

Eindrapport

Beleidsdoorlichting HXII artikel 14: Wegen en Verkeersveiligheid



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

17 augustus 2017

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Contact

Robert-Jaap Voorn, Jasper Sluijs

Referentie

GI73

Inhoud

Managementsamenvatting	6
Doeltreffendheid en doelmatigheid Rijksbeleid	6
Besparing en intensivering	7
Thema-overstijgende conclusies en aanbevelingen	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Regeling Periodieke Evaluatie	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Methodische verantwoording	15
2.1 Aard van het onderzoek	15
2.2 Reconstructie van beleidstheorie	15
2.3 Methode voor het bepalen doeltreffendheid en doelmatigheid	16
2.4 Aanpak denkrichtingen 20%-scenario's	17
3 Afbakening en samenhang thema's	20
3.1 Afbakening van beleidsdoorlichting	20
3.2 Thema's van beleidsdoorlichting	22
3.3 Verantwoording van uitgaven	24
4 Aanleg	25
4.1 Aanleiding	26
4.2 Ingezette instrumenten en financiering	27
4.3 Inzicht in effecten van beleid	34
4.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	37
4.5 Mogelijke verbetermaatregelen	43
4.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden	45
5 Instandhouding	47
5.1 Aanleiding	47
5.2 Ingezette instrumenten en financiering	48
5.3 Inzicht in effecten van beleid	51
5.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	53
5.5 Mogelijke verbetermaatregelen	57
5.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden	58
6 Verkeersmanagement	59
6.1 Aanleiding	60
6.2 Ingezette instrumenten en financiering	61
6.3 Inzicht in effecten van beleid	64
6.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	65

6.5	Mogelijke verbetermaatregelen	67
6.6	Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden	67
7	Programma Beter Benutten I	69
7.1	Aanleiding	69
7.2	Ingezette instrumenten en financiering.....	70
7.3	Inzicht in effecten van beleid.....	76
7.4	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	77
7.5	Mogelijke verbetermaatregelen	80
7.6	Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden	82
8	Verkeersveiligheid	83
8.1	Aanleiding	83
8.2	Ingezette instrumenten en financiering.....	86
8.3	Inzicht in effecten van beleid.....	90
8.4	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	93
8.5	Mogelijke verbetermaatregelen	100
8.6	Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden	101
9	Meerjarenprogramma Ontsnippering	103
9.1	Aanleiding	103
9.2	Ingezette instrumenten en financiering.....	105
9.3	Inzicht in effecten van beleid.....	107
9.4	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	108
9.5	Mogelijke verbetermaatregelen	110
9.6	Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden	110
10	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	112
10.1	Aanleiding.....	112
10.2	Ingezette instrumenten en financiering.....	114
10.3	Inzicht in effecten van beleid.....	115
10.4	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	116
10.5	Mogelijke verbetermaatregelen	117
10.6	Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden	118
11	Meerjarenprogramma Geluidssanering	119
11.1	Aanleiding	119
11.2	Ingezette instrumenten en financiering.....	121
11.3	Inzicht in effecten van beleid.....	123
11.4	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid	123
11.5	Mogelijke verbetermaatregelen	124
11.6	Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden	125
12	Westerscheldetunnel	126
12.1	Aanleiding	126
12.2	Ingezette instrumenten en financiering.....	126

13 Denkrichtingen besparings- en intensiveringsopties	128
13.1 Inleiding.....	128
13.2 Aanpak.....	130
13.3 Besparingsopties	131
13.4 Intensiveringsopties	138
13.5 Samenvattend overzicht	143
14 Thema-overstijgende conclusies en aanbevelingen	145
14.1 Conclusies	145
14.2 Aanbevelingen	147
Bijlage 1: Betrokken expertise	150
Begeleidingscommissie	150
Expertgroep	150
Bijlage 2: Samenhang tussen thema's	151
Bijlage 3: Projecten 2011-2015	152
Bijlage 4: Groslijst besparings- en intensiveringsopties	154
Besparingsopties.....	154
Intensiveringsopties.....	162

Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) de beleidsdoorlichting uitgevoerd van begrotingshoofdstuk XII artikel 14 (HXII artikel 14): Wegen en Verkeersveiligheid. Deze doorlichting betreft een syntheseonderzoek op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) en heeft betrekking op de periode 2011-2015.

De beleidsdoorlichting betreft de volle breedte van artikel 14 en richt zich op de uitgaven aan het hoofdwegennetwerk en verkeersveiligheid in (onder andere) de vorm van opdrachten, subsidies en bijdragen aan agentschappen. Ook zijn (onderdelen van) twee artikelen uit het Infrastructuurfonds (Rijksbegroting bijlage A) bij de beleidsdoorlichting betrokken: artikel 12 Hoofdwegennet en artikel 17 Megaprojecten Verkeer en Vervoer. De nadruk in de beleidsdoorlichting ligt op de vijf belangrijkste thema's binnen het beleidsartikel:

- Aanleg (waaronder DBFM(O) contracten)
- Instandhouding
- Verkeersmanagement
- Beter Benutten I
- Verkeersveiligheid.

De aanvullende thema's die in de doorlichting aan bod komen, zijn:

- Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)
- Meerjarenprogramma Geluidssanering (MJPG)
- Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)
- Westerscheldetunnel.

Doeltreffendheid en doelmatigheid Rijksbeleid

De beleidsdoorlichting leidt tot een aantal constatering over de doeltreffendheid en doelmatigheid van Rijksbeleid binnen de belangrijkste thema's over de periode 2011-2015:

- Wat betreft het thema **aanleg** constateren wij dat beleidsdoelen met betrekking tot de 2020 streefwaarden uit de Nota Mobiliteit vooralsnog niet gehaald zijn. Hiervoor is echter nog tijd beschikbaar. Aanvullend is er geen inzicht in de ex-post doeltreffendheid en doelmatigheid van de bijdrage van aanlegprojecten aan de doelstelling op netwerk niveau. Wel is er in beperkte mate inzicht in de ex ante doeltreffendheid en doelmatigheid van afzonderlijke aanlegprojecten.
- Binnen het thema **instandhouding** concluderen wij dat er in de periode 2011-2015 sprake is geweest van doeltreffend beleid wat betreft de belangrijkste prestatie-indicator, te weten de beschikbaarheid van het hoofdwegennet. De resultaten van het beleid op basis van de indicatoren voor veiligheid, informatievoorziening en voorspelbaarheid laten een wisselend beeld zien, waar geen eenduidige lijn in zit. Op het gebied van doelmatigheid is er ruimte voor verbetering, in de zin dat er geen compleet beeld is van de vervangings- en

onderhoudsopgave. Daar waar het gaat om de kwaliteit is deze hoger dan in omringende landen. Tegelijk zijn de kosten ook hoger.

- De doeltreffendheid binnen het thema **verkeersmanagement** is voor de periode 2011-2015 lastig te bepalen, maar laat op een langere tijdslijn positieve resultaten zien wat betreft de indicator bereikbaarheid. Een benchmark ten opzichte van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen laat zien dat verkeersmanagement in Nederland intensiever ingezet wordt en tegelijk ook minder doelmatig is. Aanvullende gegevens die inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet beschikbaar.
- Over het thema **Beter Benutten I** constateren wij dat 95% van de geplande congestiereductie bereikt is. Het programma is daarmee grotendeels doeltreffend. Wel is beperkt inzichtelijk in welke mate individuele maatregelen feitelijk aan deze reductie hebben bijgedragen. Wat betreft doelmatigheid zijn kostennormen niet overschreden en laten representatieve projecten een hoge mate van kosteneffectiviteit zien.
- Het thema **verkeersveiligheid** laat zien dat opdrachten en subsidies doeltreffend zijn in (bijvoorbeeld) het bereiken van gedragsverandering, maar dat de relatie van afzonderlijke instrumenten tot het terugdringen van verkeersslachtoffers niet inzichtelijk is. Opdrachtnemers en subsidiënten laten een hoge mate van doelmatigheid zien.

Besparing en intensivering

Onderdeel van deze beleidsdoorlichting is een technische verkenning van beleidsopties in het geval sprake is van 20% minder of meer financiële middelen. Voor deze beleidsopties is op hoofdlijnen een aantal samenhangende ‘denkrichtingen’ in beeld gebracht. Met het beschrijven van deze denkrichtingen doen we geen uitspraken over de wenselijkheid van de uitvoering ervan. Bovendien sluiten deze denkrichtingen elkaar niet uit: verschillende vormen van besparing en intensivering kunnen parallel aan elkaar geïmplementeerd worden. Tegelijkertijd kunnen de ideeën die uit deze besparings- en intensiveringsexercities naar voren komen ook gebruikt worden voor reguliere beleidsontwikkeling.

Denkrichtingen 20% besparing

- **Denkrichting 1: Versterken ketenintegratie wegen en verkeersveiligheid**
Het beleidsartikel Wegen en Verkeersveiligheid kent een grote verscheidenheid aan thema’s, doelen en maatregelen, die elkaar direct dan wel indirect beïnvloeden en met elkaar een keten vormen. Zo kennen aanleg en instandhouding bijvoorbeeld een grote onderlinge ketenafhankelijkheid: de aanleg van rijkswegen veronderstelt ook beheer en onderhoud hiervan, en beslissingen in het aanlegproces kunnen gevolgen hebben voor de invulling van beheer en onderhoud in een later stadium. Met deze onderlinge ketenrelaties tussen de thema’s wordt in de besluitvorming over beleidsinterventies in de huidige situatie niet altijd volledig rekening gehouden. Er is met andere woorden ruimte voor meer samenhang en een scherpere onderlinge selectie en prioritering van maatregelen die worden ingezet om de doelen te halen.
- **Denkrichting 2: Regionale differentiatie van beleid**
In deze tweede denkrichting stappen we af van de min of meer generieke benadering van het beleid voor alle regio’s in Nederland. Door groeiende regionale verschillen, bijvoorbeeld als gevolg van de toenemende verstedelijking, is dit beleid in de toekomst naar verwachting minder doeltreffend en doelmatig. Door het beleid in de toekomst sterker per regio te differentiëren dan nu het geval is en hierbij meer te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak, waarbij ook decentrale wegbeheerders en andere partijen betrokken worden, is meer maatwerk mogelijk en kunnen meer doeltreffende dan wel doelmatige keuzes gemaakt worden. Regionale differentiatie is mogelijk op basis van uiteenlopende criteria, zoals de verkeersintensiteit, het economisch belang van het

verkeer, de kwaliteit van het onderliggend wegennet en de mogelijkheid om gebruik te maken van alternatieve modaliteiten.

– **Denkrichting 3: Versnellen innovaties smart mobility**

Het versnellen van de innovaties op het gebied van *smart mobility* draagt eraan bij, dat de effecten van deze ontwikkelingen eerder optreden en daarmee ook eerder effect sorteren. Het gaat hier bijvoorbeeld om het gebruik van coöperatieve systemen en de inzet van zelfrijdende voertuigen. Door dergelijke ontwikkelingen zal het verkeersmanagement ingrijpend wijzigen, bijvoorbeeld door nieuwe manieren van data-inwinning (*floating car data*), en veranderen ook de eisen ten aanzien van de aanleg en instandhouding van wegen. De verwachting is dat door de afbouw van het aantal wegwagonsystemen (ten gunste van *in car*-systemen) aanzienlijke besparingen mogelijk zijn. De snelheid waarmee dit kan, is onder meer afhankelijk van de mate van acceptatie en gebruik door weggebruikers.

Denkrichtingen 20% intensivering

Ook voor de intensiveringsopties hebben we een aantal denkrichtingen ontwikkeld. Deze denkrichtingen bevatten enerzijds verschillende beleidsopties die volgen uit de bestaande beleidsdoelen van HXII art. 14: bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Anderzijds hebben wij denkrichtingen geformuleerd die een intensivering inhouden in aanvulling op de bestaande beleidsdoelen. Het gaat hier veelal om denkrichtingen die tot stand zijn gekomen in overleg met de expertgroep die wij geconsulteerd hebben (zie bijlage 1).

– **Denkrichting 1: Intensiveren van bestaande beleidsdoelen**

- Bereikbaarheid: we laten het beleid los van de afgelopen jaren dat vooral gericht was op specifieke stedelijke regio's en op het wegnemen van knelpunten waar de meeste economische waarde kan worden gegenereerd. Het verbeteren van de bereikbaarheid krijgt een bredere scope, zodat niet alleen in stedelijke regio's verbeteringen kunnen optreden, maar ook daarbuiten, en ook in het lage economische groeiscenario.
- Duurzaamheid: duurzaamheid krijgt een extra impuls door binnen het beleidsdomein Wegen en Verkeersveiligheid meer middelen beschikbaar te stellen voor het bereiken van doelstellingen op het gebied van CO₂-reductie, luchtkwaliteit, geluid en ontsnippering. Dit impliceert een hogere ambitie te realiseren door stimulering van gedragsverandering, aanpassen van infrastructuur en betere ruimtelijke inpassing van infrastructuur.
- Verkeersveiligheid: De verkeersveiligheid kan geïntensiveerd worden door meer middelen beschikbaar te stellen voor veiligheidsbevorderende maatregelen in de infrastructuur, zoals de reconstructie van kruispunten en aansluitingen, het verlengen van in- en uitvoegstroken, het aanbrengen van bochtgeleiding, het aanbrengen van geleiderails en het realiseren van lokale filebeveiligingssystemen. Ook kan intensivering zich sterker richten op het stimuleren van gedragsverandering en campagnes om het bewustzijn over verkeersveiligheid onder verkeersdeelnemers te vergroten.

– **Denkrichting 2: Intensiveren in aanvulling op bestaande beleidsinstrumenten**

- Intensivering specifieke modaliteiten: Het wegen en verkeersveiligheidsbeleid in Nederland is thematisch geordend: aanleg, instandhouding, verkeersmanagement, etc. Tegelijkertijd komen in deze beleidsdoorlichting en in afzonderlijk onderzoek aandachtspunten naar voren met betrekking tot specifieke verkeersmodaliteiten. Wij geven drie voorbeelden van hoe intensivering gericht op verkeersmodaliteiten er uit zou kunnen zien: fietsers, voetgangers en vrachtverkeer. Er is echter een meer uitgebreide knelpuntenanalyse noodzakelijk om precies in te schatten welke mate van intensivering voor welke specifieke modaliteit opportuun is.

- Aanjagen opschaling lokale en regionale innovaties: Verschillende initiatieven op lokaal en regionaal niveau richten zich op innovaties op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid. Voor de slagkracht van deze innovaties om bij te dragen aan de doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid, is perspectief op opschaling wenselijk. Voor het Rijk is hierin een aanjagende en verbindende rol weggelegd, om succesvolle kleinschalige initiatieven op te schalen naar andere gebieden en regio's. Bovendien kan een coördinerende rol van de minister bijdragen aan integrale oplossingen binnen het totale mobiliteitssysteem: door lokale innovaties en de verschillende betrokken bestuurslagen met elkaar te verbinden, kan beleid ontwikkeld en geïmplementeerd worden dat verder strekt dan het hoofdwegennet alleen.

Thema-overstijgende conclusies en aanbevelingen

In het vervolg trekken we conclusies en doen we aanbevelingen die de thema's en de afzonderlijke RPE-vragen en de thema's binnen deze beleidsdoorlichting overstijgen, waarbij wij zowel inhoudelijke als methodische bespiegelingen opnemen.

Conclusies

— Aansluiting tussen beleid en structuur van de begroting

Geredeneerd vanuit de vraagstelling en de methodiek van een beleidsdoorlichting op basis van de RPE-systematiek is er binnen HXII artikel 14 slechts een beperkte aansluiting te maken tussen de ontwikkeling van beleid en de uitgaven aan beleidsthema's. Een beleidsdoorlichting op basis van de RPE-systematiek vereist dat beleid en uitgaven eenduidig aan elkaar gekoppeld kunnen worden, om op basis hiervan uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van de thema's. De indeling van HXII artikel 14 bemoeilijkt dit proces, onder andere door de integraliteit die in het beleid wordt nagestreefd.

— Onderscheid tussen apparaatskosten en beleidsmatige uitgaven

Een deel van de apparaatskosten wordt verantwoord binnen dit beleidsartikel en het gerelateerde deel van het Infrastructuurfonds, waarbij deze kosten niet verbijzonderd zijn naar beleid, ook in het geval van kosten die gepaard gaan met de uitvoering van specifiek beleid. Het gaat hier om interne kosten die verbonden zijn met de inzet van Rijkswaterstaat, gekoppeld aan het Hoofdwegennet. Omdat niet herleidbaar is welke interne kosten precies ingezet worden voor de realisatie van welk beleidsdoel, kunnen de precieze uitgaven per thema van deze beleidsdoorlichting niet in kaart worden gebracht.

— Bekostigingsvormen en integrale beleidsuitvoering

Wij constateren dat er potentie is om op belangrijke onderdelen de integraliteit van het beleid verder te verbeteren. Het gaat hier bijvoorbeeld om de relatie tussen aanleg en instandhouding. De bekostiging van aanlegprojecten vindt op projectbasis plaats, terwijl instandhouding is ingericht als resultaatsfinanciering (als onderdeel van de SLA met Rijkswaterstaat). Door deze verschillen in bekostiging is het in de periode 2011-2015 minder goed mogelijk geweest om integrale afwegingen te maken en te sturen op de gehele *life cycle* van infrastructuur, hetgeen mogelijk ten koste is gegaan van de efficiëntie van het beleid.

— Beschikbaar evaluatiemateriaal

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat voor een aantal (onderdelen van) thema's sprake is van 'witte vlekken' daar waar het de beschikbaarheid van informatie over de (ex post) doeltreffendheid en doelmatigheid betreft. Dit houdt in dat er geen of weinig evaluatiemateriaal beschikbaar is. Ook is het beschikbare materiaal soms dusdanig

verschillend, dat dit lastig aan elkaar te relateren is om per thema tot een overall oordeel te komen.

Aanbevelingen

– Bied meer inzicht in hoe thema's bijdragen aan overkoepelende doelstellingen

We adviseren in de ontwikkeling van wegen- en verkeersveiligheidsbeleid explicieter te zijn in de mate waarin afzonderlijke maatregelen of instrumenten bij dienen te dragen aan de uiteindelijk gewenste overkoepelende doelstelling van het beleidsartikel, hoe de instrumenten van de verschillende thema's zich tot elkaar verhouden en hoe deze als geheel alle aspecten van de doelstelling afdekken, zoals het verbeteren van de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en duurzaamheid. Stel vaker een MKBA op om de doelmatigheid ex ante duidelijk te maken en doe dit niet alleen voor aanlegprojecten. Dit maakt het mogelijk om instrumenten tussen thema's goed tegen elkaar af te wegen en te prioriteren in de inzet van instrumenten. Zo kan in het beleid meer ingezet worden op de meest doeltreffende (en doelmatige) instrumenten.

Zorg voor meer samenhang in de keten van het wegen- en verkeersveiligheidsbeleid

Alle thema's binnen deze beleidsdoorlichting dragen bij aan de drie doelstellingen van HXII artikel 14, te weten bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. In veel gevallen houden deze doelstellingen direct verband met elkaar, zowel qua inhoud, proces als bekostiging, maar door verkokering van verschillende thema's binnen het beleidsartikel is er soms minder synergie dan mogelijk en wenselijk. Wij bevelen aan in beleidsontwikkeling en financiering meer aandacht te besteden aan 'ontschotting' binnen van HXII artikel 14, vooral wat betreft aanleg en andere onderdelen. Dit houdt onder meer in dat doeltreffendheidsindicatoren zodanig geïntegreerd worden dat er in alle fasen aandacht is voor zowel bereikbaarheid, veiligheid als duurzaamheid.

– Wees consistent in het verantwoorden van wegen- en verkeersveiligheidsbeleid

Wij hebben geconstateerd dat er sprake is van een aantal witte vlekken binnen de verantwoording van uitgaven. Hierom bevelen wij aan om de periode naar de volgende beleidsdoorlichting (uiterlijk 2024) aan te grijpen om de verantwoording binnen HXII artikel 14 consistent in te richten. Dit wil zeggen dat er, in lijn met de gewenste integrale beleidsontwikkeling uit de voorgaande aanbeveling, ook een noodzaak is om integraal te verantwoorden met daaraan gerelateerde indicatoren, concrete streefwaarden, een integraal monitoringssysteem en regelmatige rapportage op basis van het monitorsysteem.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een goede, veilige en duurzame bereikbaarheid over de weg is onontbeerlijk om Nederland veilig, concurrerend, sociaal en leefbaar te houden. Het Nederlandse hoofdwegenet bestaat uit een samenhangend geheel van autosnelwegen (A-wegen) en autowegen (N-wegen). Deze wegen worden door de Rijksoverheid aangelegd en in stand gehouden. Het Rijk investeert gemiddeld € 2,5 tot € 3 miljard per jaar wegen en verkeersveiligheidsbeleid.

De Minister van ienM is verantwoordelijk voor een robuust mobiliteitssysteem van sterke verbindingen, sterke modaliteiten, voorspelbare reistijden en goede bereikbaarheid. Dit uit zich (samengevat) in besluitvorming over en aanleg van infrastructuur in relatie tot gebiedsontwikkeling, de uitvoering van het beheer, onderhoud, vervanging, verkeersmanagement en het oplossen van veiligheidsknelpunten, en daarnaast het financieren van specifieke programma's. Daarnaast heeft de minister een regierol wat betreft het vaststellen van wet- en regelgeving, aansturing van Rijkswaterstaat (hierna: RWS) in het beheer van het wegennet en afspraken met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties. Daarbij wordt ingespeeld op ontwikkelingen bij gebruikers, voertuigen en infrastructuur.

Gezien het maatschappelijke belang van deze taken en verantwoordelijkheden van de minister, is het noodzakelijk om het beleid op het gebied van wegen en verkeersveiligheid van de Rijksoverheid periodiek te evalueren en te bepalen of de geformuleerde doelstellingen behaald zijn dan wel of hiervoor aanpassingen in het beleid nodig zijn.

1.2 Probleemstelling

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (ienM) heeft adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) een beleidsdoorlichting uit te voeren voor Rijksbegroting hoofdstuk XII artikel 14 (HXII artikel 14): Wegen en Verkeersveiligheid. De doorlichting betreft een syntheseonderzoek en heeft betrekking op de periode 2011-2015.

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de volle breedte van artikel 14 en richt zich op uitgaven aan het hoofdwegenetwerk en verkeersveiligheid in (onder andere) de vorm van opdrachten, subsidies en bijdragen aan agentschappen. Ook worden (onderdelen van) twee artikelen uit het Infrastructuurfonds (Rijksbegroting bijlage A) bij de beleidsdoorlichting betrokken: artikel 12 Hoofdwegenet en artikel 17 Megaprojecten Verkeer en Vervoer.

De nadruk in de beleidsdoorlichting ligt op de vijf belangrijkste onderwerpen binnen het beleidsartikel:

- Aanleg (waaronder DBFM(O) contracten)
- Instandhouding
- Verkeersmanagement
- Beter Benutten I
- Verkeersveiligheid.

De overige onderwerpen komen ook aan bod, maar belichten we op verzoek van het ministerie van IenM minder diepgaand:

- Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)
- Meerjarenprogramma Geluidssanering (MJPG)
- Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)
- Westerscheldetunnel.

1.3 Regeling Periodieke Evaluatie

De Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) bepaalt dat een beleidsdoorlichting een synthese-onderzoek is naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. In de regeling worden ook de onderdelen benoemd die meegenomen moeten worden in de evaluatie (artikel 8 RPE). Deze beleidsdoorlichting omvat alle standaardvragen uit de RPE:

Afbakening beleidsterrein

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Overzicht eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

15. In het geval dat er significant meer of minder middelen beschikbaar zijn (+/+ en -/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Aan de standaard RPE-vragen heeft het ministerie van IenM twee vragen toegevoegd:

16. Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk?
 17. Zijn de in Artikel 14 gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol in het kader van de beleidsverantwoording?

1.4 Leeswijzer

Voor deze beleidsdoorlichting dienen de beleidsdoelen, de betrokken partijen, de uitgaven en de resultaten van het beleid in beeld gebracht te worden voor de negen thema's die onder deze beleidsdoorlichting vallen.

In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de aard en afbakening van het onderzoek en op de gebruikte methodiek en definities.

We beschrijven in hoofdstuk 3 de onderlinge samenhang van de thema's en beantwoorden een aantal RPE vragen generiek. Dit zijn vragen die in deze beleidsdoorlichting niet specifiek zijn voor de verschillende thema's, maar voor het geheel beantwoord kunnen worden. Het gros van de vragen uit de RPE wordt behandeld per thema in de verschillende hoofdstukken. In enkele hoofdstukken is een nadere onderverdeling gemaakt in logische subthema's als dat de analyse versterkt en de leesbaarheid vergroot.

De onderstaande tabel laat zien op welk niveau we de verschillende vragen beantwoorden.

RPE-vraag	Niveau
1. Afbakening	Generiek
2. Doorlichting andere artikelen	Generiek / Thema
3. Aanleiding voor het beleid	Thema
4. Verantwoordelijkheid overheid	Generiek / Thema
5. Aard en samenhang instrumenten	Thema
6. Beleidsuitgaven	Thema
7. Onderbouwing van de uitgaven	Generiek
8. Overzicht uitgevoerde evaluaties	Thema
9. Niet geëvalueerd beleid	Thema
10. Maakt onderzoek uitspraak mogelijk	Thema
11. Effecten van beleid	Thema
12. Doeltreffendheid van beleid	Thema
13. Doelmatigheid van beleid	Thema
14. Maatregelen om beleid te versterken	Thema
15. Beleidsopties	Generiek / Thema
16. Economische groei en regeldruk	Thema
17. Indicatoren, kengetallen en streefwaarden	Thema

Tabel 1: beantwoording RPE vragen in het rapport

Om de leesbaarheid van de rapportage te vergroten, komen de RPE-vragen in de rapportage niet één voor één aan de orde. De antwoorden zijn in de lopende tekst terug te vinden, waarbij in de kantlijn een verwijzing is opgenomen naar de betreffende RPE-vraag.

2 Methodische verantwoording

2.1 Aard van het onderzoek

De RPE definieert een beleidsdoorlichting als “een syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van (een substantieel, samenhangend deel van) het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting.”

Het element ‘synthese’ geeft aan dat de beleidsdoorlichting bijeenbrengt dat wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Voor verschillende onderwerpen binnen deze beleidsdoorlichting zijn al eerder evaluaties of andere onderzoeken uitgevoerd om de doeltreffendheid en doelmatigheid in beeld te brengen. In het kader van deze beleidsdoorlichting toetsen we dit beschikbare materiaal op basis van de checklist voor kwaliteitsbeoordeling uit de handleiding beleidsdoorlichtingen.¹

Voor de beleidsdoorlichting hebben we gebruik gemaakt van een groot aantal bronnen. In de bijlage is daarvan een overzicht opgenomen. Aanvullend zijn verduidelijkende gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen het ministerie van IenM en Rijkswaterstaat (RWS). In het kader van het onderzoek heeft AEF gesproken met onder meer de beleidsmedewerkers van het ministerie van IenM en RWS die bij de onderscheiden thema’s betrokken zijn.

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld die in totaal zes maal bijeen is geweest. Bovendien heeft een expertsessie plaatsgevonden om de denkrichtingen voor besparing en intensivering te toetsen. Bijlage 1 geeft een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie en de expertgroep. Tenslotte heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid een *second opinion* uitgevoerd met betrekking tot de uitvoering van deze beleidsdoorlichting.

2.2 Reconstructie van beleidstheorie

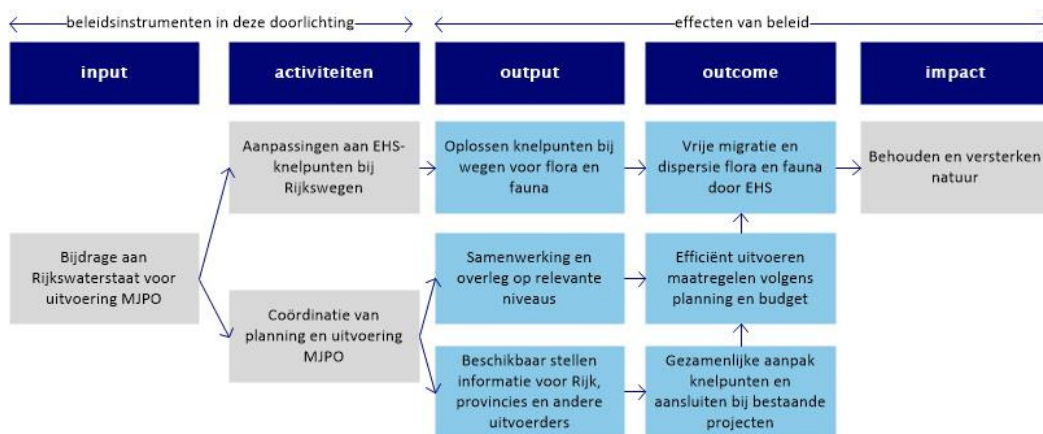
Een belangrijk onderdeel van de beleidsdoorlichting is het reconstrueren van de beleidstheorie die aan de verschillende instrumenten ten grondslag ligt en heeft gelegen. Om een oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is het immers noodzakelijk om de beleidsdoelen in beeld te brengen, evenals de wijze waarop de beleidsinstrumenten zich tot deze doelen verhouden.

Voor sommige thema’s bestaat een expliciet geformuleerde beleidstheorie. Bij andere onderwerpen is de theorie niet geëxpliciteerd en hebben we deze gereconstrueerd op basis

¹ Ministerie van Financiën (2015) Handreiking beleidsdoorlichtingen, <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

van een analyse van kamerbrieven, rapportages of ander materiaal van het ministerie van lenM, waarin de doelen en instrumenten worden toegelicht. Voor een aantal onderwerpen gebruiken we daarnaast ook verantwoordingsdocumenten, zoals subsidieaanvragen en subsidieverantwoordingen, werkplannen en jaarverslagen. Waar mogelijk hebben we aansluiting gezocht bij eerder uitgevoerde evaluaties.

We maken in deze beleidsdoorlichting gebruik van doelenbomen voor een schematische weergave van de beleidstheorie. Onderstaand figuur geeft een voorbeeld van een dergelijke doelenboom, corresponderend met het thema Meerjarenprogramma ontsnippering.



Figuur 1: Voorbeeld doelenboom

In de verschillende doelenbomen markeren we die aspecten in de effecten van beleid (output, outcome en impact), waar we op basis van de evaluaties een conclusie over kunnen trekken (blauwe vlakken). Waar dat noodzakelijk is, maken we gebruik van secundaire bronnen. Voor deze onderdelen benoemen we op basis van welke indicatoren we een uitspraak doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

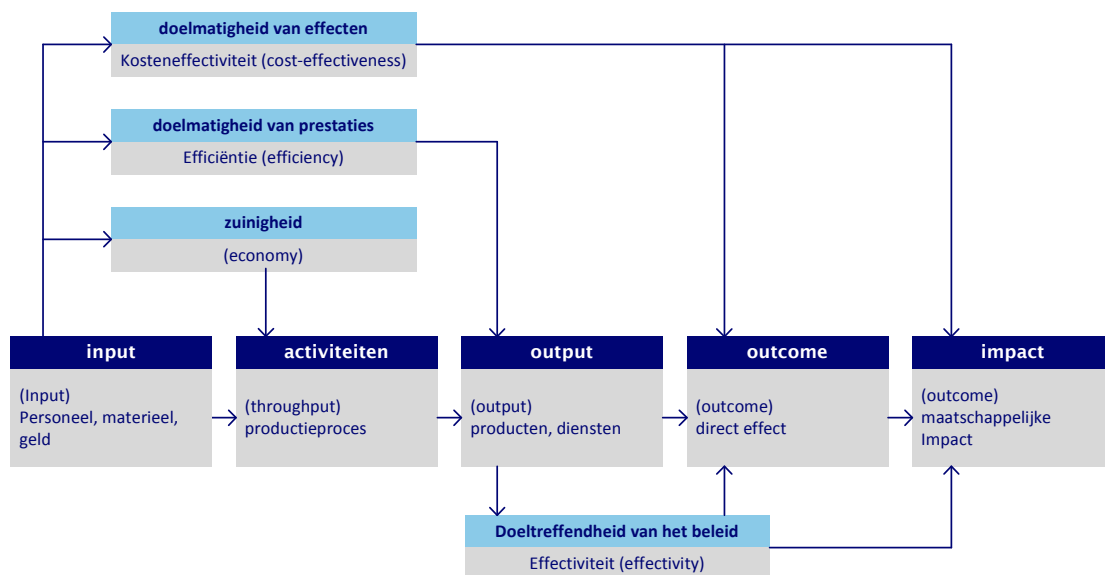
2.3 Methode voor het bepalen doeltreffendheid en doelmatigheid

In de figuur op de volgende pagina geven we de samenhang weer van de verschillende definities die we hanteren. We sluiten hierbij aan bij de Handleiding Beleidsdoorlichtingen.²

De drie aspecten van doelmatigheid kennen een volgorde, waarbij doelmatigheid van effecten op het niveau van maatschappelijke impact de belangrijkste indicator is voor doelmatig beleid en zuinigheid van ingezette middelen de minst krachtige uitkomst oplevert om uitspraken te doen over wenselijke aanpassingen van beleid.

We concentreren ons daarom zoveel mogelijk op de doelmatigheid van effecten. Waar het materiaal onvoldoende grond geeft om daar uitspraken over te doen, geven we als alternatief een beeld van de doelmatigheid van prestaties en de zuinigheid.

² Zie <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsbeoordelingen/handleiding>



Figuur 2: Samenhang definities doeltreffendheid en doelmatigheid

De aard van de beleidsdoorlichting als syntheseonderzoek maakt, dat we de ‘gouden standaard’ voor doelmatigheidsonderzoek niet kunnen halen. Er is immers in de regel geen beleidsalternatief dat in een gecontroleerde setting heeft ‘meegelopen’ naast het ingezette beleidsinstrument.³ In beleidsonderzoek is daarnaast het aantonen van een causaliteit tussen instrument en effecten vaak ingewikkeld. De Algemene Rekenkamer geeft ook aan dat de meeste beleidsdoorlichtingen hier geen tot zeer beperkte uitspraken over kunnen doen.⁴

Voor het bepalen van de doeltreffendheid van beleid gelden deels dezelfde bezwaren. Het is vaak niet duidelijk in hoeverre een bepaald effect niet ook bereikt was zonder de beleidsinzet van de Minister van IenM op dat terrein, dan wel de mate waarin de effecten één op één zijn toe te schrijven aan de beleidsinzet van de Minister. Voor een groot aantal onderwerpen binnen deze beleidsdoorlichting geldt dat ook andere beleidsinstrumenten, organisaties of ontwikkelingen hier invloed op hebben, al dan niet op basis van of naar aanleiding van het beleid van de Minister. Dit maakt een harde uitspraak over de doeltreffendheid van het beleid veelal gecompliceerd.

2.4 Aanpak denkrichtingen 20%-scenario's

Onderdeel van de RPE voor het doorgelichte begrotingsartikel is een uitwerking van besparingsscenario's, die optellen tot een bezuiniging van 20% van het toekomstige budget, en intensiveringsscenario's, die ervan uitgaat dat 20% meer budget beschikbaar komt. De uitwerking van beide scenario's zegt niets over de wenselijkheid hiervan. Van elk van de mogelijke scenario's en hiermee samenhangende beleidsopties brengen we daarom de implicaties op hoofdlijnen in beeld in de vorm van 'denkrichtingen.'

³ Binnen deze beleidsdoorlichting hebben echter wel parallel aanleg en beheer/onderhoud enerzijds, en anderzijds DBFM projecten gelopen.

⁴ Algemene Rekenkamer (2015) "Verantwoordingsonderzoek 2014," <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2014/rijksbreed/beleidsresultaten/beleidsdoorlichtingen-nog-te-weinig-zicht-op-doelmatigheid-en>

Uitgangspunten denkrichtingen 20%-besparing

Bij het uitwerken van de 20% besparingsvariant geeft het ministerie van Financiën de volgende uitgangspunten mee:⁵

- Het moet gaan om een besparing van 20% over het totaal van de uitgaven aan de instrumenten van de beleidsdoorlichting op basis van de meest recente begrotingsstand (2017).
- Het moet gaan om een netto besparing op het niveau van het EMU saldo. ‘Verschuiving’ van kosten naar andere begrotingsposten is dus geen optie.
- Het is mogelijk om een ingroeietermijn te hanteren van maximaal 4 jaar. De 20% besparing hoeft dus niet in de eerste jaren gerealiseerd te zijn. In het vierde jaar moet de 20% norm wel gehaald worden.
- Een wettelijke verplichting is op zichzelf staand geen reden om een besparing niet uit te werken gezien het feit dat wetten kunnen worden aangepast.
- Voor het realiseren van een besparing van 20% is het niet mogelijk om te snijden zonder inhoudelijke keuzes te maken. Een besparing van 20% kan over het algemeen niet gerealiseerd worden met een optelsom van kleine maatregelen.

Een besparing kan uiteindelijk gerealiseerd worden door efficiëntiemaatregelen of het (gedeeltelijk) stopzetten van financiering.

Uitgangspunten denkrichting 20%-intensivering

Voor het uitwerken van de intensiveringsvariant geeft noch het ministerie van Financiën noch de handreiking beleidsdoorlichting concrete aanwijzingen.⁶ Waar relevant gaan wij uit van dezelfde randvoorwaarden als bij de besparingsvariant:

- Het moet gaan om een intensivering van 20% over het totaal van de uitgaven aan de instrumenten van de beleidsdoorlichting op basis van de meest recente begrotingsstand (2017).
- Het moet gaan om een netto intensivering op het niveau van het EMU saldo. ‘Verschuiving’ van kosten vanuit andere begrotingsposten is dus geen optie.
- Het is mogelijk om een ingroeietermijn te hanteren van maximaal 4 jaar. De 20% intensivering hoeft dus niet in de eerste jaren gerealiseerd te zijn. In het vierde jaar moet de 20% norm wel gehaald worden.

Voor het formuleren van potentiële scenario’s is uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- De opties moeten leiden tot het versterken van reeds ingezette instrumenten binnen de verschillende thema’s die op basis van het onderzoek bijzonder doeltreffend en doelmatig blijken te zijn.
- De opties moeten aansluiten op eerder geformuleerde beleidswensen.

Suggesties door betrokkenen (in literatuur of eventueel in de vorm van een interview) hebben wij in de intensiveringsvariant meegenomen.

Proces

De uitwerking van de besparings- en intensiveringsvarianten heeft plaatsgevonden in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingsgroep. We hebben de varianten per thema op

⁵ Zie <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-20-besparingsvariant>

⁶ De handreiking beleidsdoorlichting noemt enkel de besparingsvariant:
<http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/stap-3uitvoeren-van-de-beleidsdoorlichting>

hoofdpijnen geïdentificeerd en op validiteit bij hen getoetst. Op basis hiervan hebben we de definitieve scenario's voor besparing en identificering vastgesteld en ingevuld en zijn de resultaten van deze exercitie besproken met opdrachtgever en begeleidingsgroep.

3 Afbakening en samenhang thema's

3.1 Afbakening van beleidsdoorlichting

RPE 1: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

RPE 2: Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikel-onderdelen doorgelicht?

RPE 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

Deze beleidsdoorlichting betreft een doorlichting van de beleidsinstrumenten die verantwoord staan op begrotingsartikel 14 van de begroting van het ministerie van IenM (HXII artikel 14) over de periode 2011 tot en met 2015. Dit begrotingsartikel heet "Wegen en Verkeersveiligheid." Aanvullend neemt deze beleidsdoorlichting twee extracomptabele verwijzingen mee naar het Infrastructuurfonds (IF), te weten artikel 12 (Hoofdwegennet) en 17.01 (Megaprojecten: Westerscheldetunnel). Zoals gecommuniceerd aan de Tweede Kamer⁷ wordt het gehele beleidsterrein in relatie tot het begrotingsartikel afgedekt.⁸

De doelstelling van HXII artikel 14 luidt:

Om weggebruikers zo snel, verkeersveilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen ontwikkelt, beheert en benut het ministerie van IenM het hoofdwegennet. Daartoe zet het ministerie van IenM in op een hoofdwegennet dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en voldoet aan milieunormen. Daarnaast wordt ingezet op een afname van het aantal verkeersslachtoffers op alle Nederlandse wegen. Om deze doelen te bereiken werkt het ministerie van IenM samen met decentrale overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Op basis van de Wegenverkeerswet is specifiek de Minister van IenM belast met het van rijkswege vaststellen van regels op het gebied van verkeersveiligheid, het waarborgen van bruikbaarheid van weginfrastructuur en het voorkomen van overlast en niet-duurzaam gebruik van wegen en verkeer. Hierbij dient zo veel mogelijk de vrijheid van verkeer gewaarborgd te worden.⁹

De voorliggende beleidsdoorlichting is echter niet gericht op een doorlichting van al het beleid in Nederland dat verband houdt met wegen of verkeersveiligheid. In het vervolg lichten wij de reikwijdte van de beleidsdoorlichting nader toe.

Wetgeving als gegeven

De wetgeving die ten grondslag ligt aan de verantwoordelijkheid van de Minister van IenM op het gebied van wegen en verkeersveiligheid beschouwen wij voor deze beleidsdoorlichting als een gegeven. Het gaat hier bijvoorbeeld om de Wegenverkeerswet en de wet Milieubeheer. De

⁷ PM kamerbrief na verwerking griffie

⁸ Hierbij is er wel voor gekozen uitgaven aan Meer bereiken, tol gefinancierde uitgaven en Megaproject ZuidasDok (IF artikel 17.08) niet mee te nemen omdat de programma's (in het eerste geval) pas sinds 2013 bestaan en in de andere twee gevallen nog niet zijn geïmplementeerd en daarom nog niet geëvalueerd kunnen worden.

⁹ Artikel 2 Wegenverkeerswet

evaluaties van de relevante wetgeving gebruiken we in de beleidsdoorlichting om een beter beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid beleid binnen de onderscheiden thema's.

Het beleid van decentrale overheden op het gebied van wegen en verkeersveiligheid valt buiten de reikwijdte van deze doorlichting, tenzij sprake is van specifieke subsidierelaties. Hetzelfde geldt voor het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Activiteiten dienen binnen artikel 14 te vallen

De doelmatigheid en doeltreffendheid van organisaties met een wettelijke taak die qua financiering niet geheel binnen artikel 14 vallen, maar wel invloed hebben op wegen en verkeersveiligheid, vallen eveneens buiten de reikwijdte in deze beleidsdoorlichting. Denk daarbij aan Rijkswaterstaat (RWS), het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Op onderdelen zullen we wel aandacht besteden aan deze organisaties, bijvoorbeeld wanneer dergelijke organisaties een opdracht, subsidie of bijdrage ontvangen onder HXII artikel 14.

Apparaatskosten onderdeel van ander begrotingsartikel

De apparaatsuitgaven (formatie in termen van fte's) aan het kerndepartement IenM vallen buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. Deze worden binnen een ander begrotingsartikel (artikel 98) opgenomen en verantwoord dan HXII artikel 14.

Omgang met gewijzigde indeling van begroting

Het huidige HXII artikel 14 is in de begroting van 2013 ontstaan als gevolg van een nieuwe indeling van de begrotingsartikelen volgens het principe "verantwoord begroten."¹⁰ Hiermee is de gevraagde doorlichting de eerste op dit beleidsterrein in de huidige vormgeving. Een deel van de instrumenten op dit artikel bestond daarvoor ook al, maar werd binnen andere beleidsartikelen verantwoord. Tegelijkertijd omvat HXII artikel 14 nieuwe onderdelen ten opzichte van de vorige indeling.

Door de vernieuwing van de begrotingsindeling in 2013 is HXII Artikel 14 nog niet eerder als geheel doorgelicht. Daarnaast is een aantal onderdelen van dit beleidsartikel niet eerder behandeld in andere evaluaties c.q. beleidsdoorlichtingen.

Om inzicht te krijgen in het verband tussen de oude en nieuwe begrotingsindeling hebben wij een lijst opgesteld waarin de oude en nieuwe indeling naast elkaar zijn gelegd.¹¹ Dit biedt een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen de huidige doorlichting en die van 2012, waarin de toenmalige beleidsartikelen artikelen 36.01 en 36.02 doorgelicht zijn.

Op hoofdlijnen zijn de verschillen tussen de vorige en huidige beleidsdoorlichting als volgt:

- Het ontbreken van de Spoorwegen in het huidige HXII artikel 14 (voorheen Artikel 36.02) is het belangrijkste verschil tussen de huidige en de vorige beleidsdoorlichting. De evaluatie van het spoor (huidig Artikel 16) staat gepland voor 2017.
- Daarnaast vallen enkele posten omtrent duurzaamheid uit Artikel 36.01 nu onder Artikel 19 (Klimaat). De evaluatie van artikel 19 staat gepland voor 2018.
- De belangrijkste toevoeging aan de huidige doorlichting is het onderwerp Veiligheid. De onderdelen van Artikel 14.02 zijn dus grotendeels niet behandeld in 2012.

¹⁰ Zie <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/overzichten/Verantwoord-begroten.html>

¹¹ Voor een schematisch overzicht van de totstandkoming van HXII artikel 14 verwijzen wij naar bijlage 4 in dit rapport.

3.2 Thema's van beleidsdoorlichting

Er is sprake van enige overlap tussen de instrumenten binnen dit begrotingsartikel, maar er is beperkte samenhang over het *totaal* aan instrumenten. In overleg met de opdrachtgever hanteren wij daarom negen samenhangende thema's binnen HXII artikel 14:

- Aanleg (waaronder DBFM(O))
- Instandhouding
- Verkeersmanagement
- Beter Benutten I
- Verkeersveiligheid
- Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)
- Meerjarenprogramma Geluidssanering (MJPG)
- Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)
- Westerscheldetunnel.

Voor een aantal van deze thema's geldt, dat ze onderdeel uitmaken van een samenhangend beleidsterrein onder HXII artikel 14. Sommige thema's hebben echter betrekking op een uitsnede van beleid dat zowel onder HXII artikel 14 valt, als op beleidsartikelen binnen en buiten de begroting van het ministerie van IenM. Het Meerjarenprogramma Geluidssanering valt bijvoorbeeld onder artikel HXII artikel 14, maar maakt onderdeel uit van een breder scala aan beleid op het gebied van geluidshinder dat onder HXII artikel 20 ('Lucht en geluid'). Wanneer sprake is van dergelijke 'uitsneden,' is dit in de betreffende hoofdstukken vermeld.

Hoewel de thema's die aangebracht zijn in HXII artikel 14 op zichzelf staan, is er in sommige gevallen wel sprake van overlap: instrumenten binnen bepaalde thema's houden verband met output of outcome van andere thema's. In bijlage 5 hebben wij een overzicht opgenomen van dergelijke samenloop. Op hoofdlijnen heeft de samenloop betrekking op:

- **Aanleg**
Het thema instandhouding bevat instrumenten die bijdragen aan doelstellingen van het thema aanleg. Immers, de doelstelling van veilige, betrouwbare en duurzame wegen, kunstwerken, DVM systemen en verkeersvoorzieningen wordt eveneens door instandhouding nagestreefd en worden voor zover relevant ook besproken binnen het thema instandhouding.
- **Verkeersmanagement**
Voor verkeersmanagement zijn de uitvoering van aanlegprojecten en instandhouding vaak randvoorwaardelijk: verkeersmanagementsystemen en DVM systemen maken namelijk onderdeel uit van het aanleggen of instandhouden van infrastructuur. De begrote posten binnen aanleg en instandhouding die verband houden met verkeersmanagement, worden binnen het thema verkeersmanagement besproken.
- **Beter Benutten I**
Een aantal doelstellingen van Beter Benutten I wordt nagestreefd door aanlegprojecten en verkeersmanagement. Het gaat om optimalisatie van beschikbare capaciteit van infrastructurele netwerken en verbindingen tussen netwerken (aanleg) en betere spreiding van gebruik van infrastructuur door verbetering van keuzemogelijkheden (verkeersmanagement). Relevante begrotingsposten die gerelateerd zijn aan Beter Benutten I worden binnen de thema's aanleg en verkeersmanagement besproken.

- **Verkeersveiligheid**
Zowel de thema's aanleg als instandhouding bevatten instrumenten die bijdragen aan doelstellingen binnen het thema verkeersveiligheid. Het gaat hier om veiligheidsmaatregelen die meegenomen worden in de aanleg of beheer/onderhoud van infrastructuur. Deze uitgaven worden respectievelijk binnen de thema's aanleg en instandhouding besproken.
- **MJPO**
De vrije migratie en dispersie van flora en fauna door ecologische hoofdstructuur (EHS) is buiten het MJPO ook afhankelijk van aanleg en instandhouding van infrastructuur. Relevante begrotingsposten die gerelateerd zijn aan het MJPO worden binnen de thema's aanleg en instandhouding besproken.
- **NSL**
Eén van de doelstellingen van het NSL is het volgens planning uitvoeren van infrastructurele projecten, wat verband houdt met het thema aanleg. De aanlegcomponent van deze doelstelling wordt binnen het thema aanleg behandeld.
- **MJPG**
Doelstellingen van het MJPG en NSL kunnen gedeeltelijk overlappen: knelpunten op het gebied van luchtkwaliteit kunnen namelijk ook knelpunten wat betreft geluidsoverlast zijn. Maatregelen van beide thema's kunnen in dat geval gecombineerd zijn. Wanneer binnen begrotingsposten sprake is van dergelijke samenloop, geven wij dit in de afzonderlijke thema's aan.

Landelijke taken

Naast de thema's die het onderwerp vormen van deze beleidsdoorlichting, worden er vanuit het Infrastructuurfonds artikel 12 uitgaven gedaan aan landelijke taken, de zogenaamde netwerkgebonden kosten (Infrastructuurfonds artikel 12.06). Het gaat hier om uitgaven aan het apparaat van RWS en gecentraliseerde taken binnen RWS in het kader van het gehele hoofdwegennet. De gecentraliseerde taken zijn bijvoorbeeld het verzamelen van basisinformatie, het onderhouden van ICT-systemen, het inspecteren van het areaal en de ontwikkeling van kennis en innovatie. Een deel van de landelijke taken zijn toe te schrijven aan specifieke thema's, zoals verkeersmanagement en beheer en onderhoud. Dit is echter niet mogelijk voor de gehele uitgavenpost. Om die reden geven we de uitgaven aan de landelijke taken niet per thema weer, maar presenteren we dit als een afzonderlijk onderdeel.

Post	2011	2012	2013	2014	2015
12.06.01 Apparaatsuitgaven RWS	387.073	383.570	381.576	355.573	345.456
12.06.02 Overige Netwerkgebonden kosten	59.797	55.272	55.268	52.384	97.133
<i>waarvan Basisinformatie hoofdwegennet</i>	<i>15.105</i>	<i>13.224</i>	<i>12.652</i>	<i>11.382</i>	<i>11.767</i>
<i>waarvan Sectorspecifieke ICT</i>	<i>23.987</i>	<i>23.596</i>	<i>26.065</i>	<i>25.989</i>	<i>35.989</i>
<i>waarvan Kennisontwikkeling en innovatie</i>	<i>7.410</i>	<i>7.650</i>	<i>5.647</i>	<i>4.408</i>	<i>4.698</i>
<i>waarvan Aanleg HWN</i>	<i>13.295</i>	<i>10.802</i>	<i>10.904</i>	<i>10.605</i>	<i>11.192</i>
<i>waarvan Landelijke taken verkeersmanagement*</i>					<i>17.235</i>
<i>waarvan Landelijke taken beheer en onderhoud*</i>					<i>16.252</i>
Totaal	446.870	438.842	436.844	407.957	442.589

Tabel 2: Uitgaven aan landelijke taken hoofdwegennet (bedragen x 1.000)

* De uitgaven aan landelijke taken voor verkeersmanagement en beheer en onderhoud vielen tot 2015 onder de artikelonderdelen 12.01 Verkeersmanagement en 12.02 Beheer, onderhoud en vervanging.

3.3 Verantwoording van uitgaven

RPE 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Binnen dit begrotingsartikel vindt een aantal vormen van financiering plaats, waarbij verschillende vormen van verantwoording zijn ingericht.

Subsidies

Subsidies van het ministerie van IenM moeten voldoen aan wettelijke voorschriften op basis van de Kaderwet subsidies IenM en het kaderbesluit subsidies IenM. Deze wetten stellen een aantal inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden aan het subsidiëren van projecten en instellingen. De belangrijkste daarvan zijn:

- De Minister verstrekt alleen subsidies die passen in zijn beleid,¹² of die aansluiten bij de begrotingsstaat van het ministerie.¹³
- Alleen kosten die direct verband houden met de uitvoering van subsidiabele activiteiten kunnen vergoed worden.¹⁴
- De aanvrager is verplicht vooraf een begroting en activiteitenplan op te stellen waarin ook de doelstellingen zijn beschreven.¹⁵ Achteraf legt de aanvrager verantwoording af over de activiteiten en de realisatie van de doelstellingen.¹⁶

Alle afzonderlijke subsidieregelingen die invulling geven aan subsidieverstrekking onder HXII artikel 14 hebben bovengenoemde kaderwet of kaderbesluit als grondslag.

Opdrachten

De Minister van IenM verstrekt tevens opdrachten die ten laste van dit begrotingsartikel komen. Dit betreft in de regel concreet afgebakende producten of dienstverlening waarover separate afspraken worden gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn de 'BOB' campagnes in het kader van verkeersveiligheid of het programma 'Beter benutten.' De Minister van IenM volgt hierbij de algemene inkoopvoorwaarden van het Rijk.¹⁷

Bijdragen aan agentschap

Binnen dit begrotingsartikel is op twee onderdelen een bijdrage aan RWS opgenomen. RWS is een agentschap en legt conform de Regeling Agentschappen verantwoording af over haar functioneren en de bestede middelen. Ook in de beleidsartikelen 11, 13 en 15 tot en met 22 van HXII zijn bijdragen aan RWS opgenomen.

¹² Dit omvat infrastructuur, milieubeheer, luchtvaart en luchtverkeer, ruimtelijke ordening, scheepvaart en maritieme zaken, verkeer en vervoer, water (Kaderwet subsidies IenM, artikel 3, eerste lid)

¹³ Kaderwet subsidies IenM, artikel 3, tweede lid

¹⁴ Kaderbesluit subsidies IenM, artikel 6, eerste lid

¹⁵ Id., artikel 10

¹⁶ Id., artikel 17

¹⁷ Zie Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten (ARVODI)

4 Aanleg

RPE 1: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

In dit hoofdstuk behandelen we de instrumenten die binnen het thema aanleg worden ingezet. Anders dan de kosten voor het ontwikkelen van het beleid, zijn de voorbereidings- en uitvoeringskosten voor aanleg niet opgenomen in artikel 14 van de begroting, maar in artikel 12 van het infrastructuurfonds. Desalniettemin worden de uitvoeringskosten gezien hun beleidsmatige verbondenheid met artikel 14 wel in deze beleidsdoorlichting meegenomen. Begrotingstechnisch worden de uitvoeringskosten verantwoord in begrotingsbijlage A van de Rijksbegroting, die gaat over het Infrastructuurfonds.¹⁸ Voor wegen gaat het specifiek om artikel 12 van het Infrastructuurfonds.

De beleidsdoorlichting binnen dit thema omvat de periode 2011 tot en met 2015, waarin de Minister van IenM activiteiten op het gebied van aanleg gefinancierd heeft. Deze activiteiten en de bijbehorende looptijd zijn in de onderstaande Tabel 3 inzichtelijk gemaakt.

Uitgaven	Periode van onderzoek				
	2011	2012	2013	2014	2015
12.03.01					
Uitvoering tracéprojecten	✓	✓	✓	✓	✓
Overige maatregelen	✓	✓	✓	✓	✓
Planstudies na Tracébesluit	✓	✓			
Servicepakket Meer Veilig-1	✓				
Servicepakket Meer Veilig-2		✓	✓	✓	
Servicepakket Meer Veilig-3					✓
Maatregelenpakket verzorgingsplaatsen			✓	✓	✓
Meer kwaliteit leefomgeving			✓	✓	✓
12.03.02					
Verkenningen en planuitwerkingen			✓	✓	✓
12.04					
DBFM(O)	✓	✓	✓	✓	✓
12.06					
Netwerkgebonden kosten Hoofdwegenet	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 3: Overzicht periode van onderzoek per instrument

¹⁸ Begrotingsstaat A wordt via artikel 26 van de begroting I&M gevoed.

4.1 Aanleiding

RPE 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor het aanleggen van de weginfrastructuur gaat ver terug. Met de opkomst van de auto als vervoersmiddel en de invloed ervan op de toename van de mobiliteit in de eerste helft van de 20^e eeuw, verschoven ook de prioriteiten in het overheidsbeleid naar het wegennet.¹⁹ Deze ontwikkeling culmineerde in 1966 in het opstellen van het Structuurschema Hoofdwegennet (onderdeel van de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland).²⁰ Dit document bevatte een eerste totaalvisie van de overheid op het vervoer over het (hoofd)wegennet.

Het beleid omtrent het wegennet heeft daarna meerdere vervolgen gekregen: eerst in 1977 middels het Eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-1)¹⁹ en daarna in 1988, onder invloed van gewijzigde politieke en economische omstandigheden in combinatie met technologische ontwikkelingen, met het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2)²¹. In het SVV-2 werd het accent van het beleid verlegd van het aanleggen van nieuwe verbindingen naar het verbeteren van bestaande verbindingen en de geavanceerde beheersing van het verkeer, een accent dat in het daaropvolgende kaderdocument, de Nota Mobiliteit, deels weer teruggedraaid werd. In het SVV-2 waren de beleidskeuzes gericht op een beperking van de verkeersgroei. Ook werd er prioriteit gegeven aan zakelijk verkeer en goederenvervoer over de weg om zo de maatschappelijke en vooral economische processen te faciliteren. Het spoorwegennet moest uitkomst bieden voor andersoortig verkeer, zoals verkeer met recreatieve doelstellingen.

In 2005 werd SVV-2 opgevolgd door de Nota Mobiliteit.²² In dit kaderdocument zijn de voornaamste doelstellingen en ambities opgenomen voor de aanleg van de wegen die in deze beleidsdoorlichting centraal staan. Ten eerste betreft dit de doelstelling van een betrouwbare reistijd.²³ Deze is vastgesteld op 95% in 2020. Ten tweede gaat het om een doelstelling gericht op een acceptabele reistijd, waarbij de opgenomen streefwaarden geen garantienormen waren.²⁴ Deze ambities van het Rijk werden nog steeds gehanteerd als de 'norm' bij de afweging rond investeringen in de periode 2011-2015. In de Nota Mobiliteit zijn aanvullend ook indicatoren geformuleerd voor verkeersveiligheid, die een relatie hebben met de aanleg van wegen. Deze komen in hoofdstuk 8 aan bod.

In paragraaf 4.3 en 4.4 vergelijken we de doelstellingen en ambities uit de Nota Mobiliteit met de huidige realisatiecijfers. In combinatie met enkele aanvullende kengetallen trekken we op basis hiervan conclusies over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid en doelmatigheid van de bestede middelen.

¹⁹ Kamerstukken II TK 1976-1977, 14 390 nr. 2 (Beleidskaders; Structuurschema Verkeer en Vervoer)

²⁰ Kamerstukken TK 1966-1967, 8832 nr. 1 (Beleidskaders; Structuurschema voor het Nederlandse Hoofdwegennet 1966)

²¹ Kamerstukken II 1988-1989, 20 922 nr. 1 (Beleidskaders; Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer)

²² Kamerstukken II 2004-2005, 29 644 nr. 13 (Beleidskaders; Nota Mobiliteit)

²³ De reistijd is 'betrouwbaar' indien de marge van 20% (bij afstanden groter dan 50 km) of 10 minuten bij kleinere afstanden niet wordt overschreden. De streefwaarde van 95% betekent in dit geval dat de reiziger in 95% van de gevallen binnen de gestelde marges zijn reis moet kunnen afleggen.

²⁴ Voor snelwegen tussen de steden is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal anderhalf keer zo lang als buiten de spits. Op snelwegen rond de steden en op niet-autosnelwegen die onderdeel zijn van het hoofdwegennet, is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal twee keer zo lang als buiten de spits.

De ambities van het actuele vervoersbeleid zijn opgenomen in de in 2012 aangenomen Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).²⁵ Volgens de SVIR dient het Rijk te investeren in projecten die bijdragen aan een betere bereikbaarheid van de gebieden met de grootste economische verdien capaciteit, om zodoende de positie van Nederland in de top 10 van meest concurrerende landen ter wereld vast te houden. De SVIR laat in de uitvoering geen grote trendbreuk zien ten opzichte van de Nota Mobiliteit uit 2005. De in de Nota Mobiliteit geformuleerde doelen en streefwaarden voor een vlotte reistijd bleven van kracht.

In 2013 heeft de Minister van I&M de aanpak 'Meer Bereiken' gelanceerd.²⁶ Deze brede aanpak is bedoeld om de mobiliteits- en bereikbaarheidsproblemen op een alternatieve werkwijze op te lossen om daarmee de hoge kwaliteit, veiligheid en bereikbaarheid ook in de toekomst te borgen. 'Meer Bereiken' is een aanpak, waarmee de doelstellingen zoals geformuleerd binnen het SVIR gerealiseerd dienen te worden. Nieuw binnen deze aanpak is, dat er naast het bereikbaarheidsknelpunt ook wordt gekeken naar de samenhang met andere (ruimtelijke) opgaven, zoals bijvoorbeeld woningbouw, leefbaarheid, duurzaamheid en natuur. Daarnaast geeft het Rijk in de SVIR aan dat het op een gelijkwaardige basis samen wil optrekken met de regio en het bedrijfsleven. In 2014 is deze aanpak onderdeel geworden van de vernieuwingen van het MIRT.

Uit de beleidstheorie blijkt het streven van de overheid om steeds weer aan te sluiten bij de maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen die bepalend zijn voor de mobiliteitsbehoefte. De veranderende omstandigheden vragen hierbij om een adaptief vervoersbeleid, waaronder ook het beleid ten aanzien van de aanleg van het hoofdwegenet. De aanleiding en achtergrond voor dit beleid is nog steeds actueel. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de cijfers van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), waarin een stijging wordt verwacht van het verkeer en daardoor een stijging van het reistijdverlies.²⁷

4.2 Ingezette instrumenten en financiering

Voor de beleidsdoorlichting binnen het thema aanleg geldt de methodologische beperking, dat aanlegprojecten een lange doorlooptijd kennen. Daar waar deze doorlichting zich beperkt tot een periode van vijf jaar, behelst het proces van beleid via verkenning en planuitwerking tot realisatie van wegen gemiddeld een langere periode. Gezien deze omstandigheid hebben we de keuze gemaakt om de in de doorlichtingsperiode afgeronde aanlegprojecten als vertrekpunt te nemen voor de doorlichting. Praktisch betekent dit dat we de doeltreffendheid en doelmatigheid voor het thema aanleg bepalen door de blik te richten op de projecten, waarvan het budget is uitgegeven in de periode 2011-2015 en waarbinnen de betreffende wegen uiterlijk eind 2015 zijn opengesteld. Het beleid dat hieraan ten grondslag ligt (dat werd gehanteerd ten tijde van het besluit tot aanleg), dateert van voor de evaluatieperiode.

4.2.1 Begroting artikel 14

Zoals hierboven al genoemd omvat het thema aanleg instrumenten die op artikel 14 van het begrotingshoofdstuk XII en artikel 12 van het Infrastructuurfonds zijn begroot. De instrumenten binnen artikel 14 zijn beperkt in aantal en omvang. Het betreft hier

²⁵ Kamerstukken I/II 2011-2012, 32 660 nr. 51 (Beleidskaders; Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte)

²⁶ Meer Bereiken, Anders kijken, Anders denken, Anders doen (2013)

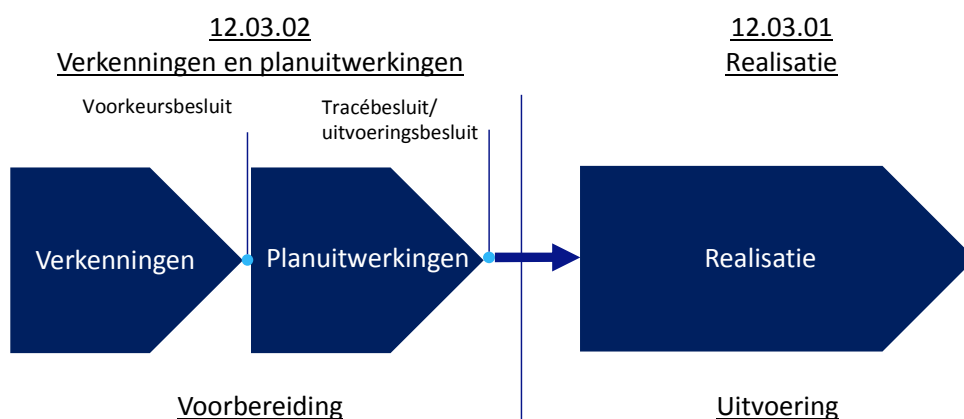
²⁷ Mobiliteitsbeeld 2016 van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

voornamelijk het uitvoeren van onderzoeken ten behoeve van beleidsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de SVIR. De feitelijke investeringen in de aanleg van wegen is opgenomen in artikel 12 (en meer precies op artikel 12.03) van het Infrastructuurfonds.

4.2.2 Infrastructuurfonds artikel 12

Artikel 12.03 Aanleg

Het artikelonderdeel 12.03 Aanleg bestaat uit de twee subartikelonderdelen Realisatie 12.03.01 en Verkenningen & Planuitwerkingen 12.03.02. De onderlinge relatie is schematisch weergegeven in figuur 3. Alle werkzaamheden die als voorbereiding op de realisatie gekarakteriseerd kunnen worden en gedefinieerd zijn als werkzaamheden die voorafgaand aan een uitvoeringsbesluit plaatsvinden, staan op post 12.03.02. Zolang er nog geen uitvoeringsbesluit is genomen, worden de gehele projectkosten (ook de kosten voor de uitvoering) op dit artikel begroot. Het bedrag op deze post betreft dan ook reserveringen voor nog uit te voeren wegenprojecten. Nadat het uitvoeringsbesluit is genomen, wordt het overige deel van het budget (dit betreffen alleen de uitvoeringskosten, aangezien de voorbereidingskosten al gefinancierd zijn) voor het project overgeheveld naar post 12.03.01, waarop de daadwerkelijke uitgaven aan het wegenproject worden verantwoord.



Figuur 3: Schema inhoudelijke samenhang begrotingsposten

Subartikel Realisatie (12.03.01)

In de afweging of een project wel of niet wordt uitgevoerd wordt uitgegaan van de mate waarin het bijdraagt aan het oplossen van een knelpunt. Op het moment dat er een besluit genomen is over de aanleg van een project, wordt dit project opgenomen in het MIRT projectenboek. Dit vormt het vertrekpunt voor de realisatie van aanlegprojecten die als doel hebben het gewenste niveau van mobiliteit te faciliteren en een betrouwbaar netwerk te realiseren met betrouwbare reistijden. Binnen het realisatieartikel wordt een onderscheid gemaakt tussen *projecten en overige maatregelen*:

- De projecten zijn uitgesplitst naar MIRT-gebied.²⁸ Deze worden al dan niet uitgevoerd middels de spoedaanpak. Ook programma's en overkoepelende activiteiten, zoals het programma 130 km/u, het programma aansluitingen en de Quick Wins Wegen ZSM 1 + 2, vormen onderdeel van projecten. Een overzicht van de opengestelde projecten in het tijdsbestek dat in het kader van deze beleidsdoorlichting wordt onderzocht, is te vinden in Bijlage 3: Projecten 2011-2015

²⁸ Een afgebakend gebied waarbinnen de Rijksoverheid samen met de provincies en gemeenten bekijkt hoe de schaarse ruimte in Nederland het beste ingericht kan worden.

De overige maatregelen vallen uiteen in een viertal activiteiten:

- Planstudies na tracébesluiten:
 - In de begroting van 2011 en 2012 zijn deze maatregelen onderdeel van de post aanleg binnen het infrastructuurfonds. Vanaf 2013 komen deze maatregelen niet meer voor. Het betreft een post waarop projecten werden begroot, waarvan het Tracébesluit al wel door de minister is genomen, maar het uitvoeringsbesluit (het besluit dat intern binnen het ministerie van IenM genomen moet worden) nog niet. Pas na het nemen van dit uitvoeringsbesluit werden de budgetten overgeheveld naar het RWS-onderdeel van de begroting (zie figuur 4). Vanaf 2013 is besloten dit onderscheid niet meer te maken, omdat dit nauwelijks extra relevante informatie oplevert voor de Tweede Kamer.
- Servicepakketten Meer Veilig 1, 2 en 3:
 - De servicepakketten Meer Veilig-1, 2 en 3 voorzien in de aanleg van veiligheid verhogende maatregelen waaronder de aanleg van rotondes, geleiderail en het aanpassen van de belijning. Dit pakket bestaat uit een aantal vooraf bepaalde verbeterpunten. Pakket 1 richtte zich met name op de N-wegen en liep van 2007 t/m 2011. Van 2012 tot 2014 liep Meer Veilig-2 en vanaf 2015 en verder Meer Veilig-3. De pakketten 2 en 3 beslaan het gehele rijkswegennet. Voor de jaren 2011 en 2012 werden deze pakketten gefinancierd via Beheer en Onderhoud (12.02) (zie hoofdstuk 5) en sinds 2013 via het Aanleg-artikel (12.03).
- Maatregelenpakket verzorgingsplaatsen:
 - Met het maatregelenpakket verzorgingsplaatsen worden de meest acute kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten op verzorgingsplaatsen opgepakt langs (inter)nationale vrachtcorridors. Er worden 300 extra parkeerplaatsen gerealiseerd, 400 parkeerplaatsen meerjarig verhuurd, 40 verzorgingsplaatsen ondergaan structurele kwaliteitsverbetering en er wordt onderzoek gedaan naar de commerciële exploitatie van solitaire verzorgingsplaatsen. Dit maatregelenpakket loopt sinds 2013. Vanaf de begroting 2014 staat het maatregelenpakket in de toelichting van artikel 12.03.01 Realisatie Aanleg.
- Servicepakket Meer Kwaliteit Leefomgeving:
 - Met het servicepakket Meer Kwaliteit Leefomgeving wordt een bijdrage geleverd aan het meerjarenprogramma ontsnippering (MJPO). Voorbeelden van projecten in het kader van ontsnippering zijn het aanleggen van een ecoduct of een dassentunnel. Hiermee worden twee natuurgebieden met elkaar verbonden. Dit programma loopt gedurende de gehele onderzoeksperiode, maar is in 2011 en 2012 begroot op het onderdeel Beheer en Onderhoud (12.02) van het Infrastructuurfonds en vanaf 2013 op het onderdeel Aanleg (12.03). De verantwoording van het MJPO zal plaatsvinden op het eigen thema zoals verwoord in hoofdstuk 9.

Uitvoeringsmogelijkheden

Binnen de huidige beleidskaders bestaan er verschillende mogelijkheden om de uitvoering van projecten vorm te geven. In de procedure voor een aanlegproject is er een verschil tussen een tracéwetprocedure met of zonder structuurvisie. Deze aanpakken verschillen in aanpak en doorlooptijd, en kennen specifieke criteria waar een project aan moet voldoen.

Tracéwetprocedure

Bij de Tracéwetprocedure dienen er zeven stappen doorlopen te worden alvorens een weg wordt aangelegd of aangepast. In stap 1 wordt een startbeslissing genomen op basis van de aanwezigheid van een bestaand probleem of de verwachting van een toekomstig probleem. In het vervolg van het traject wordt in stap 2 een verkenning uitgevoerd om het probleem en de mogelijke oplossingen in kaart te brengen. Stap 3 behelst de voorkeursbeslissing die vervolgens, bij een uitgebreide procedure (uitgebreide procedure is met structuurvisie, de

voorkeursbeslissing is dan onderdeel van de structuurvisie), ook ter inzage en inspraak wordt gelegd. Daarna wordt in stap 4 een ontwerp-tracébesluit genomen en kan er afhankelijk van de procedure gereageerd worden. Na het verwerken van alle reactie wordt in stap 5 het Tracébesluit genomen waartegen een beroepsprocedure gestart kan worden. Zodra ook dit afgehandeld is, en het besluit niet is vernietigd, kan in stap 6 de realisatie plaatsvinden waarna in stap 7 een evaluatie en opleveringstoets het sluitstuk van de procedure vormen. In figuur 3 op pagina 27 is deze procedure te herkennen. Stap 2-3 vormen de verkenningen fase, stap 4-5 de planuitwerking en stap 6 de realisatie.

Binnen de Tracéwetprocedure zijn er twee varianten mogelijk afhankelijk van de aard van de gekozen oplossing. Indien er sprake is van de aanleg of uitbreiding van een hoofdweg met meer dan twee rijstroken is de uitgebreide procedure van toepassing. Voor andere aanpassingen volstaat de reguliere procedure. Het verschil tussen beide procedures betreft het aantal momenten dat burgers of instellingen inspraak kunnen hebben in de gekozen oplossingen.

Spoedaanpak

In het strategisch akkoord 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken' uit 2002 werd de basis gelegd voor de Spoedwetgeving (ZSM 1 en 2). Voor verdere economische groei werden versnelde goede bereikbaarheid en ontsluiting als essentieel gezien. Om de verbredingen en verbindingen versneld en vereenvoudigd te kunnen realiseren, trad in 2003 de Spoedwet Wegverbreding in werking. In vergelijking met de Tracéwet, die normaal moet worden gevolgd voor wegverbredingsprojecten, zijn de procedures om wegen aan te passen aanmerkelijk vereenvoudigd en ingekort. Het doel was een winst van ruim twee jaar te boeken ten opzichte van de normale procedure door:

- het terugbrengen van het aantal fasen in de besluitvorming
- het stellen van kortere termijnen voor overheid, burger en rechter
- een strakkere coördinatie tussen wegaanpassingsbesluiten en de uitvoeringsbesluiten
- het toetsen van de beroepen tegen het wegaanpassingsbesluit in één zitting van de Raad van State.

De Spoedwet had betrekking op twee categorieën van projecten:

- Projecten die reeds in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) zijn opgenomen, waarvan de besluitvormingsprocedures dient te worden versneld (hoofdzakelijk spitsstroken en plusstroken)
- Nieuwe projecten die niet in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) waren opgenomen (hoofdzakelijk spitsstroken).

Beter Benutten

Het programma Beter Benutten is opgezet om innovatief met mobiliteitsvraagstukken om te gaan. Dit programma heeft tot doel om door middel van aanbod en vraagmaatregelen de verkeerscongestie tijdens de spitsuren te beperken. Dit door de beschikbare capaciteit van infrastructurele netwerken in te zetten (aanbodmaatregelen), onder andere door de aanleg van een beperkt aantal verbindingen. Door reizigers en vervoerders beter in staat te stellen om effectieve keuzes te maken daar waar het gaat om het weggebruik streeft het programma aanvullend ook een verbetering van de spreiding van verkeer na (vraagmaatregelen). Het inzetten van beide categorieën van maatregelen moet leiden tot een optimaler gebruik van de infrastructuur.

De aanbodmaatregelen zijn de maatregelen die in principe onder het thema aanleg vallen. Omdat deze echter in samenhang met de vraagmaatregelen binnen het programma Beter

Benutten worden uitgevoerd, gaan we hier in dit hoofdstuk niet verder op in. In hoofdstuk 8 behandelen we het programma Beter Benutten als apart thema.

Contractvormen

Naast de verschillen in procedure zijn er voor aanlegprojecten meerdere contractvormen mogelijk, waarmee de afspraken tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer worden vastgelegd. In deze beleidsdoorlichting worden reguliere contracten en in het bijzonder DBFM contracten onderzocht. In bijlage 3 is een uitsplitsing gemaakt naar de verschillende procedures en contractvormen voor de in deze beleidsdoorlichting relevante projecten.

Reguliere contracten

De term reguliere contracten wordt in dit onderzoek gebruikt om een onderscheid te maken tussen DBFM(O) en overige contracten. De term reguliere contracten is echter niet beperkt tot één contractvorm. Onder de noemer reguliere contracten verstaan we:

- Design en Construct-contracten: hierbij is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor het ontwerp en de aanleg van een project. Meestal gebruikt bij aanleg en grote variabele onderhoudsprojecten.
- Engineering en Construct-contracten: als opdrachtnemer ben je verantwoordelijk voor het op orde brengen en goed laten functioneren van bestaande objecten en systemen, meestal gebruikt voor variabel onderhoud van wegen en kunstwerken.
- Prestatiecontracten: dit zijn contracten die gebruikt worden voor meerjarig onderhoud waarbij de opdrachtnemer moet zorgen dat het project gedurende de looptijd aan een aantal vooraf gestelde doelen blijft voldoen.

In het vervolg van dit onderzoek diepen we de verschillen tussen deze contracten niet verder uit, maar focussen we vooral op het verschil met een DBFM(O)-constructie.

DBFM(O)-contract

DBFM(O)²⁹, hetgeen staat voor Design, Build, Finance and Maintain (and Operate), is een geïntegreerde contractvorm, waarbij de opdrachtnemer de verantwoordelijkheid heeft voor het ontwerp, de uitvoering, de financiering en het onderhoud (en de exploitatie) van een bepaald object over een vooraf vastgestelde periode.

Gedurende deze periode ontvangt de opdrachtnemer vanaf de openstelling van een weg een periodieke betaling in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding. Bij een wegverbreding gaat het om een beschikbaarheidsvergoeding tijdens de aanlegfase, omdat een deel van het object gedurende deze periode in gebruik is. Deze vergoeding is afhankelijk van de mate van beschikbaarheid gedurende de looptijd. Indien de beschikbaarheid van de weg om een bepaalde reden minder is dan vooraf afgesproken (bijvoorbeeld als gevolg van herstelwerkzaamheden), vermindert ook de bijdrage. Dit in tegenstelling tot de klassieke situatie waarin de laatste betaling na de openstelling plaatsvindt. De voordelen zoals deze verwacht worden, zijn:

- Het mogelijk kunnen bereiken van voordelen in prijs en/of kwaliteit doordat de planning van het ontwerp, de bouw en het onderhoud op elkaar kunnen worden afgestemd
- Het mogelijk verkleinen van de kans op eventuele fouten omdat het afstemmen tussen de verschillende fases de verantwoordelijkheid is van één partij

²⁹ In deze beleidsdoorlichting spreken we van DBFM(O) contracten terwijl in de praktijk de contracten die afgesloten worden voor de aanleg en instandhouding van wegen DBFM contracten behelzen. Van exploitatie is geen sprake. Aangezien de naam DBFM(O) ook gebruikt wordt in de voortgangsrapportages hebben we deze term aangehouden in deze beleidsdoorlichting.

- Het belang van een goede realisatie is voor de opdrachtnemer van even groot belang als voor de opdrachtgever. Immers een gebrekkig resultaat levert een verminderde of geen betaling op. Daarnaast treedt de financier als ‘waakhond’ op en zal de financier er op toezien dat de opdrachtnemer naar tevredenheid acteert.
- Er ontstaat waarschijnlijk meer ruimte voor de kerntaken omdat de opdrachtgever verschillende taken uitbesteedt.

Daarnaast zorgt een DBFM(O)-contract ervoor dat uitgaven gespreid worden over een langere periode, waardoor er meer ruimte in een gegeven jaar is om projecten op te starten.

Voordat de keuze voor een DBFM(O)-contract wordt gemaakt, dient een project aan een aantal voorwaarden te voldoen. Allereerst moet het project in het MIRT zijn opgenomen en een budget hebben van minimaal € 60 miljoen. Voor een project dat hieraan voldoet moet aanvullend een verplichte public-private comparator (PPC) worden uitgevoerd, die de meerwaarde van verschillende contractvormen in tijd en geld bepaalt. Indien vervolgens voor een DBFM(O)-contract wordt gekozen, dient er ook een public-sector comparator (PSC) plaats te vinden. Deze PSC is een vergelijkingsmethode die de totale kosten gedurende de levenscyclus van de publieke variant inzichtelijk maakt en waarmee duidelijk wordt wat een project gekost zou hebben indien de overheid het in eigen beheer zou uitvoeren.

Binnen DBFM(O)-contracten zijn opdrachtnemers ook verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van wegen. In hoofdstuk 5 Beheer en Onderhoud behandelen we het thema onderhoud. Een deel van de uitgaven aan onderhoud wordt meegenomen in dit hoofdstuk, daar een deel van de uitgaven aan onderhoud gedaan worden via DBFM(O)-contracten en dus verwerkt zijn in de uitgaven aan DBFM(O)-contracten.

Tot slot, hoewel de werkzaamheden binnen DBFM(O)-contracten hetzelfde zijn als bij overige aanlegprojecten, worden DBFM(O)-projecten vanuit een ander sub-artikel van het Infrastructuurfonds gefinancierd. DBFM(O)-projecten staan vermeld op artikel 12.04: Geïntegreerde contracten/PPS.

Sub-artikel Verkenningen en planuitwerkingen (12.03.02)

Binnen het Infrastructuurfonds worden naast de realisatie ook uitgaven gedaan ten behoeve van MIRT-onderzoeken, verkenningen en planuitwerkingen. De relatie tussen dit sub-artikel en het sub-artikel Realisatie is eerder reeds uitgelegd.

De bedragen die op dit sub-artikel worden begroot, bestaan voor een groot deel uit de volledige projectkosten (zowel de voorbereidingen als ook de realisatie). Het betreft een reservering voor een mogelijk uit te voeren project. De uitgaven worden onderverdeeld in een drietal categorieën: verplicht, gebonden en bestemd. Deze onderverdeling geeft de mate van verplichting aan waarbij de categorie verplicht een juridische status heeft en bestemd ‘slechts’ een ambitie is.³⁰

Binnen dit sub-artikel zijn er ook uitgaven begroot ten behoeve van NSL en MJPG. Delen van deze budgetten kunnen aangewend worden voor het oplossen van bestaande knelpunten op het gebied van lucht en geluid tegelijk met de realisatie van aanlegprojecten. Daarmee worden de doelstellingen van NSL en MJPG onderdeel gemaakt van de realisatie van nieuwe wegen en wordt geborgd dat deze programma’s worden uitgevoerd. De omvang van de

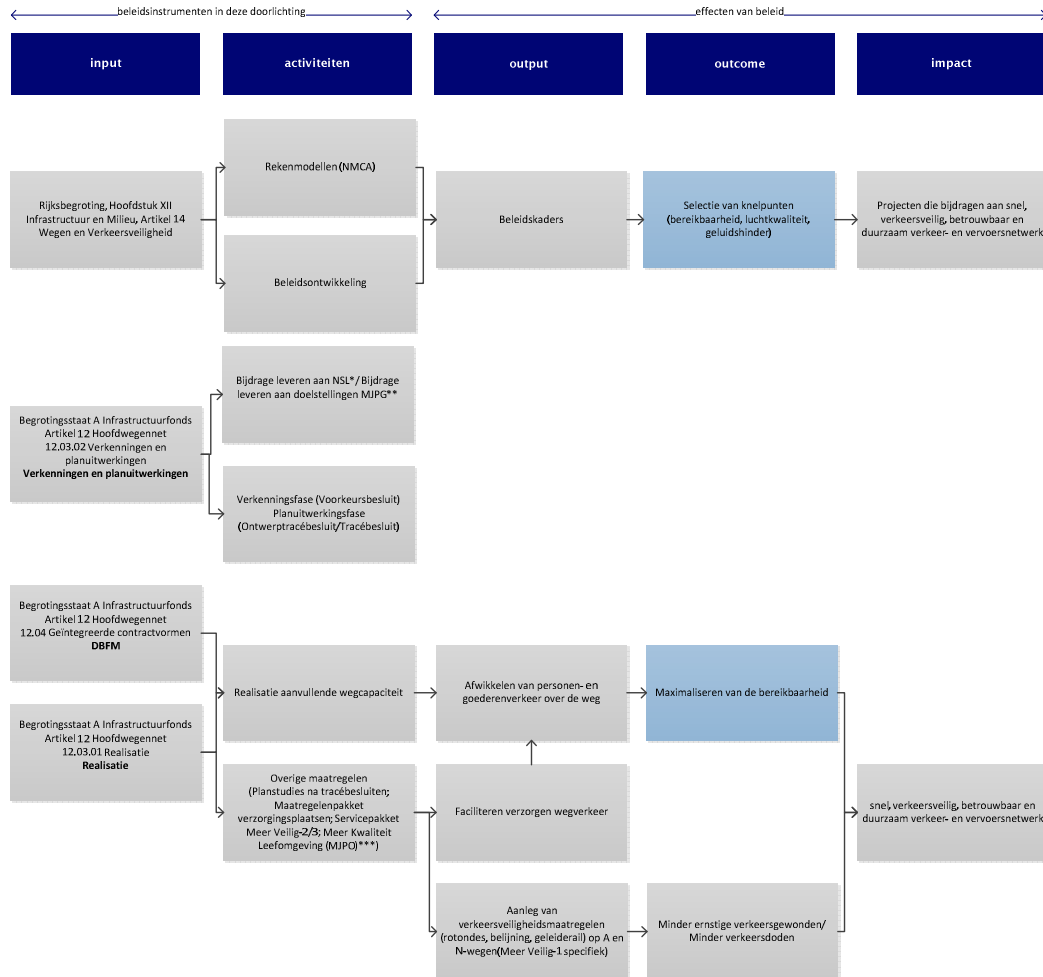
³⁰ Vanaf de begroting 2017 zullen deze termen vervangen worden en zal alleen nog aangegeven worden of een project al een juridische status heeft of niet.

*/** Deze uitgaven worden verder niet uitgewerkt binnen deze doelenboom maar komen aan de orde in de separate hoofdstukken aangaande het onderwerp.

budgetten gedurende de periode 2011-2015 bedraagt voor NSL ongeveer € 196 miljoen en voor MJPG ongeveer € 26 miljoen. De inhoudelijke bespreking en verantwoording vindt plaats in respectievelijk hoofdstuk 10 en hoofdstuk 11 van deze beleidsdoorlichting.

Doelenboom

Onderstaand schema geeft de samenhang en beoogde werking van de instrumenten van het ministerie van IenM op het thema aanleg weer.



Figuur 4: Overzicht van de instrumenten m.b.t. aanleg

De bijdragen in het kader van MJPO, MJPG en NSL worden in deze doelenboom niet verder uitgewerkt. Deze uitwerking is terug te vinden in de inhoudelijke hoofdstukken over deze thema's. Aangezien de doelenboom géén processtappen weergeeft is er geen verbinding gemaakt tussen 'Verkenningen en Planuitwerkingen' en 'Realisatie aanvullende wegcapaciteit'. Zoals in figuur 3 aangegeven is deze verbinding er in werkelijkheid wel.

Tabel 4 geeft een overzicht van de uitgaven op begrotingsartikel 14 van hoofdstuk XII en artikel 12 van het Infrastructuurfonds in de periode 2011 tot en met 2015 op het thema (x € 1.000).

RPE 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Uitgaven Aanleg (x € 1.000)						
Instrument	2011	2012	2013	2014	2015	Cumulatieve uitgaven
<i>Begroting ministerie van I&M, art. 14</i>						
Beleidsontwikkeling ³¹	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.	P.M.
<i>Infrastructuurfonds, art. 12</i>						
12.03.01	1.395.555	1.271.922	1.052.835	822.267	600.289	5.119.082
Uitvoering tracéprojecten	1.317.807	1.232.128	998.323	770.890	520.510	4.839.658
Overige maatregelen:						
- Planstudies na Tracébesluit	15.634	9.621	21.233	44.559	47.872	138.919
- Servicepakket Meer Veilig-1	0	0	0	0	0	0
- Servicepakket Meer Veilig-2	5.064	20.316	27.029	0	0	52.409
- Servicepakket Meer Veilig-3	0	0	0	0	6.575	6.575
- Maatregelen verzorgingsplaatsen	0	0	4.275	5.444	5.080	14.799
- Meer kwaliteit leefomgeving	57.050	9.857	1.975	1.374	20.252	90.508
12.03.02	41.885	33.062	5.460	9.264	17.999	107.670
Verkenningen en planuitwerkingen	41.885	33.062	5.460	9.264	17.999	107.670
12.04	374.846	335.772	412.956	601.189	655.822	2.380.585
DBFM(O)	374.846	335.772	412.956	601.189	655.822	2.380.585

Tabel 4: Overzicht van de uitgaven m.b.t. aanleg

4.3 Inzicht in effecten van beleid

Het vertrekpunt voor deze beleidsdoorlichting is de Nota Mobiliteit uit 2005 en de daarin opgenomen doelstellingen voor de betrouwbaarheid van de reistijd en de streefwaarde voor de reistijd in de spits. Gezien de samenhang van deze indicatoren met andere ontwikkelingen, waaronder het aantal voertuigkilometers op het hoofdwegennet, presenteren we in de beschrijving van de effecten ook een aantal andere indicatoren en nemen we deze effecten ook mee in de bepaling van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

³¹ Uit de financiële reeksen van art. 14 waren de kosten voor het thema Aanleg niet uit te splitsen. Om die reden is ervoor gekozen deze posten als p.m. te noteren.

Voor het thema DBFM(O) is de afspraak gemaakt dat we deze verwerken binnen het thema Aanleg. Het effect van DBFM(O)-projecten op de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit is op basis van de huidige beschikbare bronnen niet te bepalen. Ten aanzien van DBFM(O) richten we ons daarom op de meerwaarde die het gebruik van de contractvorm DBFM(O) mogelijk realiseert in vergelijking met 'reguliere' projecten.

In de documenten die we aanhalen om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de aanleg van wegen, maken we een onderscheid tussen (1) ex ante en ex post onderzoeken en (2) onderzoeken op netwerk- dan wel projectniveau. Idealiter gebruiken we ex post onderzoeken op netwerkniveau als basis voor onze analyse, omdat deze het meest direct te relateren zijn aan de beleidsdoelen. Er is echter geen dekkend geheel beschikbaar van ex post onderzoeken waaruit de bijdrage van de individuele projecten aan het doelbereik op netwerkniveau blijkt. Er zijn ex post onderzoeken naar doelmatigheid op netwerkniveau, maar deze zijn niet specifiek gericht op de periode van deze beleidsdoorlichting of richten zich alleen op individuele projecten. Publieksrapportages geven alleen inzicht in de ontwikkeling van bepaalde indicatoren en niet van het effect van gevoerd beleid. Er zijn wel ex ante onderzoeken beschikbaar, maar deze richten zich eveneens vooral op individuele projecten en niet op het gehele netwerk.

Het ontbreken van bruikbare onderzoeken om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van aanlegprojecten op netwerkniveau, is in 2010 reeds geconstateerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het KiM³² en is in de Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) 'Flexibiliteit in de infrastructurele planning'³³ herhaald. In dit advies pleiten zij voor gedegen ex post onderzoek om zodoende een betere inschatting voor toekomstige projecten te kunnen maken. Het opstellen van de publieksrapportages is hiervan een uitvloeisel. We constateren dat, met inachtneming van de bovengenoemde kanttekening inzake de publieksrapportages, er meer ex post inzicht is gekomen in de ontwikkeling van specifieke indicatoren maar dat hiermee nog geen uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk zijn. Dit soort onderzoeken zijn vooralsnog niet beschikbaar.

Ondanks het beperkte onderzoeksmateriaal is op basis van de beschikbare informatie toch tot op zekere hoogte inzicht te geven in de doeltreffendheid van het beleid. Op basis van deze bronnen is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de doelmatigheid van het beleid.

In aanvulling op de informatie over de effecten van beleid gaan we in het vervolg van dit hoofdstuk in op de wijze waarop het ministerie van IenM binnen aanlegprojecten stuurt op doeltreffendheid en doelmatigheid. Hiertoe hebben we een beschrijving opgenomen van het proces dat doorlopen wordt en de afwegingen die hierin gemaakt worden.

4.3.1 Bronnen over effecten aanleg in generieke zin

Het door het KiM jaarlijks uitgebrachte Mobiliteitsbeeld geeft uitgebreid inzicht in de ontwikkeling van de mobiliteit in Nederland.³⁴ Elk jaar wordt teruggekeken op een periode van 10 jaar. Voor het thema aanleg zijn vanuit het mobiliteitsbeeld de onderwerpen groei van het autoverkeer, reistijdverlies en betrouwbaarheid relevant.

³² Met de kennis van nu; leren van evalueren. Een casestudy: A5 Verlengde Westrandweg (2010) Planbureau voor de Leefomgeving en KiM

³³ IBO Flexibiliteit in infrastructurele planning, 2016, Ministerie van Financiën

³⁴ Voor deze beleidsdoorlichting zal gebruik gemaakt worden van het Mobiliteitsbeeld 2016. Hierin worden over de gehele onderzoeksperiode de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden zichtbaar gemaakt.

De publieksrapportage Rijkswegennet vormt een aanvulling op het Mobiliteitsbeeld en voorziet in een aantal aanvullende gegevens, waaronder het gebruik van het Rijkswegennet, het reistijdverlies, de cijfermatige ontwikkelingen van de reistijd in de spits (uitgesplitst naar het aantal trajecten per 'wegsoort') en reisbetrouwbaarheid.³⁵ Deze gegevens zijn afgezet tegen het 'basisjaar' 2000, hetgeen in de Nota Mobiliteit ook als basisjaar is aangemerkt.

In de publieksrapportages zijn voor een aantal openstellingen de resulterende reistijdfactoren in beeld gebracht. Deze laten zien dat de openstellingen er in de meeste gevallen toe leiden dat de streefwaarden uit de Nota Mobiliteit bereikt worden. Gezien het beperkte aantal waarnemingen en de kanttekeningen die bij deze waarnemingen te plaatsen zijn, schieten de beschikbare gegevens tekort om representatieve en betrouwbare uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het geheel aan aanlegprojecten dat in deze beleidsdoorlichting centraal staat.³⁶ De beschikbare gegevens kunnen naar de toekomst toe wel een basis bieden voor een structurele monitoring van de effecten van aanlegprojecten (zie paragraaf 4.5).

In aanvulling op de inventarisatie van de doeltreffendheid van de specifieke aanlegprojecten die in deze beleidsdoorlichting centraal staan, hebben we ook de meer generieke bronnen die uitspraken doen over deze doeltreffendheid geanalyseerd. Het gaat hier om een notitie³⁷ en artikel³⁸ opgesteld door het KiM. Hierin wordt het effect van aanlegprojecten op de latente vraag in het wegverkeer beschreven. Het KiM definieert deze latente vraag als de toename van het autogebruik per etmaal op het gehele autowegennet (in aantal afgelegde voertuigkilometers), die ontstaat als gevolg van de uitbreiding van het netwerk. Deze latente vraag is gekwantificeerd over de periode 2000-2014. De beschrijvingen geven zicht op de mate waarin aanlegprojecten bijdragen aan de beleidsdoelstellingen, doordat deze de inherente effecten van aanlegprojecten inzichtelijk maken en daarmee de gemeten ontwikkelingen deels verklaren.

4.3.2 Bronnen over effecten van aanleg via DBFM(O)-contracten

Over de effecten van het gebruik van DBFM(O) zijn er in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken gepubliceerd. In 2011 heeft Rijkswaterstaat de DBFM(O) aanbestedingen voor de A15 Maasvlakte – Vaanplein en de A12 Utrecht Lunetten – Veenendaal geëvalueerd. De Algemene Rekenkamer heeft in 2013 het contractmanagement bij DBFM(O) projecten onderzocht en in 2016 is DBFM(O) als onderdeel van de financieringsactiviteiten publiek-private sector onderzocht in de beleidsdoorlichting van artikel 3 van de begroting van het ministerie van Financiën. Deze onderzoeken gaan in op de werking van het instrument DBFM(O) en niet op de resultaten van de toepassing van DBFM(O) contracten bij aanleg. Aangezien het instrument DBFM(O) een verantwoordelijkheid is van het ministerie van Financiën, valt de werking van het instrument buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. De beschreven onderzoeken maken daarom geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

³⁵ Voor deze beleidsdoorlichting zal gebruik gemaakt worden van de Publieksrapportage Rijkswegennet 3^e periode 2015. Hierin wordt een totaal overzicht geboden van de gehele onderzoeksperiode.

³⁶ Het is onder andere niet bekend wanneer en over welke periode de meting van de reistijdfactor/reistijd uitgevoerd is. Ook de wijze van meten en de grootte van de steekproef zijn niet bekend. Bovendien is onduidelijk hoe de effecten van de deelopenstellingen tijdens de aanleg van een weg zich verhouden tot de totale effecten van een project.

³⁷ De latente vraag in het wegverkeer, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, (2014)

³⁸ Van der Loop, Haaijer, Willigers (2015); Induced demand: New empirical findings and consequences for economic evaluation

Er zijn op dit moment geen onderzoeken beschikbaar waarin een volledig afgerond DBFM(O)-project is geëvalueerd. Doordat DBFM(O) een relatief nieuw instrument is en de doorlooptijd hiervan langjarig (~25 jaar) is, is dit ook niet mogelijk. Er is namelijk nog geen volledig afgerond DBFM(O) project, dat geëvalueerd had kunnen worden. Het zou wel mogelijk moeten kunnen zijn om te bepalen of tussentijdse mijlpalen zijn behaald. Dit vraagt om een gedegen beschrijving van de mijlpaal en een adequaat en objectief monitoringssysteem. Indien hierbij gebruik wordt gemaakt van geobjectiverde criteria zou ook een vergelijking met andere contracten gemaakt kunnen worden.

De Voortgangsrapportage DBFM(O)³⁹ die het ministerie van Financiën iedere twee jaar publiceert, bevat evenwel generieke informatie over de toepassing van het instrument DBFM(O). De verschillende DBFM(O)-projecten zijn uitgesplitst naar soort project en de fase waarin een project zich bevindt. Deze projectbeschrijvingen zijn voorzien van een PPC en een PSC (indien het project zich in de exploitatiefase bevindt) uitkomst, uitgedrukt in een percentage meerwaarde.^{40 41} Deze overzichten in combinatie met de uitgedrukte meerwaarde zijn voor deze beleidsdoorlichting wel relevant en geven een indicatie van het effect van deze DBFM(O)-projecten.

4.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

4.4.1 Effecten van beleid

In de periode 2005-2015 is er volgens het Mobiliteitsbeeld 2016 op het hoofdwegennet sprake geweest van een groei van de afgelegde voertuigkilometers op het hoofdwegennet van 12%. Deze groei manifesteerde zich vooral in de periode tot 2007 en na 2013. In de tussenliggende jaren is het aantal voertuigkilometers stabiel gebleven, met als uitzondering het jaar 2011 waarin een eenmalige stijging van 3% heeft plaatsgevonden. In de periode 2000 – 2015 laten de publieksrapportages een groei van het aantal voertuigkilometer van 22% zien, waarvan ruimt 9% gerealiseerd werd tussen 2010 en 2015. Deze groei van de voertuigkilometers is een gevolg van verschillende exogene ontwikkelingen die de context vormen waarin de hieronder beschreven effecten beschouwd moeten worden.

Uit het Mobiliteitsbeeld wordt verder duidelijk dat het reistijdverlies op het hoofdwegennet in 2015 ten opzichte van 2005 met 1% is verminderd. In deze periode vormden sociaal-economische ontwikkelingen de belangrijkste trigger voor een toename van het reistijdverlies. Als gevolg van deze ontwikkelingen is het reistijdverlies met 48% toegenomen. Tegelijkertijd was in dezelfde periode sprake van een uitbreiding van het hoofdwegennet. Dit heeft geleid tot een daling van het reistijdverlies van 48%. Per saldo is het reistijdverlies licht gedaald.

Ten opzichte van 2008 is het reistijdverlies in 2015 met 22% afgenomen. In de afgelopen jaren is het reistijdverlies weer aanzienlijk toegenomen. In het jaar 2015 bedroeg deze toename 22% ten opzichte van 2014. De belangrijkste factoren voor deze toename zijn

*RPE 12-13:
Beoordeling
doeltreffendheid en
doelmatigheid van
beleid*

³⁹ Voor deze beleidsdoorlichting maken we gebruik van de Voortgangsrapportages 2012, 2014 en 2016/2017.

⁴⁰ In bijlage A van deze voortgangsrapportages wordt onderscheid gemaakt tussen de exploitatiefase, de realisatie en (voorbereiding) aanbestedingsfase en de besluitvormingsfase.

⁴¹ Deze percentages zijn een gevolg van de vergelijking van de kosten bij de verschillende contractvarianten op basis van ervaringen met soortgelijke projecten. Deze percentages zijn daarmee geen exact bepaalde waarde maar geven een verwachting weer.

sociaaleconomische factoren, lokale ontwikkelingen en de ontwikkeling van de brandstofprijs (elk goed voor 4%).

De beschreven effecten zijn terug te vinden in de Tabel 5 en Tabel 6. De in Tabel 5 gepresenteerde waardes laten zien dat de reistijden binnen de zwaarste spitsen in de afgelopen jaren steeds meer binnen de streefwaarden uit de Nota Mobiliteit vallen. De daling in 2015 is hier een uitzondering op. Ook voor andere indicatoren laat 2015 een afwijkend beeld zien. Hieraan lijkt de sterke stijging van het reistijdverlies in 2015 ten grondslag te liggen.

Dit effect is ook in Tabel 6 te herkennen. Hierin is een uitsplitsing van dit percentage naar het aantal trajecten, het soort wegen en het dagdeel gemaakt. Het grootste effect komt voort uit de verbindingswegen⁴² en dan met name in de avondspits. Mogelijk is dit een gevolg van de afwijkende streefwaarde die voor verbindingswegen en stedelijke ringwegen⁴³ wordt gehanteerd als gevolg van de aard van de wegen (ringwegen zijn over het algemeen korte trajecten met een enorme toestroom waardoor de streefwaarde hoger ligt) en die bepaald is in de Nota Mobiliteit en overgenomen is in de SVIR.

Trajecten	2000	2011	2012	2013	2014	2015
Percentage dat voldoet ⁴⁴	89%	88%	91%	93%	93%	87%

Tabel 5: Percentage trajecten waarvan de zwaarste spits voldoet aan de streefwaarde voor de reistijd (Publieksrapportage Rijkswegennet)

Trajecten	Aantal	Dagdeel	2000	2011	2012	2013	2014	2015
Stedelijke ringen	30	OS	0	0	0	0	0	0
		AS	2	4	4	2	0	2
Verbindingswegen	76	OS	9	9	4	3	4	8
		AS	9	9	8	8	9	15
Totaal	106		20	22	16	13	13	25

Tabel 6: Aantal trajecten waarvan de zwaarste ochtend- (OS) en avondspits (AS) niet voldoet aan de streefwaarde voor de reistijd (Publieksrapportage Rijkswegennet)

Voor de betrouwbaarheid van de reistijd zijn de schommelingen in de afgelopen jaren minder groot dan voor het reistijdverlies. Ten opzichte van 2005 heeft de reistijdbetrouwbaarheid in 2015 dezelfde waarde. In de periode 2010 – 2014 is deze betrouwbaarheid gestegen, maar in 2015 weer gedaald. In Tabel 7 is de reistijdbetrouwbaarheid in de spits weergegeven. De voornaamste factoren van invloed zijn ook hier de sociaaleconomische ontwikkelingen, die vooral van invloed waren op de omvang van het verkeer in de spits. Deze ontwikkelingen hebben ten opzichte van 2005 voor een daling van 24% van de betrouwbaarheid gezorgd, terwijl het effect van extra rijstroken + 15% is geweest.

⁴² Een verbindingsweg betreft een weg tussen de grote steden.

⁴³ Een stedelijke ringweg zijn de ringwegen rondom de grote steden. Hiervoor gelden andere streefwaarden dan bij verbindingswegen.

⁴⁴ Op basis van 186 trajecten. Voor 80 onvoldoende bemeten trajecten wordt verondersteld dat het traject voldoet aan de indicator gezien de intensiteit/capaciteitsverhouding.

Betrouwbaarheid in spits	2000	2011	2012	2013	2014	2015
Percentage per jaar	94%	92%	93%	94%	94%	92%

Tabel 7: Betrouwbaarheid van de reistijd in de spits vanaf 2000 (Publieksrapportage Rijkswegennet)

Het in de Nota Mobiliteit gestelde doel van 95% betrouwbaarheid in 2020 is in de afgelopen jaren genaderd, maar vooralsnog niet behaald. De sociaaleconomische factoren hebben op dit percentage een drukkend effect en dit effect lijkt slechts ten dele tegengegaan te kunnen worden door de aanleg van nieuwe wegen.

Uit het onderzoek van het KiM naar de latente vraag in het wegverkeer, blijkt dat de groei van het autogebruik als gevolg van capaciteitsuitbreiding sterk kan verschillen per uitbreiding. Het gemiddelde effect van de groei van het autogebruik bij een capaciteitsuitbreiding van 10% bedraagt 3% tot 5%. In de periode 2000 tot 2012 is het autogebruik op het hoofdwegennet met 16% toegenomen.⁴⁵ Het grootste deel van het effect kwam voort uit sociaaleconomische factoren (12%). Het overige deel (4%) was het gevolg van de openstelling van extra rijstroken.

Ondanks de effecten van het extra autogebruik constateert het KiM dat de reistijd en betrouwbaarheid hiervan in de periode 2005-2015 verbeterd zijn. Indien er in de periode 2000-2012 geen aanlegprojecten zouden hebben plaatsgevonden, was het reistijdverlies toegenomen met 45%. Als gevolg van de aanleg van wegen is deze stijging beperkt gebleven tot 5%. De betrouwbaarheid van de reistijd is toegenomen met 9%, terwijl die zonder nieuwe wegen met 10% zou zijn afgenomen.

Uit de Voortgangsrapportages DBFM(O) volgt dat de uitkomsten van de ex ante bepaalde PPC voor alle projecten een positieve waarde hebben die varieert van 1% tot 5%. Dat betekent dat van alle projecten verwacht wordt dat ze goedkoper zijn als gevolg van de keuze voor een DBFM(O) contract in plaats van een regulier contract. Voor projecten in de exploitatiefase worden de ex ante PSC waardes gerapporteerd tussen de 17% en 31%. Van de 20 potentiële DBFM(O)-projecten in de droge infrastructuur uit de Brief Prioritering Investerings Mobiliteit en Water⁴⁶ zijn er 16 in uitwerking. Voor de overige 4 projecten wordt gezien de complexe projectkenmerken en de bestuurlijke context een andere contractvorm gezocht, die beter recht doet aan deze omstandigheden.

De effecten van de aanleg van wegen op de economische groei en de regeldruk zijn niet specifiek voor de periode 2011-2015 onderzocht. Het verband dat gelegd wordt in de eerder beschreven publicaties over de relatie tussen mobiliteit en economische groei heeft vooral betrekking op het effect van economische ontwikkelingen op de verkeersomvang op het hoofdwegennet. Over de effecten op de regeldruk worden geen uitspraken gedaan.

Meer in het algemeen zijn er echter wel onderzoeken beschikbaar, die zich richten op het effect van infrastructuur op de economische groei. In een onderzoek dat in 2015 is uitgevoerd, stelt het KiM dat het optreden van significante reistijd- en betrouwbaarheidswinsten als

RPE 16: Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk?

⁴⁵ Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat deze 4% niet volledig nieuw autogebruik betreft. 2% is het gevolg van de keuze voor een gewijzigde route waardoor het verkeer van provinciale wegen zich verplaatst naar het HWN. De overige 2% wordt veroorzaakt doordat er gedragsveranderingen optreden bij weggebruikers als gevolg van de realisatie van kortere reistijden waardoor grotere afstanden kunnen worden afegelegd.

⁴⁶ Kamerstukken: TK 32500A, nr. 83, bijlage 3.

gevolg van aanlegprojecten een essentiële voorwaarde is voor een effect op de concurrentiekracht.⁴⁷ Deze winsten zijn direct van invloed op de productiviteit van werknemers en dragen tegelijk bij aan een optimale inzet van kapitaalgoederen in het goederenvervoer. Zonder deze voorwaarde is de bijdrage van de bereikbaarheid aan de concurrentiekracht gelijk aan nul.

De mate waarin de aanleg van infrastructuur in directe zin bijdraagt aan de concurrentiepositie van Nederland is afhankelijk van de relevantie van de betreffende infrastructuur voor woon- werk-, zakelijk- en/of vrachtverkeer, de mate waarin nieuw verkeer wordt aangetrokken en de locatie waar de infrastructuur wordt gerealiseerd.⁴⁸ Naast de directe effecten zijn er ook indirecte effecten waarneembaar, zoals een verlaging van transportkosten en aanvullende agglomeratie-effecten, die zich vertalen in grotere economische baten dan op basis van directe baten zouden mogen worden verwacht. In een onderzoek uitgevoerd door Standard & Poor's is getracht een financiële vertaling te maken van het effect van de aanleg van infrastructuur. Bij deze berekening is er niet specifiek naar de door ons onderzochte periode en projecten gekeken. Het onderzoek van Standard & Poor's concludeert dat er in Nederland een positief verband is tussen infrastructurele investeringen en economische groei, maar het gaat hier slechts om een indicatie op hoofdlijnen.

Wanneer op basis van de bovenstaande publicaties geconcludeerd wordt dat er een positief effect is van de aanleg van infrastructuur op economische groei, dan kan gesteld worden dat dit effect ook van toepassing is op de wegen die tussen 2011 – 2015 zijn opengesteld.

4.4.2 MIRT-procedure⁴⁹

In deze sub-paragraaf beschrijven wij kort de procedure die leidt tot het nemen van een besluit over de realisatie van een aanlegproject. Dit doen we om op basis hiervan te bepalen, of de doeltreffendheid en doelmatigheid voldoende geadresseerde criteria zijn in de afweging en besluitvorming over een dergelijk project. De procedure biedt daarmee een indicatie van de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is een programma binnen de Rijksoverheid dat verschillende thema's integreert en samenbrengt waaronder bereikbaarheid, economie, natuur, e.d. De bedoeling van het MIRT is om de middelen van het Deltafonds en het Infrastructuur zo doelmatig mogelijk te besteden door de samenhang op de inhoud te realiseren. Het MIRT bestaat uit een aantal onderdelen, waarvan de spelregels van het MIRT (de formele procedures) een van de onderdelen is. In het kader van deze beleidsdoorlichting zullen we deze stappen beschrijven.

Binnen de MIRT-procedure wordt een viertal beslismomenten gedefinieerd: startbeslissing, voorkeursbeslissing, projectbeslissing en opleveringsbeslissing. Voorafgaand aan een startbeslissing wordt, meestal volgend uit de gebiedsagenda, een initiatief ingebracht dat na bestuurlijk overleg, op grond van politiek-bestuurlijke afweging en met zicht op financiering, wordt gevolgd door de voorbereiding van de startbeslissing. Het doel van deze startbeslissing is om enkele kaders vast te leggen voor het vervolgproces.⁵⁰ Met het nemen van de startbeslissing wordt de verkenningsfase gestart. In deze fase worden de verschillende

⁴⁷ Bereikbaarheid en concurrentiekracht, Twee kanten van dezelfde medaille (2015), Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

⁴⁸ Wegen naar economische groei (2006) Ruimtelijk Planbureau

⁴⁹ IBO Flexibiliteit in de infrastructurele planning (2016)

⁵⁰ Bij de startbeslissing wordt besloten of de verkenning gepaard gaat met een structuurvisie en of hierbij een plan MER of een vormvrije verkenning wordt uitgevoerd.

oplossingen in kaart gebracht en middels een (M)KBA en een eventueel plan-MER een voorkeursalternatief geformuleerd. Alvorens een voorkeursbeslissing wordt genomen, dienen ook de kosten van het project onderbouwd te worden. Met de voorkeursbeslissing wordt bepaald of het project (of onderdelen van het project) nader uitgewerkt wordt in de planuitwerkingsfase.

Nadat de voorkeursbeslissing is genomen en de planuitwerkingsfase is gestart, wordt de voorkeursvariant verder uitgewerkt waarbij er definitieve duidelijkheid wordt gegeven ten aanzien van: de reikwijdte van het project, de realisatieperiode, het budget, de verdeling tussen de partijen, het kasritme en de marktbenadering. Tevens worden de verschillende benodigde procedures doorlopen (tracé-/MER procedure) en vindt er afstemming plaats met projecten die in hetzelfde gebied plaatsvinden. Indien deze fase wordt afgesloten met een positieve projectbeslissing starten de voorbereidende werkzaamheden en gaat het project over in de realisatiefase. Na afronding van de realisatiefase wordt door middel van een opleveringsbeslissing verantwoording afgelegd over de uitvoering van het project en wordt het project in beheer genomen.

Hoewel de start van de MIRT-procedure een politiek-bestuurlijke afweging betreft, die als zodanig ook geen harde afwegingscriteria kent, wordt in het verdere verloop van de procedure de doeltreffendheid en doelmatigheid regelmatig geadresseerd. Dit geeft aan dat er op projectniveau in ieder geval voldoende aandacht voor is. Daarmee is het echter nog steeds niet mogelijk om ook op netwerkniveau concrete uitspraken over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid. De procedure geeft wel aan dat op beide criteria in de afweging en besluitvorming getoetst wordt.

4.4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Aanleg - Doeltreffendheid

Vergelijken we de tot nu toe geboekte resultaten met de streefwaardes van de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit uit 2005, dan kan gesteld worden dat deze doelen vooralsnog niet behaald zijn. De streefwaarde voor het aantal trajecten waarop binnen de gestelde marges voor de reistijd in de zwaarste spits blijft achter. De betrouwbaarheid van de reistijd in de spits blijft net onder de streefwaarde (93% ten opzichte van 95%). Aangezien de horizon van de Nota Mobiliteit 2020 is, is het mogelijk dat de nagestreefde waardes alsnog gehaald worden.

Beschouwen we de doeltreffendheid van de aanleg van wegen op basis van andere indicatoren, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van het aantal voertuigverliesuren mee te nemen, dan constateren we dat de aanleg van wegen in de onderzochte periode een relatief grote impact heeft gehad op de bereikbaarheid. De ontwikkeling van verschillende bereikbaarheidsindicatoren over de periode 2011-2015 laten, met uitzondering van 2015, een stijgende trend zien. Dit is deels een gevolg van het grote aantal openstellingen in de jaren t/m 2013. Zonder de aanlegprojecten zouden de verschillende indicatoren een negatieve trend laten zien als gevolg van de groei van het autogebruik. In de periode 2010 – 2015 is het autogebruik met ruim 9% toegenomen, hetgeen er toe geleid zou hebben dat de bereikbaarheid in Nederland zou zijn afgenomen indien geen aanleg-projecten waren gerealiseerd.

Het gerealiseerde niveau aan reistijdverlies in 2015 ligt op hetzelfde niveau als in 2005. Zonder de aanleg van wegen zou dit gegroeid zijn als gevolg van de stijging van het autogebruik. Hoewel de streefwaardes voor 2020 vooralsnog niet behaald zijn, heeft het beleid voor de aanleg van wegen een duidelijk positief effect gehad op de bereikbaarheid.

Overall concluderen we dat voor het beleid gericht op de aanleg van wegen in de periode 2011 – 2015 in zekere mate doeltreffend is geweest. De doelen die voor 2020 geformuleerd zijn, zijn door het beleid in zicht gekomen, maar zijn nog niet bereikt. Hiervoor is de komende jaren nog een stap te maken.

Deze conclusie wordt ondersteund door de afwegingen en besluitvorming in het kader van de MIRT-procedure. De selectie van een project voorafgaand aan de startbeslissing is weliswaar een politiek-bestuurlijke afweging en zodoende niet omkleed met harde criteria, in het vervolgproces is wel sprake van een geobjectiveerde analyse van de voor- en nadelen van een project. In combinatie met de afstemming met andere projecten in een regio wordt er zodoende gestreefd naar een optimale invulling van een project en daarmee oplossing van het initiële opgave. Hiermee is de sturing op doeltreffendheid op projectniveau goed geborgd. Op netwerkniveau zijn op basis van de MIRT-procedure geen conclusies te trekken over de mate van doeltreffendheid.

Aanleg - Doelmatigheid

Bij de bepaling van de doelmatigheid staat de besteding van de middelen centraal die gemoeid zijn met het beleid omtrent de aanleg van wegen. Idealiter wordt een gerealiseerd financieel resultaat vergeleken met de verwachting van de overige uitvoeringsvarianten van een project. Deze ex post vergelijkingen ontbreken echter evenals ex post onderzoeken naar de doelmatigheid op netwerkniveau van het beleid voor de aanleg van wegen. Ook ontbreken op netwerkniveau ex ante onderzoeken voor de betreffende periode⁵¹. De aanwezige ex ante onderzoeken op projectniveau geven opgeteld onvoldoende beeld van de effecten op netwerkniveau.

De MIRT-procedure geeft binnen een project waarborgen om tot een zo doelmatig mogelijke besteding te komen van de middelen. Allereerst is een van de doelstellingen van het MIRT de samenhang tussen projecten en daarmee de opgetelde doelmatigheid hiervan te verhogen. Ten tweede worden MKBA's toegepast om binnen een project tot een selectie te komen van de meest optimale variant van het betreffende project. MKBA's geven tevens per project inzicht in (ongewenste) neveneffecten; deze zijn echter niet te aggregeren op landelijk niveau. Deze opzet van de procedure geeft aan dat doelmatigheid een belangrijk criterium is gedurende alle afwegings- en besluitvormingsmomenten. Hoewel er dus geen conclusies getrokken kunnen worden over de feitelijke doelmatigheid van het gevoerde beleid, laat de procedure voor een MIRT-project wel zien dat op de doelmatigheid gestuurd wordt en dat deze doelmatigheid een belangrijk criterium is in de besluitvorming over de invulling van een aanlegproject.

*RPE 11:
(Neven)effecten van
beleid*

4.4.4 DBFM(O)

DBFM(O) is een instrument dat bij projecten vanaf een bepaalde financiële omvang een mogelijke financiële en kwalitatieve meerwaarde kan realiseren.^{52 53} De doelstellingen van de

⁵¹ Met een kleine uitzondering voor het CPB document 'Economische toets op de Nota Mobiliteit'(2004). In dit artikel worden echter geen conclusies getrokken t.a.v. de doelstellingen in de NoMo en ligt de focus met name op de effecten van prijszetting.

⁵² In het geval van infrastructuurprojecten ligt de minimale grens op € 60 mln.

⁵³ De term mogelijk heeft betrekking op de berekeningswijze van de meerwaarde. Deze berekeningswijze is gebaseerd op ervaringen met soortgelijke projecten en een inschatting van de gelijkenissen met deze projecten. De berekende percentages zijn daarmee geen exacte cijfers. Zodoende blijft het gedurende de gehele looptijd van het project een te verwachten opbrengst.

inzet van DBFM(O) is daarmee kwalitatief en/of kwantitatief van aard. Deze doelstellingen zijn niet gekoppeld aan een concrete streefwaarde.

De financiële meerwaarde betreft de verwachting dat een DBFM(O)-contract tot een goedkopere uitvoering van de aanleg en het beheer en onderhoud van een project leidt dan verschillende reguliere contracten tezamen. Op basis van PPC- en PSC-waarden wordt deze verwachting per project gekwantificeerd. Van alle in uitvoering zijnde DBFM(O)-projecten zijn deze PPC- en PSC-waarden positief. Een definitieve uitspraak over de doeltreffendheid is nog niet mogelijk en kan pas na afrondingen van de looptijd van een DBFM(O)-contract bepaald worden.

De kwalitatieve meerwaarde betreft de verwachting dat er door nauwere samenwerking in de verschillende fases van uitvoering van een DBFM(O)-contract betere afstemming plaatsvindt over het gebruik van materialen en methodieken die voor de langere termijn (en daarmee kwalitatief) de beste optie zijn. Om deze meerwaarde te kunnen staven, zijn gegevens inzake de kwaliteit van de wegen en kunstwerken noodzakelijk. Deze gegevens zijn momenteel niet voorhanden. Om deze reden is geen uitspraak te doen over de kwalitatieve meerwaarde van het gebruik van DBFM(O)-contracten.

Uit de beschikbare gegevens van de 20 potentiële DBFM(O)-projecten die getoetst zijn, is voor 16 projecten besloten om deze daadwerkelijk via een DBFM(O)-contract uit te voeren. Voor vier projecten is op basis van de toetsing besloten om deze uiteindelijk toch via een regulier contract uit te voeren. Het feit dat er projecten 'afvallen', kan erop duiden dat er sprake is van een reële ex ante toetsing van de potentie van projecten om via een geïntegreerd contract uit te voeren.

Op basis van de uitkomsten van de afwegingen omtrent DBFM(O)-projecten kan voorzichtig geconcludeerd worden, dat er naar alle waarschijnlijkheid sprake is van een bepaalde mate van doeltreffendheid⁵⁴ in de keuze voor DBFM(O)-contracten. Anders zou men ook geen afweging hoeven te maken boven het gestelde drempelbedrag. De mate waarin kan op basis van de beschikbare bronnen niet gekwantificeerd worden.

In hoeverre de DBFM(O) projecten doelmatig zijn uitgevoerd is op basis van deze bronnen niet te herleiden. Het is daarbij ook de vraag in hoeverre dit te bepalen is aangezien DBFM(O) een instrument is dat de doelmatigheid van projecten dient te verbeteren en als instrument geen project op zichzelf is.

4.5 Mogelijke verbetermaatregelen

Doeltreffendheid

Het realiseren van aanlegprojecten heeft in de afgelopen jaren bijgedragen aan de verbetering van de bereikbaarheid. Deze beoordeling vloeit voort uit de wijze waarop de meting van de verschillende bereikbaarheidsindicatoren plaatsvindt. Dat aanlegprojecten in generieke zin van invloed zijn op een betere bereikbaarheid, staat daarmee vast. Dit effect is in verschillende bronnen beschreven en gekwantificeerd.

RPE 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid

⁵⁴ Hoewel het een financiële meerwaarde betreft is hier geen sprake van doelmatigheid maar doeltreffendheid. Het doel van DBFM(O) contracten is namelijk een doelmatigere besteding van de middelen. Het bereiken hiervan is om die reden een doeltreffendheidsvraag.

De doelstellingen voor 2020 gericht op de betrouwbaarheid van de reistijd uit de Nota Mobiliteit verwoord, zijn vooralsnog niet gehaald. De gebruikte indicatoren geven onvoldoende houvast om te bepalen of de doelstellingen in 2020 behaald gaan worden. Dit ondanks de stijgende lijn die zichtbaar is.

Naar aanleiding van eerdere kritische kanttekeningen van PBL en KiM over inzicht in doeltreffendheid van aanlegprojecten op netwerkniveau, hanteert Rijkswaterstaat sinds 2012 publieksrapportages met inzicht in doeltreffendheid op netwerkniveau. Hoewel een stap in de goede richting, is ook op basis van de publieksrapportages de bijdrage van concrete aanlegprojecten aan het verbeteren van de betrouwbaarheid van de reistijd op dit moment nog onvoldoende in beeld. De publieksrapportages bieden echter wel voldoende basis om in de toekomst beter grip te krijgen op de doeltreffendheid op project- en netwerkniveau, mits metingen uniform uitgevoerd en geaggregeerd worden, steekproeven representatief en voldoende van omvang zijn en de verhouding tussen trajecten, (deel)openstellingen en het algemene netwerkniveau transparant en herleidbaar is.

Om de doeltreffendheid verder te vergroten, is een aantal maatregelen mogelijk (ondanks dat er geen duidelijkheid is over het realiseren van de doelstelling). Een eerste mogelijkheid is het uitbreiden van het aantal aanlegprojecten, waardoor meer knelpunten opgelost worden en de doeltreffendheid verbeterd wordt. Een tweede mogelijkheid is om de uitvoering van de lopende projecten te versnellen, waardoor infrastructuur eerder beschikbaar komt en knelpunten sneller opgelost worden. Een derde mogelijkheid is om de dimensionering van de aanlegprojecten aan te passen (bijvoorbeeld meer rijstroken), zodat de knelpunten sterker afnemen en de betrouwbaarheid van de reistijd sterker stijgt.

Voor alle mogelijkheden geldt, dat het van belang is om deze in samenhang te bezien met de mogelijkheden van 'flankerend beleid'. Om de doeltreffendheid van aanlegprojecten verder te verhogen, kan meer dan nu bezien worden welke meer randvoorwaardelijke maatregelen mogelijk zijn om investeringen in infrastructuur beter tot hun recht te laten komen. Het beeld uit de beleidsdoorlichting is, dat niet altijd sprake is van integrale afweging van oplossingen, waardoor de combinatie van verschillend soortige maatregelen niet altijd benut wordt. Het gaat hier bijvoorbeeld om de combinatie van aanlegprojecten met maatregelen om het gedrag van automobilisten te beïnvloeden.

Tot slot geldt dat de afweging om aanlegprojecten uit te voeren nu vooral gemaakt wordt op basis van de bijdrage van deze projecten aan het oplossen van bereikbaarheidsknelpunten. De projecten die op basis hiervan geselecteerd worden, zijn niet per definitie de projecten die het meest bijdragen aan economische ontwikkeling. Het aanpassen van de afwegingscriteria voor het al dan niet uitvoeren van projecten en het afwegen van projecten (op landelijk niveau) op basis van hun economische effect, resulteert misschien in een andere portfolio van projecten. Mocht hiertoe worden overgegaan, dan is wel een herijking van de indicatoren nodig om het effect van de aanlegprojecten te bepalen (zie vervolg).

Voor DBFM(O) projecten hebben we het verwachte effect op de doeltreffendheid op basis van de beschikbare bronnen niet kunnen vaststellen. Aangezien we geen onderscheid hebben kunnen maken tussen aanlegprojecten met reguliere en DBFM(O) contractvormen, zijn bovenstaande mogelijkheden op eenzelfde wijze van toepassing op DBFM(O) projecten.

Doelmatigheid

Het vaststellen van de doelmatigheid is gezien het ontbreken van ex post en ex ante evaluaties voor reguliere aanlegprojecten niet mogelijk gebleken. Het bepalen van mogelijkheden om de doelmatigheid te verhogen, is om die reden een lastige opgave.

Ondanks het gebrek aan evaluaties doen we wel de observatie dat de focus in de besluitvorming over aanlegprojecten vooral ligt op de kosten van deze aanleg en dat aanvullende, afgeleide kosten niet volledig meegenomen worden. Zo werden vanaf 2013 (toekomstige) kosten van beheer en onderhoud wel in beeld gebracht maar lijkt in deze in de doorlichtingsperiode slechts een beperkte rol in de besluitvorming over de aanleg van wegen te hebben gespeeld. Er werd met andere woorden niet sterk gestuurd op *life cycle costs*, mede doordat de bekostiging van aanleg en instandhouding op verschillende manieren plaatsvindt. Door hier meer op te sturen kan de doelmatigheid van aanlegprojecten naar verwachting enigszins verhoogd worden. In het hoofdstuk over de besparingen en intensiveringen komen we hier uitgebreider op terug.

Een aanvullende mogelijkheid om de doelmatigheid te verhogen, is meer differentiatie aan te brengen in het voorzieningenniveau en daarmee de kwaliteit van een weg. Het beeld uit de beleidsdoorlichting is dat van deze differentiatie nu maar beperkt sprake is en dat voor vrijwel alle wegen hetzelfde kwaliteitsniveau geldt. Dit terwijl het gebruik sterk verschilt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorzieningen gericht op verkeersmanagement. Een meer modulair karakter waarmee aangesloten kan worden op de lokale dan wel regionale omstandigheden, kan de doelmatigheid van investeringen vergroten. Dit zonder afbreuk te doen aan de oplossing van een knelpunt.

Voor DBFM(O)-projecten zijn alleen ex ante inschattingen van de kosteneffectiviteit bekend. Deze projecten lijken in vergelijking met de uitvoering op reguliere wijze een aanzienlijk betere kosteneffectiviteit te verwachten (PSC waardes die variëren tussen de 20-30 %). Aangezien er nog geen DBFM(O)-projecten zijn afgerond en er geen ex post evaluatie heeft plaatsgevonden is onduidelijk of deze verwachte resultaten ook behaald gaan worden en waar nog aanvullende ruimte zit om de doelmatigheid verder te verhogen.

RPE 17: Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol?

4.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden

De bestaande indicatoren (afgelegde voertuigkilometers, jaarfilezwaarte, reistijdverlies en betrouwbaarheid) geven een helder inzicht in de stand van de bereikbaarheid in Nederland. Het betreft indicatoren die uitspraken over de doeltreffendheid van het samenhangende beleid mogelijk maken. Het ontbreekt echter aan indicatoren die inzicht geven aan de doelmatigheid van het beleid.

Een nadeel van de beschikbare indicatoren voor de doeltreffendheid is, dat deze het totaal effect weergeven van de verschillende beleidsmaatregelen en veelal maar gedeeltelijk te relateren zijn aan aanlegprojecten. Dit maakt het beoordelen van de doeltreffendheid van deze projecten lastig. Om dit voor de toekomst te verbeteren, kan in de effectmeting getracht worden duidelijkere relatie te worden gelegd tussen individuele aanlegprojecten en de invloed hiervan op de bereikbaarheidsindicatoren op netwerkniveau. Hierbij zou idealiter wel gecorrigeerd moeten worden voor autonome ontwikkelingen en externe effecten op bereikbaarheid—dit zal echter niet altijd mogelijk zijn.

Een minder vergaande optie kan zijn de doeltreffendheid te bepalen aan de hand van de indicatoren die nu voor het integrale beleid gebruikt worden en aanvullend in beeld te brengen welke factoren welke invloed hebben op deze indicatoren. Door deze factoren in de loop van de tijd te monitoren ontstaat meer zicht in de geïsoleerde effecten van aanlegprojecten.

Aanvullend zou er in de praktijk meer geleerd kunnen worden, door op projectniveau vaker ex post evaluaties uit te voeren, waarbij er op meerdere momenten na openstelling monitoring plaatsvindt. Een eerste aanzet hiertoe is reeds opgenomen in de publieksrapportages. Hoewel omkleed met de nodige kanttekeningen omtrent de kwaliteit van de meting van de data en de kwaliteit van de data zelf, heeft een dergelijk overzicht de potentie om in de toekomst als sturingsmechanisme te kunnen fungeren. Dit vraagt echter wel om standaardisering van de meetaanpak en duidelijke verantwoording van de gemeten data. Op basis van het overzicht kunnen in de toekomst wel accuratere uitspraken gedaan worden over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Deze uitspraken blijven nog steeds met de nodige beperkingen omkleed, maar ze betekenen tegelijkertijd een aanzienlijke verbetering van het inzicht ten opzichte van de huidige situatie.

Tot slot kunnen er ten behoeve van de monitoring aan meerdere indicatoren concrete streefwaarden worden gekoppeld dan nu het geval. Op dit moment zijn alleen voor de indicatoren uit de Nota Mobiliteit streefwaarden geformuleerd. Door voor meerdere indicatoren een streefwaarde op te nemen, kan de voortgang beter gemonitord worden. Aanvullend zouden de streefwaarden die voor een lange termijn horizon zijn bepaald, vertaald kunnen worden in tussentijdse streefwaarden, waardoor ook tussentijds (bij)sturing mogelijk wordt.

5 Instandhouding

Het thema instandhouding valt onder artikel 12 van het Infrastructuurfonds en bestaat uit beheer, onderhoud, renovatie en vervanging van het hoofdwegennet.

De beleidsdoorlichting binnen dit thema omvat de periode 2011 tot en met 2015, waarin de Minister van IenM uitgaven heeft gedaan voor de volgende activiteiten op het gebied van instandhouding.

Uitgaven	Periode van onderzoek				
	2011	2012	2013	2014	2015
Uitgaven voor onderhoud van verhardingen	✓	✓	✓	✓	✓
Uitgaven voor onderhoud kunstwerken hoofdwegennet	✓	✓	✓	✓	✓
Uitgaven voor onderhoud DVM-systemen	✓	✓	✓	✓	✓
Uitgaven voor onderhoud verkeersvoorzieningen hoofdwegennet	✓	✓	✓	✓	✓
Uitgaven voor landschap en milieu ⁵⁵	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 8: Overzicht periode van onderzoek per instrument

5.1 Aanleiding

RPE 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Instandhouding is erop gericht om de bestaande netwerken op een doelmatige manier blijvend op niveau te laten presteren. Asphalt, bruggen, matrixboorden en vangrails verouderen door gebruik en door de blootstelling aan het weer en de elementen. Door de veroudering ontstaat schade. Asphalt kan bijvoorbeeld gaan rafelen, scheuren, slijten en minder stroef worden, en er kunnen sporen of golven in ontstaan. In de praktijk gaat het vaak om een combinatie van meerdere soorten schade. Kunstwerken – dit is een verzamelterm voor bouwwerken zoals bruggen en tunnels – verouderen over het algemeen minder snel dan wegverhardingen, maar binnen kunstwerken zijn voegovergangen relatief kwetsbaar. Instandhouding is het logische verlengstuk op de aanleg van het hoofdwegennet, gericht op het tegengaan van de effecten van veroudering. Het thema aanleg van het hoofdwegennet is behandeld in het voorgaande hoofdstuk. Hierin is ook de beleidstheorie voor het aanleggen van het hoofdwegennet besproken. Voor het thema instandhouding geldt in principe dezelfde beleidstheorie als voor aanleg.

⁵⁵ Voor zover geen onderdeel van de aanleg van wegen.

De aanleiding om instandhouding uit te voeren is nog steeds actueel. Ondanks de ontwikkeling van duurzamere en onderhoudsarmere materialen blijft de instandhouding van wegen en de kunstwerken noodzakelijk. Het uiteindelijk beoogde doel is het faciliteren van vlot en veilig vervoer van personen en goederen over het hoofdwegenet.

RPE 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

De Minister van IenM is verantwoordelijk voor het Nederlandse hoofdwegenet.⁵⁶ Vanuit deze verantwoordelijkheid zet het ministerie van IenM in op optimale veiligheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid van het wegenet over de levenscyclus van de infrastructuur. Deze infrastructuur bestaat uit onder meer wegen, bruggen, viaducten, tunnels, aquaducten, matrixborden, verkeerscentrales en verkeersvoorzieningen. Namens de Minister onderhoudt, beheert, vervangt en renoveert RWS de wegen en de bijbehorende kunstwerken en andere voorzieningen (zoals geluidsschermen, verlichting en verkeersborden), rekening houdend met de geldende randvoorwaarden voor veiligheid, natuur, lucht, geluid en duurzaamheid. In totaal beheert en onderhoudt RWS 38 A-wegen en 27 N-wegen met een totale weglengte van circa 5.500 kilometer.^{57 58}

Het thema instandhouding heeft inhoudelijk raakvlakken met de thema's aanleg (hoofdstuk 4) en verkeersmanagement (hoofdstuk 6). Een deel van de instandhoudingsactiviteiten wordt verricht onder DBFM(O)-contracten. Dit zijn contracten die de werkzaamheden voor aanleg en instandhouding integreren. In hoofdstuk 4 behandelen we DBFM(O)-contracten als onderdeel van het thema aanleg. Ook is er een raakvlak met het thema geluid. Voor de rijkswegen voert RWS in opdracht van het ministerie van IenM geluidsmaatregelen uit in het kader van de naleving van geluidsproductieplafonds, die veelal bestaan uit het vervangen van bestaande wegdekken door een stiller type. De naleving van geluidsproductieplafonds valt onder het thema instandhouding. Daarnaast worden ook geluidmaatregelen getroffen in het kader van het eenmalige geluidsaneringsprogramma MJPG, dat een apart thema vormt in deze beleidsdoorlichting (zie hoofdstuk 11).

5.2 Ingezette instrumenten en financiering

RPE 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De uitgaven aan het thema instandhouding staan op artikel 12 van het Infrastructuurfonds. In het bijzonder gaat het hier om de subartikelonderdelen 12.02.01 Beheer en Onderhoud, 12.02.02 Servicepakket Beheer en Onderhoud, 12.02.04 Vervanging (ook voor Renovatie) en 12.06.02 Landelijke Taken Beheer en Onderhoud.

De Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) bepaalt voor Rijkswaterstaat de kaders om zorg te dragen voor een veilig en doelmatig gebruik van snelwegen, viaducten, tunnels, bruggen en dijken. De instandhouding hiervan kan worden onderverdeeld in de volgende categorieën van activiteiten:

- Beheer: activiteiten gericht op het reguleren van het gebruik, zoals het opleggen van gewichts- of snelheidsbeperkingen.
- Onderhoud:
 - Vast onderhoud: maatregelen die jaarlijks uitgevoerd worden, soms nog vaker.
 - Variabel onderhoud: ingrijpendere maatregelen na verloop van een langere periode.

⁵⁶ Provinciale wegen, lokale wegen en waterschapswegen worden door provincies, gemeenten en waterschappen beheerd.

⁵⁷ Zie voor meer informatie over de verschillende wegen: <http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wegenoverzicht>.

⁵⁸ Zie ook Wet beheer rijkswaterstaatswerken: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0008331/2015-01-01>

- Renovatie van objecten bij einde levensduur.
- Vervanging van objecten bij einde levensduur.

Het ministerie van IenM hanteert het uitgangspunt dat de instandhouding van het hoofdwegennet geborgd moet zijn over de hele levenscyclus van het netwerk en dat het niveau van instandhouding wordt afgestemd op de gewenste prestatie.

Het vaste onderhoud van rijkswegen omvat maatregelen aan verhardingen, kunstwerken zoals bruggen, tunnels en viaducten, verkeersvoorzieningen, landschap en milieu en voorzieningen voor verkeersmanagement, zoals signalering en verkeerscentrales. Voorbeelden van vast onderhoud zijn het herstellen van schade aan de weg en geleiderails, kleinschalig conserveerwerk, het maaien van bermen en het legen van rioolkolken.

Op het moment dat vast onderhoud niet meer afdoende is, maar renovatie of vervanging nog niet aan de orde zijn, worden ingrijpendere maatregelen genomen, die te karakteriseren zijn als variabel onderhoud, zoals het onderhoud van vangrails.

Op het moment dat het einde van de levensduur van kunstwerken en werken nadert, worden deze gerenoveerd of vervangen. Rijkswaterstaat bekijkt via inspecties waar maatregelen van renovatie of vervanging nodig zijn op basis van een afweging van kosten en baten. Hierbij wordt tot ongeveer 5 jaar vooruit gepland in concrete projecten. Deze worden in het MIRT Overzicht inzichtelijk gemaakt.

De uitgaven voor het beheer en onderhoud bestaan hoofdzakelijk uit:

- Uitgaven voor onderhoud van verhardingen waaronder het herstellen van vorstschade en het zoveel mogelijk voorkomen daarvan.
- Uitgaven voor onderhoud van kunstwerken.
- Uitgaven voor onderhoud aan DVM-systemen zoals matrixborden, informatiepanelen en verkeerscentrales.
- Klein variabel en vast onderhoud aan verkeersvoorzieningen, zoals onderhoud aan bermen, geleiderail, bewegwijzering, geluidsschermen en verlichting.
- Uitgaven voor landschap en milieu zoals geluidmaatregelen als gevolg van naleving van geluidproductieplafonds voor zover geen onderdeel van een aanlegproject (Wet milieubeheer, artikel 11, of Wet SWUNG).
- Uitgaven voor netwerkgebonden kosten (landelijke taken), zoals voor inspecties van kunstwerken, assetmanagement en gladheidsbestrijding.

De begroting bevat geen nadere uitsplitsing, die een directe koppeling van budgetten aan specifieke projecten mogelijk maakt. Voor beheer en onderhoud sluit de beleidskern van het ministerie van IenM een *Service Level Agreement* (SLA) af met RWS, waarin financiering per jaar plaatsvindt en gestuurd wordt op prestaties. Hierover rapporteert RWS drie keer per jaar (vanaf 2013). De projectsturing van vervangings- en renovatieopgaven verloopt op basis van opdrachten van tranches van projecten. Deze projecten worden in een doorlopende cyclus van lange termijn prognoses en inspecties vastgesteld. In de periode 2011-2015 is een aantal projecten afgerond, zoals onderdelen van het Project Renovatie Bruggen en de vervanging van Veerwegviaduct en Wilhelminaviaduct (A15).

Voor beheer en onderhoud zijn in de begroting (Infrastructuurfonds) indicatoren opgenomen.⁵⁹ Voor elke indicator geldt een jaarlijkse streefwaarde. Met uitzondering van het

⁵⁹ Begrotingen Infrastructuurfonds 2011-2015

jaar 2012 wordt in de jaarverslagen gerapporteerd over de realisaties ten opzichte van de streefwaarden.⁶⁰ De indicatoren en de bijbehorende streefwaarden zijn voor de jaren 2011 en 2012 opgenomen in de onderstaande tabel.

Indicator	Streefwaarde	Realisatie	Streefwaarde	Realisatie
	2011	2011	2012	2012
Voldoen van wegen aan normen	95%	98%	95%	-
Voldoen van bruggen en viaducten aan normen	90%	85%	82%	-

Tabel 9: Indicatoren 2011-2012

In de volgende tabel zijn de indicatoren en de bijbehorende streefwaarden opgenomen voor de jaren 2013 tot en met 2015.

Indicator	Streefwaarde	Realisatie	Realisatie	Realisatie
	2013-2015	2013	2014	2015
De verhouding verstoringen door aanleg, beheer en onderhoud t.o.v. totale verstoringen.	10%	5%	4%	4%
Tijdsduur (%) van het jaar dat de weg veilig beschikbaar is, zonder dat rijstroken zijn afgesloten door aanlegwerkzaamheden, onderhoudswerkzaamheden, door falen infra of falen verkeersmanagement.	90%	98%	99%	98%
Voldoen aan norm voor verhardingen (stroefheid en spoorvorming) en gladheidbestrijding en neemt tijdig, na constatering, maatregelen bij het (tijdelijk) niet voldoen van de norm bij wegen, viaducten, aquaducten, bruggen en tunnels (eenheid: % van de gevallen).	98%	85%	96%	99%

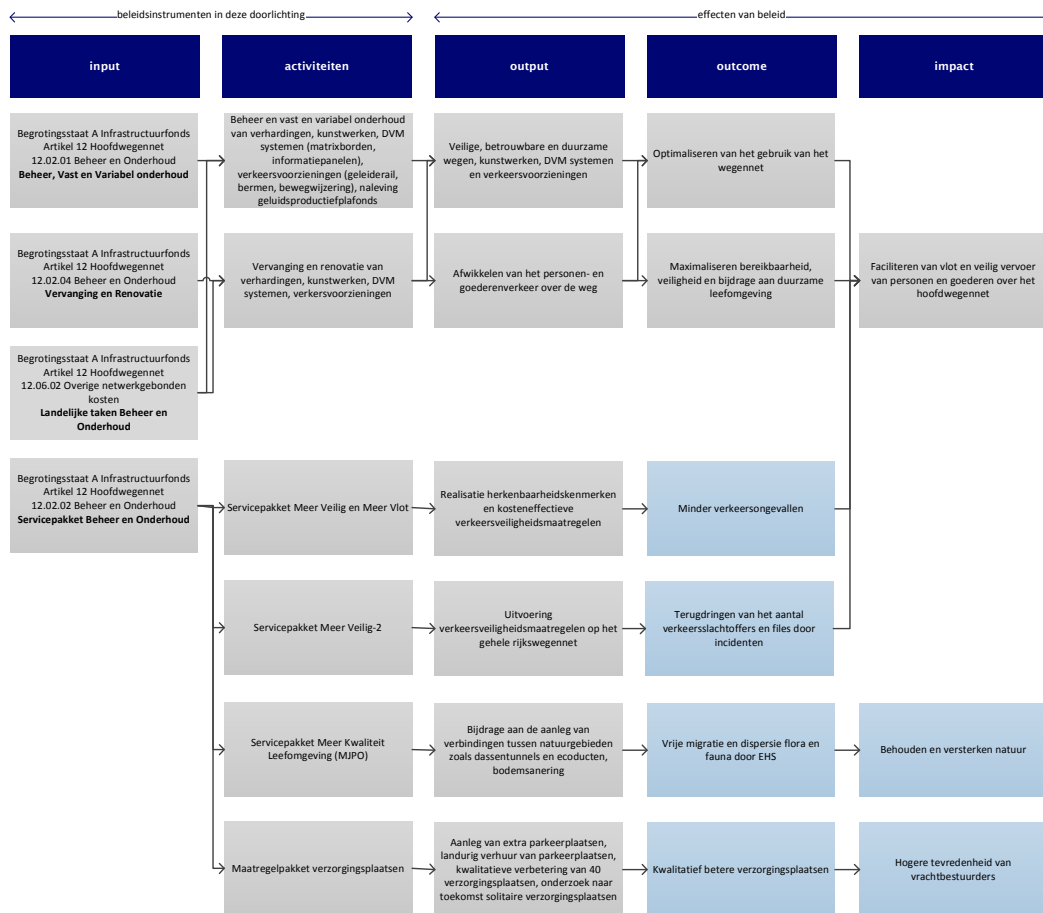
Tabel 10: indicatoren 2013-2015

De begroting bevat een indicator voor de doelmatigheid van de instandhouding van het hoofdwegenet. Het gaat om de apparaatskosten per eenheid areaal. Daarnaast zijn er algemene indicatoren die rapporteren over de doelmatigheid van aanleg, onderhoud en andere uitgaven gezamenlijk. Het gaat om apparaatskosten ten opzichte van de omzet, tarieven per formatieplaats (fte) en percentage overhead.

Onderstaand schema geeft de samenhang en beoogde werking van de opdrachten van het ministerie van IenM op het thema instandhouding weer.⁶¹

⁶⁰ Jaarverslagen Infrastructuurfonds, 2011, 2013, 2014, 2015

⁶¹ De uitgaven aan het Servicepakket Beheer en Onderhoud stonden tot en met 2012 op artikel 12.02 Beheer en Onderhoud. Vanaf 2013 staan deze uitgaven op artikel 12.03 Aanleg.



Figuur 5: Overzicht van de instrumenten m.b.t. instandhouding

RPE 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgaven op begrotingsartikel 12 van het Infrastructuurfonds in de periode 2011 tot en met 2015 aan beheer en onderhoud.

Uitgavenposten (x€ 1.000)	Instrument	2011	2012	2013	2014	2015	Cumulatief
12.02.01 Beheer en onderhoud	Opdracht	178.572	474.922	456.913	533.514	433.574	2.077.495
12.02.02 Servicepakket B&O	Opdracht	72.016	56.993	0	0	0	129.009
12.02.04 Vervanging	Opdracht	72.378	35.393	87.441	131.557	228.886	555.655
Totaal		322.966	567.308	544.354	665.071	662.460	2.762.159

Figuur 6: Overzicht van de uitgaven m.b.t. instandhouding

RPE 16: Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk? RPE 8-10: Beschikbare informatie voor de beleidsdoorlichting

5.3 Inzicht in effecten van beleid

Over de periode 2011-2015 is voor het thema instandhouding een aantal evaluaties en onderzoeken beschikbaar. Deze dekken de volle breedte van het beleidsthema af, maar richten zich niet alle op de gehele periode van deze beleidsdoorlichting. Op basis hiervan is het mogelijk een uitspraak te maken over de doeltreffendheid van het beleid. In mindere mate geldt dit ook voor de doelmatigheid van het beleid. De beschikbare onderzoeken doen geen harde uitspraken over deze doelmatigheid, maar op basis van de beschikbare gegevens kan hier wel

een indicatie van gegeven worden (wat betreft zuinigheid en doelmatigheid van prestaties). Geen van de evaluaties en onderzoeken doet een uitspraak over de gevolgen van het thema instandhouding voor de economische groei en administratieve lasten. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we de beschikbare evaluaties en onderzoeken.

KPMG heeft in 2010 een audit uitgevoerd van de door RWS gehanteerde systematiek van beheer en onderhoud van het hoofdwegennet. Deze audit bestond uit drie fasen. Onderdeel van deze audit was een onderzoek naar de verhouding tussen de kosten in de periode 2007-2009 en de prestaties in het kader van de SLA-afspraken en de beleidsdoelstellingen.⁶² Als onderdeel van deze audit is tevens een internationale benchmark uitgevoerd op het beheer en onderhoud van het hoofdwegennet in Nederland, Vlaanderen en Engeland (2010).⁶³

In 2012 is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Beheer en Onderhoud Hoofdvaarwegennet, Hoofdwegennet en Hoofdwatersysteem gepubliceerd.⁶⁴ Een werkgroep heeft onderzocht welke maatregelen mogelijk zijn om de (structurele) kosten van beheer en onderhoud te verlagen. Hierbij heeft de werkgroep beleidsvarianten in kaart gebracht op zowel programma- als apparaatsuitgaven.

In 2014 heeft de Algemene Rekenkamer een rapport uitgebracht over een onderzoek naar de instandhouding van het hoofdwegennet.⁶⁵ De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de beschikbare budgetten voor instandhouding van het hoofdwegennet tot en met 2020 toereikend zijn en wat de belangrijkste risico's zijn wat betreft de instandhouding die voor budgettaire spanning kunnen zorgen.

In 2016 is een evaluatie van RWS uitgevoerd door de ministeries van IenM en Financiën. Deze doen onder andere uitspraken over de hanteerbaarheid van de prestatie-indicatoren (PIN's) in de SLA om de werkzaamheden van RWS te beoordelen.⁶⁶

Als onderdeel van de interne sturing en verantwoording stelt RWS ten behoeve van het ministerie van IenM voortgangsrapportages over de SLA op. Deze interne rapportages zijn onderdeel van de SLA voor de periode 2013-2016.⁶⁷ Vanaf 2013 heeft RWS jaarlijks drie voortgangsrapportages opgesteld (T1-, T2-, en T3-rapportages), waarin de prestaties zijn gescoord op het gebied van de instandhouding van het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem. Aanvullend geeft een voortgangsrapportage inzicht in de financiële aansluiting tussen de SLA-afspraken en de begroting, de programmering en de realisatie.

Naast de voortgangsrapportages rapporteert RWS in de Publieksrapportages Rijkswegennet over de prestaties van het Rijkswegennet, zoals over het aantal afgelegde kilometers op rijkswegen, de filezwaarte en openstellingen van wegen (vanaf mei 2012).

⁶² KPMG (2010), 'Audit Beheer en Onderhoud HWN en HWWN, Fase II', in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

⁶³ KPMG (2010), 'Benchmark Fase II, Beheer en Onderhoud hoofdwegennet Nederland, Vlaanderen en Engeland', in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

⁶⁴ Ministerie van Financiën (2012), 'IBO Beheer en Onderhoud Hoofdvaarwegennet, Hoofdwegennet en Hoofdwatersysteem'.

⁶⁵ Algemene Rekenkamer (2014), 'Instandhouding hoofdwegennet'.

⁶⁶ Ministerie van IenM (2016), 'Doorlichting RWS', gezamenlijk uitgevoerd door de ministeries van IenM en Financiën

⁶⁷ Deze rapportages over de periode 2013-2015 zijn niet openbaar, en ingezien door AEF

Tot slot doet Rijkswaterstaat vanaf 2014 jaarlijks verslag van de naleving van de geluidsproductieplafonds, die in 2012 in werking zijn getreden (Wet milieubeheer, artikel 11 of Wet SWUNG).⁶⁸ Deze nalevingsverslagen monitoren of de geluidproductieplafonds al dan niet worden overschreden.

5.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Doeltreffendheid van beleid

In de interne rapportages aan IenM geeft RWS weer in hoeverre de activiteiten voor de instandhouding van het hoofdwegennet in lijn waren met de SLA-afspraken. Dit gebeurt aan de hand van de eerder aangehaalde PIN's. Voor het hoofdwegennet richten deze PIN's zich op de volgende thema's: beschikbaarheid, veiligheid, informatievoorziening en voorspelbaarheid en duurzaamheid. Uit de interne rapportages blijkt dat de inspanningen van RWS op het gebied van instandhouding in wisselende mate voldoen aan de hieraan gestelde normen:

- De beschikbaarheid van het hoofdwegennet voldeed in alle drie de jaren van de SLA aan de gestelde normen. Dit is de belangrijkste indicator aangezien hiermee ook de veilige beschikbaarheid van de weg wordt aangegeven. Dit voor zover hierover gegevens beschikbaar waren.
- De indicatoren voor veiligheid laten een meer wisselend beeld zien, waarbij in 2015 de prestaties op het gebied van de normen voor stroefheid en spoorvorming een positiever beeld laten zien dan in 2013 en 2014.⁶⁹
- De informatievoorziening voldeed in termen van beschikbaarheid aan de gestelde streefwaarden. De actualiteit van de informatievoorziening blijkt in twee van de drie jaren waarover een voortgangsrapportage beschikbaar is echter niet te voldoen aan de streefwaarden.
- De voorspelbaarheid van de reistijd voldeed in het merendeel van de periode niet aan de gestelde normen.
- Op het gebied van duurzaamheid voldeed het hoofdwegennet aan het criterium voor tijdigheid en kwaliteit van de nalevingsverslagen over de geluidsproductieplafonds. Dit betekent voor het overgrote deel van het netwerk dat het binnen de geluidsproductieplafonds is gebleven. Uit de rapportage over 2015 blijkt dat in 1,4% (een stijging ten opzichte van de gerapporteerde overschrijdingen in 2014) van de gevallen sprake was van een overschrijding, als gevolg van groei van het verkeer en beperkte ruimte onder de plafonds, wat eerder geconstateerd was. Hiernaast hebben reeds in gang gezette maatregelen, zoals het aanleggen van geluidsschermen, een doorlooptijd van een aantal jaren voordat deze effect sorteren.

Een meer gedetailleerde beschrijving van de scores op de indicatoren is opgenomen in de onderstaande tabel.

⁶⁸ RWS (2014, 2015, 2016), 'Nalevingsverslag geluidsproductieplafonds'

⁶⁹ De indicatoren doen een uitspraak over de stroefheid en spoorvorming en over gladheidsbestrijding. Hiermee wordt geen uitspraak gedaan over de veiligheid zelf. Indien de waarden niet voldoen aan de indicatoren, neemt RWS bovendien aanvullende maatregelen om risico's voor de veiligheid te beperken.

Prestatie-indicatoren	2013		2014		2015	
	SLA	T1+T2+T3	SLA	T1+T2+T3	SLA	T1+T2+T3
Beschikbaarheid						
Technische beschikbaarheid van de weg in % tijd	90,0%	98,0%	90,0%	98,7%	90,0%	97,5%
Tijdsduur verstoringen door aanleg en beheer en onderhoud t.o.v. totale verstoringen	10,0%	5,0%	10,0%	4,0%	10,0%	3,5%
Beschikbaarheid tijdens spits	96,0%	99,0%	95,7%	99,0%	-	99,0%
Aantal voertuigverliesuren (in mln) op het HWN (jaargemiddelde)	-	42,9	-	-	-	-
Veiligheid						
Voldoen van verharding aan normen stroefheid en spoorvorming*	98,0%	85,0%	98%	96%	99,9%	99,95%
Tijdig preventief gladheidsbestrijding	-	-	-	-	98,0%	99,0%
Aantal doden door verkeersongevallen op HWN (streefwaarde en prestatie t-1)	86	90	86	58	81	63
Aantal ziekenhuisgewonden door verkeersongevallen op HWN (streefwaarde en prestatie t-1) **	781	-	781	-	758	-
Informatievoorziening en voorspelbaarheid						
Beschikbaarheid data voor derden (beschikbaarheid)	88,0%	93,0%	88,0%	95,0%	89,0%	94,0%
Beschikbaarheid data voor derden (actualiteit)	88,0%	73,0%	88,0%	86,0%	95,0%	98,0%
Voorspelbare reistijden op landelijke trajecten	93,0%	89,0%	92,0%	89,0%	-	87,0%
Duurzaamheid						
Geluid - tijdigheid en kwaliteit van het nalevingsverslag	-	-	-	Voldoet	-	Voldoet
Geluid - omvang van aantal overschrijdingen in % van netwerk (2014)	-	-	-	0,60%	-	1,4%

Tabel 11: Prestatie-indicatoren uit de SLA (Bron: Interne rapportages 2013, 2014 en 2015)

* In 2013 en 2014 was er sprake van één prestatie-indicator voor stroefheid, spoorvorming en gladheidsbestrijding

** Deze gegevens zijn beschikbaar, maar niet uit te splitsen naar het hoofdwegennet

Op basis van de bovenstaande prestaties op de overeengekomen streefwaarden stellen we dat een *overall* uitspraak over de doeltreffendheid van het beleid niet mogelijk is, omdat de prestaties zich richten op verschillende aspecten van het beheer en onderhoud, zoals de beschikbaarheid van wegen tijdens onderhoudswerkzaamheden en veiligheid. Op de verschillende onderdelen laten de prestaties een wisselend beeld zien ten aanzien van de doeltreffendheid. Vooral op het gebied van de beschikbaarheid van het hoofdwegennet, een belangrijk prestatie-indicator voor de doeltreffendheid van instandhouding, blijkt uit de rapportages dat de producten en diensten van RWS hebben bijgedragen aan ‘het faciliteren van vlot en veilig vervoer van personen en goederen over het hoofdwegennet’. Op de onderdelen veiligheid, informatievoorziening en voorspelbaarheid zijn de inspanningen in sommige jaren doeltreffend geweest en in andere jaren minder. Op basis van de realisaties op de prestatie-indicatoren zijn de doelstellingen in sommige jaren wel gehaald en in andere jaren niet. Het algehele beeld laat in 2015 een positieve ontwikkeling van de doeltreffendheid zien ten opzichte van de eerdere jaren. Ook de duurzaamheidsindicatoren laten zien dat het beleid doeltreffend was.

Op basis van beschikbare bronnen hebben wij geen oordeel kunnen vellen over eventuele neveneffecten van instandhoudingsmaatregelen.

Doelmatigheid van beleid

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de beschikbare budgetten voor instandhouding van het hoofdwegennet tot en met 2020 toereikend zijn en wat de belangrijkste risico's zijn die voor budgettaire spanning kunnen zorgen.⁷⁰ De Algemene Rekenkamer constateert dat er in de periode 2011-2014 risico's zijn ontstaan voor de kwaliteit van het hoofdwegennet vanwege achterstallig onderhoud, vervanging en renovatie.⁷¹ Bij de berekening van het benodigd budget voor instandhouding van het hoofdwegennet was onder andere geen rekening gehouden met de uitbreiding hiervan, waardoor volgens de Algemene Rekenkamer tekorten ontstonden.⁷² Vanwege het ontbreken van een actueel, betrouwbaar en compleet beeld van de onderhouds- en vervangingsopgave van het hoofdwegennet, ontstond volgens de Algemene Rekenkamer bovendien het risico dat vervanging niet tijdig in beeld kwam en er ad hoc geprogrammeerd werd. De Algemene Rekenkamer stelde op basis hiervan dat niet was voldaan aan de randvoorwaarden om instandhouding doelmatig uit te kunnen voeren.

In 2011 had de minister van IenM de Tweede Kamer reeds geïnformeerd dat er onvoldoende budget beschikbaar was voor instandhouding.⁷³ Om de problematiek op te lossen, heeft de minister een aantal maatregelen aangekondigd, zoals efficiency en versoberingen in het beheer en onderhoud, en het beschikbaar stellen van aanvullend budget voor beheer en onderhoud. Hiernaast heeft de minister van IenM in 2014 in reactie op de constatering van de Algemene Rekenkamer over het uitgesteld onderhoud laten weten dat enige mate van (budget)spanning acceptabel is en dat er vinger aan de pols gehouden wordt wat betreft de gevolgen voor veiligheid, doorstroming en duurzaamheid. Ten aanzien van de tekorten die volgens de Algemene Rekenkamer zijn ontstaan, informeert de minister dat de werkwijze is dat er op de begroting budget gereserveerd wordt voor instandhouding. Dit budget wordt aan het instandhoudingsbudget toegevoegd, wanneer het benodigde onderhoud, de vervanging

⁷⁰ Algemene Rekenkamer (2014), 'Instandhouding hoofdwegennet'.

⁷¹ supra noot 65

⁷² Tegenwoordig wordt bij de start van nieuwe projecten op de begroting budget gereserveerd voor de instandhouding ervan (bron: ministerie van Financiën).

⁷³ Ministerie van IenM (2011), 'Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2011', Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 14 juni 2011 over investeringskeuzes mobiliteit en water, Kamerstuk 32 500 a, nr. 83 vergaderjaar 2010-2011

of renovatie waarschijnlijk wordt. Op deze manier houdt de minister ruimte voor het prioriteren tussen instandhouding en aanleg, waarmee doelmatigheid nagestreefd wordt.

In 2010 is in het kader van een audit het basisonderhoudsniveau (BON) onderzocht.⁷⁴ Het BON geeft aan welk minimumpakket aan maatregelen op het gebied van beheer en onderhoud nodig zijn om de infrastructuur op langere termijn in stand te houden gegeven een bepaald kwaliteitsniveau. Het BON gaat volgens dit onderzoek uit van één landelijk kwaliteitsniveau en kent geen regionale differentiatie in kwaliteit en veiligheid van het hoofdwegennet, waardoor het ministerie geen inzicht heeft in alternatieven om beleidsafwegingen tussen verschillende kwaliteitsniveaus te maken. De onderhoudsstrategie gaat uit van enige mate van regionale differentiatie omdat wegen een verschillend uitrustingsniveau kennen, zoals wel of geen verlichting en wel of geen geluidwerende voorzieningen. Hiernaast verschilt het onderhoud afhankelijk van de intensiteit van het gebruik, wat inhoudt dat ervoor gekozen kan worden het onderhoud overdag of 's nachts uit te voeren, en in het weekend en/of doordeweeks uit te voeren.

Uit de audit blijkt dat op basis van de in de SLA's opgenomen PIN's geen uitspraak te doen is over de relatie van de outputfactoren en de uitgaven of tussen de beleidsdoelstellingen en de uitgaven. Wel zou gesteld kunnen worden, dat de voor beheer en onderhoud beschikbaar gestelde middelen zijn besteed en de PIN's voor de betreffende jaren (2007, 2008 en 2009) zijn gehaald. Hieruit kan afgeleid worden dat RWS de middelen aan beheer en onderhoud conform afspraak heeft uitgegeven (doelmatigheid van prestaties).

Dat de relatie tussen de PIN's en de beleidsdoelstellingen moeilijk vast te stellen is, blijkt ook uit de evaluatie van het agentschap RWS.⁷⁵ Niet alle indicatoren kunnen worden beïnvloed door het handelen van RWS. Deze indicatoren geven wel informatie over de ontwikkeling van het areaal en de bijdrage aan de beleidsdoelstellingen. Een causale relatie tussen de gerapporteerde scores en de daarvoor ingezette middelen is echter moeilijk te leggen.

De mate van efficiëntie van SLA-afspraken is beoordeeld aan de hand van een benchmark tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen.⁷⁶ Deze landen kennen een relatief vergelijkbare verkeersintensiteit. De benchmark is uitgevoerd als afgeleide van een bredere vergelijking van het beheer en onderhoud in 13 Europese landen.⁷⁷ Het is vanuit de benchmark overigens niet bekend in hoeverre het beleid voor instandhouding en het kwaliteitsniveau van het hoofdwegennet tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen vergelijkbaar is.

In de benchmark worden de drie landen vergeleken op onder andere de onderdelen externe omgeving en weggebruikers.

- Ten aanzien van de externe omgeving blijkt uit de benchmark dat Nederland vaak strengere eisen hanteert ten aanzien van geluidsnormen dan de andere landen waar de benchmark zich op richt. Dit leidt ertoe dat Nederland vaker kiest voor het duurder zeer open asfaltbeton (zoab), omdat de geluidsemissie hiervan lager is. Tegelijkertijd biedt zoab meer rijcomfort dan bijvoorbeeld dicht asfaltbeton (dab). Ook blijken de geluidsschermen in Nederland vaker van betere kwaliteit en duurder dan in de twee andere landen. De instandhouding hiervan, en met name de vervanging, leidt hierdoor

⁷⁴ supra noot 62

⁷⁵ supra noot 66

⁷⁶ supra noot 63

⁷⁷ België, Denemarken, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland.

tot hogere kosten dan in het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen, omdat een hoger kwaliteitsniveau gepaard gaat met hogere kosten (niet alleen bij de aanleg van geluidsschermen, maar ook bij de vervanging ervan). Vanwege keuzes die Nederland maakt bij de aanleg van wegen, kunnen de instandhoudingskosten ook hoger zijn. In Nederland wordt bijvoorbeeld vaker de afweging gemaakt mee te gaan met inspanningseisen vanuit bijvoorbeeld de politiek of de omgeving, zoals ondergrondse oplossingen. Hiermee worden mogelijk andere doelen nagestreefd, zoals duurzaamheid, maar deze oplossingen zijn minder zuinig. Tot slot kiest men in Nederland vaker dan in andere landen ervoor om spitsstroken open te stellen om de verkeersdoorstroom te bevorderen (met name beïnvloed door politieke wensen en de omgeving), waarvoor dynamisch verkeersmanagement nodig is.

- In vergelijking met de twee andere landen heeft Nederland gekozen voor een relatief hoge kwaliteit voor de weggebruiker. De onderhoudsstrategie houdt zoveel mogelijk rekening met de gebruiker. Op onderwerpen als bereikbaarheid, veiligheid, comfort en aanzien scoort Nederland het hoogste, ook wanneer Nederland wordt vergeleken met 12 andere Europese landen. De focus op kwaliteit voor de weggebruiker gaat gepaard met hogere kosten dan in andere landen. Om hinder voor weggebruikers zo veel mogelijk te voorkomen, wordt onderhoud vaak 's avonds uitgevoerd. Dit is duurder dan overdag werken. Aan de andere kant leidt overdag werken tot meer voertuigverliesuren, waar de prestaties op het gebied van instandhouding ook aan afgemeten worden.

Uit de benchmark blijkt dat het beheer en onderhoud in Nederland relatief veel kost. Hier staat tegenover dat het kwaliteitsniveau van het hoofdwegennet in Nederland in relatieve zin hoog is. Een uitspraak over de doelmatigheid van de inspanningen op het gebied van beheer en onderhoud is op basis van de benchmark echter lastig, omdat de vergelijking geen inzicht biedt in de relatieve verschillen in de kosten van het beheer en onderhoud in relatie tot de kwaliteit ervan. Dit inzicht is wel nodig om de inzet van middelen te relateren aan output (zuinigheid), outcome (doelmatigheid van prestaties) of impact (doelmatigheid van effecten).

Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal constateren we, dat de instandhouding in belangrijke mate doeltreffend was daar waar het gaat om het realiseren van de prestatieafspraken tussen het ministerie van IenM en RWS. Ook is de kwaliteit van het hoofdwegennet in Nederland in internationaal perspectief hoog, wat tevens gepaard gaat met relatief hoge kosten. Ten aanzien van de doelmatigheid was er sprake van risico's voor de kwaliteit van het hoofdwegennet, omdat een compleet beeld van de vervangings- en onderhoudsopgave ontbreekt, alhoewel het ministerie doelmatigheid nastreeft bij de prioritering van de beschikbare middelen voor instandhouding.

5.5 Mogelijke verbetermaatregelen

RPE 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Doeltreffendheid

Het oordeel over de doeltreffendheid van het beleid is in algemene zin positief en de kwaliteit van het hoofdwegennet in internationaal perspectief hoog. De doeltreffendheid wordt echter beperkt door het feit dat er één standaard wordt gehanteerd voor het kwaliteitsniveau en de ruimte voor differentiatie en alternatieve beleidsafwegingen beperkt benut wordt.

Doelmatigheid

De doelmatigheid kan lastig beoordeeld worden, waardoor verbetermaatregelen niet direct aan de orde zijn. Wel kan richting de toekomst nagestreefd worden beter inzicht te verkrijgen in de status van de assets, zoals hoe het areaal en kunstwerken er voor staan, wanneer vervanging, renovatie of onderhoud benodigd is. Het kerndepartement (en RWS) heeft dit inzicht nodig om beleidskeuzes te kunnen maken ten aanzien van de vervangings- en

onderhoudsopgave, zoals de prioritering binnen vervangings- en renovatieprojecten. Dit komt de doelmatigheid ten goede, omdat betere afwegingen mogelijk zijn bij de besteding van middelen, bijvoorbeeld tussen meer en minder prioritaire oplossingen bij objecten die het einde van hun levensduur bereiken en/of naderen.

Ook dient opgemerkt te worden dat de onderhoudsopgave in belangrijke mate bepaald wordt bij de aanleg van het wegennet. Eventuele mogelijkheden om de doelmatigheid te verbeteren kunnen hierom het beste verkend worden door aanleg en instandhouding integraal te bezien.

In hoofdstuk 14 beschrijven we aanvullende hieraan een aantal denkrichtingen voor toekomstig beleid, onder meer op het gebied van instandhouding.

5.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden

RPE 17: Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol?

Als onderdeel van de SLA-afspraken zijn er indicatoren geformuleerd voor het beoordelen van de prestaties op het gebied van instandhouding. Deze prestatie-indicatoren geven een helder beeld van de resultaten van het beleid. Dit gegeven de vigerende doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Een mogelijk aandachtspunt voor de indicatoren is, dat deze geen voorspellende waarde hebben ten aanzien van eventueel achterstallig onderhoud, waardoor toekomstige risico's niet in beeld zijn. Hierdoor kan op basis van de prestatie-indicatoren beoordeeld worden, dat de gewenste resultaten bereikt zijn, terwijl tegelijkertijd sprake kan zijn van een dreiging op achterstallig onderhoud. Om deze reden kan in aanvulling op de bestaande indicatoren gedacht worden aan een indicator die inzicht biedt in de status van de assets.⁷⁸

Ook kan gedacht worden aan de introductie van een aanvullende indicator voor het meten van de doelmatigheid. Hiertoe kan bijvoorbeeld in kaart worden gebracht wat de kosten van alternatieve kwaliteitsniveaus of, in termen van de SLA, prestatieniveaus van instandhouding zijn, zodat in termen van kosten en baten een onderbouwde afweging mogelijk is welk niveau wenselijk is.

In de huidige situatie is het onduidelijk hoe de indicator 'voorspelbaarheid van reistijd' voor het thema instandhouding zich verhoudt tot de indicator 'betrouwbaarheid van reistijd' voor het thema aanleg. De realisatiecijfers voor deze indicatoren komen niet overeen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de indicatoren verschillend gedefinieerd zijn. Indien dit het geval is, is het nuttig het onderscheid duidelijker te maken dan wel te heroverwegen.

Tot slot is het op basis van de indicator 'beschikbaarheid data voor derden' lastig een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van instandhouding. Deze indicator is een PIN in de SLA van RWS. Dit volgt uit het feit dat RWS verantwoordelijk is voor het beschikbaar stellen van de data voor derden. Deze verantwoordelijkheid staat echter los van het gebruik door derde partijen verkeersinformatie te genereren. In deze zin geeft de indicator geen zicht op de doeltreffendheid van het beleid van het ministerie van IenM. Het beleid is er immers op gericht om weggebruikers goed te informeren. Hier past een andere indicator bij. In dit verband ligt het voor de hand om de betreffende PIN niet een op een over te nemen in de begroting en in de begroting een afwijkende indicator te hanteren.

⁷⁸ In het Jaarverslag 2016 vermeldt het ministerie van IenM het volume voor uitgesteld en achterstallig onderhoud richting de Tweede Kamer.

6 Verkeersmanagement

RPE 1: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

Verkeersmanagement valt onder artikel 12.01 van het Infrastructuurfonds en is als extracomptabele verwijzing opgenomen op begrotingsartikel 14. De uitgaven aan het thema verkeersmanagement zijn niet beperkt tot artikel 12.01 van het Infrastructuurfonds. Een deel van de uitgaven aan verkeersmanagement staat op de artikelen 12.02 Beheer en onderhoud, 12.03 Aanleg en 12.06 Netwerkgebonden kosten. In dit hoofdstuk behandelen we het thema verkeersmanagement in brede zin (inclusief de activiteiten op andere artikelonderdelen). Wat betreft de uitgaven beperken we ons in dit hoofdstuk tot de uitgaven op de artikelonderdelen 12.01 en 12.06. Dit om overlap tussen de thema's te voorkomen.

De beleidsdoorlichting binnen dit thema omvat de periode 2011 tot en met 2015 waarin de Minister van IenM de volgende activiteiten gefinancierd heeft.

Uitgaven	Periode van onderzoek				
	2011	2012	2013	2014	2015
Monitoring en evaluatie	✓	✓	✓	✓	✓
Tactische kaders en advies	✓	✓	✓	✓	✓
Strategie en ontwikkeling	✓	✓	✓	✓	✓
Regionale samenwerking	✓	✓	✓	✓	✓
Netwerk breed VM	✓	✓	✓	✓	✓
<i>In car</i> en coöperatief VM	✓	✓	✓	✓	✓
Uitbreiding areaal	✓	✓	✓	✓	✓
Benutting	✓	✓	✓	✓	✓
Verstrekking verkeersinformatie	✓	✓	✓	✓	✓
Operationeel VM	✓	✓	✓	✓	✓
Beheer en onderhoud VM	✓	✓	✓	✓	✓
Publieke verkeersinformatie	✓	✓	✓	✓	✓
Informatievoorziening-services	✓	✓	✓	✓	✓
Basisinformatie	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 12: Overzicht periode van onderzoek per instrument

6.1 Aanleiding

Door verstedelijking is de druk op de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid toegenomen.⁷⁹ Deze druk is niet in alle gevallen te verminderen door het aanleggen van nieuwe wegen. Deze aanleg is niet altijd kosteneffectief en soms ook fysiek niet mogelijk.⁸⁰ Om de bereikbaarheid en verkeersveiligheid te bevorderen, zet de Minister van IenM in aanvulling op aanleg in op verkeersmanagement. De ambitie is om hierbij optimaal gebruik te maken van reisinformatie om daarmee bij te dragen aan het bereiken van een voorspelbare en betrouwbare reistijd van deur tot deur.⁸¹

RPE 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Voor de periode 2011-2015 heeft het ministerie van IenM geen concrete doelen geformuleerd voor verkeersmanagement. Leidend voor de activiteiten rond verkeersmanagement is de algemene doelstelling om bereikbaarheid en verkeersveiligheid te bevorderen.⁸²

RPE 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De Minister van IenM heeft de verantwoordelijkheid het verkeersmanagement uit te laten voeren om daarmee bereikbaarheids- en veiligheidsknelpunten op het hoofdwegennet op te lossen. Als beheerder van het hoofdwegennet voert RWS het verkeersmanagement in de praktijk in belangrijke mate uit. Aanvullend heeft de Minister de verantwoordelijkheid de reisinformatie en het verkeersmanagement te verbeteren door beschikbare technologieën in te zetten ten gunste van de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid, en de reisinformatie voor de reiziger te verbeteren door samenwerking tussen bedrijfsleven en wegbeheerders te stimuleren, zodat de reiziger zich zowel beter kan voorbereiden op een reis als een reis tussentijds kan aanpassen.⁸³

De uitgaven aan het thema verkeersmanagement staan verspreid over een aantal artikelonderdelen van artikel 12 van het Infrastructuurfonds. Wat betreft de uitgaven beperken we ons in dit hoofdstuk tot de activiteiten en uitgaven die onder artikel 12.01 van het Infrastructuurfonds vallen, om overlap tussen de uitgaven aan de verschillende thema's te voorkomen. De samenhang geven we hieronder kort weer. Voor een algeheel beeld van de samenhang tussen de thema's die in deze beleidsdoorlichting aan de orde komen, verwijzen we naar hoofdstuk 3.

Activiteiten	Artikel 12.01 Verkeers- management	Artikel 12.02 Beheer en onderhoud	Artikel 12.03 Aanleg	Artikel 12.06 Netwerk- gebonden kosten
Monitoring en evaluatie	✓			
Tactische kaders en advies	✓			
Strategie en ontwikkeling	✓			

⁷⁹ Rijksbegrotingen 2012 en 2015, Hoofdstuk XII Infrastructuur en Milieu, Beleidsagenda.

⁸⁰ Id. 25

⁸¹ Rijksbegrotingen 2013, 2014, 2015, Hoofdstuk XII Infrastructuur en Milieu, artikel 14.

⁸² Vanaf 2015 geldt het doel 'meer met minder' om de totale kosten voor verkeersmanagement systemen (waar ook de ICT onder valt) van 2015 naar 2020 met 10% te laten dalen en de ambitie de bereikbaarheid in termen van reductie van voertuigverliesuren met 5% te verbeteren (Kamerstukken II 31 305, nr. 207, vergaderjaar 2013-2014). Deze doelstelling heeft geen gevolgen voor de periode tot en met 2015.

⁸³ Id. 81

Activiteiten	Artikel 12.01 Verkeers- management	Artikel 12.02 Beheer en onderhoud	Artikel 12.03 Aanleg	Artikel 12.06 Netwerk- gebonden kosten
Regionale samenwerking		✓		✓
Netwerk breed VM			✓	
<i>In car</i> en coöperatief VM			✓	✓
Uitbreiding areaal		✓	✓	
Benutting			✓	
Verstrekking verkeersinformatie	✓			
Operationeel VM		✓		✓
Beheer en onderhoud VM		✓		✓
Publieke verkeersinformatie		✓		✓
Informatievoorziening services		✓		✓
Basisinformatie		✓		

Tabel 13: onderverdeling verkeersmanagementsactiviteiten binnen artikel 12.1

6.2 Ingezette instrumenten en financiering

RPE 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Om de bereikbaarheid en verkeersveiligheid op het hoofdwegennet te bevorderen heeft het ministerie van IenM in de periode 2011-2015 een aantal verkeersmanagementinstrumenten ingezet. Deze instrumenten bestaan uit de volgende categorieën en activiteiten:⁸⁴

Generieke (indirecte) activiteiten

- Monitoring en evaluatie: activiteiten met betrekking tot het volgen, beoordelen en verantwoorden van de effectiviteit en efficiëntie van verkeersmanagementmaatregelen.
- Tactische kaders en advies: activiteiten met betrekking tot de doorvertaling van beleid en strategie naar kaders en adviezen voor een adequate inrichting van verkeersmanagement.
- Strategie en ontwikkeling: activiteiten met betrekking tot het lange termijn vernieuwen van het verkeersmanagementdomein, inclusief innovatie en afstemming met nationaal en internationaal beleid.
- Informatievoorzieningsservices en ontwikkeling: informatievoorzieningsdienstverlening ter ondersteuning van de werkprocessen van verkeersmanagement.
- Basisinformatie: activiteiten op het gebied van basisinformatie die ook voor verkeersmanagement wordt ingezet.

Reguliere (directe) activiteiten

- Operationeel verkeersmanagement: activiteiten die direct betrekking hebben op de bestaande dienstverlening ten aanzien van het dagelijks volgen en beïnvloeden van het verkeer op de weg, zoals matrixborden.

⁸⁴ RWS (2015), 'Transparantie verkeersmanagement'

- Beheer en onderhoud verkeersmanagement: activiteiten met betrekking tot het beheer en onderhoud en doorontwikkeling van bestaande verkeersmanagement assets, zowel verkeerskundig, functioneel als technisch, inclusief storingsafhandeling en architectuur, en programmering.
- Publieke verkeersinformatie: activiteiten met betrekking tot het rechtstreeks verstrekken van verkeersinformatie aan het publiek via dynamische routeinformatiepanelen (DRIP's) en informeren over wegwerkzaamheden via eigen kanalen (zoals van A naar Beter).

Vernieuwingsactiviteiten (waaronder aanleg)

- Regionale samenwerking: activiteiten met betrekking tot afstemming en samenwerking met andere wegbeheerders over de dienstverlening, zoals de inzet van bestaande verkeersmanagement assets.
- Netwerkbreed verkeersmanagement: activiteiten met betrekking tot het intensiveren en coördineren van de inzet van bestaande verkeersmanagement assets op het netwerk van de samenwerkende wegbeheerders, inclusief daarvoor benodigde informatievoorziening in de verkeerscentrales, regiodesks en ketenbeheer.
- In car en coöperatief verkeersmanagement: activiteiten met betrekking tot het ontwikkelen, testen en implementeren van nieuwe verkeersmanagement assets en technologie op het bestaande areaal, inclusief nieuwe ITS-toepassingen, publiek-private samenwerkingsvormen en benodigde aanpassingen aan het areaal en verkeerscentrales.
- Uitbreiding areaal: activiteiten die direct betrekking hebben op uitbreiding van de bestaande dienstverlening naar extra of minder areaal, inclusief plaatsing of verwijdering van bestaande verkeersmanagement assets (niet zijnde vervanging).
- Benutting: activiteiten met betrekking tot het intensiveren van het gebruik van het bestaande areaal, door gecombineerde of extra inzet van bestaande verkeersmanagement assets en ITS- toepassingen.
- Verstrekking van data voor verkeersinformatie aan private partijen: activiteiten die direct betrekking hebben op het verzamelen en distribueren van data uit het verkeersmanagementproces aan private partijen (via de Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW)).

Deze instrumenten zet RWS in om het verkeer te geleiden en informeren bij grote drukte. Bij pech en ongevallen maakt de organisatie gebruik van weginspecteurs om hulp te verlenen en de verkeersdoorstroming en informatievoorziening te bevorderen (incidentmanagement). In het kader van verkeersmanagement neemt RWS ook maatregelen genomen ter bevordering van gedisciplineerd en sociaal weggedrag.⁸⁵ Tot slot geeft Rijkswaterstaat voorlichting over rijkswegen, zoals over de gevolgen van wegwerkzaamheden. De operationele uitvoering van het verkeersmanagement worden gecoördineerd vanuit vijf regionale verkeerscentrales en één landelijke verkeerscentrale.

Naast de bovengenoemde activiteiten is het ministerie in 2013 gestart met de routekaart “Beter geïnformeerd op weg”. Dit programma geeft een koers om samen met marktpartijen te komen tot een concrete agenda voor de ontwikkeling en innovatie van verkeersmanagement in de komende jaren. Het programma loopt in de periode 2013-2023. Als startpunt voor het programma is een publiek-private routekaart over reisinformatie en verkeersmanagement ontwikkeld. De uitvoeringsagenda van Connecting Mobility is de concrete uitwerking van de routekaart.

⁸⁵ Ministerie van IenM, ‘Begroting Infrastructuurfonds’, 2011-2015

In de begroting van het Infrastructuurfonds zijn voor het thema verkeersmanagement de volgende indicatoren opgenomen voor het jaar 2011.^{86 87}

Indicator	Streefwaarde	Realisatie	Realisatie
	2011 en 2012	2011	2012
Op minimaal 95% van de bemeten wegvakken levert RWS betrouwbare reis- en routeinformatie (% van de bemeten rijbaanlengte)	95%	96%	-
Op de drukste trajecten van het rijkswegennet bedraagt de aanrijtijd bij incidenten in de spits ten hoogste 15 minuten (% van de gevallen)	80%	80%	-
Op de overige rijkswegen bedraagt de aanrijtijd bij incidenten in de spits ten hoogste 30 minuten (% van de gevallen)	80%	93%	-

Tabel 14: indicatoren verkeersmanagement 2011-2012

Voor de jaren 2013 tot en met 2015 gold een andere indicator dan voor de jaren 2011 en 2012 (zie tabel hieronder). RWS levert reis- en routeinformatie aan providers. Deze gegevens worden ingewonnen bijvoorbeeld met behulp van meetlussen in de weg. De indicator is een maat voor de beschikbaarheid en tijdigheid van deze gegevens als randvoorwaarde voor goede reisinformatie.

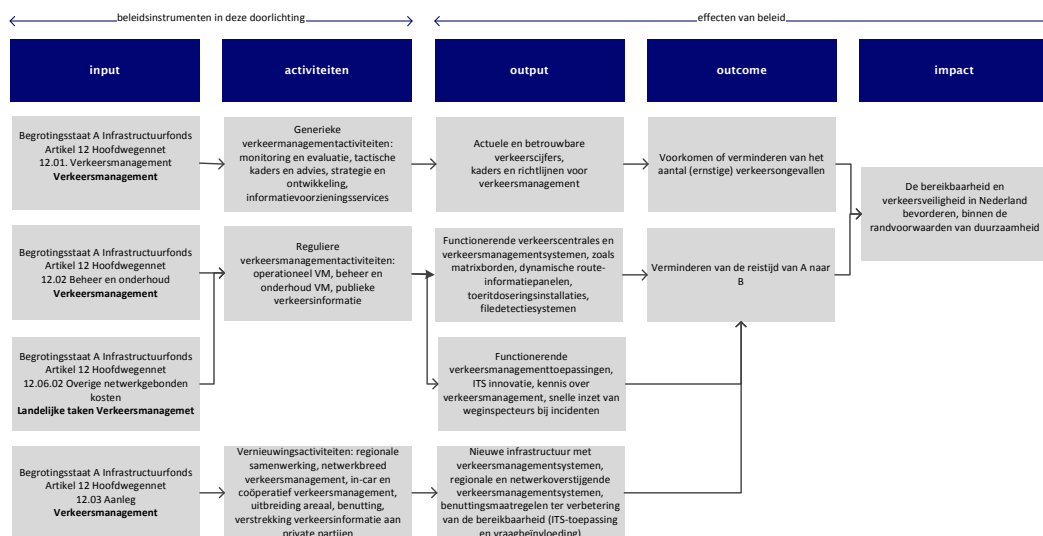
Indicator	Streef- waarde	Realisatie- waarde	Streef- waarde	Realisatie- waarde	Streef- waarde	Realisatie- waarde
	2013	2013	2014	2014	2015	2015
Beschikbaarheid data voor derden (compleet en tijdig beschikbaar, % van bemeten rijbaanlengte)	88%	83%	89%	89%	89%	94%

Tabel 15: indicatoren verkeersmanagement 2013-2015

Onderstaand schema geeft de samenhang en beoogde werking van de inspanningen van het ministerie van IenM op dit thema weer die op begrotingsartikel 12.01 vermeld staan.

⁸⁶ Begroting Infrastructuurfonds 2015

⁸⁷ Jaarverslagen Infrastructuurfonds, 2011, 2013, 2014, 2015. De realisatiecijfers voor 2012 zijn niet beschikbaar.



Figuur 7: Overzicht van de instrumenten m.b.t. verkeersmanagement

RPE 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgaven op artikel 12 van het Infrastructuurfonds in de periode 2011 tot en met 2015 op het thema (x € 1.000).

Uitgavenposten (x€ 1.000)	Instrument	2011	2012	2013	2014	2015	Cumulatief
12.01 Verkeersmanagement	Opdracht	50.137	30.768	21.794	21.589	14.510	138.798
Totaal		50.137	30.768	21.794	21.589	14.510	

Tabel 16: Overzicht van de uitgaven m.b.t. verkeersmanagement

6.3 Inzicht in effecten van beleid

RPE 8 – 10: Beschikbare informatie voor de beleidsdoorlichting

Over de periode 2011-2015 is voor het thema Verkeersmanagement een aantal evaluaties en onderzoeken beschikbaar. Deze doen slechts in beperkte mate een uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteiten op dit thema. Geen van de evaluaties en onderzoeken doet een uitspraak over de gevolgen van het thema verkeersmanagement voor de economische groei en regeldruk.

RPE 16: Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk?

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) doet in het jaarlijkse Mobiliteitsbeeld uitspraken over de effecten van verkeersmanagement voor de ontwikkeling van de bereikbaarheid op het hoofdwegennet.⁸⁸ In het Mobiliteitsbeeld maakt het KiM geen onderscheid naar effecten van het beleid in afzonderlijke jaren. Hierdoor is het alleen mogelijk een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het beleid over een langere periode bezien en over de marginale effecten van aanvullende maatregelen in deze periode.

De doeltreffendheid van het beleid op het gebied van verkeersmanagement is aanvullend in beeld gebracht in de publieksrapportages met gebruikerstevredenheidsonderzoeken van

⁸⁸ Kennisinstituut voor het Mobiliteitsbeleid (2014, 2015 en 2016), 'Mobiliteitsbeeld'

Rijkswaterstaat⁸⁹ en een evaluatie door TrafficQuest van de verschillende activiteiten binnen het domein verkeersmanagement. Deze laatste evaluatie bevat gegevens op wegvakniveau en niet op netwerkniveau.⁹⁰ Over de doeltreffendheid van verkeersmanagementmaatregelen is tevens wetenschap onderzoek beschikbaar, dat zich richt op een langere periode dan de scope van deze beleidsdoorlichting.⁹¹

Over de uitgaven aan verkeersmanagementmaatregelen rapporteert RWS in zogenaamde transparantierapportages.⁹² Deze rapportages zijn beschikbaar voor de jaren 2013 en 2015.

In een benchmarkstudie wordt het Nederlands verkeersmanagement vergeleken met dat in Noordrijn-Westfalen in Duitsland. Dit gezien de vergelijkbaarheid in de omvang van de geografische gebieden.⁹³ Dit onderzoek richt zich op de verschillen tussen de beide gebieden en trekt hier lessen uit voor onder andere de kosteneffectiviteit, doelmatigheid van prestaties en zuinigheid (de drie niveaus van doelmatigheid).

Tot slot zijn er rapportages beschikbaar over individuele projecten, zoals de Praktijkproef Amsterdam. Deze projecten zijn doorgaans regionaal dan wel lokaal georiënteerd, waardoor de bevindingen niet representatief zijn voor het landelijk beeld.

6.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

*RPE 11:
(Neven)effecten van
beleid*

Het effect van verkeersmanagement is volgens het KiM dat het reistijdverlies, uitgedrukt in voertuigverliesuren, afneemt. In 2015 was ten opzichte van 2005 sprake van 9% minder reistijdverlies. Voor een duiding van dit effect van verkeersmanagement is het nuttig om dit te vergelijken met het cumulatieve effect sinds de start van de activiteiten op het gebied van verkeersmanagement. Dit omdat de studie van het KiM de marginale effecten meet ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode (de periode 2005-2015 ten opzicht van de vorige periode), waardoor deze een partieel beeld geven van de effectiviteit van verkeersmanagementmaatregelen. Voor de periode 1996-2005 is het effect becijferd op 17,5% minder reistijd dan zonder verkeersmanagementmaatregelen.⁹⁴ Hieruit blijkt dat de marginale effecten van verkeersmanagement in de loop van de tijd zijn afgenomen.

*RPE 12-13:
Beoordeling
doeltreffendheid en
doelmatigheid van
beleid*

Op basis van beschikbare bronnen hebben wij geen oordeel kunnen vellen over eventuele neveneffecten van instandhoudingsmaatregelen.

Doeltreffendheid

De studie van het KiM toont aan dat maatregelen op het gebied van verkeersmanagement hebben bijgedragen aan de doelstellingen van het beleid die zich richten op 'het verminderen van de reistijd van A naar B' en 'het bevorderen van de bereikbaarheid in Nederland'. Dit gezien de positieve effecten op de ontwikkeling van het aantal voertuigverliesuren. Tegelijk is het niet inzichtelijk of het verkeersmanagement ook een bijdrage heeft geleverd aan de

⁸⁹ RWS (2012, 2013, 2014, 2015), 'Publieksrapportage Rijkswegennet', perioden 1, 2 en 3

⁹⁰ TrafficQuest (2015), 'Effecten van benutting in Nederland, een overzicht van 190 praktijkevaluaties'

⁹¹ Calvert, S.C. (2016), 'Stochastic macroscopic analysis and modelling for traffic management', Delft University of Technology

⁹² RWS (2013, 2015), 'Monitoringsrapportage transparantie verkeersmanagement'

⁹³ RoyalHaskoningDHV (2012), 'Benchmark DVM, een vergelijking tussen Nederland en Noordrijn-Wesfalen'

⁹⁴ Kennisinstituut voor het Mobiliteitsbeleid (2007), 'Mobiliteitsbalans'

overige doelstellingen van het beleid, te weten ‘het verminderen van verkeersongevallen’ en ‘het bevorderen van de veiligheid’. De effecten op deze doelstellingen zijn niet in beeld.

Uit de indicatoren die zijn opgenomen in de begroting (zie paragraaf 6.2) blijkt dat het beleid, op een enkele uitzondering na, effectief is geweest wat betreft het tijdig beschikbaar stellen van volledige reis- en routeinformatie.⁹⁵

Verder blijkt uit de publieksrapportages van RWS dat weggebruikers van auto(snel)wegen tevreden zijn over de doorstroming van het verkeer.⁹⁶ Weggebruikers zijn ook tevreden over de algemene verkeersinformatie en over de specifieke verkeersinformatie tijdens een rit.

Het effect van de beschikbaarheid van verkeersinformatie op de doorstroming van het verkeer is in de rapportages echter niet in beeld gebracht. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt, dat verkeersmanagement wel effectief is voor een betere doorstroming van het verkeer. Met instrumenten als matrixboren en verkeersinformatie kan op korte termijn beter ingespeeld worden op fluctuaties in het verkeer en menselijk gedrag dan bijvoorbeeld met aanleg van wegen, waardoor de reistijd effectiever verkort wordt.⁹⁷

Doelmatigheid

Uit de vergelijking tussen Nederland en het Duitse Noordrijn-Westfalen komt naar voren dat ondanks dat de gebieden van vergelijkbare omvang zijn, het verkeersmanagementareaal in Nederland vele malen groter is. Mede hierdoor zijn de kosten van het verkeersmanagement in Nederland vele malen hoger. Uit de studie blijkt verder dat het verkeersmanagement in ons land mogelijk minder doelmatig is dan in Noordrijn-Westfalen:

- Ten eerste dienen de Duitse Länder, waar Noordrijn-Westfalen er een van is, onderling te concurreren om in aanmerking te komen voor middelen voor uitbreiding van het verkeersmanagementinstrumentarium. Hierbij worden de voorstellen beoordeeld op kosteneffectiviteit (de kosten in relatie tot verwachte impact). Voorstellen met een relatief laag rendement vallen af. In Nederland vindt een afweging op basis van het verwachte rendement niet expliciet plaats.
- Ten tweede is in Noordrijn-Westfalen in vergelijking met Nederland een groter deel van de taken in verkeerscentrales geautomatiseerd. Een substantieel deel van de kosten van verkeersmanagement zit in het 24/7 operationeel houden van deze verkeerscentrales. Dit kan een indicatie zijn dat de doelmatigheid van prestaties (de kosten in relatie tot output) en de zuinigheid (de kosten in relatie tot activiteiten) van verkeersmanagement in Nederland in relatieve zin lager is.

Over de verhouding tussen het kwaliteitsniveau van het verkeersmanagement in Nederland en Noordrijn-Westfalen doet de benchmark geen uitspraak.

Naast dit vergelijkende onderzoek is er geen ander onderzoeksmateriaal beschikbaar dat een uitspraak doet over de doelmatigheid van het beleid op het gebied van verkeersmanagement.

Concluderend stelt AEF dat het beleid gericht op het verkeersmanagement doeltreffend is geweest daar waar het gaat om het verminderen van de reistijd. De mate waarin het beleid doelmatig was, is alleen te beoordelen op basis van de vergelijking met Noordrijn-Westfalen. Hieruit kan afgeleid worden dat verkeersmanagement in Nederland relatief minder doelmatig

⁹⁵ Gezien de beperkte informatie over de realisatie van de indicatoren voor de jaren 2011 en 2012, hebben we deze indicatoren bij de beoordeling van de doeltreffendheid buiten beschouwing gelaten.

⁹⁶ Idem 92 en 89

⁹⁷ Idem 83

is dan in de Duitse regio. Het is echter niet opportuun om op basis van deze ene vergelijkende studie harde conclusies te trekken over de doelmatigheid van het Nederlandse beleid.

Tot slot merken we op dat het beleid op het gebied van verkeersmanagement onlosmakelijk verbonden is aan het beleid gericht op aanleg en in mindere mate instandhouding. Besluiten over de uitvoering van verkeersmanagementmaatregelen worden voor een belangrijk deel immers al genomen bij het aanleggen van wegen. De instandhouding van het wegennet, waaronder ook de verkeersmanagementinstrumenten, is een direct gevolg van de aanleg van een weg. Verbeteringen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van verkeersmanagement dienen om deze reden in samenhang te worden gezien met beleidskeuzes over aanleg en instandhouding.

6.5 Mogelijke verbetermaatregelen

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit de voorgaande analyse blijkt dat het beleid voor verkeersmanagement doeltreffend is geweest. Gegeven de ontwikkelingen rond *smart mobility* is het echter de vraag in hoeverre de huidige verkeersmanagementinstrumenten toekomstbestendig zijn. In de nabije toekomst kan een deel van de huidige wegkantsystemen naar verwachting vervangen worden door *in car* systemen. Om de doeltreffendheid van verkeersmanagement ook in de toekomst te borgen, is het van belang om op deze ontwikkeling in te spelen. Om de beleidsambitie op het gebied van *smart mobility* te beschrijven (en de doeltreffendheid en doelmatigheid van *smart mobility* maatregelen in de toekomst te kunnen bepalen), is behoefte aan een strategisch plan. Dit strategisch plan dient vanuit de doelen van het beleid een samenhangend beeld te schetsen van de maatregelen (uitvoerend en randvoorwaardelijk) die nodig zijn om de ontwikkelingen binnen het domein van *smart mobility* te accommoderen. Het inspelen op de ontwikkelingen van *smart mobility* kan ook de doelmatigheid bevorderen, omdat er naar verwachting minder investeringen in wegkantsystemen benodigd zijn.

Aanvullend kan het introduceren van een integraal afwegingskader – een instrument om beleidsalternatieven te beoordelen en de baten en de lasten van alternatieve beleidsalternatieven tegen elkaar af te wegen – bijdragen aan het expliciteren van beleidskeuzes in het kader van verkeersmanagement. Het gebruik van een dergelijk kader kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ten goede kan komen, onder andere doordat op basis hiervan meer differentiatie mogelijk is in het voorzieningenniveau voor verkeersmanagement per weg(vak) en beter te bepalen is of instrumenten uit te faseren zijn. Vanuit dit perspectief dient het afwegingskader zich niet alleen te richten op eventuele nieuwe instrumenten, maar ook op bestaande instrumenten. In de afweging van baten en lasten van instrumenten dienen ook de effecten op aanleg en instandhouding meegenomen te worden. Het afwegingskader zou idealiter periodiek herzien moeten worden.

In aanvulling op het bovenstaande beschrijven we in hoofdstuk 14 denkrichtingen voor toekomstig beleid, waaronder op het gebied van verkeersmanagement.

6.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden

In de begroting waren tot en met 2012 drie indicatoren opgenomen. Vanaf 2013 is er één indicator voor het thema verkeersmanagement opgenomen in de begroting (zie paragraaf 0). In deze paragraaf richten we hier onze aandacht op.

RPE 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

RPE 17: Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol?

De betreffende indicator ziet op de beschikbaarheid data voor derden (compleet en tijdig beschikbaar; % van bemeten rijbaanlengte). Gezien het brede spectrum van activiteiten op het gebied van verkeersmanagement heeft deze indicator een relatief beperkte scope. Uitgaande van de indeling van de activiteiten binnen het domein van verkeersmanagement, zijn aanvullende indicatoren denkbaar gericht op de uitvoering van generieke activiteiten, reguliere activiteiten en vernieuwingsactiviteiten (zie paragraaf 6.2). Dergelijke toevoegingen zouden meer recht doen aan de volledige breedte van verkeersmanagementactiviteiten dan met de huidige indicator het geval is. Gedacht kan worden aan een indicator voor het aantal verminderde voertuigverliesuren en een norm voor de aanrijdtijd van weginspecteurs.

Aanvullend is met het oog op technologische ontwikkeling een indicator denkbaar, waarmee gemeten wordt in hoeverre de weggebruiker daadwerkelijk geïnformeerd wordt. Zo wordt duidelijk in hoeverre de informatievoorziening vanuit RWS uiteindelijk een rol speelt in het informeren van automobilisten. Gezien de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van IenM en de verantwoordelijkheid voor het informeren van de weggebruiker, is tot slot een indicator denkbaar die zich richt op de kwaliteit en beschikbaarheid van reisinformatie via service providers.

7 Programma Beter Benutten I

RPE 1: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

Gezien de periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft, richten we ons hierbij op het eerste deel van het programma Beter Benutten. Dit deel is in 2011 gestart. De planning van dit deel van het programma was de zogenaamde gebiedsprogramma's af te ronden in 2016 en de overige programmaonderdelen te beëindigen in 2020.

In de beleidsdoorlichting beschouwen we het programma Beter Benutten als één instrument. Dit vanwege de inhoudelijke samenhang tussen de maatregelen en de programmatische uitvoering van het geheel aan maatregelen. In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven we uit welke onderdelen het instrument Beter Benutten I is opgebouwd.

Uitgaven	Periode van het onderzoek				
	2011	2012	2013	2014	2015
Beter Benutten	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 17: Overzicht periode van onderzoek per instrument

7.1 Aanleiding

RPE 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) heeft de Rijksoverheid zijn ambities geformuleerd daar waar het gaat om de ruimtelijke en infrastructurele ontwikkeling van Nederland.⁹⁸ Deze ambities zijn gericht op een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland. Voor wat betreft de infrastructuur richt het beleid zich op slim investeren, instandhouden en innoveren. Met het programma Beter Benutten geeft het Rijk invulling aan de onderdelen slim investeren en innoveren. Het doel van het programma is te komen tot een verbeterde benutting van de bestaande infrastructuur.⁹⁹ De maatregelen in dit kader moeten leiden tot 20% congestiereductie op specifieke corridors in de spits ten opzichte van een situatie zonder Beter Benutten.¹⁰⁰ Deze corridors liggen in de drukste gebieden van Nederland.

De aanleiding voor het programma vormde het gegeven, dat ook met de voorgenomen investeringen in infrastructuur de bereikbaarheid van Nederland onder druk zou komen te staan. Uit de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) bleek dat het autoverkeer in de periode tot 2020 met 10 tot 35% zou groeien.¹⁰¹ Deze groei zou zich vooral manifesteren in stedelijke gebieden. De congestie die zou optreden, zou zich volgens de berekeningen vooral

⁹⁸ Kamerstukken I/II, 2011-2012, 32 660 B, nr. 51 (Brief 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte')

⁹⁹ Kamerstukken II, 2010-2011, 32 500 A, nr. 81 (Brief 'Programma Beter Benutten')

¹⁰⁰ Ministerie van IenM, Resultatenkrant, 2015.

¹⁰¹ NMCA (2011)

voordoen op de verkeerscorridors in de Randstad en in mindere mate in Noord-Brabant en Oost-Nederland. Het capaciteitstekort en de vertragingen die hiervan het gevolg zijn, zouden zich vooral voordoen in de spitsperioden.

Uit onderzoek van onder meer het Kennisinstituut Mobiliteit (KiM) bleek dat een beperkte verschuiving van het wegverkeer in de spits op de drukke corridors direct zou leiden tot minder zware files.¹⁰² Zo leidde een beperkte afname van het verkeer op het hoofdwegennet (1%) in de spits in de jaren 2008 en 2009 tot een relatief substantiële afname van de files (10%). Het KiM concludeerde dat het verband tussen verkeersomvang in de spits en congestie in de jaren voor 2010 sterker geworden was.

De sterke concentratie van mobiliteit tijdens de spits onderstreepte voor het ministerie van IenM het belang van een intensiever gebruik en een betere benutting van de bestaande infrastructuur.¹⁰³ Hiermee sloot het ministerie ook aan op de maatschappelijke trend dat werknemers flexibilisering van werktijden en werklocaties wensen en werkgevers een grotere behoefte aan flexibele arbeidsinzet hebben.

De aanleiding van het programma Beter Benutten is de gehele evaluatieperiode actueel gebleven en is dat ook nu nog. Uit het Mobiliteitsbeeld 2016 van het KiM blijkt dat het reistijdverlies op het hoofdwegennet in de jaren 2005-2015 met 1 procent is gedaald.¹⁰⁴ Ten opzichte van 2014 is het verkeer op het hoofdwegennet in 2015 echter toegenomen met 2 procent. Het reistijdverlies op het hoofdwegennet is in 2015 met 22 procent gestegen. Het KiM verwacht dat het reistijdverlies in 2016 met 14 procent stijgt en met circa 4 procent per jaar in de jaren 2017 tot en met 2021. Daarmee komt de congestie in 2021 38 procent hoger uit dan in 2015. Gezien deze verwachte ontwikkeling is de aanleiding voor het programma Beter Benutten niet veranderd en blijft het vanuit de doelstellingen van de SVIR van belang om te streven naar een beter gebruik van de bestaande infrastructuur.

Het programma Beter Benutten heeft vanaf 2016 een vervolg gekregen. In de praktijk wordt een onderscheid gemaakt tussen Beter Benutten I (t/m 2015) en Beter Benutten Vervolg (vanaf 2015). De beleidsdoorlichting heeft alleen betrekking op Beter Benutten I. Daar waar we in het vervolg spreken over Beter Benutten, doelen we dan ook op Beter Benutten I.

7.2 Ingezette instrumenten en financiering

Doelstelling en opzet Beter Benutten

Het doel van het programma Beter Benutten was de congestie op specifieke corridors in de spits in de drukste gebieden van Nederland met 20% te reduceren ten opzichte van de situatie zonder uitvoering van het programma. De congestie werd hierbij gemeten in het aantal voertuigverliesuren.

Naast het verminderen van de congestie op specifieke punten had Beter Benutten ook tot doel het ministerie van IenM ervaring op te laten doen met innovatieve maatregelen die de bereikbaarheid zouden kunnen verbeteren. De maatregelen waren innovatief vanwege ten eerste de samenwerking tussen Rijk, regionale overheden en bedrijfsleven en ten tweede het brede, samenhangende pakket aan activiteiten dat hiermee ingezet werd om één doel (goede

RPE 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

¹⁰² Mobiliteitsbalans 2010, Kennisinstituut Mobiliteit, 2011

¹⁰³ *Supra* noot 2

¹⁰⁴ Mobiliteitsbeeld 2016, Kennisinstituut Mobiliteit, 2016

bereikbaarheid) te bereiken. De uitvoering van de maatregelen wordt op regionaal niveau gedaan. De afwegingen die ten grondslag liggen aan het bepalen van de maatregelen die gekozen worden zijn vastgelegd in het document Beter Beoordelen van het KiM.¹⁰⁵

Voorbeeld innovatieve maatregel: Spookfiles A58

Een voorbeeld van een project waarin de aspecten innovatie en samenwerking belangrijk waren, is Spookfiles A58. De Provincie Noord-Brabant werkt samen met serviceproviders, dataleveranciers en andere marktpartijen om het aantal spookfiles te verminderen. Dit zijn files die ontstaan doordat een weggebruiker afremt, voertuigen daarachter zich genoodzaakt zien verder af te remmen, etc. Hierdoor vermindert de doorstroom op een weg. Op de A58 zijn innovatieve Talking Traffic-technieken getest om dit effect te niet te doen. Hierbij communiceren voertuigen met elkaar en met de weg. Op basis van de data die dit oplevert krijgen weggebruikers real-time advies over de ideale snelheid. Dit dempt schokgolven in de weg en optimaliseert zo het aantal voertuigen dat op drukke momenten gebruik maakt van de weg. Voor meer informatie, zie: <http://www.spookfiles.nl/>

Om het doel van congestievermindering te realiseren richtte het programma Beter Benutten zich op:

- het optimaliseren van de beschikbare capaciteit van infrastructurele netwerken en deze slimmer met elkaar verbinden (aanbodmaatregelen)
- het beter spreiden van het gebruik van de infrastructuur door reizigers en vervoerders meer keuzemogelijkheden te bieden (vraagmaatregelen).

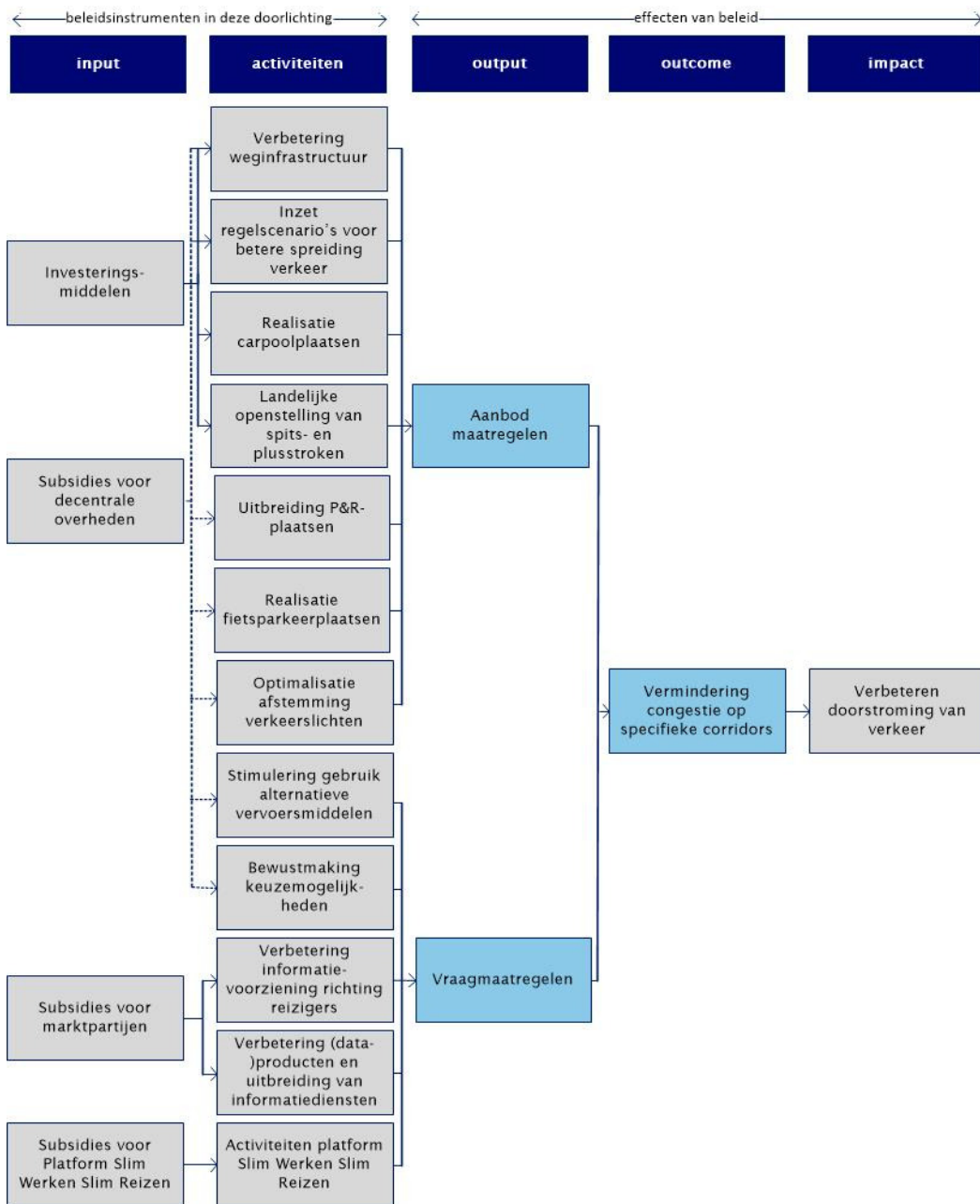
De maatregelen die genomen zijn, zijn uit te splitsen in regionale maatregelen en regio-overstijgende maatregelen:

- De regionale maatregelen zijn vervat in een gebiedsgerichte aanpak gericht op twaalf regio's. Met regionale overheden (provincies, stadsregio's en gemeenten) en bedrijfsleven zijn zogenaamde gebiedsprogramma's opgesteld. In deze programma's zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de uitvoering van concrete vraag- en aanbodmaatregelen om congestie in de betreffende regio te verminderen. De maatregelen richtten zich op:
 - Aanbodmaatregelen:
 - Verbetering van infrastructuur
 - Uitbreiding van P&R-plaatsen
 - Realisatie van fietsparkeerplaatsen
 - Realisatie van carpoolplaatsen
 - Vraagmaatregelen:
 - Bewustmaking van keuzemogelijkheden in tijdstip, route en vervoermiddel
 - Stimulering van gebruik van alternatieve vervoermiddelen
 - Gebruik van dynamisch verkeersmanagement / Intelligente Transportsystemen (ITS):
 - Optimalisatie van afstemming van verkeerslichten
 - Inzet van regelscenario's om verkeer beter te spreiden over beschikbaar netwerk
 - Verbetering van informatievoorziening richting reizigers

¹⁰⁵ KiM, Beter Beoordelen. Notitie over de afweging van innovatieve maatregelen van Beter Benutten, 2013.

- De regio-overstijgende maatregelen betroffen ten eerste de bundeling en opschaling van regionale maatregelen die zich leenden voor uitvoering op landelijk niveau en ten tweede een aantal landelijke maatregelen.
- Binnen de scope van deze beleidsdoorlichting ging het concreet om:
 - Marktbenadering in het kader van ITS¹⁰⁶
 - Landelijke openstelling van spits- en plusstroken
 - Rijksbijdrage aan het platform Slim Werken Slim Reizen.

Onderstaand schema geeft de samenhang en beoogde werking van de instrumenten van het ministerie van IenM op dit thema weer.



Figuur 8: Overzicht van de instrumenten m.b.t. Beter Benutten I

¹⁰⁶ Dit instrument was gericht op het stimuleren van marktpartijen om betere en meer betrouwbare reisinformatie- en rijassistentiediensten te ontwikkelen, waarbij de maatregelen betroffen het verbeteren van (data-)producten en uitbreiding van informatiediensten.

Gedurende de evaluatieperiode is, mede in vervolg op het SER-Energieakkoord, het project Lean & Green Personal Mobility aan het programma Beter Benutten toegevoegd. Dit project bouwt voort op de ervaring die eerder is opgedaan met de aanpak van Lean & Green in de logistiek. Het project richt zich op zowel het beperken van de uitstoot van CO₂ als gevolg van woon-werk verkeer en zakelijk verkeer als het beperken van het aantal voertuigverliesuren binnen de twaalf regio's die in het programma Beter Benutten centraal staan. De uitgaven aan het project vallen binnen de subsidie voor het platform Slim Werken Slim Reizen (zie vervolg).

In 2011 heeft de Rijksoverheid € 794 miljoen beschikbaar gesteld voor het programma Beter Benutten. Van dit bedrag was € 141 miljoen beschikbaar voor verbetering van het decentraal spoor en de versnelling van de doorstroming van het station Utrecht. Deze uitgaven vallen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Binnen de scope van de beleidsdoorlichting gaat het om een budget van € 653 miljoen. Het gehele budget voor Beter Benutten stond gereserveerd in artikel 12 van het Infrafonds. Een deel hiervan is overgeboekt naar artikel 14 van het begrotingshoofdstuk HXII van het ministerie van IenM. Dit betrof de beleidsmatige uitgaven van het programma. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de begrote uitgaven in de periode 2011 tot en met 2015. De realisatiecijfers zijn naar verwachting in het derde kwartaal van 2017 bekend, dus het is nog niet mogelijk om de daadwerkelijke uitgaven per jaar en in totaal te geven.

Uitgavenposten (x € 1.000)	Instrument	2011	2012	2013	2014	2015	Cumulatief
Rijksbijdrage aan gebiedsprogramma's	Bijdrage						520.000
Marktbenadering ITS	Bijdrage						50.000
Landelijke openstelling spits- en plusstroken	Opdracht						50.000
Rijksbijdrage aan platform Slim Werken Slim Reizen	Bijdrage						10.000
Programma- en onderzoekskosten	Bijdrage						23.000
Totaal							653.000*

Tabel 18: Overzicht van de uitgaven m.b.t. Beter Benutten I

*De realisatie is naar verwachting medio 2017 bekend. Het is op dit moment nog niet mogelijk om de kosten uit te splitsen naar de verschillende jaren.

Rijksbijdrage gebiedsprogramma's

In het kader van de gebiedsprogramma's zijn met twaalf regio's concrete afspraken gemaakt over maatregelen die genomen werden om de grootste knelpunten aan te pakken. Per regio is vastgelegd welke maatregelen genomen zouden worden en welk percentage filereductie deze zouden moeten opleveren. De gebiedsprogramma's kenden hierbij overigens een brede scope en betroffen naast wegverkeer (auto en fiets) ook openbaar vervoer en binnenvaart. De gebiedsprogramma's betroffen voor circa de helft maatregelen om het aanbod aan infrastructuur te verbeteren en eveneens voor circa de helft maatregelen om de vraag naar vervoer te beïnvloeden. Voor de gebiedsprogramma's is conform de hierover gemaakte afspraken gebruikgemaakt van cofinanciering door de betreffende regio's. Dit houdt in dat de decentrale overheden en bedrijfsleven eveneens een financiële bijdrage hebben geleverd.

Voor de totale investering in de gebiedsprogramma's was hierdoor een bedrag beschikbaar van ruim € 940 miljoen vanuit het Rijk, regionale overheden en bedrijfsleven.¹⁰⁷

Opzet gebiedspakketten

Beter Benutten kent een andere aanpak dan de meer traditionele programma's binnen het ministerie van IenM. Omdat deze aanpak van invloed is op de verantwoording over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma, zetten we deze hieronder kort uiteen. Voor elke regio binnen het programma Beter Benutten is gestart met het uitvoeren van een probleemanalyse van de lokale knelpunten. Op basis van deze analyse stelt de betreffende regio voor elke maatregel een plan van aanpak op om de geconstateerde problemen op te lossen. De maatregelen vormen opgeteld de gebiedsprogramma's. Deze zijn vooraf door een extern onderzoeksbureau beoordeeld op vier criteria.¹⁰⁸ In het geval aan deze criteria voldaan werd, tekenden Rijk, regionale overheden en bedrijfsleven een Bereikbaarheidsverklaring om de maatregelen uit te voeren.¹⁰⁹

De belangrijkste onderdelen in de verantwoording over de gebiedsprogramma's zijn de beoordeling vooraf, de monitoring tijdens de uitvoering en de evaluatie achteraf:

Vooraf zijn de regionale maatregelen getoetst op:

1. Innovatie
 2. Kosteneffectiviteit
 3. Cofinanciering vanuit de regio
 4. Inbedding in de uitvoeringsorganisatie.¹¹⁰
- Na de start van een programma zijn de maatregelen en de knelpunten beoordeeld op de voortgang van de uitvoering en op effectiviteit.¹¹¹
 - Na afloop zijn in 2015 evaluaties uitgevoerd naar het gebruik en (kosten)effectiviteit van de verschillende maatregelen.¹¹²

De gehanteerde methodiek van Monitoring & Evaluatie is tijdens het programma voorgelegd aan een panel van wetenschappers.¹¹³ Hierdoor is informatie verkregen over de mate waarin en de voorwaarden waaronder bepaalde soort maatregelen wel of niet effectief zijn. Naast het bereikte doel (de mate van congestiereductie) is daarmee ook kennis opgedaan over de manier waarop de effectieve maatregelen het best ingezet kunnen worden. De kennis over gedragsbeïnvloeding van reizigers is bijvoorbeeld terug te vinden in het Beter Benutten Gedragshuis.¹¹⁴

De kosten van de regioprogramma's zijn deels gefinancierd vanuit de BDU, het Provinciefonds en het Gemeentefonds. Deze bronnen kennen hun eigen verantwoordingsystematiek, waarbij de ontvangende partijen wettelijk niet verplicht zijn informatie te geven over de

¹⁰⁷ <https://www.mirtoverzicht.nl/projecten/beterbenutten>

¹⁰⁸ IenM, Programma Beter Benutten Bijlage 2: Criteria gebiedspakketten programma Beter Benutten, 2011.

¹⁰⁹ Zie bijvoorbeeld bereikbaarheidsverklaring 'Beter Benutten Maastricht-Bereikbaar', https://www.maastrichtbereikbaar.nl/uploads/tekstblok/bereikbaarheidsverklaring_mei_2012.pdf

¹¹⁰ Ecorys, Effectmeting Beter Benutten, Toelichting opzet en resultaten eindmeting, 2016.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ministerie van IenM, Beter Benutten, 2016.

¹¹³ Ecorys, Effectmeting Beter Benutten, Toelichting opzet en resultaten eindmeting, 2016.

¹¹⁴ Zie <http://beterbenutten.gedragshuis.nl>

werkelijke uitgaven aan de maatregelen.¹¹⁵ Vanuit de SISA-systematiek die binnen de fondsen gehanteerd wordt, vindt de verantwoording over de uitgaven eenmalig plaats.¹¹⁶ Bij Beter Benutten is dit gedaan middels ex ante onderzoeken naar de kosteneffectiviteit van een maatregel of pakket van maatregelen. Als een van de maatregelen uit de regiopakketten niet uitgevoerd werd, is binnen de betreffende regio een alternatief onderzocht om het beoogde effect te bereiken. Er bestond voor het programma Beter Benutten geen mogelijkheid voor het opleggen van sancties bij het niet uitvoeren van de maatregelen. Naast sturing vooraf bestond wel de mogelijkheid om volgende financiële tranches niet uit te keren.

Marktbenadering ITS

De gelden die beschikbaar waren in het kader van de marktbenadering ITS, richtten zich op het stimuleren van de ontwikkeling van landelijke ITS-diensten door het bedrijfsleven. De insteek was om de randvoorwaarden te creëren die bedrijven in staat zouden stellen om automobilisten optimaal te bedienen.

Landelijke openstelling spitsstroken

De uitgaven voor de spits- en plusstroken richtten zich op het verruimen van de openingstijden van 35 bestaande spits- en plusstroken. Uiteindelijk kwamen de plusstroken op de A4 en A12 in aanmerking voor permanente openstelling. RWS heeft de opdracht gekregen om hier voor te zorgen.¹¹⁷

Platform Slim Werken Slim Reizen

De subsidies voor het platform Slim Werken Slim Reizen waren beschikbaar voor initiatieven om het mobiliteitsmanagement binnen bedrijven te verbeteren. De aanpak diende zich te richten op 50 beeldbepalende werkgevers. Aanvullend was het doel om bedrijven in het midden- en kleinbedrijf te benaderen om ook bij hen het mobiliteitsmanagement op een hoger plan te brengen. Er is een subsidie verleend aan MKB Nederland om mobiliteitsmanagement binnen het midden- en kleinbedrijf te bevorderen. Tot slot is ook de bijdrage aan het project Lean & Green Personal Mobility uit deze subsidie afkomstig. Het secretariaat van het platform Slim Werken Slim Reizen werd gevoerd door Connekt.

Programma- en onderzoekskosten

De programma- en onderzoekskosten waren beschikbaar voor het uitvoeren van het programma door het ministerie van IenM en het doen van onderzoek naar potentiële maatregelen om de benutting van de bestaande infrastructuur te verbeteren. Voor de uitvoering van Beter Benutten is binnen het ministerie van IenM een programmadirectie ingericht. Deze programmadirectie richtte zich op het regisseren en coördineren van het programma, het bundelen en aanjagen van initiatieven, het bevorderen van kennisdeling en het monitoren en evalueren van maatregelen. Door de programmadirectie is onderzoek in gang gezet naar innovatieve maatregelen die bij zouden kunnen dragen aan het beter benutten van de bestaande infrastructuur. Het gaat hier om onderzoeken gericht op onder andere vraagbeïnvloeding, spitsmijden, logistiek, ITS, parkeerbeleid, fietsbeleid en mobiliteitsmanagement binnen bedrijven en onderwijs.

¹¹⁵ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII), 2015.

¹¹⁶ Single information, single audit. De verantwoording van gebiedspakketten naar rijksniveau vindt één keer plaats, namelijk voor de uitvoering ervan.

¹¹⁷ Minister van IenM, Afspraken over het programma Beter Benutten in het Bestuurlijk overleg MIRT, 2011.

Niet-financiële instrumenten

Er is geen specifieke wet- en regelgeving onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenM die betrekking heeft op het programma Beter benutten.

7.3 Inzicht in effecten van beleid

Een belangrijk deel van de beschikbare informatie komt van ex ante onderzoeken naar de effectiviteit en kosteneffectiviteit. Tijdens de uitvoering informeert de Minister van IenM de Tweede Kamer via het MIRT jaarlijks over het programma Beter Benutten.¹¹⁸ Verder wordt over de voortgang en resultaten van het programma op nationaal niveau en regionaal niveau gerapporteerd. Dit gebeurt met name via de 'resultatenkranten' en 'effectsheets' die het programma opstelt.¹¹⁹ Aan de basis daarvan liggen evaluaties van verschillende categorieën van projecten, bijvoorbeeld een regionaal project ter stimulering van E-bike gebruik.¹²⁰

Per jaar stelt het programma een voortgangsrapportage op.¹²¹ Deze rapportages geven een overzicht van de uitgaven, het resterend budget en de voortgang en verdere planning van de maatregelen. Het overkoepelende beeld uit de resultatenkranten, effectsheets en voortgangsrapportages is gebundeld in het Programmaboek 2016.¹²² Dit boek geeft een overzicht van de gerealiseerde maatregelen en de effecten hiervan. Daarbij is het totale effect op de congestie in de spits op specifieke corridors berekend. Aanvullend wordt per regio weergegeven welke activiteiten uitgevoerd zijn, zoals het aantal fietsenstallingen dat gerealiseerd is. Ook is voor een deel van de maatregelen aangegeven hoeveel spitsmijdingen of hoeveel minder voertuigverliesuren gerealiseerd zijn door de uitgevoerde activiteiten. De beschikbare informatie verschilt sterk per regio. Deze verschillen hangen samen met de verantwoordingssystematiek van Beter Benutten, die we in het vervolg toelichten.

Naast onderzoeken naar het programma als geheel zijn er twee gebruikersonderzoeken uitgevoerd. Voor de periode 2011-2015 zijn ook jaarlijkse gedragsmetingen opgesteld. Voor de gebruikersonderzoeken zijn personen gevraagd naar de bekendheid met Beter Benutten, de tevredenheid over het programma en het gebruik van de maatregelen.¹²³ De gedragsmetingen hadden tot doel inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van het reisgedrag van forensen en wat hiervan de mogelijke beleidsmatige implicaties zijn.¹²⁴ Voor de gebruikersonderzoeken en de gedragsmetingen zijn vooraf geen indicatoren en streefwaarden ter beoordeling van de doeltreffendheid van Beter Benutten. Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek 2014 gerapporteerd over het programma.¹²⁵ De beschikbare informatie geeft aan in hoeverre het vooraf gestelde landelijke doel van het programma Beter Benutten is bereikt. Hiermee is het mogelijk om de doeltreffendheid van

¹¹⁸ Meest recentelijk: Ministerie IenM, EZ en BZK, MIRT Overzicht, 2016.

¹¹⁹ Zie: Factsheet eerste effecten Beter benutten, 2013; Derde Beter Benutten krant, 2014; Factsheet Resultaten & effecten, 2015, Resultatenkrant, 2015; Factsheet Effectenoverzicht, Programmaboek Beter Benutten, 2016. Voor meer informatie over de monitoring en evaluatie van Beter Benutten, zie: <http://www.beterbenutten.nl/monitoring-evaluatie-1>

¹²⁰ Twente Mobiel en Kennispunt Twente, E-fiets onderzoek Twente Mobiel, 2015.

¹²¹ Zie bijvoorbeeld: Zevende voortgangsrapportage Monitoring & Evaluatie, totaalprogramma Beter Benutten

¹²² Ministerie van IenM, Beter Benutten, 2016.

¹²³ I&O Research, Gebruikersonderzoek Beter Benutten, 2013 en 2015.

¹²⁴ Ministerie van IenM, Gedragsmeting Beter Benutten, 2016.

¹²⁵ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII), 2015.

het gehele programma vast te stellen. Het effect van de maatregelen is onderverdeeld naar aanbod-, vraag-, en DVM- en ITS-maatregelen. Het is niet goed mogelijk om gemeten effecten toe te delen aan de gebiedspakketten. De regionale effectenkaarten bieden niet de informatie die hiervoor nodig is.¹²⁶

Het is mogelijk om voorlopige uitspraken te doen over de doelmatigheid die het gehele programma Beter Benutten heeft gehad in het verminderen van de congestiereductie. Naast de effecten is voorafgaand aan de uitvoering van de maatregelen de kosteneffectiviteit bepaald. Definitieve conclusies trekken over de doelmatigheid van het programma is niet goed mogelijk omdat de gerealiseerde doelmatigheid van verschillende categorieën maatregelen nog niet bekend is en geen integraal onderzoek gedaan is dat de informatie die al wel beschikbaar is samenvoegt. Het is daarom niet mogelijk algemene conclusies te trekken over de doelmatigheid van Beter Benutten.

De doelmatigheid van specifieke onderdelen of soorten maatregelen is wel met zekerheid te bepalen. Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar de kosteneffectiviteit¹²⁷ van individuele maatregelen, een onderdeel van de doelmatigheid. Om dit te illustreren gebruiken we een voorbeeld van een onderzoek naar een onderdeel van Beter Benutten.

Voorbeeld: Spitsmijden

Recent is de meta-evaluatie van de tweede generatie spitsmijdenprojecten over de periode 2013-2015 afgerond. In deze evaluatie is onderzocht in welke mate de projecten resulteren in een (blijvende) gedragsverandering bij de deelnemers door het geven van een financiële prikkel om de spits te mijden. Op basis van deze meta-evaluatie is het mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en kosteneffectiviteit van de spitsmijdenprojecten die in 2013 t/m 2015 uitgevoerd zijn. Daarbij benoemen we ook kort de invloed van de eerste generatie projecten om spitsmijden te stimuleren. Deze werden ingezet van 2008 t/m 2012, dus voor een deel voordat Beter Benutten begon. In de volgende paragraaf gaan we apart in op dit voorbeeld.

7.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Beter Benutten had als belangrijkste doel een congestiereductie van 20% ten opzichte van de situatie zonder uitvoering van het programma.¹²⁸ Het programma heeft over de periode 2011-2015 geleid tot een landelijke congestiereductie van 19%. Dit is dus 95% van het beoogde resultaat.¹²⁹ De ruim 350 benoemde maatregelen bestaan uit 149 aanbodmaatregelen, 122 vraagmaatregelen en 83 DVM- en ITS-maatregelen. Hiervan was volgens planning eind 2015 ongeveer 90% uitgevoerd.¹³⁰

¹²⁶ De effectenkaarten (de meest recente zijn alle in het Programmaboek te vinden) geven verschillende soorten informatie, maar de behaalde congestiereductie is alleen landelijk bekend.

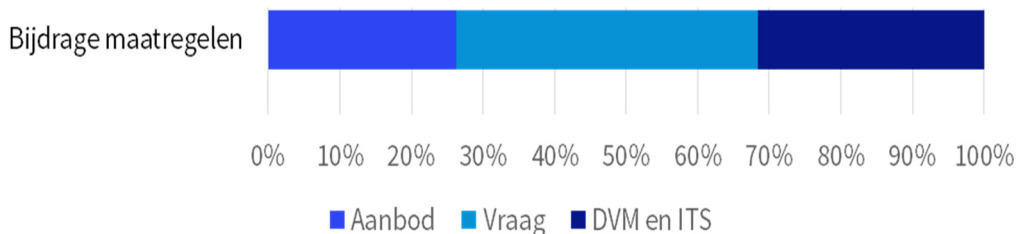
¹²⁷ Kosteneffectiviteit is gedefinieerd als: welke maatregel werkt en welke niet, en tegen welke kosten de maatregel uitgevoerd wordt. Kosteneffectiviteit is een van de drie onderdelen van doelmatigheid. De anderen zijn: doelmatigheid van de prestaties en zuinigheid.

¹²⁸ Ministerie van IenM, Resultatenkrant, 2015.

¹²⁹ Ministerie van IenM, Programma Beter Benutten, 2016.

¹³⁰ Factsheet Landelijk overzicht Resultaten & effecten, 2015.

In totaal heeft Beter Benutten geleid tot ongeveer 48.000 spitsmijdingen per dag. Van de totale congestiereductie van 19% is 5% toe te schrijven aan de 149 aanbodmaatregelen, 8% aan de 122 vraagmaatregelen en 6% reductie aan de 83 maatregelen op het gebied van DVM en ITS (zie onderstaande grafiek).



¹³¹

Figuur 9: Congestiereductie per soort maatregelen(%)

Met Beter Benutten heeft het ministerie ervaring opgedaan met het ontwikkelen en uitvoeren van innovatieve maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid.¹³² Beter Benutten bevatte twee innovatieve aspecten:¹³³

- De ontwikkeling en combinatie van (nieuwe) producten, diensten of processen die kunnen worden (door)ontwikkeld en getest met ondersteuning van de overheid.
- Samenwerking tussen overheden (nationaal en regionaal en tussen regio's), bedrijfsleven en kennisinstellingen. De samenwerking tussen de verschillende partijen vergroot de verspreiding en de maatschappelijke baten van nieuwe initiatieven.

Het KiM heeft vanwege het innovatieve karakter van veel maatregelen een afwegingskader ontwikkeld. Zo kunnen vooraf ook de innovatieve maatregelen worden beoordeeld op (kosten)effectiviteit. Desondanks zijn de effecten van innovatieve karakter soms lastig te kwantificeren. De spin-off die samenwerkingsverbanden hebben gaat verder dan congestiereductie op korte termijn. Het effect kan bijvoorbeeld ook betere samenwerking zijn bij Beter Benutten Vervolg, of op andere terreinen binnen het mobiliteitsdomein.

Naast de congestiereductie en de opgedane ervaring met innovatieve maatregelen heeft Beter Benutten ook een neveneffect gehad op luchtkwaliteit en milieu. Jaarlijks leidt het programma tot een verminderde uitstoot van ruim 70.000 ton CO₂, ruim 150 ton stikstof en circa 15 ton fijnstof (PM₁₀). De landelijke onderzoeken naar de ervaring van weggebruikers in de Beter Benutten-regio's laten zien dat gemiddeld 76% van hen tevreden is over de maatregelen. Per maatregel varieert de mate van tevredenheid echter sterk, van 31 tot 91%.

Doeltreffendheid

Omdat het doel van Beter Benutten nagenoeg gehaald is, beoordelen we het programma als grotendeels doeltreffend. De behaalde congestiereductie die te danken is aan Beter Benutten is lager dan beoogd: 19 in plaats van 20%.¹³⁴ Uit de Effectmeting van begin 2016 blijkt dat 70% van de verminderde voertuigverliesuren (vuu) bereikt is door 50 maatregelen.¹³⁵ Naast een middencategorie van 60 maatregelen die 20% van de congestiereductie heeft bereikt heeft een grote groep van bijna 200 maatregelen geleid tot 10% van het lagere aantal vuu. De eerste

¹³¹ Ministerie van IenM, Programma Beter Benutten, 2016, p.34.

¹³² Minister van IenM, Resultaten Beter Benutten en spitsmijdenprojecten, 2016.

¹³³ KiM, Beter Beoordelen. Notitie over de afweging van innovatieve maatregelen van Beter Benutten, 2013.

¹³⁴ Ministerie van IenM, Programma Beter Benutten, 2016.

¹³⁵ Ecorys, Effectmeting Beter Benutten, Toelichting opzet en resultaten eindmeting, 2016.

groep van maatregelen is daarmee het meest doeltreffend. Dit zijn voor meer dan de helft projecten die hebben geleid tot spitsmijdingen.

De Algemene Rekenkamer plaatste in 2015 enkele belangrijke kanttekeningen bij de effectmetingen van Beter Benutten.¹³⁶ Hoewel de Rekenkamer de meting van voertuigverliesuren 'veelbelovend' vond, was de belangrijkste constatering dat de effecten die gemeten worden niet duidelijk aangeven in welke mate Beter Benutten de gestelde doelen bereikt. Dit komt doordat het ten eerste onduidelijk is in welke mate het programma bij heeft gedragen aan de gemeten effecten en ten tweede omdat het niet is vast te stellen in welke mate de vastgestelde resultaten bereikt zijn door welk project en ten derde omdat het programma de vermindering van het reistijdverlies berekent, en niet de afname van de files.. De afname van het aantal files (congestiereductie) is dus niet precies bekend, een gerelateerde indicator wel.

De Rekenkamer gaf in een reactie op Kamervragen aan dat de geconstateerde beperkingen niet in de eindmeting op te lossen waren, en beval daarom aan in de eindrapportage van eind 2015 de beperkingen te vermelden.¹³⁷ In reactie hierop gaf de minister aan deze aanbeveling over te nemen.¹³⁸

Doelmatigheid

Op basis van de ex ante berekeningen en de bereikte effecten is het aannemelijk dat Beter Benutten doelmatig is geweest.

- De kosteneffectiviteit van de maatregelen is (in ieder geval ex ante) positief beoordeeld. De definitieve uitgaven zijn nog niet bekend, wel dat de uitgaven van het Rijk niet overschreden zijn. De budgetten bestonden immers uit vaste bedragen. Met de beoogde middelen is nagenoeg de beoogde congestiereductie bereikt. De kosteneffectiviteit en de doelmatigheid van de prestaties is bekend, en beoordelen we als positief.
- De doelmatigheid van de prestaties verschilt waarschijnlijk. De informatie die hier op dit moment over beschikbaar is, is overwegend positief. Zoals het voorbeeld van spitsmijden (zie onder) laat zien, verschilt de doelmatigheid van de prestaties echter per maatregel.
- Zuinigheid, het derde onderdeel van doelmatigheid dat we onderscheiden, is niet bekend. Overschrijdingen zijn niet mogelijk omdat de middelen vanuit het Rijk vooraf vastgesteld zijn in de Bereikbaarheidsverklaringen. Eventuele overschrijdingen komen daardoor ten koste van de regio's. Deze verdeling van (financiële) verantwoordelijkheid verhoogt de doelmatigheid van het programma.

Een definitief oordeel over de doelmatigheid van het hele programma Beter Benutten is te geven op het moment dat de totale gerealiseerde uitgaven over de periode 2011-2015 bekend zijn. Dit is naar verwachting in het derde kwartaal van 2017.

Het eerder genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2015 zag de financieringssystematiek als 'pragmatisch' gekozen, maar 'niet passend'.¹³⁹ Pragmatisch vanwege de snelheid waarmee middelen beschikbaar konden worden gesteld, niet passend vanwege de (theoretische) keuzevrijheid die de systematiek ontvangende partijen biedt. De systematiek betekent dat het ministerie in eerste instantie via de reguliere BDU verantwoording weinig inzicht heeft in het gebruik van de

¹³⁶ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII), 2015.

¹³⁷ Kamerstukken II, 2014-2015, 34200-XII nr. 5

¹³⁸ Kamerstukken II, 2014-2015, 34200-XII nr. 8

¹³⁹ Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII), 2015.

middelen en geen mogelijkheden tot het opleggen van sancties bij het niet of niet volgens planning uitvoeren van de projecten. Middels projectevaluaties en inhoudelijke verantwoordingsrapportages wordt echter wel ex post inzicht verkregen in de uitvoering, effectiviteit en doelmatigheid van de projecten. Daarnaast zijn met regio's afspraken gemaakt over de manier waarop de beoogde effecten zullen worden bereikt als een specifiek project niet volgens afspraak wordt uitgevoerd. De bovenstaande punten tegen elkaar afwegend, kan gesteld worden dat de BDU verantwoordingsystematiek niet optimaal bijdraagt aan de (informatie over de) doelmatigheid van het programma. Dit gebrek wordt echter grotendeels gecompenseerd door de nadruk op projectevaluaties en voortgangsrapportages.

Over de doelmatigheid van een deel van de individuele maatregelen zijn duidelijkere uitspraken te doen, met name over de kosteneffectiviteit. We gebruiken hieronder de eerder aangehaalde evaluatie van de spitsmijdenprojecten als voorbeeld om inzicht te geven in de informatie die de monitoring en evaluatie heeft opgeleverd voor individuele maatregelen.

Voorbeeld Spitsmijdenprojecten

De meta-evaluatie van de tweede generatie spitsmijdenprojecten geeft inzicht in de effectiviteit en de doelmatigheid binnen deze groep projecten. Bij het bereiken van het doel congestiereductie spelen drie factoren een rol:

- Het aantal spitsmijdingen dat een deelnemer maakt
- De neveneffecten die de spitsmijdingen tot gevolg hebben, bijvoorbeeld andere automobilisten de ontstane ruimte opvullen
- De congestiereductie, uitgedrukt in vvu, dat de combinatie van de eerste twee factoren oplevert

Gemiddeld realiseren deelnemers twee spitsmijdingen per persoon per week. Uit de verschillende onderzoeken blijkt dat de effectiviteit per spitsmijding sterk uiteenloopt. De maximale reductie van vvu is 2,3 per spitsmijding, de minimaal gevonden vvu 0,2 per spitsmijding. In het kort zijn alle projecten dus in enige mate doeltreffend geweest, maar sommige meer dan anderen. Dit verschil is ook terug te zien in de kosteneffectiviteit. Gemiddeld hebben de projecten een positieve kosten/batenratio van 1,4. Minimaal is dit 0,3, maximaal 3,5. In totaal betekent dit een positief kosten/batensaldo van 15 miljoen Euro in de deelnameperiode en 64 miljoen Euro als een periode van drie jaar na de deelnameperiode wordt berekend. De spitsmijdenprojecten zijn daarmee allemaal doelmatig geweest, zij het in verschillende mate.

Naast de (kosten)effectiviteit van de tweede generatie spitsmijdenprojecten geeft de meta-evaluatie ook inzicht in de effecten van de aanpassingen ten opzichte van de eerste generatie projecten. De voorwaarden waaronder effecten behaald kunnen worden zijn nu beter bekend, wat bijvoorbeeld leidt tot een goedkopere beloningsstructuur.

7.5 Mogelijke verbetermaatregelen

Doeltreffendheid

Zoals beschreven in de vorige paragraaf beoordelen we Beter Benutten als grotendeels doeltreffend. Om de doeltreffendheid nog verder te verhogen, doen we op basis van de beschikbare informatie enkele voorstellen.

Het eerste verbetervoorstel is het vergroten van de samenhang tussen de maatregelen die genomen worden *binnen één gebiedspakket*. De gebiedspakketten bestaan uit een diversiteit

RPE 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

aan maatregelen, die elkaar niet noodzakelijkerwijs aanvullen dan wel versterken. Door de maatregelen binnen een regio meer in samenhang te bezien, wordt verspreiding van inspanningen voorkomen en is naar verwachting meer synergie mogelijk. Dit doordat de maatregelen die in (nog) meer samenhang worden genomen opgeteld meer effect sorteren dan de individuele maatregelen.

In lijn met het voorgaande verbetervoorstel kan ook meer samenhang gecreëerd worden in het pakket van maatregelen *tussen* regio's. De gebiedspakketten van de regio's staan nu relatief op zichzelf. Een betere afstemming maakt het mogelijk de aandacht sterker te richten op een aantal specifieke trajecten die door meerdere regio's heen lopen. Hiermee wordt voorkomen dat het oplossen van een knelpunt binnen een regio tot een nieuw knelpunt leidt in een andere regio.

Als derde verbetering is het mogelijk om de scope van Beter Benutten te verbreden en de regionale aanpak en structuur ook in te zetten voor het realiseren van andere doelen, bijvoorbeeld in de richting van verkeersveiligheid en duurzaamheid. Ook hierdoor is het mogelijk om meer synergie te creëren in de maatregelen die uitgevoerd worden. Deze maatregelen dragen dan niet alleen bij aan het verbeteren van de bereikbaarheid, maar zijn ook effectief daar waar het gaat om het verbeteren van de veiligheid en de duurzaamheid.

De vierde optie om de doeltreffendheid van het programma te verhogen, is ook maatregelen uit te voeren waarvan de kosteneffectiviteit volgens de *ex ante* berekening (relatief) laag uitvalt. Het verlagen van de grens voor de mate van kosteneffectiviteit die minimaal vereist is voor het uitvoeren van deze maatregelen betekent, dat meer middelen worden besteed, maar ook dat meer resultaat wordt bereikt. De doeltreffendheid wordt daarmee verhoogd ten laste van de doelmatigheid. Doelmatigheid en doeltreffend zijn bij deze optie communicerende vaten. Als verlaging van de doelmatigheid als onwenselijk wordt gezien, is het uitvoeren van relatief ondoelmatige maatregelen geen optie.

Een mogelijke uitwerking van de vierde optie is de aandacht meer te richten op maatregelen die vooral renderen bij een hoge groei van de mobiliteit. In de huidige situatie is het zo dat dergelijke maatregelen gezien de afhankelijkheid van hun rendement van de mobiliteitsgroei, niet altijd getroffen worden.¹⁴⁰ De verwachting op dit moment is dat de economische groei de komende jaren doorzet, waardoor ook de mobiliteit toeneemt.¹⁴¹ Daarom is de kans groot dat de eerder aangehaalde maatregelen effect zullen sorteren. Het uitvoeren van deze maatregelen verhoogt de kosten van het programma, maar leidt naar verwachting ook tot meer resultaten. Zoals gezegd verlaagt deze optie echter de doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Een laatste optie om de doeltreffendheid te verhogen, is het introduceren van een vorm van resultaatbekostiging. Hierbij wordt de bijdrage vanuit het Rijk afhankelijk van de feitelijk gemeten resultaten die in een regio bereikt worden. Dit verhoogt naar verwachting niet alleen de doeltreffendheid, maar ook de doelmatigheid in termen van kosteneffectiviteit.

Doelmatigheid

Ook voor het vergroten van de doelmatigheid zien we uiteenlopende verbetermogelijkheden. Allereerst is het mogelijk meer *ex post* onderzoek uit te voeren naar de maatregelen, om te bepalen welke het meest doelmatig zijn. De kennis die uit deze studies voortvloeit kan gebruikt worden in de besluitvorming over nieuwe maatregelen. Door uitsluitend de meest

¹⁴⁰ PBL en CPB. Kansrijk mobiliteitsbeleid, 2016.

¹⁴¹ CPB, Middellangetermijnverkenning 2018-2021, 2017.

doelmatige maatregelen uitvoeren wordt de verhouding tussen middelen en resultaten geoptimaliseerd.

Een tweede mogelijkheid is om de budgetten voor de regio's niet vooraf te bepalen, maar de regio's uit te dagen om voorstellen voor de meest doelmatige (en ook doeltreffende) maatregelen in te dienen. Op basis van de voorstellen vanuit de regio's wordt landelijk vervolgens bepaald, welke hiervan wel en niet gehonoreerd worden. Deze manier van werken geeft de regio's een prikkel om die maatregelen in te dienen die het meest bijdragen aan de doelstellingen. Ook voor het verbeteren van de doelmatigheid helpt het invoeren van een vorm van resultaatbekostiging. Dit geeft een prikkel om die maatregelen te nemen die de beste verhouding tussen kosten en opbrengsten laten zien. Daarbij is het belangrijk om een kritische toets toe te passen of de gerapporteerde verhouding tussen kosten en opbrengsten strookt met de daadwerkelijke verhouding tussen beiden.

Derde en laatste optie is het profijtbeginsel meer toe te passen voor de financiering van maatregelen. Dit betekent dat derde partijen die baat hebben bij een bepaalde maatregel, een bijdrage leveren aan de financiering hiervan. Het gaat hier bijvoorbeeld om bedrijven en onderwijsinstellingen. Hierdoor kan de bijdrage van de Rijksoverheid afnemen. Aandachtspunt bij de verbeteringsoptie zijn de gevolgen voor de administratieve lasten, welke mogelijk verhoogd worden.

Het effect van de maatregelen op de economische groei en regeldruk is binnen het programma Beter Benutten niet onderzocht. Het is dus niet mogelijk hier een oordeel over te geven.

RPE 15: Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk?

7.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden

De in Beter Benutten I gehanteerde indicator is de vermindering van congestie in de spits op specifieke corridors. De streefwaarde was 20% congestiereductie. Deze indicator is op zich zinvol, maar het doel van het programma Beter Benutten is breder. Het programma richt zich namelijk op het verminderen van de algehele reistijd door verbeterde benutting van de bestaande infrastructuur. We beoordelen de gehanteerde indicator van Beter Benutten I daarom als ten dele zinvol.

Om de bovenstaande reden is het verstandig dat de indicator van Beter Benutten Vervolg is uitgebreid met de gehele reistijdvermindering van deur tot deur in de spits in die drukste gebieden ten opzichte van een situatie zonder Beter Benutten.¹⁴² De streefwaarde is 10% vermindering van deze reistijd.

RPE 17: Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol?

¹⁴² Ministerie van IenM, Programma Beter Benutten, 2016.

8 Verkeersveiligheid

RPE 1: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

De Minister ontwikkelt beleid op het gebied van verkeersveiligheid met als doel het aantal verkeersslachtoffers (in termen van doden en gewonden) terug te dringen. Dit thema omvat artikel 14.02 en de volgende instrumenten die in de periode 2011 tot en met 2015 gefinancierd werden.

Uitgaven	Instrument	Periode van het onderzoek				
		2011	2012	2013	2014	2015
Opdrachten verkeersveiligheid	Opdracht	✓	✓	✓	✓	✓
VN	Subsidie	✓	✓	✓	✓	✓
Team Alert	Subsidie	✓	✓	✓	✓	✓
SWOV	Subsidie	✓	✓	✓	✓	✓
CBR	Subsidie	✓	✓	✓	✓	✓
Incidentele en kleine subsidies	Subsidie	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 19: Overzicht periode van onderzoek per instrument

8.1 Aanleiding

8.1.1 Historie beleid

RPE 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De motivatie van beleid van de Minister van IenM op het gebied van verkeersveiligheid is in 2005 geformuleerd in de Nota Mobiliteit uit 2005.¹⁴³ In deze Nota is ook de concrete ambitie van de overheid geformuleerd voor verkeersveiligheid:

- Maximaal 750 doden en 17.000 ernstig gewonden¹⁴⁴ in het verkeer in 2010
- Maximaal 500 doden en 10.600 ernstig gewonden in 2020.

Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2010-2020 (SPV) werkt deze ambitie uit de Nota Mobiliteit nader uit. Uitgangspunt hierbij is dat veiligheid in het verkeer verbeterd wordt, zonder beperking van mobiliteit en bewegingsvrijheid van burgers.¹⁴⁵ Hierbij zet de Minister in op drie 'pijlers' om de ambities uit de Nota Mobiliteit te behalen:

¹⁴³ Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM (2005) Uitvoeringsagenda van Nota mobiliteit, p. 52-65

¹⁴⁴ De indicator 'ernstig gewonden' betreft ziekenhuisgewonden die meer behandeling hebben ondergaan dan alleen observatie, zie Kamerstukken II, 2009-2010, 29 398, nr. 224, p. 3

¹⁴⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020, p. 21

- Continueren van de aanpak ‘duurzaam veilig’: deze aanpak stamt oorspronkelijk uit 1997, is in 2005 geactualiseerd en zet in op het zo veel mogelijk voorkomen van ernstige ongevallen en daar waar dat niet kan, het nagenoeg uitsluiten van ernstig letsel.¹⁴⁶
- Samenwerken: verschillende belanghebbenden binnen en buiten de Rijksoverheid hebben belang bij verkeersveiligheid. De Minister wil aansluiting zoeken bij decentrale overheden, politie en justitie op het gebied van handhaving; met het onderwijsdomein op het gebied van educatie; en met markt en maatschappelijke organisaties op het gebied van kennisontwikkeling en innovatie.¹⁴⁷
- Integrale aanpak: verschillende beleidsterreinen houden verband met verkeersveiligheid, bijvoorbeeld milieu en bereikbaarheid. De Minister wil samenhang creëren tussen deze beleidsterreinen.¹⁴⁸

Op basis van deze pijlers heeft de Minister een actieprogramma met generieke maatregelen geformuleerd, die toegepast moeten worden op specifieke aandachtsgebieden.¹⁴⁹ De generieke maatregelen waar het om gaat, zijn:

- veiligheidsverbetering stimuleren door aanpassingen aan (motor)voertuigen
- veiligheidsverbetering door gedragsbeïnvloeding
- veiligheidsverbetering door aanpassingen aan infrastructuur
- laten uitvoeren van onderzoek om veiligheidsverbetering voor te bereiden en te toetsen.

Deze specifieke aandachtsgebieden waarop deze toegepast worden, zijn:

- Specifieke burgers:
 - Kinderen
 - Ouderen
- Specifieke verkeersdeelnemers
 - Voetgangers
 - Fietzers
 - Berijders van brom-, snorfietzen en brommobielen
 - Motorrijders
 - Bestelverkeer
 - Vrachtverkeer
- Specifieke bestuurders
 - Beginnende bestuurders
 - Bestuurders onder invloed
 - Snelheidsovertreders

¹⁴⁶ SWOV (2013) Factsheet Duurzaam veilig: uitgangspunten, misverstanden en relatie met andere visies, https://www.swov.nl/rapport/Factsheets/NL/Factsheet_Duurzaam_Veilig_uitgangspunten.pdf

De aanpak ‘duurzaam veilig’ hanteert vijf principes: Monofunctionaliteit van wegen in een hiërarchisch opgebouwd wegennetwerk; Gelijkwaardigheid in snelheid, richting en massa bij matige en hoge snelheden; Herkenbaarheid van de vormgeving van de weg en voorspelbaarheid van wegverloop en van gedrag van weggebruiker; Letselbeperking door een ‘vergevingsgezinde omgeving’ en anticipatie van weggebruikers op gedrag van anderen; Het vermogen van de verkeersdeelnemer om de eigen taakbekwaamheid te kunnen inschatten.

SWOV (2012) Factsheet achtergronden bij de vijf Duurzaam Veilig-principes, http://www.swov.nl/rapport/Factsheets/NL/Factsheet_Duurzaam_Veilig_principes.pdf

¹⁴⁷ Strategisch Plan Verkeersveiligheid, p. 63-69

¹⁴⁸ Id., p. 69-75

¹⁴⁹ Id., p. 75-79

- Specifieke omstandigheden:
 - Enkelvoudige ongevallen
 - 50 km- en 80 km-wegen.

8.1.2 Actualiteit beleid

In 2012 is het SPV aangescherpt door middel van een beleidsimpuls. Aanleiding voor deze aanscherping was dat het aantal verkeerdoden in 2011 steeg. Het aantal gewonden steeg al sinds 2006.¹⁵⁰ Deze situatie mondde uit in de constatering van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) dat de doelstelling van het SPV met toenmalige maatregelen niet gehaald zou worden. De SWOV prognosticeerde bij onveranderd beleid namelijk 500-570 verkeersdoden en 16.700-18.300 verkeersgewonden in 2020. Gezien met name de achterblijvende daling van ernstig gewonden, zag de Minister aldus aanleiding voor aanvullende maatregelen.¹⁵¹

De Beleidsimpuls Verkeersveiligheid uit 2012 zet uiteen hoe deze bijgestelde doelstellingen behaald moeten worden. Hierbij onderscheidt de beleidsimpuls nieuwe speerpunten ten opzichte van het oorspronkelijke SPV:¹⁵²

- Inzetten van succesvolle generieke maatregelen, zoals een duurzaam veilige weginrichting, campagnes ondersteund door handhaving en scherpere voertuigeisen.
- Harder aanpakken van notoire overtreeders, om bijvoorbeeld ongevallen waarbij alcohol of snelheid een rol speelt terug te dringen.
- Beter beschermen van kwetsbare verkeersdeelnemers, zoals kinderen, voetgangers, fietsers, ouderen en jonge beginnende bestuurders.

De beleidsimpuls zet in totaal 23 maatregelen uiteen, die zich vooral richten op drie risicogroepen: fietsers, ouderen en jonge beginnende bestuurders. Specifieke maatregelen voor deze doelgroepen zijn aangevuld met de voortzetting van succesvolle onderdelen van het SPV, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, voertuigveiligheid en regionale verkeersveiligheid.

8.1.3 Verkeersveiligheid in andere domeinen

Uit de bovenstaande beschrijving van het SPV blijkt dat het thema verkeersveiligheid binnen HXII artikel 14.02 onderdeel uitmaakt van een groter geheel. Verkeersveiligheid omvat meer dan artikel 14 van de begroting van het ministerie van IenM en hangt samen met bijvoorbeeld artikel 12 van het Infrastructuurfonds (aanleg en instandhouding), artikel 13 (ruimtelijke ontwikkeling)¹⁵³ en 25 (brede doeluiteringen).¹⁵⁴ Tenslotte gaat verkeersveiligheid verder dan de reikwijdte van de Minister van IenM, doordat het bijvoorbeeld ook betrekking heeft op het veiligheids- of onderwijsdomein. Hierdoor kunnen de instrumenten die onder artikel 14.02 van de begroting van het ministerie van IenM vallen, niet het geheel aan maatregelen uit het SPV afdekken.

RPE 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

¹⁵⁰ Ministerie van IenM (2012) Beleidsimpuls verkeersveiligheid, p. 1

¹⁵¹ Kamerstukken II, 2012-2013, 29 398 nr. 340 (brief maatregelen verkeersveiligheid)

¹⁵² Ministerie van IenM (2012) Beleidsimpuls verkeersveiligheid, p. 1

¹⁵³ Zie Kamerstukken II, 2014-2015, 34 000 XII nr. 2 (MvT), p. 43: "Een ruimtelijk beleid voor een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland, waarin sprake is van regionaal maatwerk, waarin de gebruiker voorop staat, waarin investeringen scherp geprioriteerd worden en waarin ruimtelijke ontwikkelingen, milieu en mobiliteit met elkaar zijn verbonden."

¹⁵⁴ Zie Kamerstukken II, 2014-2015, 34 000 XII nr. 2 (MvT), p. 135

8.2 Ingezette instrumenten en financiering

De specifieke ingezette instrumenten ten behoeve van verkeersveiligheid zijn opgenomen in HXII 14.02.¹⁵⁵ De instrumenten onder artikel 14.02 hebben echter vooral betrekking op twee doelstellingen van het SPV, te weten gedragsbeïnvloeding en onderzoek. Aanpassingen aan (Rijks)infrastructuur ten behoeve van verkeersveiligheid spelen een rol in de thema's aanleg en instandhouding. Aanpassing van infrastructuur in het beheer van gemeenten, provincies en waterschappen vallen primair onder de verantwoordelijkheid van deze wegbeheerders. Het verbeteren van verkeersveiligheid door aanpassingen aan voertuigen volgt volledig uit niet-financiële instrumenten, die niet te herleiden zijn tot een specifieke begrotingspost. Deze inspanningen bespreken we in paragraaf 8.2.7.

8.2.1 Opdrachten verkeersveiligheid

Het gaat hier om enkele tientallen opdrachten per jaar die worden ingezet op alle onderdelen van het SPV. Te denken valt aan 'Bob' campagnes, proeven met voertuigen in de vorm van zogenaamde New Car Assessment Program (NCAP)-testen, specifieke programma's of projecten (bijvoorbeeld op het gebied van lichtvoering door fietsers) en uitvoeringstoetsen van wetgeving en onderzoeken, bijvoorbeeld naar rijgeschiktheid bij medicijngebruik.

8.2.2 Subsidie Veilig Verkeer Nederland (VWN)

VVN is een maatschappelijke organisatie die al meer dan 80 jaar werkt aan verkeersveiligheid in Nederland. VVN streeft er naar om zoveel mogelijk mensen en organisaties te inspireren, te stimuleren en actief te betrekken bij verkeersveiligheid.

VVN ontvangt subsidie voor het uitvoeren van projecten en producten op het gebied van verkeersveiligheid, gericht op:¹⁵⁶

- Beleidsbeïnvloeding en onderzoek
- Actieve gedragsbeïnvloeding door acties
- Voorlichting, educatie en communicatie (per 2014 is deze categorie vervallen.)¹⁵⁷

Met deze subsidie richt VVN een aantal programma's in voor kwetsbare verkeersdeelnemers en buurtbewoners, alsmede campagnes en andere vormen van communicatie, organisatie van vrijwilligers en publieksvoorlichting.

8.2.3 Subsidie Team Alert

Team Alert is expert in jongerencommunicatie en gedragsverandering. De organisatie zet zich sinds 2000 in om het aantal jonge verkeersslachtoffers in Nederland terug te dringen.

¹⁵⁵ De bijdrage aan RWS voor de capaciteitsinzet in het kader van beleidsondersteuning en advies (gemiddeld €550.000 op jaarbasis) op het gebied van verkeersveiligheid staat weliswaar als post op artikel 14.02, maar wordt in dit overzicht niet meegenomen. Er ligt immers geen beleid van de minister ten grondslag aan deze vorm van ondersteuning en advies.

¹⁵⁶ Subsidieregeling VVN 2010

¹⁵⁷ Subsidieregeling VVN 2014, artikel 2

Team Alert ontvangt subsidie voor uitvoeren van projecten en producten op het gebied van verkeersveiligheid voor jongeren van 12 tot en met 24 jaar, gericht op:¹⁵⁸

- Creëren van bewustwording bij verkeersdeelnemers van 12 tot en met 24 jaar door het realiseren van verandering in kennis, houding en risicoperceptie ten aanzien van verkeersveiligheid.
- Versterken van participatie van jongeren van 12 tot en met 24 jaar bij beleidsontwikkeling op het gebied van verkeersveiligheid.

Met deze subsidie voert Team Alert voorlichtingsprojecten en educatieve projecten¹⁵⁹ uit voor jongeren van 12 tot 24 jaar.

8.2.4 Subsidie Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV)

Het SWOV is het nationaal wetenschappelijk instituut voor verkeersveiligheidsonderzoek, met als missie om met kennis uit wetenschappelijk onderzoek bij te dragen aan een veiliger wegverkeer.

Het SWOV ontvangt subsidie voor het uitvoeren van projecten en producten op het gebied van verkeersveiligheid, gericht op:¹⁶⁰

- Wetenschappelijk onderzoek, met als doel uitbreiding van kennis ten behoeve van het verkeersveiligheidsbeleid, waarbij de verkeersveiligheid integraal wordt benaderd
- Kennisverspreiding verkregen uit het wetenschappelijk onderzoek
- Beantwoording van incidentele vragen van het ministerie van IenM op het gebied van verkeersveiligheid (per 2014 is deze categorie komen te vervallen).¹⁶¹

Met deze subsidie financiert de SWOV een aantal onderzoeksprogramma's: onderzoeken analyse en ontwikkeling, decentraal beleid, duurzaam veilig, fietsveiligheid, infrastructuur, internationaal, mens en verkeer en voertuigveiligheid. Hiernaast voert de SWOV de jaarlijkse Monitor verkeersveiligheid uit, vanaf 2013 genaamd de Monitor Beleidsimpuls verkeersveiligheid.

8.2.5 Bijdrage Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR)

Het CBR is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat door de Minister van IenM belast is met een verkeersveiligheidsstaak: het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders, en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek.

Het CBR ontvangt subsidies voor de onderzoeken naar de rijvaardigheid en de geestelijke en lichamelijke geschiktheid die zij uitvoeren in het kader van de vorderingsprocedure (meestal naar aanleiding van een mededeling van de Politie aan het CBR) zoals beschreven in de Wegenverkeerswet en waarvan de kosten ingevolge de Regeling maatregelen Rijvaardigheid en Geschiktheid (RMRG) in de periode 2011-2015 voor rekening van het Rijk zijn gekomen.

¹⁵⁸ Subsidieregeling Team Alert 2012 en 2015

¹⁵⁹ Zoals aangegeven in paragraaf 8.1.4 vindt ook verkeerseducatie plaats onder verantwoordelijkheid van de minister van OCW. Dit maakt geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

¹⁶⁰ Subsidieregeling SWOV 2010, artikel 2

¹⁶¹ Subsidieregeling SWOV 2014, artikel 2

8.2.6 Incidentele - en kleine som subsidies

Het gaat hier om jaarlijks minder dan 20 subsidies voor campagnes en onderzoek op het gebied van verkeersveiligheid, bijvoorbeeld aan ouderbond ANBO, de fietsersbond en subsidies aan Slachtofferhulp.

8.2.7 Niet-financiële instrumenten

Alle bovenstaande instrumenten zijn opgenomen binnen HXII artikel 14.02. Hiernaast spelen diverse vormen van wetgeving een rol in het verbeteren van verkeersveiligheid.

Het voorbereiden en (door)ontwikkelen van wetgeving binnen het domein van het ministerie van IenM is uiteindelijk terug te voeren op het niet-beleidsartikel 98 (Apparaatsuitgaven Kerndepartement), waarbij niet inzichtelijk is welke kosten precies gemoeid zijn met wetgeving op het gebied van verkeersveiligheid. Bovendien bestaat veel wetgeving op het gebied van verkeersveiligheid al (aanzienlijk) langer dan de periode waarop deze beleidsdoorlichting (2011 tot en met 2015) betrekking heeft.

De uitvoering en handhaving van wetgeving op het gebied van verkeersveiligheid is in veel gevallen belegd bij politie en justitie, of bij agentschappen of zbo's, zoals RWS en het CBS (zie hierboven), maar bijvoorbeeld ook bij de RDW.

Op wetgevingsniveau is in eerste instantie het Europees- en internationaalrechtelijke kader van belang, vooral daar waar het gaat over veiligheidsvereisten (en aanpassingen daarin) voor voertuigen. Voertuigvereisten volgen in eerste instantie uit verplichtingen op VN-niveau op het gebied van algemene voertuigvereisten,¹⁶² periodieke technische inspecties van voertuigen¹⁶³ en technische vereisten.¹⁶⁴ Deze internationaalrechtelijke verplichtingen worden vervolgens gedelegeerd naar EU-niveau, waar zij uitmonden in Europeesrechtelijke verplichtingen over goedkeuring en markttoezicht van voertuigen,¹⁶⁵ aanhangwagens¹⁶⁶ en typegoedkeuring van nieuwe voertuigen.¹⁶⁷ Deze Europeesrechtelijke instrumenten zijn vervolgens geïmplementeerd in Nederlands recht.

Ook bestaan er Europeesrechtelijke verplichtingen op het gebied van verkeersveiligheidsmaatregelen op infrastructuurniveau, met name de Road Infrastructure Safety Management richtlijn.¹⁶⁸ Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Nederlandse Wet beheer Rijkswaterstaatwerken (zie hieronder).

¹⁶² Regs 1-20, N Vehicle Regulations - 1958 Agreement

¹⁶³ Overeenkomst C.N.1074.2000, Agreement concerning the adoption of uniform conditions for periodical technical inspections of wheeled vehicles and the reciprocal recognition of such inspections

¹⁶⁴ Overeenkomst ECE/TRANS/132, Agreement concerning the establishing of global technical regulations for wheeled vehicles, equipment and parts which can be fitted and/or be used on wheeled vehicles

¹⁶⁵ Verordening 168/2013/EU betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers, Pb EU/L 60/52

¹⁶⁶ Richtlijn 2007/46/EG tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, Pb EU/L 263/1

¹⁶⁷ Verordening 661/2009/EG betreffende typegoedkeuringsvoorschriften voor de algemene veiligheid van motorvoertuigen, aanhangwagens daarvan en daarvoor bestemde systemen, onderdelen en technische eenheden, Pb EU/L 200/1

¹⁶⁸ Richtlijn 2008/96/EG betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur, Pb EU/L 319/59

Eveneens is de Europese richtlijn betreffende het rijbewijs van kracht, waarin de eisen worden uiteengezet waaraan rijbewijzen moeten voldoen binnen de Europese Unie. Deze richtlijn is in het Nederlands recht geïmplementeerd middels de regeling rijvaardigheid en rijgeschiktheid en de regeling eisen.

In aanvulling op het Europeesrechtelijke kader biedt het Nederlands recht ook de nodige verplichtingen op het gebied van verkeersveiligheid. Op hoofdlijnen bevatten de volgende Nederlandse wetsfamilies wetten, die als niet-financieel instrument geïnterpreteerd kunnen worden op het gebied van verkeersveiligheid:

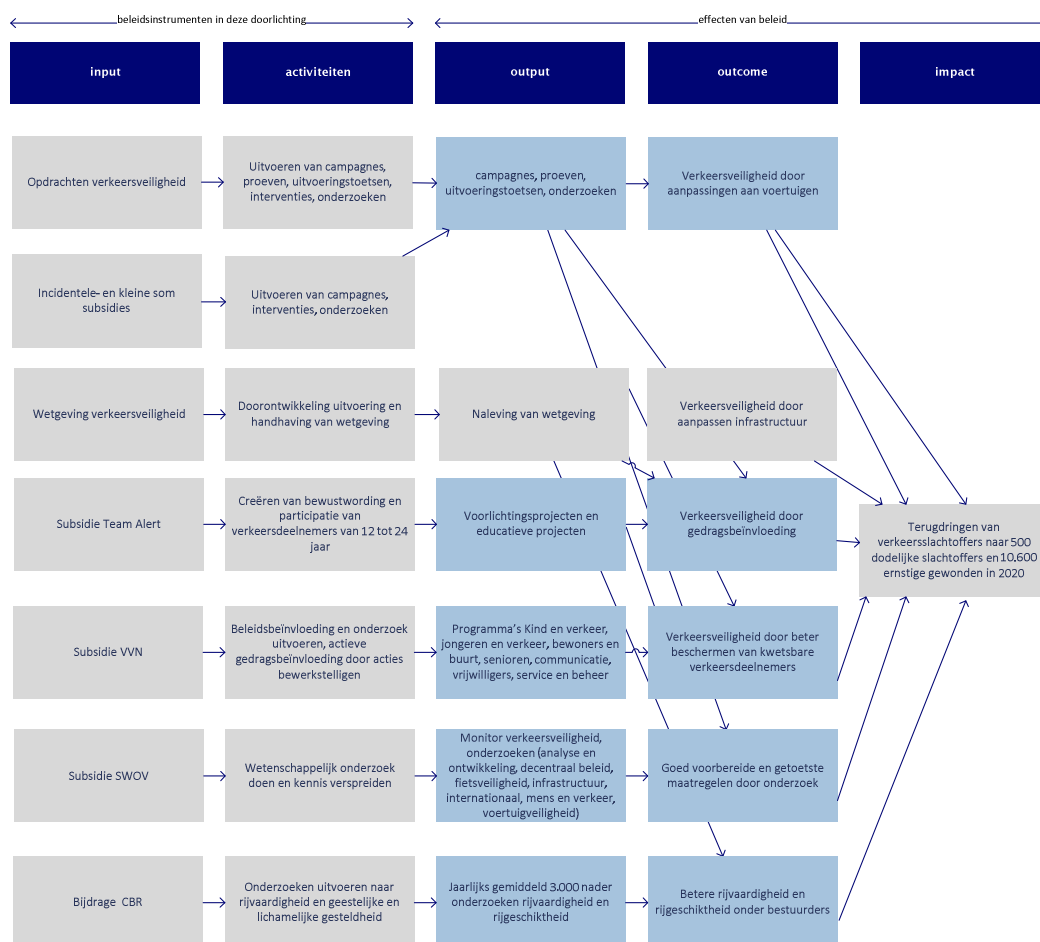
- De Wegenverkeerswet: deze wet omschrijft de verantwoordelijkheden van de Minister van IenM op het gebied van (onder andere) verkeersveiligheid. De wet verankert bovendien de taken van de RDW, het CBR, keuringsinstellingen en regelt gedrag in het verkeer en het gebruik van voertuigen op de weg. Onder de wegenverkeerswet valt de nodige gedelegeerde wetgeving op het gebied van verkeersveiligheid, zoals:
 - het besluit alcoholonderzoeken
 - de regeling eisen rijgedrag
 - diverse regelingen voor de uitvoering van praktijkexamens
 - de regeling erkenning en keuringsbevoegdheid APK
 - de regeling eisen rijgeschiktheid
 - de regeling maatregelen rijvaardigheid en rijgeschiktheid.
- Deze wetten zouden met name bij moeten dragen aan aanpassing van voertuigen, bescherming van kwetsbare verkeersdeelnemers en een verbeterde rijvaardigheid en rijgeschiktheid.
- De Wet beheer rijkswaterstaatswerken regelt het beheer van wegen en kunstwerken onder beheer van het Rijk. Hoewel ook onder de wegenverkeerswet verkeersveiligheid op het gebied van weginfrastructuur geregeld wordt, valt belangrijke gedelegeerde wetgeving op het gebied van verkeersveiligheid onder de Wet beheer. Het gaat hier om:
 - de Uitvoeringsregeling verkeersveiligheid van weginfrastructuur.

8.2.8 Overzicht

RPE 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Onderstaand schema geeft de samenhang en beoogde werking van de instrumenten van IenM op het thema verkeersveiligheid binnen HXII artikel 14 weer. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een aantal output-onderdelen betrekking heeft op andere thema's binnen deze beleidsdoorlichting, of verder gaan dan de reikwijdte van artikel 14. Het gaat hier concreet om:

- Veiligheidsverbetering door aanpassing aan (motor)voertuigen: verplichte aanpassingen aan (motor)voertuigen worden op Europees niveau vastgesteld en gefinancierd.
- Veiligheidsverbetering door aanpassingen aan infrastructuur: deze aanpassingen maken in deze beleidsdoorlichting onderdeel uit van de thema's aanleg, beheer en onderhoud en DBFM(O).
- Veiligheidsmaatregelen door het harder aanpakken van notoire overtreders: deze maatregelen vallen voor het grootste gedeelte binnen het domein van het ministerie van Veiligheid en Justitie, alsmede de bestuursrechtelijke handhavingstaken van het CBR.



Figuur 10: Overzicht van de instrumenten m.b.t. verkeersveiligheid

RPE 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgaven op begrotingsartikel 14 in de periode 2011 tot en met 2015 op het thema Verkeersveiligheid (x € 1.000).

Uitgavenposten (x€ 1.000)	Instrument	2011 ¹⁶⁹	2012	2013	2014	2015
Opdrachten verkeersveiligheid	Opdracht	-	-	7.054	5.541	6.774
VVN	Subsidie	-	-	3.523	3.620	3.619
Team Alert	Subsidie	-	-	860	789	511
SWOV	Subsidie	-	-	3.879	3.729	3.737
CBR	Subsidie	-	-	3.570	3.464	3.100
Incidentele en kleine som subsidies	Subsidie	-	-	702	505	362
Totaal		-	-	18.728	17.648	18.103

Tabel 20: Overzicht van de uitgaven m.b.t. Verkeersveiligheid

8.3 Inzicht in effecten van beleid

De staat van de verkeersveiligheid in Nederland, gerelateerd aan de doelstelling van vermindering van het aantal verkeersdoden en -gewonden wordt gemonitord en

RPE 8 – 10: Beschikbare informatie voor de beleidsdoorlichting

¹⁶⁹ Vanwege de nieuwe indeling van de Rijksbegroting vanaf 2012 (zie voetnoot 12 en verder) is het niet altijd mogelijk totaalbedragen te herleiden van voor 2012 aan de hand van de nieuwe begrotingsindeling.

gerapporteerd door het SWOV in de jaarlijkse ‘Monitor verkeersveiligheid.’ Deze monitor geeft inzicht in de doeltreffendheid van verkeersveiligheidsbeleid wat betreft effecten op outcome-niveau: hoeveel verkeersslachtoffers zijn er het afgelopen jaar gevallen en hoe verhoudt zich dit tot de streefwaarden in 2020? Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de Monitor Verkeersveiligheid *integrale* verkeersveiligheid onderzoekt, waarbij ook instrumenten meegenomen worden die buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting vallen, zoals handhaving.

Conclusies over het al dan niet doeltreffend bereiken van de gewenste impact van verkeersveiligheidsbeleid (minder verkeersdoden en –gewonden) worden bovendien bemoeilijkt door het attributieprobleem: hoewel de af- of toename van verkeersdoden en –gewonden inzichtelijk is voor de periode 2011-2015, kan vaak niet objectief vastgesteld worden in hoeverre en in welke mate specifiek beleid hier debet aan is. De Nota Mobiliteit schrijft voor dat in de periode 2010-2020 50% van de gewenste verkeersveiligheidsverbetering uit infrastructurele aanpassingen moet volgen, 40% uit gedragsverandering en 10% uit het verbeteren van rijvaardigheid en rijgeschiktheid.¹⁷⁰ In hoeverre deze specifieke streefpercentages bereikt zijn, is onbekend.

Bovendien is het lastig om conclusies te trekken over de algehele doelmatigheid van het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid, met name daar waar het gaat om doelmatigheid van prestaties en van effecten (kosteneffectiviteit). Tot op welke hoogte zijn kosten namelijk proportioneel om verkeersdoden en –gewonden te voorkomen? Volgens het Strategisch Plan Verkeersveiligheid kan met voldoende investeringen het aantal doden en gewonden in het verkeer nog verder worden teruggedrongen dan beoogd—dit zou echter gepaard gaan met (bijvoorbeeld) aanzienlijke mobiliteitsbeperking van kwetsbare verkeersdeelnemers, zoals ouderen, jongeren en fietsers. Het is dus een beleidskeuze geweest om te streven naar een terugdringing tot 500 doden en 10.600 ernstig gewonden in 2020. De kosteneffectiviteit van deze beleidskeuze is niet eenduidig vast te stellen, omdat de kosten en baten van een (voorkomen) verkeersdode of –gewonde niet eenduidig vastgesteld kan worden. In beperkte mate kunnen wij op instrumentniveau wel uitspraken doen over zuinigheid en doelmatigheid van prestaties.

Binnen de opdrachten en incidentele/kleine som subsidies is een aantal campagnes geëvalueerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om:

- Een monitor van verkeersveiligheidscampagnes in het rapport ‘thuisgekomen’ (2013).
- De evaluatie van campagnes over lichtvoering van fietsers (2013).

Bovendien wordt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle campagnes vanuit de Rijksoverheid (waaronder op het gebied van verkeersveiligheid) jaarlijks gerapporteerd in de Jaarevaluatie Campagne Verkeersveiligheid. Hierdoor zijn wij in staat om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de volgende verkeersveiligheidscampagnes:

- ‘BOB’.
- ‘Hou je aan de snelheidslimiet’ (vanaf 2012: ‘Snelheid binnen de bebouwde kom’).
- ‘Aandacht op de weg’.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverlening aan de SWOV, VVN en Team Alert is door het ministerie van IenM onderzocht. De conclusies hiervan zijn opgenomen als toelichting bij meest recente subsidieregeling van deze organisaties.¹⁷¹ Bovendien maken de

¹⁷⁰ Nota Mobiliteit (2005) Deel III: Kabinetsstandpunt

¹⁷¹ Stcrt. 2014, 15214 (toelichting subsidieregeling VVN); Stcrt. 2014, 15213 (toelichting subsidieregeling SWOV); Stcrt. 2015, 27814 (toelichting subsidieregeling Team Alert)

jaarverslagen en subsidieverantwoordingen van deze organisaties aanvullende conclusies mogelijk over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het CBR in het uitvoeren van onderzoeken naar de rijvaardigheid en geestelijke- en lichamelijke geschiktheid is in 2012 geëvalueerd.¹⁷² Het CBR is in 2010 voor het laatst integraal extern geëvalueerd. Gezien de toenmalige specifieke problematiek bij het CBR¹⁷³ en de gerapporteerde verbetering van prestaties¹⁷⁴ kunnen wij deze evaluatie van het CBR niet als representatief beschouwen voor de periode 2011-2015. In 2017 staat de start van de volgende externe evaluatie van het CBR gepland.

De wetgeving op het gebied van verkeersveiligheid is in beperkte mate geëvalueerd. Waar evaluaties hebben plaatsgevonden, levert dit een fragmentarisch inzicht van doeltreffendheid of doelmatigheid voor het domein als geheel. De Wegenverkeerswet is integraal voor het laatst geëvalueerd in 1998, waardoor de resultaten van dit onderzoek niet langer representatief zijn voor ons onderzoek.¹⁷⁵ Van de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken en gedelegeerde wetgeving zijn geen evaluaties bekend.

De beschikbare wetsevaluaties hebben betrekking op specifieke uitsneden van beleid van de minister. Hier gaat het om:

- De evaluatie van het alcoholslotprogramma op grond van artikel 130-134a Wegenverkeerswet (2014).
- De evaluatie van het bromfietspraktijkexamen op grond van artikel 135-145 Wegenverkeerswet.
- De Evaluatie Wet Rijonderricht Motorrijtuigen (2013).

RPE 16: Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk?

Logischerwijs verhouden maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid zich in een bepaalde mate met economische groei (en in mindere mate met regeldruk). In het mobiliteitsdomein wordt economische groei vaak benaderd vanuit bereikbaarheid: goede bereikbaarheid zou bij moeten dragen aan economische groei. Het strategisch plan verkeersveiligheid stelt dat bereikbaarheid en verkeersveiligheid zo veel mogelijk in samenhang moeten worden bekeken.¹⁷⁶

Desondanks is er weinig bekend over de samenhang tussen verkeersveiligheid en bereikbaarheid en hoe beide domeinen elkaar beïnvloeden. De SWOV concludeert bijvoorbeeld dat er geen onderzoek beschikbaar is, dat inzicht geeft in de relatie tussen mobiliteitsmanagement (ten behoeve van bereikbaarheid) en verkeersveiligheid.¹⁷⁷

Om de bovenstaande redenen zijn we niet in staat conclusies te trekken over de effecten van verkeersveiligheidsbeleid op economische groei. De relatie tussen verkeersveiligheid en regeldruk komt in geïsoleerde gevallen naar voren, bijvoorbeeld bij (her)keuringen voor verlenging of aanvraag van een rijbewijs. Deze geïsoleerde gevallen geven geen aanleiding tot algemene conclusies over de verkeersveiligheidsbeleid op regeldruk.

¹⁷² Kamerstukken II, 2011-2012, 29 398 nr. 325-blg (rapport Onderzoeken rijvaardigheid en geschiktheid)

¹⁷³ Kamerstukken II, 2010-2011, 29 398 nr. 261 (aanbiedingsbrief onderzoeksrapporten CBR)

¹⁷⁴ Kamerstukken II, 2011-2012, 29 398, nr. 299 (brief definitieve oordeel CBR)

¹⁷⁵ Zie <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/evaluatie-wetswijziging-wegenverkeerswet-1994.aspx>

¹⁷⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020, p. 74

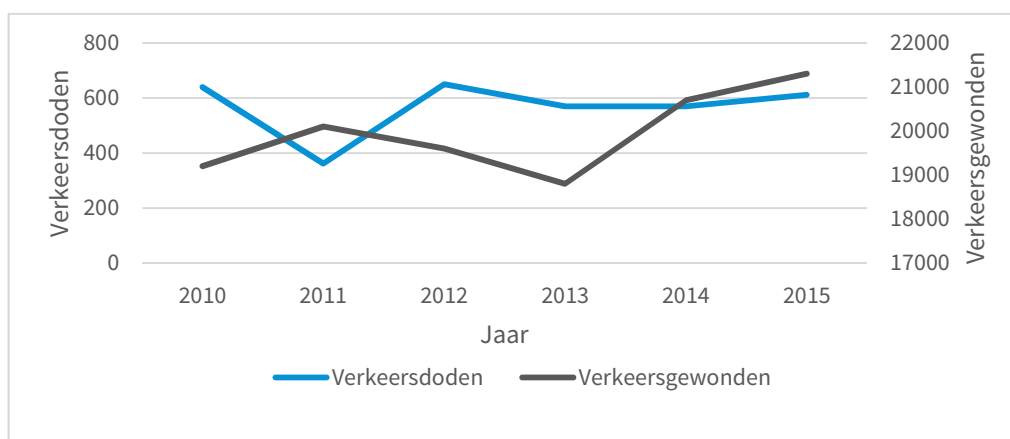
¹⁷⁷ SWOV (2012) Factsheet Mobiliteitsmanagement en verkeersveiligheid

8.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

8.4.1 Effecten op verkeersveiligheid

RPE 11:
(Neven)effecten van
beleid

Zoals besproken in paragraaf 8.3 is de jaarlijkse monitor verkeersveiligheid van de SWOV de belangrijkste bron om inzicht te krijgen in de effecten van verkeersveiligheidsbeleid. Uit de monitors blijkt dat het aantal verkeersdoden en -gewonden vanaf 2013 toeneemt (na een halvering van het aantal doden en gewonden in de 15 jaar daarvoor).



Figuur 11: Verkeersdoden en -gewonden in Nederland (bron: Monitor Verkeersveiligheid 2010-2015)

Betrouwbare ongevallendata in aantal en in kenmerken zijn van belang voor het monitoren van verkeersveiligheidsontwikkelingen.¹⁷⁸ De kwaliteit van de beschikbare ongevallendata laat volgens de SWOV echter te wensen over. Zo kon het aantal ernstig verkeersgewonden in 2012 niet goed berekend worden en is voor de jaren na 2009 geen uitsplitsing van het aantal ernstig verkeersgewonden naar verschillende groepen verkeersdeelnemers meer mogelijk. Rijkswaterstaat komt in een recente studie tot soortgelijke constatering.¹⁷⁹ Hierom stelt de SWOV in zeer beperkte mate een verklaring te kunnen geven bij de ontwikkeling van het aantal verkeersdoden en verkeersgewonden of de impact van de beleid of programma's van de overheid.¹⁸⁰

Om effecten van maatregelen feitelijk vast te stellen, is gericht evaluatieonderzoek noodzakelijk. De SWOV beveelt aan dat er standaard evaluatieonderzoek (ex post) wordt gestart bij de introductie van verkeersveiligheidsmaatregelen, mede om ervan te leren en ter verbetering van ex-ante schattingen. Een dergelijke evaluatie kan plaatsvinden op basis van ongevallencijfers, maar ook op basis van het monitoren van de implementatie van maatregelen waarvan bekend is dat ze de verkeersveiligheid vergroten.¹⁸¹

¹⁷⁸ De tweede Kamer heeft in 2016 de motie-Belhaj over ongevallenregistratie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht een plan van aanpak te ontwikkelen voor een sluitende registratie van de plaats en de oorza(a)k(en) van verkeersongevallen. De minister van IenM benoemt in haar brief van 19 september 2016 een aantal lijnen waarlangs zij deze verbetering van de registratie van ongevallen wil realiseren. De minister schrijft dat het om een 'geleidelijke verbetering' gaat.

¹⁷⁹ Rijkswaterstaat (2016) Veilig over Rijkswegen 2014, deel A: verkeersveiligheid landelijk beeld, p. 17-18

¹⁸⁰ Monitor Beleidsimpuls Verkeersveiligheid 2015, p.4

¹⁸¹ Monitor Beleidsimpuls Verkeersveiligheid 2012, p.4, p.6

De impact van het maatregelen was volgens SWOV in een aantal specifieke situaties wel zichtbaar:

- Na de Invoering van het bromfietspraktijkexamen is er een gunstige ontwikkeling zichtbaar in het aantal ernstig verkeersgewonden onder 15-17-jarige brom- en snorfietsers (zie ook paragraaf 0).¹⁸²
- Verplichting elektronische stabiliteitscontrole (ESC) op alle nieuwe in de EU gebouwde automodellen in 2012 en op alle nieuwe auto's in 2014 reduceerde het aantal enkelvoudige en meervoudige dodelijke auto-ongevallen naar verwachting met respectievelijk 30% en 17%.¹⁸³
- In 2011 is er op acht trajecten van autosnelwegen een experiment gehouden waarbij de snelheidslimiet is verhoogd naar 130 km/uur. Op basis van de onderzochte indicatoren is een beperkt negatief effect voor de verkeersveiligheid waargenomen.¹⁸⁴ De gemiddelde snelheid neemt toe, waardoor de kans op ongevallen toeneemt alsmede de ernst van letsel bij ongevallen. Ook de onderlinge snelheidsverschillen tussen personenverkeer onderling en personen-vrachtverkeer nemen toe, wat tot meer gevaarlijke situaties kan leiden. Op wegvakken met twee rijstroken leidt de invoering van 130 km/uur ertoe dat er meer situaties ontstaan waarbij voertuigen elkaar naderen met een kortere volgtijd in combinatie met een hogere snelheid. Naar verwachting zou een combinatie van deze factoren tot een effect van ordegrrootte 3 tot 7 doden en 17 tot 34 ernstig gewonden extra per jaar op het hoofdwegennet. Een studie van RWS uit 2016 met betrekking tot de periode 2012-2014 komt voorts tot de conclusie dat er geen significante verschillen zijn in risico tussen rijkswegen met maximumsnelheden van 130, 120/130, 120, 100/130 en 100 km/u.¹⁸⁵ Nog recenter onderzoek over de jaren 2013-2015 concludeert echter dat het ongevalsrisico bij wegen met 130 km/u hoger ligt dan op wegen met 120 km/u en dat de ontwikkeling op snelwegen waar de snelheid is verhoogd negatiever is dan op wegen waar de snelheid niet is verhoogd.¹⁸⁶

Ook zijn op basis van de monitoren verkeersveiligheid twee trends te onderscheiden die bijdragen aan de ontwikkeling van het aantal verkeersslachtoffers in Nederland. Beide trends hebben betrekking op kwetsbare verkeersdeelnemers:

- Ten eerste zien we dat **ouderen** een belangrijke negatieve impact op de daling van het aantal verkeersslachtoffers heeft. Het aantal 60-plussers groeit harder dan de gemiddelde bevolking; de laatste acht jaar is het aantal 60-plussers gemiddeld met bijna 3% per jaar toegenomen. Hierdoor neemt logischerwijs ook de mobiliteit van 60-plussers toe.¹⁸⁷ Omdat ouderen relatief kwetsbaarder zijn, leidt deze toename (ceteris paribus) tot een toename in het aantal slachtoffers. Een ontwikkeling die bijdraagt aan de toenemende mobiliteit van oudere fietsers is de opkomst van de elektrische fiets.¹⁸⁸
- Ten tweede hebben de **fietsers** een negatieve impact op de daling van het aantal verkeersslachtoffers. In de afgelopen tien jaar zien we een ongunstige ontwikkelingen in zowel het aantal verkeerdoden als het aantal ernstig verkeersgewonden onder fietsers.

¹⁸² Monitor Beleidsimpuls Verkeersveiligheid 2014, p.18

¹⁸³ Id.

¹⁸⁴ Rijkswaterstaat (2011) Onderzoek invoering verhoging maximumsnelheid naar 130 km/h: Samenvattende analyse experiment en uitwerking, p. 37-40; Monitor Beleidsimpuls Verkeersveiligheid 2012, p.57

¹⁸⁵ Rijkswaterstaat (2016) Veilig over Rijkswegen 2014, Deel A: Verkeersveiligheid landelijk beeld, p. 55-63

¹⁸⁶ Rijkswaterstaat (2017) Veilig over Rijkswegen 2015, Deel A: Verkeersveiligheid landelijk

¹⁸⁷ Monitor Beleidsimpuls Verkeersveiligheid 2013, p.10

¹⁸⁸ Monitor Beleidsimpuls Verkeersveiligheid 2014, p.10, Monitor Beleidsimpuls Verkeersveiligheid 2015, p.12

Een aantal factoren is hier debet aan, waaronder de algehele toename van fietsmobiliteit en de toename van 70+'ers op de fiets.¹⁸⁹

8.4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid opdrachten

RPE 12-13:
Beoordeling
doeltreffendheid en
doelmatigheid van
beleid

De geëvalueerde opdrachten hebben betrekking op verkeersveiligheidscampagnes. Uit de verschillende evaluaties van verkeersveiligheidscampagnes komt naar voren dat dergelijke campagnes weliswaar veel mensen bereiken, maar dat niet inzichtelijk is in hoeverre de campagnes bijdragen aan het voorkomen van verkeersdoden en -gewonden, of het beschermen van kwetsbare verkeersdeelnemers. In sommige gevallen is er echter wel een positief effect geweest op gedragsbeïnvloeding:¹⁹⁰

- Met name de 'BOB'-campagnes zijn langdurig gemonitord, waardoor een goed beeld ontstaat van doeltreffendheid en doelmatigheid. De campagnes zijn bijzonder herkenbaar: voor de periode 2011-2015 is nooit minder dan 87% van respondenten bekend met de BOB-campagnes. Bovendien worden de campagnes onder respondenten gewaardeerd met gemiddeld een 7,5. Over de gedragsverandering die de Bob-campagnes teweegbrengen wordt door de dienst publiek en communicatie van de Rijksoverheid niet uniform gerapporteerd. Wel blijkt uit afzonderlijke jaren dat ~80% van respondenten nooit drinkt als BOB, en 57% van respondenten BOB-afspraken maakt. Bovendien blijkt uit alcoholcontroles dat sinds de aanvang van de BOB-campagne een duidelijke toename zichtbaar is van het aandeel nuchtere bestuurders (promillage onder de 0,2) en een duidelijke afname van het aandeel limietovertreders (promillage van 0,5 en meer).¹⁹¹ Bovendien is het budget van BOB campagnes teruggelopen van € 920.000 in 2011 tot € 306.000 in 2015, wat een toename van doelmatigheid impliceert.
- De campagnes gericht op naleven van de snelheidslimiet in de bebouwde kom ('hou je aan de snelheid' en 'snelheid binnen de bebouwde kom') zijn gericht op gedragsverandering van automobilisten binnen de bebouwde kom, waar relatief veel ongelukken met kwetsbare verkeersdeelnemers voorkomen. De herkenningspercentages van deze campagne onder respondenten zijn uniform hoog rond de 90%, en er is bovendien een stijging zichtbaar onder respondenten die zich de boodschap van de campagne ook herinnert van 36% in 2011 tot 50% in 2015. Het aantal respondenten dat het belangrijk vindt zich binnen de bebouwde kom aan de maximumsnelheid te houden is stabiel op 80%, en het aantal respondenten die aangeeft zich ook aan de maximumsnelheid te houden binnen de bebouwde kom is stabiel op 75-80%. Of de campagne ook tot minder ongevallen met kwetsbare verkeersdeelnemers heeft geleid, is onbekend. Uitgaven aan de campagne zijn teruggelopen van € 634.588 in 2011 tot € 430.500, wat gezien de uitkomsten duidt op een doelmatigheidswinst.
- De 'aandacht op de weg'-campagne loopt vanaf 2013 en is er op gericht om telefoongebruik in het verkeer terug te dringen. Omdat zowel de doelgroep¹⁹² als de gewenste gedragsverandering¹⁹³ van de campagne veranderlijk zijn geweest, is weinig te zeggen over de algehele effectiviteit. Wel is het bereik (herkenning en herinnering) van de

¹⁸⁹ Monitor Beleidsimpuls Verkeersveiligheid 2013, p.6-7, Monitor Beleidsimpuls Verkeersveiligheid 2016, p.17

¹⁹⁰ Dienst Publiek en Communicatie, Jaarevaluatie Postbus 51 campagnes 2011; Dienst Publiek en Communicatie, Jaarevaluatie campagnes zendtijd Rijksoverheid 2012, 2013, 2014, 2015; zie ook Dienst Publiek en Communicatie (2013) Thuis komen 2012-2013: Monitor verkeersveiligheidscampagnes

¹⁹¹ Dienst Publiek en Communicatie (2014) Jaarevaluatie campagnes zendtijd Rijksoverheid 2013, p. 77

¹⁹² Automobilisten in 2013 en 2014, fietsers en automobilisten in 2015

¹⁹³ Telefoongebruik op een parkeerplaats in 2013, telefoongebruik op een parkeerplaats of de eindbestemming in 2014 en telefoon op stil in 2015.

campagne in vergelijking met de andere verkeersveiligheidscampagnes bijzonder hoog geweest.¹⁹⁴ Tegelijkertijd zijn uitgaven toegenomen van € 601.100 in 2013 tot € 797.800 in 2015.

- De campagne ‘ik wil je zien’ wordt vanaf 2012 georganiseerd om met name jongeren bekend te maken met de noodzaak van fietsverlichting, en het voeren van fietsverlichting te doen toenemen tot 78%. Beide doelstellingen zijn volgens de evaluatie niet behaald, vooral onder de jongste fietsers (13-24 jaar).¹⁹⁵ Uit een aanvullende meting van lichtvoering bij bijna 17.000 fietsers in 2012 en 2013 bleek dat 61% voor- en achterlicht voerde in het donker.¹⁹⁶ Het is niet bekend of de campagne ook bijgedragen heeft aan het terugdringen van verkeersdoden en -gewonden, en het beter beschermen van kwetsbare verkeersdeelnemers. Ook over de doelmatigheid van de campagne valt op basis van de evaluaties geen conclusie te trekken.

8.4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid subsidie VVN

Met deze subsidie heeft VVN onder andere een meldpunt verkeersveiligheid, verkeersveiligheidsprojecten voor basisschoolkinderen en verkeersveiligheidsprojecten voor senioren ontwikkeld.¹⁹⁷ In de evaluatie van de subsidieregeling concludeert de minister van IenM, dat de subsidie aan de VVN doeltreffend wordt gebruikt om bij te dragen aan de verbetering van de verkeersveiligheid. De effecten van de subsidie in de praktijk zijn volgens de minister concreet zichtbaar.¹⁹⁸

Volgens het ministerie leidt de inzet van VVN tot een verhoging van de kennis over verkeersveiligheid en tot de betrokkenheid en participatie van andere partijen op dit thema. Met de inzet van VVN worden burgers aangespoord om zelf werk te maken van verkeersveiligheid. De inzet van deze vrijwilligers reikt tot in de haarvaten van de samenleving, dit zorgt voor een brede inzet en zichtbaarheid in heel Nederland.

VVN heeft zich actief ingezet om de doelmatigheid te verbeteren.¹⁹⁹ Zo heeft de organisatie het voornemen uitgesproken om meer activiteiten te ontwikkelen op het gebied van verkeersveiligheid die zichzelf terugverdienen.²⁰⁰ Er is echter geen informatie beschikbaar over de daadwerkelijke realisatie van dit voornemen. Verder heeft VVN in 2012 een reorganisatie doorgevoerd, wat heeft geleid tot een daling van het aantal werknemers van 90 naar 70.²⁰¹ Bovendien probeerde VVN de doelmatigheid van de organisatie te verhogen door onder andere urenverantwoording op de activiteiten en financiële verantwoording in te voeren.²⁰² Het ziekteverzuim is dankzij een veranderende aanpak gedaald van 9,8% in 2012 naar 2,6% in 2015.²⁰³

¹⁹⁴ Herkenning op gemiddeld 95%, herinnering op gemiddeld 70%

¹⁹⁵ Dienst Publiek en Communicatie (2013) Thuis komen 2012-2013: Monitor verkeersveiligheidscampagnes, p. 23-27

¹⁹⁶ Rijkswaterstaat (2013) Lichtvoering fietsers 2012/2013

¹⁹⁷ Stcrt. 2014 nr. 15214 (toelichting subsidieregeling VVN), p. 7

¹⁹⁸ Stcrt. 2014 nr. 15214 (toelichting subsidieregeling VVN), p. 8

¹⁹⁹ Jaarverslag VVN 2011, Jaarverslag VVN 2012

²⁰⁰ Jaarverslag VVN 2011

²⁰¹ Jaarverslag VVN 2012

²⁰² Jaarverslag VVN 2013, Jaarverslag VVN 2014, Jaarverslag VVN 2015

²⁰³ Jaarverslag VVN 2011, Jaarverslag VVN 2012, Jaarverslag VVN 2013, Jaarverslag VVN 2014, Jaarverslag VVN 2015

Desalniettemin zijn er de afgelopen periode ook aandachtspunten geweest, vooral gerelateerd aan het niet nakomen van subsidieverplichtingen.²⁰⁴ De Minister heeft in 2016 aangegeven om ondanks de onvolkomenheden de subsidie over 2015 niet te korten. Een ander aspect dat de aandacht van het ministerie heeft gehad, is de vertraging in projecten waardoor de uitvoering ervan wordt doorgeschoven naar het volgende boekjaar alsmede het niet onverwijd melden van vertragingen.²⁰⁵ Daarnaast is de egalisereserve van VVN een paar keer besteed aan de bekostiging van vertraagde projecten en niet aan onvoorziene tegenvallers. Ten algemene is, volgens het ministerie, een egalisereserve niet nodig voor een subsidieverstrekking die is gebaseerd op werkelijke kosten. Om deze reden is de egalisereserve in 2014 geschrapt.²⁰⁶

8.4.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid subsidie Team Alert

De minister van IenM concludeert dat de subsidie aan Team Alert doeltreffend wordt gebruikt om de bewustwording en betrokkenheid van jongeren op het gebied van verkeersveiligheid te vergroten, zodat zij zich verkeersveiliger gedragen.²⁰⁷ Team Alert heeft de afgelopen jaren steeds meer jongeren weten te bereiken, zowel face-to-face als ook door online en offline media.²⁰⁸

Verder weet Team Alert goed in te spelen op actuele onderwerpen en oplossingen voor actuele maatschappelijke problemen op het snijvlak van jongeren en verkeersveiligheid. Door middel van continue projectevaluatie wordt doeltreffende uitvoering scherp in het oog gehouden. Bovendien wordt de kwaliteit van de activiteiten van Team Alert zowel door decentrale overheden als ook marktpartijen en jongeren onderstreept. Team Alert weet haar subsidiegelden zodanig in te zetten, dat ook andere partijen bereid zijn om in verkeersveiligheidsprojecten van de organisatie te investeren. Dit zorgt ervoor dat elke euro die de minister van IenM aan subsidie verleent 100% rendement oplevert. Hieruit concludeert de minister van IenM dat de subsidie aan Team Alert doeltreffend ingezet wordt en met zo weinig mogelijk IenM-subsidie zoveel mogelijk resultaat wordt behaald.²⁰⁹

Punt van aandacht wat betreft doelmatigheid is dat Team Alert de begrote tijdsbesteding (en corresponderende kosten) heeft overschreden.²¹⁰ In het jaar 2011 was dit relatief in grote mate (begroot: € 132.855, besteed: € 227.405).²¹¹ In de jaren 2012-2015 is dit beter ingeschat, maar

²⁰⁴ In 2011 heeft VVN twee programma's niet geheel uitgevoerd, waarbij de grootte en naam van de projecten onbekend zijn (Subsidieregeling VVN 2010, inzake subsidievaststelling VVN 2011). In 2015 zijn er twee projecten, het project Campagnes (onderbesteding van € 14.407) en het project Nieuwe Media (onderbesteding van € 65.445), niet volledig uitgevoerd (Subsidiervaststelling VVN 2015). IenM heeft dit herhaaldelijk aangegeven en er is hierover een briefwisseling ontstaan.

²⁰⁵ Stcrt. 2014 nr. 15214 (toelichting subsidieregeling VVN), p. 8

²⁰⁶ Stcrt. 2014 nr. 15214 (toelichting subsidieregeling VVN), p. 8

²⁰⁷ Stcrt. 2015 nr. 27814 (toelichting subsidieregeling Team Alert), p. 11

²⁰⁸ Stcrt. 2015 nr. 27814 (toelichting subsidieregeling Team Alert), p. 10

²⁰⁹ Stcrt. 2015 nr. 27814 (toelichting subsidieregeling Team Alert), p. 11

²¹⁰ Team Alert Inhoudelijke rapportage 2011, Team Alert Inhoudelijke rapportage 2012, Team Alert Inhoudelijke rapportage 2013, Team Alert Inhoudelijke rapportage 2014, Team Alert Inhoudelijke rapportage 2015

²¹¹ Team Alert Inhoudelijke rapportage 2011

werden de begrote kosten desalniettemin frequent overschreden.²¹² Hiertegenover staat dat Team Alert op specifieke projecten significantie verbeteringen heeft gerealiseerd daar waar het gaat om de doelmatigheid: de kosten van het Bob-project waren in 2014 € 91.049, wat resulteerde in een bereik van 180.875 jongeren.²¹³ In 2015 werd echter € 59.344 gerealiseerd als onderdeel van de Bob-campagne, wat resulteerde in een bereik van 903.070 jongeren.²¹⁴

8.4.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid subsidie SWOV

De minister concludeert dat de subsidie aan de SWOV doeltreffend wordt gebruikt om met kennis uit wetenschappelijk onderzoek bij te dragen aan de verbetering van de verkeersveiligheid. Wel dient er volgens de minister een strakkere sturing plaats te vinden op de naleving van de subsidieregels.²¹⁵

Er zijn over de afgelopen jaren vele concrete onderzoeksrapporten van SWOV verschenen, die voor de onderbouwing van beleidsmaatregelen zijn gebruikt.²¹⁶ De minister stelt dat onderzoek van de SWOV heeft bijgedragen aan verbetering van verkeersveiligheid ten algemene.²¹⁷ Een voorbeeld hiervan is de rol die de SWOV speelt in het verbeteren van verkeersveiligheid op de infrastructuur. Mede door de kennis van de SWOV, gecommuniceerd via de CROW, wordt infrastructuur op alle niveaus (nationaal, regionaal en gemeentelijk) steeds veiliger.²¹⁸ De jaarlijkse zelfevaluaties van de SWOV over onderzoek en kennisverspreiding van het afgelopen jaar worden instemmend aangehaald door de minister.²¹⁹ Deze rapporten geven volgens de minister een concreet beeld van hoe onderzoek in de praktijk doorwerkt.²²⁰

Een aspect dat de aandacht heeft van het ministerie, is de vertraging in projecten, waardoor de uitvoering ervan wordt doorgeschoven naar het volgende boekjaar alsmede het niet onverwijld melden van vertragingen. Volgens het ministerie is er niet altijd sprake geweest van een realistische planning.²²¹ Dit aandachtspunt is verbonden met gebruik van een egalisereserve door de SWOV voor bekostiging van vertraagde projecten. Voor een subsidieverstrekking die is gebaseerd op werkelijke kosten, is volgens de minister geen reserve. De mogelijkheid een egalisereserve aan te houden is geschrapt door de minister, wat de noodzaak onderschrijft vertraging in onderzoek te voorkomen.²²²

²¹² Team Alert Inhoudelijke rapportage 2012, Team Alert Inhoudelijke rapportage 2013, Team Alert Inhoudelijke rapportage 2014, Team Alert Inhoudelijke rapportage 2015

²¹³ Team Alert Inhoudelijke rapportage 2014

²¹⁴ Team Alert Inhoudelijke rapportage 2014

²¹⁵ Stcrt. 2014 nr. 15213 (toelichting subsidieregeling SWOV), p. 9

²¹⁶ De Minister noemt met name de verschillende verkenningen van de SWOV, maar ook de analyse van de verkeersveiligheids cijfers en onderzoeken met betrekking tot motorrijders hebben directe impact op het beleid gehad. Stcrt. 2014 nr. 15213 (toelichting subsidieregeling SWOV), p. 8

²¹⁷ Stcrt. 2014 nr. 15213 (toelichting subsidieregeling SWOV), p. 8

²¹⁸ Id.

²¹⁹ Id.

²²⁰ Zie bijvoorbeeld C.A. Bax (2012), Onderzoek en kennisverspreiding 2011, SWOV

²²¹ Stcrt. 2014 nr. 15213 (toelichting subsidieregeling SWOV), p. 8

²²² Id, p. 9

De doelmatigheid van de SWOV is op de proef gesteld, aangezien met ingang van 1 januari 2014 de bijdrage van het ministerie van IenM is verminderd met 15%.²²³ Dankzij het transitieplan *Goud Verzilveren* heeft SWOV dit verlies kunnen opvangen en de afhankelijkheid van het departement kunnen verkleinen. De interne kosten van SWOV besteed aan de subsidieprojecten van het ministerie van IenM is gedaald van 83% in 2011 naar 70% in 2015.²²⁴ De lagere subsidie heeft daarnaast geleid tot een reorganisatie, waarbij de formatie is teruggebracht van 53,4 naar 42,37 fte,²²⁵ het management van vijf naar drie leden is teruggebracht en de afdelingen Bedrijfsvoering en Secretariaat zijn samengevoegd.²²⁶ Betere projectbeheersing van SWOV heeft er daarnaast voor gezorgd dat er geringer verlies is op projecten voor IenM.²²⁷ Zeker gegeven de teruglopende middelen heeft de doelmatigheid van de SWOV zich dus positief ontwikkeld.

8.4.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid subsidie CBR

Het beoordelen van rijvaardigheid en rijgeschiktheid door het CBR vindt op meerdere niveaus plaats: via de eigenverklaring bij eerste afgifte of verlenging van rijbewijzen, bij periodieke keuringen (verplicht bij groot rijbewijs) en na een vordering van het rijbewijs op voorwaarde van een keuring. Deze laatste procedure wordt gefinancierd uit een subsidie van de minister van IenM die onder HXII artikel 14 valt. De doeltreffendheid en doelmatigheid van deze procedures, waaronder de vorderingsprocedure, is in 2012 geëvalueerd.²²⁸

Wat betreft de doeltreffendheid leert deze evaluatie, dat het toenmalige systeem van onderzoeken over het algemeen goed functioneert, ook wat betreft onderzoek na vorderingen. Aandachtspunten zijn er bij onderzoeken na vordering van bestuurders met een medische aandoening: deze onderdelen waren belastend voor CBR en betrokkenen en procedureel nodeloos ingewikkeld.

De onderzoekers bevelen aan de procedure van onderzoeken efficiënter te maken, met name voor bestuurders met een (stabiele) lichamelijke aandoening. Hierbij dient het CBR meer regie te nemen en de 'keten' tussen artsen, gemeenten en het CBR korter te maken. Ook is onduidelijk in hoeverre bestuurders met een medische aandoening daadwerkelijk bijdragen aan verkeersonveiligheid. Inzicht in dergelijke cijfers zou mogelijkwijs aanleiding kunnen geven de doelmatigheid van de procedure verder te verbeteren.

²²³ Jaarverslag SWOV 2012

²²⁴ Jaarverslag SWOV 2011, Jaarverslag SWOV 2012, Jaarverslag SWOV 2013, Jaarverslag SWOV 2014, Jaarverslag SWOV 2015

²²⁵ Jaarverslag SWOV 2011, Jaarverslag SWOV 2012, Jaarverslag SWOV 2013, Jaarverslag SWOV 2014,

²²⁶ Jaarverslag SWOV 2015

²²⁷ Jaarverslag SWOV 2014, Jaarverslag SWOV 2015

²²⁸ AEF (2012) Onderzoeken rijvaardigheid en geschiktheid

8.4.7 Doeltreffendheid en doelmatigheid niet-financiële instrumenten

Zoals aangegeven in paragraaf 8.3 is in de periode 2011-2015 een aantal niet-financiële instrumenten op het gebied van verkeersveiligheid geëvalueerd:

- Het alcoholslotprogramma op grond van artikel 130-134a Wegenverkeerswet is in 2014 door Rijkswaterstaat geëvalueerd.²²⁹ Het alcoholslot werd opgelegd aan overtreders met (zeer) hoge promillages als voorwaarde voor (her)uitgifte van het rijbewijs, en functioneerde als een startonderbreker. Bovendien doorlopen deelnemers een motivatieprogramma. Uit de uitleesgegevens van de alcoholsloten blijkt dat deelnemers aan het programma (10.536 opleggingen tussen 2011 en 2014) zich over het algemeen goed aan de spelregels houden. Misbruik en fraude zijn zeldzaam. De effecten van het programma op verkeersveiligheid zijn echter niet inzichtelijk.²³⁰ Wat betreft doelmatigheid blijkt dat betrokken instanties (CBR, OM, ZM, Politie, RDW) efficiënt met elkaar samenwerken in de uitvoering, maar dat het programma tot een aanzienlijke werklastverzwaring heeft geleid bij CBR, OM en RDW.
- De invoering van het bromfietspraktijkexamen op grond van artikel 135-145 Wegenverkeerswet is in 2013 door de SWOV geëvalueerd.²³¹ De onderzoekers concluderen op basis van een tijdreeksanalyse van ernstig gewonde brom- en snorfietsbestuurders dat sinds de invoering van het praktijkexamen het aantal gewonden daalt. Deze daling is echter niet statistisch significant. Bovendien kan niet uitgesloten worden dat de daling veroorzaakt wordt door de drempelwerking van het examen (en dus een algehele daling van het aantal brom- en snorfietsrijders). De doelmatigheid van het bromfietspraktijkexamen is niet onderzocht.
- De Wet Rijonderricht Motorrijtuigen regelt de bekwaamheidseisen van rijinstructeurs, en is in 2013 geëvalueerd.²³² Deze wet is in 2009 herzien om de kwaliteit van het rijonderricht in Nederland te verbeteren, wat de verkeersveiligheid onder bestuurders ten goede zou moeten komen. Hoewel de herziene wet als effectief wordt beoordeeld in het verhogen van de kwaliteit van rijonderricht, is geen onderzoek gedaan naar een eventuele verbetering van verkeersveiligheid naar aanleiding van de herziene wet.

8.5 Mogelijke verbetermaatregelen

Voor zover inzichtelijk op basis van bestaande evaluaties, kunnen wij een aantal maatregelen voorstellen ter verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze maatregelen hebben met name betrekking op de randvoorwaarden om doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen verhogen:

- De doelmatigheid en doeltreffendheid van verkeersveiligheidsbeleid kan beter ingeschat worden wanneer er meer inzicht is in de causaliteit tussen instrumenten en de gewenste impact: het terugdringen van verkeersdoden en -gewonden. In veel gevallen is namelijk niet bekend in hoeverre individuele instrumenten daadwerkelijk bijdragen aan het terugdringen van verkeersslachtoffers. Het systematisch verzamelen van verkeersongevallendata,²³³ diepteonderzoek, proeven of testen kunnen inzicht geven in

RPE 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

²²⁹ Rijkswaterstaat (2014) Evaluatie alcoholslotprogramma: Hoofdrapport (fase 3)

²³⁰ Pas in 2022 levert het WODC een recidiveonderzoek op

²³¹ Goldenbeld et al. (2013) Evaluatie van het bromfietspraktijkexamen

²³² Royal Haskoning (2013) Evaluatie Wet Rijonderricht Motorrijtuigen: Een onderzoek naar de herzieningen van 2009

²³³ Hierbij is het wel van belang specifiek de beperkingen van ongevallenregistratie te erkennen: samenwerking met het veiligheidsdomein is noodzakelijk, en er kunnen privacybeperkingen zijn.

zowel het succes van bestaande beleidsinstrumenten, als de noodzaak tot nieuwe instrumenten laten zien.

- Hoewel er ook door lokale overheden en private partijen veel ondernomen wordt op het gebied van verkeersveiligheid, is er weinig bekend over het succes van de samenwerking tussen de verschillende partijen in het verkeersveiligheidsdomein en de mate waarin verschillende partijen bijdragen aan het terugdringen van verkeersslachtoffers. De doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen ten behoeve van verkeersveiligheid kan beter onderzocht worden wanneer er inzicht is in de rollen van betrokken partijen, zoals lokale overheden, en de samenhang tussen hun rollen.
- Het verbeteren van verkeersveiligheid door aanpassingen aan infrastructuur valt onder de thema's aanleg en instandhouding. Hierdoor valt de verkeersveiligheid op het gebied van infrastructuur ook onder andere beleids- en financieringsstromen dan de rest van de verkeersveiligheidsuitgaven onder HXII artikel 14.02. Dit zou een negatief effect kunnen hebben op de integraliteit van verkeersveiligheidsbeleid. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat aanleg- of instandhoudingsmaatregelen ten behoeve van verkeersveiligheid niet doeltreffend zijn, kan het de doeltreffendheid en doelmatigheid van verkeersveiligheidsbeleid in het algemeen ten goede komen wanneer de instrumenten uit HXII 14.02 nadrukkelijker gekoppeld worden aan beleid en uitgaven op het gebied van aanleg en instandhouding. Te denken valt aan het combineren van specifieke gedragsmaatregelen met (lokale) infrastructurele aanpassingen.

8.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden

De indicator op *impact*-niveau van verkeersveiligheid is helder: het teruggedrongen aantal verkeersslachtoffers naar 500 doden en 10.600 gewonden in 2020. Deze indicator is specifiek en meetbaar.

Bovendien zijn op *outcome*-niveau de nodige indicatoren te koppelen aan instrumenten, zij het met een aantal kanttekeningen:

- Het effect van aanpassingen aan voertuigen is meetbaar in proeven en testen.
- Het effect aan aanpassingen aan infrastructuur is meetbaar bij beschikking over voldoende en correcte ongevalldata.
- De mate van gedragsbeïnvloeding door campagnes wordt momenteel al goed gemeten aan de hand van concrete indicatoren.
- Betrokkenheid van kwetsbare verkeersdeelnemers is deels meetbaar op basis van ongevallenregistratie. Voor inzicht in oorzaken is meer diepteonderzoek nodig, bijvoorbeeld experimentele studies over de omstandigheden en gedragingen rond ongevallen.
- Effecten van onderzoek zijn niet objectief meetbaar.
- Effecten van (verbeterde) rijvaardigheid en -geschiktheid zijn hooguit indirect meetbaar.

Indicatoren op het gebied van *impact* en *outcome* zijn echter pas zinvol, in het geval ze ook aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Dit is niet het geval. Hoewel het jaarlijkse aantal verkeersslachtoffers op hoofdlijnen bekend is, bestaat er geen inzicht in hoe de doeltreffendheid en doelmatigheid van afzonderlijke instrumenten hebben bijgedragen aan (het terugdringen van) dit aantal. Hiervoor ontbreken meetbare indicatoren.

Zoals beschreven zijn externe factoren van invloed op verkeersveiligheid, zoals regionaal beleid en ontwikkelingen op het gebied van handhaving en educatie. Dit neemt echter niet weg dat er meer geïnvesteerd kan worden in de koppeling tussen *outcome* en *impact* daar waar de minister van IenM wel degelijk invloed heeft. Niet in alle gevallen zal het mogelijk zijn om de relatie aan te tonen tussen bijvoorbeeld campagnes en verkeersslachtoffers, maar er

RPE 17: Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol?

kunnen wel meer inspanningen verricht worden om het mogelijke en gewenste verband aan te tonen tussen afzonderlijke maatregelen en de uiteindelijke impact. Een verbeterde ongevallenregistratie kan hieraan bijdragen.

9 Meerjarenprogramma Ontsnippering

RPE 1: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

Het Meerjarenprogramma Ontsnippering omvat één instrument dat in de periode 2011 tot en met 2015 gefinancierd is.

Naam	Soort instrument	Periode van het onderzoek				
		2011	2012	2013	2014	2015
Bijdrage aan Rijkswaterstaat ²³⁴	Bijdrage aan agentschap	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 21: Overzicht periode van onderzoek per instrument

RPE 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

9.1 Aanleiding

In Nederland wordt steeds meer infrastructuur aangelegd. In specifieke gevallen gebeurt dit door natuurgebieden. Doordat dieren de infrastructuur niet goed kunnen passeren, verkleint deze hun leefgebied. Deze versnippering van hun habitat vergroot de kwetsbaarheid van de populaties en is slecht voor de algehele stand van flora en fauna.²³⁵ Redenen hiervoor zijn dat de dieren aangereden worden door verkeer, de beperkte mogelijkheden tot migratie en dispersie de genetische diversiteit van de dieren beperken en de dieren afhankelijk worden van de omstandigheden en bronnen in een beperkt territorium. Op lange termijn vermindert dit de ecologische diversiteit en zo de kwaliteit en weerbaarheid van de natuur als geheel.²³⁶

Om de negatieve neveneffecten van de aanleg van infrastructuur te verkleinen, is in 1990 begonnen met de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).²³⁷ De EHS heeft als doel de biodiversiteit in Nederland te handhaven, met name door het ontwikkelen en beschermen van natuurgebieden en verbindingzones daartussen. De toenmalige ministeries Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben dit programma vanaf 2005 geïntensiveerd met het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO). De Minister van Verkeer en Waterstaat stelde vast dat in de leefgebieden zelf veel verbetering was bereikt, maar dat aan de verbindingen tussen deze EHS-gebieden nog weinig aandacht was besteed.²³⁸ In 2013 is het EHS hernoemd tot het Natuurnetwerk Nederland (NNN).²³⁹

²³⁴ Naast RWS voert ProRail ook ontsnipperingsmaatregelen uit. De activiteiten van ProRail worden hier niet behandeld, omdat ze niet binnen het thema van de huidige beleidsdoorlichting vallen.

²³⁵ Tweede Kamer, 2003–2004, 29 652, nr. 1

²³⁶ ministeries VenW, LNV en VROM, Meerjarenprogramma Ontsnippering, 2004.

²³⁷ ministerie van Landbouw en Visserij, Natuurbeleidsplan, 1989.

²³⁸ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 652, nr. 1 (brief 'Meerjarenprogramma Ontsnippering')

²³⁹ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 576, nr. 6 (brief 'Natuurbeleid')

In het MJPO zijn de belangrijkste plekken in bestaande infrastructuur vastgesteld die de beweging van bepaalde dieren, de 'doelsoorten', verhinderen. Aanvullend worden knelpunten die mogelijk ontstaan bij renovaties en reconstructies of aanleg van nieuwe wegen ook opgelost. Dit betekent dat met het MJPO een inhaalslag gemaakt wordt in het oplossen van knelpunten in de infrastructuur.

De knelpunten worden onder regie van de provincies opgelost, in samenwerking met Rijkswaterstaat, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Per locatie wordt met lokale partners bekeken wat voor maatregelen nodig zijn, gegeven de lokale omstandigheden en het specifieke probleem. Het MJPO heeft hiermee een gebiedsgerichte aanpak.²⁴⁰ Afhankelijk van het knelpunt wordt vervolgens de ontsnipperingsmaatregel uitgevoerd die als meest (kosten)effectief wordt gezien. Dit kan bijvoorbeeld een ecodeuct over de weg of een faunatunnel onder de weg zijn.

De voortgang van het MJPO wordt gemonitord met een indicator die inzicht geeft in het aantal opgeloste knelpunten. Het uiteindelijke doel van het MJPO is om in 2018 de belangrijkste knelpunten binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te hebben opgelost.²⁴¹ Er zijn geen tussentijdse streefwaarden van opgeloste knelpunten vastgesteld.

De huidige beleidsdoorlichting behandelt alleen aanpassingen aan rijkswegen. Spoorwegen, waterwegen en de wegen onder de verantwoordelijkheid van decentrale overheden vallen niet binnen de scope van artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid. Tevens wordt alleen de oplossing van de knelpunten geanalyseerd en niet het opstellen en vernieuwen van de lijst met doelsoorten. Dit is het natuurbeleid en valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken.

Drie ministeries waren bij de start gezamenlijk verantwoordelijk voor de opzet van het MJPO. Het betrof hier de toenmalige ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat en LNV. De laatste twee ministeries droegen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de planning. Met het ontstaan van het ministerie van IenM in 2010 kreeg het nieuwe departement de verantwoordelijkheid voor het MJPO. Het departement voert de ontsnipperingsmaatregelen uit en actualiseert jaarlijks de lijst van resterende knelpunten. Het ministerie van LNV is in 2010 samengegaan met het ministerie van EZ. Het ministerie van LNV financierde destijds ruim 15% van het MJPO. Dit gebeurde via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit deel van de uitgaven valt buiten de scope van de huidige beleidsdoorlichting.

Naast veranderingen binnen en tussen de verantwoordelijke ministeries is ook de financiering van het MJPO veranderd. Het kabinet Rutte I heeft de financiering voor de realisatie van de Robuuste Verbindingen, waar het MJPO onderdeel van uitmaakt, geschrapt.²⁴² Daarmee kwam de financiering voor het MJPO te vervallen. Het kabinet Rutte II heeft vervolgens de aanleg van de ecologische hoofdstructuur hervat onder de naam Natuur Netwerk Nederland (NNN).²⁴³ Dit betekende ook de keuze voor de uitvoering van het MJPO met een beperkter bereik.

²⁴⁰ ministeries VenW, LNV en VROM, Meerjarenprogramma Ontsnippering, 2004

²⁴¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 652, nr. 1 (brief 'Meerjarenprogramma Ontsnippering')

²⁴² Regeerakkoord VVD-CDA, 2010

²⁴³ Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012

Aanvullend is de verantwoordelijkheid voor lokaal natuurbeleid in de loop van de tijd gedecentraliseerd naar de provincies.²⁴⁴ De provincies zijn sindsdien verantwoordelijk voor de planning, financiering en uitvoering van alle ontsnipperingsmaatregelen, behalve die aan rijkswegen (en spoorwegen).

9.2 Ingezette instrumenten en financiering

Het ministerie van IenM geeft een bijdrage aan Rijkswaterstaat voor de uitvoering van het MJPO. Het MJPO bevat twee instrumenten (activiteiten) om de ontsnippering van natuurgebieden te realiseren.²⁴⁵

- Rijkswaterstaat ontvangt een bijdrage voor het nemen van ontsnipperingsmaatregelen. Binnen het MJPO wordt één soort maatregelen toegepast om knelpunten op te lossen:
 - Aanpassen van bestaande infrastructuur. Bijvoorbeeld door een ecodeuct te bouwen over een bestaande weg.
- Rijkswaterstaat ontvangt ook de opdracht van het ministerie IenM om het Coördinatiepunt MJPO te beheren. Het coördinatiepunt heeft drie verschillende functies:
 - Faciliteren van samenwerking en overleg op nationaal en op regionaal niveau. Dit gebeurt onder andere door zitting te nemen in Provinciale Platforms die overleggen over de uitvoering en samenhang van maatregelen.
 - Beschikbaar stellen van informatie voor het Rijk, provincies en andere verantwoordelijke organen en uitvoerders. Informatie over onder andere de uitvoering en voortgang van de maatregelen wordt verzameld en doorgegeven.
 - Verantwoording afleggen van het MJPO. Via de website²⁴⁶ en jaarverslagen communiceert het coördinatiepunt over de inhoud van en motivatie voor ontsnipperingsmaatregelen.

De coördinatie van Rijkswaterstaat heeft als doel de uitvoering van maatregelen te faciliteren. Het beoogde effect van de coördinatie is een gezamenlijke aanpak van knelpunten met als doel het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van maatregelen. Zo kan het sneller en financieel voordeliger zijn om een knelpunt op te lossen als er al infrastructurele werkzaamheden uitgevoerd worden. Hiervoor is coördinatie tussen de betrokken partijen een belangrijke voorwaarde.

De snelle en efficiënte aanpak hebben uiteindelijk één beoogd hoofdeffect: vrije migratie en dispersie van fauna door de EHS. Zoals in de aanleiding beschreven leidt dit, zo is de doelstelling, in directe zin tot minder aangereden dieren. Indirect versterkt de migratie de natuur volgens de theorie doordat populaties mengen en minder afhankelijk zijn van één natuurgebied.

9.2.1 Niet financiële instrumenten

Een belangrijke pijler van het MJPO zijn de doelsoorten: de diersoorten die baat dienen te hebben bij de ontsnipperingsmaatregelen. Deze doelsoorten zijn vastgesteld op basis van verschillende wetten en richtlijnen.²⁴⁷ Twee Europese wetten schrijven voor dat de overheid maatregelen dient te nemen voor het in stand houden van vastgestelde soorten dieren en natuurgebieden:

²⁴⁴ Staatsecretaris van Economische Zaken, Landbouw en innovatie, Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, 2011

²⁴⁵ ministeries VenW, LNV en VROM, Meerjarenprogramma Ontsnippering, 2004.

²⁴⁶ www.mjpo.nl

²⁴⁷ Alterra, Actualisering doelsoorten en doelen meerjarenprogramma ontsnippering, 2009

- Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand. Deze richtlijn omvat de zeldzame en/of bedreigde vogelsoorten.
- Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna.
- Bescherming van natuurgebieden en fauna wordt hierin omschreven. Alle soorten die opgenomen zijn in deze richtlijn, behoren tot de doelsoorten van het MJPO.

De Europese richtlijnen vinden hun weerslag in Nederlandse wetgeving. De onderstaande twee wetten golden tijdens de periode 2011-2015 en zijn op 1 januari 2017 vervangen door de Wet Natuurbescherming:²⁴⁸

- De Flora en Faunawet
 - De wet schreef voor dat alle activiteiten die schadelijk zijn voor de dieren die in het wild voor komen, verboden zijn.
 - De diersoorten die opgenomen waren in de rode lijst van de Flora en Faunawet onder de noemer verdwenen, ernstig bedreigd, bedreigd of kwetsbaar maken ook deel uit van de doelsoorten van het MJPO.
- De Boswet
 - Verantwoordelijk voor de bescherming van bos.
- De Natuurbeschermingswet
 - Deze wet omvatte onder andere de twee bovengenoemde Europese richtlijnen ter bescherming van flora, fauna en natuurgebieden.

De Evaluatie van de Natuurwetgeving onderzocht de doeltreffendheid en doelmatigheid van het hierboven beschreven stelsel van Europese en nationale wetgeving.²⁴⁹ Deze evaluatie stamt uit 2008 en valt daarmee buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting

RPE 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Onderstaand schema geeft de samenhang en beoogde werking van de instrumenten van het ministerie van IenM op dit thema weer.



Figuur 12: Overzicht van de instrumenten m.b.t. MJPO

²⁴⁸ Vanaf 1 januari 2017 vervangt de Wet voor Natuurbescherming in Nederland de Flora- en Faunawet, de Boswet en de Wet Natuurbescherming 1998.²⁴⁸

²⁴⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Over van de natuur, 2008.

Het MJPO is een van de onderdelen van het project Meer kwaliteit leefomgeving, dat valt onder het Servicepakket Beheer en Onderhoud. Rijkswaterstaat krijgt de beschikking over één budget om alle vastgestelde knelpunten op te lossen.²⁵⁰ De uitvoering van projecten die duurder is dan geraamd wordt gecompenseerd met projecten die minder financiële middelen kosten dan verwacht. De uitvoering van het MJPO gebeurt in drie tranches.²⁵¹ De tweede en derde tranche, respectievelijk over de periodes 2010-2014 en 2015-2018, vallen binnen de scope van de huidige beleidsdoorlichting.

RPE 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgaven op begrotingsartikel 14 in de periode 2011 tot en met 2015 op het thema (x € 1.000).

Uitgavenposten (x€ 1.000)	Instrument	2011	2012	2013	2014	2015	Cumulatief
12.02.02 Servicepakket Beheer en Onderhoud – Meer kwaliteit leefomgeving	Opdracht	10.100	20.015	11.587	10.113	1.820	53.634

Tabel 22: Overzicht van de uitgaven m.b.t. MJPO

9.3 Inzicht in effecten van beleid

RPE 8 – 10: Beschikbare informatie voor de beleidsdoorlichting

Over de periode 2011-2015 is over elk jaar een jaarverslag beschikbaar met daarin de voortgang van het programma. Het MJPO is recentelijk niet geëvalueerd. Dit is eerder wel gedaan, maar de behandelde periode (2005-2008) valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.²⁵²

Een belangrijke kanttekening bij de uitvoering van het beleid en de evaluatie van de uitvoering is dat het ministerie van IenM alleen verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het MJPO. Het ministerie van EZ is als departement verantwoordelijk voor (doeltreffend en doelmatig) natuurbeleid op Rijksniveau. Het ministerie van IenM draagt verantwoordelijkheid voor de uitvoering op rijkswegen, vaarwegen en spoorwegen. Zoals in de inleiding aangegeven, valt beleid omtrent vaarwegen en spoorwegen buiten deze beleidsdoorlichting.

De beschikbare documentatie geeft informatie op vier niveaus:

- Voor de start van het MJPO is op basis van onderzoek naar impact op de natuur een lijst van knelpunten en van doelsoorten opgesteld.²⁵³ Bij het opstellen van de doelsoorten zijn ook ambitieniveaus voor de verschillende soorten opgesteld.²⁵⁴ Op dit moment is geen onderzoek bekend naar de realisatie van de ambitieniveaus voor de verschillende dieren.

²⁵⁰ Dit in tegenstelling tot andere servicepakketten waarbij Rijkswaterstaat tevens een *fixed price* bedrag ontvangt, maar hiervoor een vooraf vastgesteld aantal opdrachten uitvoert.

²⁵¹ Rijkswaterstaat, Brief aan DG Bereikbaarheid over voortgang MJPO, 2013.

²⁵² Blekemolen, Groenendijk en de Ridder (2009). Eindrapport evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering.

²⁵³ Ministerie van VenW, LNV en VROM, Meerjarenprogramma Ontsnippering, 2004.

²⁵⁴ Alterra, Actualisering doelsoorten en doelen meerjarenprogramma ontsnippering, 2009

- De uitvoering van het programma wordt jaarlijks gemonitord. Deze rapportages behandelen de uitvoering, voortgang en inhoudelijke toelichting op het programma, niet de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. 255
- In de eerste jaren van het programma is ex post onderzoek gedaan naar de voorwaarden waaronder maatregelen effectief zijn.²⁵⁶
- Na uitvoering van de maatregelen is onderzoek gedaan naar het aantal en de soorten dieren die gebruikmaken van de kunstwerken. Een overzicht van deze onderzoeken staat op de website van het MJPO.²⁵⁷ Er zijn geen streefwaarden gehanteerd voor het aantal dieren dat de maatregelen gebruikt.

We kunnen op basis van de beschikbare informatie uitspraken doen op het niveau van output: het aantal opgeloste knelpunten. De outcome en de impact zijn alleen theoretisch te onderbouwen. Dit zijn respectievelijk de daadwerkelijke toename van migratie en dispersie van dieren en het effect hiervan op de natuur. Op beide niveaus is niet genoeg onderzoek beschikbaar om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen.

9.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Uit de beschikbare onderzoeken komt het beeld naar voren dat de onderzochte ecoducten en andere maatregelen in uiteenlopende mate gebruikt worden door de doelsoorten.²⁵⁸ Het is onbekend in hoeverre de beschikbare onderzoeken representatief zijn voor het geheel aan maatregelen binnen het MJPO. Er heeft geen structurele monitoring van alle maatregelen plaatsgevonden en het MJPO is (nog) niet geëvalueerd. Het MJPO heeft drie doelen op het niveau van output. Achter de doelen is aangegeven welke informatie over de realisatie van doelen beschikbaar is:

- Het oplossen van knelpunten bij rijkswegen voor fauna. Dit is het hoofddoel. Het behalen van dit doel is vast te stellen. Eind 2015 was 68% van het programma uitgevoerd.²⁵⁹ Omdat prioriteit is gegeven aan de knelpunten die de belangrijkste obstakels vormden voor de doelsoorten²⁶⁰ is het aannemelijk te maken dat hiermee de belangrijkste knelpunten opgelost zijn.
- Samenwerking en overleg op de relevante niveaus. Dit is een kwalitatief doel. Hier kunnen we geen oordeel over geven op basis van de beschikbare informatie, omdat er geen recent onderzoek is gedaan naar de samenwerking. De evaluatie van het MJPO uit 2008/2009 behandelde dit onderwerp wel, maar het is niet bekend in hoeverre de aanbevelingen van destijds opgevolgd zijn.

²⁵⁵ <http://www.mjpo.nl/nieuws-publicaties/publicaties/mjpo-publicaties/>

²⁵⁶ Wansink, Brandjes, Bekker, Eijkelenboom, Van den Hengel, De Haan en Scholma, Leidraad Faunavoorzieningen bij Infrastructuur, 2013.

²⁵⁷ <http://www.mjpo.nl/nieuws-publicaties/publicaties/monitoringsrapporten/>.

²⁵⁸ Zie bijvoorbeeld Emond, Van Gogh, Driessen en Brandjes, Het gebruik van ecoducten op de Veluwe, 2016 en Buro Bakker, Beoordeling faunavoorziening N381, 2016.

²⁵⁹ Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Jaarverslag 2015 Meerjarenprogramma Ontsnippering, 2016.

²⁶⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 29652, nr. 1.

- Beschikbaar stellen van informatie via de website van het MJPO en de leidraad.²⁶¹ Dit doel is kwalitatief. De beschikbare documentatie geeft geen aanknopingspunten om een oordeel te geven over dit doel.

Een deel van de barrières die infrastructuur voor fauna opwerpt, is sinds de start van het MJPO opgelost. Het is aannemelijk dat dit de verspreiding van dieren vergemakkelijkt. Zoals reeds beschreven in paragraaf 0 is het niet mogelijk om op basis van de beschikbare informatie een oordeel te geven over de realisatie van de doelen op het niveau van outcome en impact. Op populatieniveau bestaat er alleen een theoretische onderbouwing van mogelijke effecten.²⁶² Er is niet genoeg empirisch onderzoek beschikbaar om de effecten van ontsnipperingsmaatregelen te staven.²⁶³ Bij de start van het MJPO is ervoor gekozen om geen empirisch onderzoek te doen. Dergelijk onderzoek vraagt vanwege de complexiteit en omvang relatief veel middelen ten opzichte van de investeringen die gemoeid gaan met het uitvoeren van ontsnipperingsmaatregelen.²⁶⁴ In Europees verband wordt op dit moment wel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen.²⁶⁵

Er is geen onderzoek beschikbaar naar eventuele positieve dan wel negatieve neveneffecten. Wel zijn uit onderzoeken door respectievelijk RIVM, het ministerie van IenM en Alterra naar natuur in Nederland diverse neveneffecten bekend, die beïnvloed kunnen worden door het ontsnipperen van natuur:

- Het vergroten van veiligheid voor mensen en dieren. Het oplossen van knelpunten leidt (idealiter) tot minder overstekende dieren. Dit verkleint de kans op aanrijdingen, waardoor de veiligheid van mens en dier minder risico lopen. De invloed van het MJPO is niet bekend, wel blijkt uit eerder onderzoek een positief effect van ontsnipperingsmaatregelen op de verkeersveiligheid.²⁶⁶
- Vermeerderen, verzamelen en verspreiden van kennis over ontsnipperingsmaatregelen.²⁶⁷ Het uitvoeren van de maatregelen levert veel informatie op over de manier waarop het beste samengewerkt wordt tussen meerdere partijen. Nationaal en internationaal wordt deze kennis uitgewisseld. Hierdoor worden maatregelen efficiënter uitgevoerd.
- Oversteekplaatsen voor wandelaars en fietsers. Maatregelen worden waar mogelijk gecombineerd met infrastructuur voor recreatie in de natuur,²⁶⁸ mits dit niet tot vermindering van gebruik door dieren leidt.²⁶⁹ De mogelijkheden voor ontspanning in de natuur worden daardoor vergroot tegen minimale middelen.

*RPE 12-13:
Beoordeling
doeltreffendheid en
doelmatigheid van
beleid*

²⁶¹ Wansink, Brandjes, Bekker, Eijkelenboom, Van den Hengel, De Haan en Scholma, Leidraad Faunavoorzieningen bij Infrastructuur, 2013.

²⁶² Haasnoot, Faunavoorzieningen: functionaliteit, effectiviteit en toekomstig onderzoek, 2013.

²⁶³ Lesbarrères en Fahrig, Measures to reduce population fragmentation by roads: what has worked and how do we know?, 2012.

²⁶⁴ Kamerstukken II, 2014-2015, 2654 (Aanhangsel van handelingen) en NRC, 2012, 'Dure dierenbruggen'.

²⁶⁵ De resultaten worden naar verwachting medio 2017 gepubliceerd. Voor meer informatie, zie <http://www.saferoad-cedr.org/en/saferoad.htm>

²⁶⁶ RIVM, Ontsnippering in Nederland: effecten op natuur, mobiliteit, bereikbaarheid, verkeersveiligheid en geluid, 2002.

²⁶⁷ Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Jaarverslag 2014 Meerjarenprogramma Ontsnippering, 2015.

²⁶⁸ Minister van LNV, Uitwerking motie Jacobi/Van Gent inzake eoducten, 2010.

²⁶⁹ Alterra, Recreatief medegebruik van eoducten, 2010.

Het is op dit moment niet mogelijk om op basis van de beschikbare documentatie een oordeel te vormen over de doeltreffendheid (outcome en impact) en doelmatigheid van het beleid. We beschikken alleen over informatie over de doeltreffendheid op het niveau van output:

- Eind 2015 waren 305 maatregelen aan rijkswegen uitgevoerd,²⁷⁰ in totaal 68% van het programma.²⁷¹ De belangrijkste knelpunten lijken hiermee opgelost te zijn. Er is (naast de einddatum van 2018) geen planning met streefpercentages voor het oplossen van knelpunten per periode vastgesteld. Het is dus niet mogelijk om een zeker oordeel te geven over de voortgang van het programma.

9.5 Mogelijke verbetermaatregelen

RPE 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Omdat de doelmatigheid en doeltreffendheid niet goed is vast te stellen op basis van de beschikbare informatie, is het lastig om maatregelen aan te dragen voor verbetering. Zoals eerder benoemd, loopt op dit moment een Europees onderzoek naar de effectiviteit van ontsnipperingsmaatregelen. De belangrijkste mogelijke verbetermaatregelen zijn daarom:

- Creëer meer duidelijkheid over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie, uitvoering en resultaten van het programma. Op het gebied van outcome en impact is nu weinig bekend.
- Gebruik de informatie die binnenkort uit de Europese studie beschikbaar komt voor het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

De documentatie die voorhanden is bespreekt geen verbetermaatregelen. Uit de informatie blijkt ook niet op welke manier met de aanbevelingen van de evaluatie van het MJPO uit 2009 is omgegaan. Een aanvullende verbetermaatregel is om die reden:

- Houd na een (volgende) evaluatie beter bij op welke manieren aan de aanbevelingen tegemoet wordt gekomen. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat het ministerie van EZ de verantwoordelijkheid heeft voor het gevoerde natuurbeleid en niet het ministerie van IenM.

9.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden

RPE 17: Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol?

Binnen het MJPO wordt één kengetal gehanteerd: het aantal opgeloste knelpunten binnen het NNN. Het doel van het NNN is onder andere het realiseren van natuurlijke verbindingen tussen natuurgebieden en omliggende gebieden.²⁷² Het aantal opgeloste knelpunten binnen het NNN beoordelen we daarom als een zinvolle indicator voor de beleidsverantwoording van het MJPO.

Het MJPO streeft naar het oplossen van alle knelpunten bij het einde van het programma. Dit is in 2018.²⁷³ Er zijn geen tussentijdse streefwaarden opgesteld voor het oplossen van het knelpunt. Hierdoor is het niet goed mogelijk om de voortgang van het programma te beoordelen. Hoewel in de jaarverslagen een nauwkeurig overzicht van de voortgang en geraamde uitvoering voor de resterende duur van het MJPO is opgenomen, beperkt het

²⁷⁰ Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Jaarverslag 2015 Meerjarenprogramma Ontsnippering, 2016.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Kamerstukken II, 2013-2014, 33 576, nr. 6 (brief 'Natuurbeleid')

²⁷³ Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Jaarverslag 2015 Meerjarenprogramma Ontsnippering, 2016.

ontbreken van tussentijdse streefwaarden het inzicht in de mate waarin de doelen worden gehaald.

Het gehanteerde kengetal heeft betrekking op het niveau van activiteiten en *output*. De *outcome* en *impact* van het beleid worden niet behandeld. Dit zijn respectievelijk de vrije migratie en dispersie van fauna en het versterken van de natuur. Deze doelen vallen niet onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenM, maar onder het ministerie van EZ.²⁷⁴ Omdat binnen het MJPO geen indicatoren of streefwaarden zijn vastgesteld voor de impact van het beleid, vindt geen beleidsverantwoording over het MJPO op dit niveau plaats.

²⁷⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit>

10 Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

RPE 1: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit bevat een pakket van generieke maatregelen om de algehele luchtkwaliteit te verbeteren en locatiespecifieke maatregelen langs Rijkswegen om de effecten van projecten te compenseren.²⁷⁵ Het grootste deel van deze maatregelen valt onder HXII artikel 20 (Lucht en Geluid). Alleen de locatiespecifieke maatregelen langs Rijkswegen maken onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting. Binnen artikel 14 omvat het thema NSL het volgende instrument dat in de periode 2011 tot en met 2015 gefinancierd werd.²⁷⁶

Uitgaven	Soort instrument	Periode van het onderzoek				
		2011	2012	2013	2014	2015
Locatie specifieke maatregelen	Bijdrage aan RWS	✓	✓	✓	✓	✓

Tabel 23: Overzicht periode van onderzoek per instrument

10.1 Aanleiding

RPE 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Schone lucht is belangrijk voor de gezondheid van de bevolking en de natuur. De luchtkwaliteit is door een groot aantal nationale en Europese maatregelen verbeterd vanaf de jaren 1990.²⁷⁷ De luchtkwaliteit voldeed begin deze eeuw echter op diverse plekken in Nederland nog niet aan de Europese normen. Naast negatieve gevolgen voor de leefomgeving werden door de overschrijding van de normen infrastructurele projecten afgekeurd door de bestuursrechter om verdere verslechtering van de luchtkwaliteit te voorkomen.²⁷⁸ De Minister van VROM heeft daarom in 2009 het NSL vastgesteld met het tweedelige doel om de luchtkwaliteit te verbeteren en tegelijkertijd ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken.²⁷⁹

²⁷⁵ Kamerstukken II, 2007-2008, 30 175, nr. 58 (brief 'Besluit luchtkwaliteit 2005')

²⁷⁶ Voor de subsidieregeling voor Euro VI vrachtwagens zijn in 2011 ook uitgaven gedaan. Dit instrument wordt niet in de huidige beleidsdoorlichting meegenomen omdat de middelen vanuit Artikel 14 naar Artikel 20 (Lucht en Geluid) overgeheveld zijn. Daarom wordt de subsidieregeling behandeld in de beleidsdoorlichting van Artikel 20.

²⁷⁷ PBL: Balans van de leefomgeving 2010, p. 72-83

²⁷⁸ Eerste Kamer, 2009, 33-1543

²⁷⁹ Kamerstukken II, 2008-2009, 30 489, nr. R (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit: Kabinetsstandpunt Bijlage)

De belangrijkste stoffen die de gezondheid schaden zijn stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀).²⁸⁰ Om de schade die deze stoffen veroorzaken te beperken, heeft de Europese Commissie in de richtlijn 2008/50/EG normen vastgelegd: 40 µg/m³ als jaargemiddelde voor stikstofdioxide en 40 µg/m³ als jaargemiddelde voor fijnstof.²⁸¹ Ruim 70% van de concentratie aan fijnstof in 2015 komt voort uit het buitenland en uit zeezout en bodemstof. Daarnaast komt fijnstof voort uit andere bronnen zoals verkeer en landbouw (beide minder dan 10%) en daarnaast internationale scheepvaart, huishoudens en industrie.²⁸² Hoge concentraties stikstofdioxide zijn voor het belangrijkste deel het gevolg van verkeer, vooral door de uitstoot van verbrandingsmotoren. Daarnaast zijn de industrie, raffinaderijen en de energiesector belangrijke bronnen.²⁸³ Net als bij fijnstof komt ook bij stikstofdioxide ruim één derde van de concentraties in 2015 voort uit het buitenland.²⁸⁴

Zoals gezegd voldeed Nederland in de jaren voor het instellen van het NSL niet overal aan de gestelde normen.²⁸⁵ Volgens de Richtlijn uit 2008 konden EU-lidstaten derogatie aanvragen, mits zij een goed onderbouwd beleidsplan indienden met compenserende maatregelen om op termijn alsnog de normen te halen. Het plan dat daarom door de Minister van (het toenmalige) VROM is vastgesteld is het NSL. De Europese Commissie verleende Nederland op basis van het plan uitstel.²⁸⁶ Hierdoor werden de data om te voldoen aan de normen verlengd naar juni 2011 voor fijnstof (in plaats van januari 2005) en januari 2015 voor stikstof (in plaats van januari 2010).

Het NSL is ontworpen als een samenwerkingsprogramma van de Rijksoverheid en decentrale overheden waarin alle maatregelen ten behoeve van luchtkwaliteit gebundeld zijn, rekening houdend met noodzakelijke ruimtelijke ontwikkeling.²⁸⁷ De systematiek van het NSL bestaat uit vier componenten:

- De luchtkwaliteit op wegen in 2006 is de uitgangssituatie voor de plekken waar overschrijdingen van Europese normen voor PM₁₀ en NO₂ plaatsvindt. Dit is (onder andere) 40 µg/m³ als jaargemiddelde voor PM₁₀ en 40 µg/m³ als jaargemiddelde voor NO₂. Naast de overschrijding van de grenswaarden op rijkswegen zijn geen andere indicatoren voor het meten van de effecten opgesteld.
- Op basis van deze knelpunten is onderzocht wat de autonome ontwikkeling van de luchtkwaliteit is: hoe deze zich zou ontwikkelen zonder maatregelen en infrastructurele projecten in Nederland.
- Infrastructurele projecten en maatregelen die In Betekenende Mate (IBM)²⁸⁸ bijdragen aan verslechtering of verbetering van de luchtkwaliteit zijn opgenomen in het NSL.
- Met de NSL-saneringstool wordt de ontwikkeling van de luchtkwaliteit jaarlijks gemonitord.

²⁸⁰ RIVM: hoe schoon is onze lucht? <http://www.rivm.nl/media/milieu-en-leefomgeving/hoeschoonisonzelucht/>

²⁸¹ RIVM, Monitoringsrapportage NSL, 2010

²⁸² RIVM, Grootschalige Concentratie- en Depositiekaarten Nederland, 2016, p54

²⁸³ RIVM: hoe schoon is onze lucht? <http://www.rivm.nl/media/milieu-en-leefomgeving/hoeschoonisonzelucht/>

²⁸⁴ RIVM, Grootschalige Concentratie- en Depositiekaarten Nederland, 2016, p54.

²⁸⁵ Kamerstukken II, 2008-2009, 30 489, nr. R (bijlage 'Kabinetstandpunt Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit')

²⁸⁶ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 589, nr. 3 (memorie van toelichting 'Wijziging van de Wet milieubeheer')

²⁸⁷ Kamerstukken II, 2011-2012, 30 175, nr. 128 (bijlage 'Brief aan de VNG')

²⁸⁸ IBM-projecten verslechteren de luchtkwaliteit met meer dan 3% van de grenswaarde. Deze projecten vinden alleen doorgang als binnen het NSL in compensatie wordt voorzien.

Binnen het NSL wordt nagestreefd om op geen enkel punt in Nederland de gestelde grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof te overschrijden. Hiermee wordt voldaan aan de Europese normen.

Het NSL liep in eerste instantie tot augustus 2014. Het NSL is vervolgens twee keer verlengd.²⁸⁹ De eerste keer tot januari 2017. De tweede keer heeft het Kabinet op voorstel van de staatssecretaris besloten om het NSL verder te verlengen tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De eerste reden voor de verlengingen is, dat geconstateerd is dat er nog een aantal knelpunten resteert. Deze knelpunten lagen met name in grote steden voor stikstofdioxide en nabij intensieve veehouderijen voor fijnstof.²⁹⁰ De huidige beleidsdoorlichting omvat alleen de luchtkwaliteit rond rijkswegen in de periode 2011-2015. Daarom maken de resterende knelpunten geen deel uit van de huidige beleidsdoorlichting. De tweede reden voor de verlengingen is het handhaven van het juridisch kader, dat het NSL biedt voor het uitvoeren van projecten. Hiermee blijft het tweeledige doel gehandhaafd om te voldoen aan de normen voor volksgezondheid en ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken.

10.2 Ingezette instrumenten en financiering

RPE 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Binnen artikel 14 bestaat het NSL uit één instrument:

- Opdrachten aan Rijkswaterstaat/WVL in de vorm van uitvoeringsbesluiten.
 - Voor wegenprojecten die inderdaad in betekenende mate bijdragen aan een slechtere luchtkwaliteit, moeten compenserende maatregelen uitgevoerd worden.

- Voor het instrument is één activiteit ingezet:
 - Opdrachten aan Rijkswaterstaat/WVL: locatiespecifieke maatregelen rondom het hoofdwegennet (HWN). Rijkswaterstaat plaatst op deze locaties luchtschermen voor het oplossen van de knelpunten langs rijkswegen.²⁹¹

Het doel van het plaatsen van luchtschermen is het verminderen van de concentratie van fijnstof en stikstofdioxide bij knelpunten. Als gevolg van de verminderde concentraties moet het aantal overschrijdingen afnemen. Het beoogde resultaat is daarmee het verbeteren van de luchtkwaliteit bij de locaties waar te hoge concentraties van vervuilende stoffen zijn.

De kwaliteit van de leefomgeving verbetert volgens de opzet door verbetering van de luchtkwaliteit en afname van het aantal knelpunten. Dit betekent ook dat het tweede doel van het NSL, de uitvoering van infrastructurele projecten zonder tussenkomst van de bestuursrechter, hierdoor gehaald zou kunnen worden. Kleinere bouwprojecten hoeven dankzij het NSL niet meer individueel getoetst te worden op het effect voor de luchtkwaliteit dat zij hebben. Hierdoor kan de uitvoering van projecten sneller worden gestart.²⁹²

²⁸⁹ Zie resp. Staatscourant 2014, nr. 15920 (besluit 'Besluit verlenging NSL) en Staatscourant 2016, nr. 66050 (besluit 'Besluit tweede verlenging NSL)

²⁹⁰ Nota van Antwoord Kabinetsstandpunt Verlengen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), 2016

²⁹¹ Rijkswaterstaat, Eindrapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, 2015.

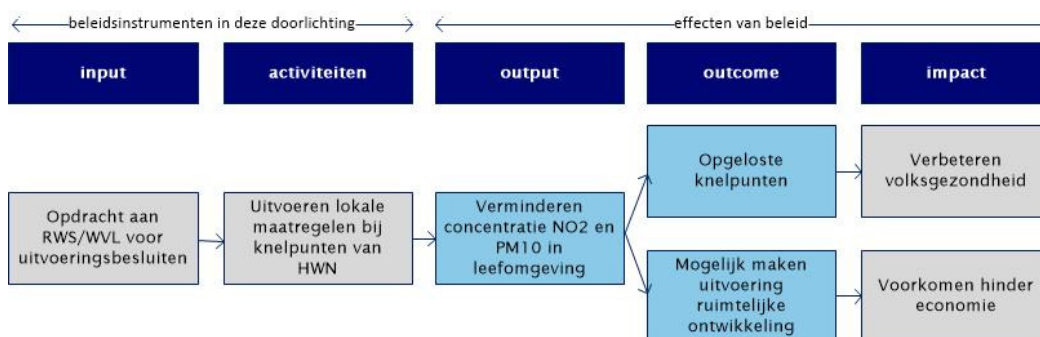
²⁹² Kamerstukken II, 2008-2009, 30 489, nr. R (bijlage 'Kabinetsstandpunt Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit)

Niet-financiële instrumenten

Naast het instrument locatiespecifieke maatregelen speelt wetgeving een rol in het verbeteren van de luchtkwaliteit. De luchtkwaliteitseisen van het NSL zijn opgenomen in de Wet Milieubeheer, hoofdstuk 5. Deze wet is mede gebaseerd op Europese richtlijnen, vastgelegd in 2008/50/EG. De Wet Milieubeheer kan gezien worden als een niet-financieel instrument. Relevant voor het NSL is dat de wet stelt:

- Wat de soorten milieuplannen zijn, afhankelijk van nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Het NSL bevat plannen op alle drie de niveaus. Deze beleidsdoorlichting behandelt alleen een instrument op Rijksniveau.
- Dat deze plannen eens per vier jaar moeten worden vastgesteld. Mede hierom was de initiële duur van het NSL vier jaar, en is het daarna verlengd.
- Wat de milieukwaliteitseisen zijn die voortvloeien uit de Europese normen.

Onderstaand schema geeft de samenhang en beoogde werking van de instrumenten van het ministerie van IenM op dit thema weer.



Figuur 13: Overzicht van de instrumenten m.b.t. NSL

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgaven op begrotingsartikel 14 in de periode 2011 tot en met 2015 op het thema (x € 1.000). De fluctuatie is veroorzaakt door het jaar waarin de schermen geplaatst werden.

Uitgavenposten (x€ 1.000)	Instrument	2011	2012	2013	2014	2015	Cumulatief
Locatiespecifieke maatregelen	Bijdrage	96	6.230	4.929	82	334	11.671

Tabel 24: Overzicht van de uitgaven m.b.t. NSL

10.3 Inzicht in effecten van beleid

RPE 8 – 10:
Beschikbare
informatie voor de
beleidsdoorlichting

Het is mogelijk om de doeltreffendheid van het beleid te bepalen, omdat het effect van de locatiespecifieke maatregelen bekend is.

Allereerst geeft de eindrapportage NSL een gedetailleerd verslag van de realisatie van de uitvoeringsbesluiten.²⁹³ Ten tweede geven de jaarlijkse monitoringsrapportages en de

²⁹³ Rijkswaterstaat, Eindrapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), 2015.

jaarlijkse nut- en noodzaakanalyses een nauwgezet beeld van de ontwikkelingen van de luchtkwaliteit rondom alle locaties langs het HWN over de periode 2011-2015.²⁹⁴

Een kanttekening bij het bepalen van de doeltreffendheid is dat deze beleidsdoorlichting alleen betrekking heeft op een set van locatiespecifieke maatregelen en niet het gehele NSL. Beoordeling van het effect van individuele maatregelen aan het verbeteren van de luchtkwaliteit is geen onderdeel van het NSL.²⁹⁵ De luchtkwaliteit bij knelpunten is namelijk van meer afhankelijk dan van de lokale uitstoot alleen.²⁹⁶

De doelmatigheid van het beleid is niet goed te bepalen. De reden hiervoor is dat het NSL nog niet is geëvalueerd op doelmatigheid. Het moment van evaluatie is gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, en zal in 2018-2019 plaatsvinden.²⁹⁷ Door het ontbreken van de evaluatie is het niet mogelijk over de doelmatigheid van het instrument een oordeel te geven. De Wet Milieubeheer, als niet-financieel instrument en de Europese wet 2008/50/EG zijn eveneens niet geëvalueerd.

Het beschikbare onderzoeksmateriaal doet geen uitspraken over de effecten van het beleid op de economische groei en regeldruk.

RPE 15: Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk?

10.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

RPE 11: (Neven)effecten van beleid

Het aantal kilometer rijrichting²⁹⁸ waarop op rijkswegen overschrijding van fijnstof en stikstofdioxide plaatsvond, is in de periode 2011-2015 gedaald van 115,04 kilometer (114,9 kilometer voor stikstofdioxide en 0,5 voor fijnstof) tot minder dan 1 kilometer (0,6 kilometer voor stikstofdioxide en 0,1 voor fijnstof).²⁹⁹ Op de elf locaties langs rijkswegen waar luchtschermen geplaatst zijn, treden geen overschrijdingen meer op.³⁰⁰ In 2015 is er langs rijkswegen geen knelpunt voor PM₁₀ geconstateerd en was sprake van één knelpunt voor NO₂.³⁰¹ Dit betreft een tijdelijke overschrijding vanwege een infrastructureel project. In de huidige situatie wordt dus op nagenoeg alle rijkswegen voldaan aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit.³⁰² De schermen zijn binnen de gestelde deadlines geplaatst.

Het aantal knelpunten op het rijkswegenet is gedaald van achttien overschrijdingen in 2011 naar één overschrijding in 2015.³⁰³ Op zeven locaties werden voorafgaand aan plaatsing van luchtschermen dankzij de uitvoering van andere maatregelen geen overschrijdingen meer

RPE 12-13: Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

²⁹⁴ Zie Monitoringsrapportages 2012-2016 (De nummering loopt één jaar voor op het behandelde jaar) en Tauw, Analyse nut en noodzaak NSL maatregelen, 2016.

²⁹⁵ Minister van VROM, Kabinetbesluit Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), 2009.

²⁹⁶ RIVM, Nulmeting van het NSL monitoringsprogramma, 2010.

²⁹⁷ Staatscourant 2016 nr. 66050.

²⁹⁸ Vaak liggen rekenpunten van de luchtkwaliteit aan beide kanten van de weg. Dit betekent dat twee overschrijdingen worden gemeten als de normen niet gehaald worden op beide rijrichtingen. Zie: RIVM, Monitoringsrapportage NSL, 2010.

²⁹⁹ Monitoringsrapportage 2012 en Monitoringsrapportage 2016.

³⁰⁰ DG RWS, Aanbiedingsbrief eindrapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), 2015.

³⁰¹ Tauw, Monitoringstool 2016 – Analyse nut en noodzaak NSL maatregelen, 2016.

³⁰² Dit is na toepassing van het blootstellingscriterium en het toepasbaarheidsbeginsel, voor nadere toelichting zie: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/regelgeving/wet-milieubeheer/beoordelen/blootstelling/>

³⁰³ Monitoringsrapportage 2011.

geconstateerd. De luchtkwaliteit is van meer afhankelijk dan lokale uitstoot en maatregelen, maar de nut en noodzaak analyse laat zien, dat de locatie-specifieke schermen die uiteindelijk zijn geplaatst in bepaalde mate hebben bijgedragen aan de daling tot onder de grenswaarden in de omgeving van het rijkswegennet.³⁰⁴ Het plaatsen van de schermen langs rijkswegen is dus doeltreffend geweest.

Omdat er geen evaluatie van de doelmatigheid van NSL is uitgevoerd in aanvulling op monitoringsrapporten, is het lastig om een oordeel te geven over de doelmatigheid van het beleid. De eindrapportage van het NSL geeft aan welke middelen zijn besteed aan het plaatsen van de luchtschermen. De uitvoeringsbesluiten zijn ruim binnen het huidige budget uitgevoerd.³⁰⁵ De hoofdoorzaak hiervan is dat 34 van de geplande 48 schermen niet uitgevoerd hoefde te worden dankzij het positieve effect op de luchtkwaliteit van andere maatregelen binnen het NSL (die buiten de scope van deze beleidsdoorlichting vallen). Met het plaatsen van de schermen is uiteindelijk bijna € 12 miljoen gemoeid geweest.

Op basis van de beschikbare informatie is het gevoerde beleid kosteneffectief en efficiënt geweest. De beoogde prestaties zijn ook behaald. Het is dan ook aannemelijk dat het beleid doelmatig is geweest. Vanwege het ontbreken van een algemene evaluatie, is de doelmatigheid echter niet met volledige zekerheid vast te stellen.

Voor luchtmaatregelen langs het rijkswegennet staat op dit moment nog € 196 miljoen op de begroting. Het resterende bedrag komt vrij na beëindiging van het NSL ten behoeve van de vrije investeringsruimte op het Infrafonds. Het verschil tussen uitgaven en gereserveerd budget is deels te verklaren doordat 37 van de oorspronkelijk geplande 48 schermen niet gerealiseerd zijn.³⁰⁶ De nut en noodzaak analyses in de afgelopen jaren lieten zien, dat op de meeste locaties geen maatregelen meer nodig waren om aan de grenswaarden te voldoen. Door de autonome ontwikkeling werden de grenswaarden ook zonder schermen niet meer overschreden.

10.5 Mogelijke verbetermaatregelen

RPE 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Op dit moment staat geen plaatsing van nieuwe luchtschermen gepland. Omdat dit instrument naar verwachting niet meer ingezet hoeft te worden, heeft het weinig meerwaarde voorstellen te doen voor vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. De analyse op basis van beschikbare documenten geeft bovendien geen aanleiding om voorstellen voor verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid te doen.

Een van de doelen van het NSL is ruimtelijke projecten te kunnen blijven uitvoeren. Met het NSL hoeft niet meer per project onderzoek te worden gedaan naar de impact op de luchtkwaliteit.³⁰⁷ Het wegnemen van deze noodzaak leidt naar verwachting tot minder administratieve verplichtingen en daardoor tot het makkelijker uitvoeren van projecten. Dit effect is echter niet onderzocht. We kunnen dan ook geen uitspraken doen over het effect dat het beleid hierop heeft gehad.

³⁰⁴ Tauw, Monitoringstool 2016 – Analyse nut en noodzaak NSL maatregelen, 2016.

³⁰⁵ Rijkswaterstaat, Eindrapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), 2015.

³⁰⁶ Tauw, Monitoringstool 2016 – Analyse nut en noodzaak NSL maatregelen, 2016.

³⁰⁷ Kabinetsbesluit, Verlening Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, 2016.

10.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden

RPE 17: Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol?

De indicatoren van het programma zijn de grenswaarden van PM_{10} , NO_2 en $PM_{2,5}$. Deze zijn gebaseerd op Europese normen voor luchtkwaliteit. Omdat deze niet voortvloeien uit nationaal beleid, maar Europees beleid zijn, is het niet opportuun om in deze beleidsdoorlichting een oordeel te geven over deze indicatoren.

11 Meerjarenprogramma Geluidssanering

RPE 1: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

Het Meerjarenprogramma Geluidssanering is als één instrument gefinancierd in de periode 2011 tot en met 2015.

Uitgaven	Periode van onderzoek				
	2011	2012	2013	2014	2015
MJPG		✓	✓	✓	✓

Tabel 25: Overzicht periode van onderzoek per instrument

11.1 Aanleiding

RPE 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Het beleid met betrekking tot het MJPG vindt zijn basis in de Wet geluidshinder (1979), die in 2012 is overgegaan in de Wet milieubeheer. Verkeer veroorzaakt geluidbelasting (zowel buiten de woning als daarbinnen), wat leidt tot hinder en gezondheidseffecten bij omwonenden. Beheersing van geluidsproductie en reductie van hoge geluidsbelasting zijn een belangrijk onderdeel van het Rijksbeleid.

RPE 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De aanpak van geluidshinder zoals geformuleerd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van IenM. Deze aanpak vindt zijn basis in beleidsartikel 20 van de begroting van het ministerie van IenM: Lucht en Geluid.³⁰⁸

Binnen HXII artikel 20 en Infrastructuurfonds artikel 12 wordt zorggedragen voor:

- naleving van geluidsproductieplafonds om toename aan geluidsproductie te beheersen
- sanering om te hoge geluidsbelasting tegen te gaan bij woningen
- stimuleren van bronbeleid, zoals stiller asfalt.

De naleving van de geluidsproductieplafonds is een jaarlijkse activiteit (die zich ook richt op lagere geluidsbelastingen) en valt daarmee onder artikel 12.02.01 Beheer en Onderhoud (zie hoofdstuk 5 Instandhouding).

Met het MJPG wordt invulling gegeven aan de doelstelling van beleidsartikel 20 om hoge geluidsbelastingen tegen te gaan door middel van sanering. Dit is een eenmalige operatie (in tegenstelling tot naleving van geluidsproductieplafonds), die ook gelet op het infrastructurele karakter (voor wegen en spoorwegen) valt onder artikel 12 en 13 van het Infrastructuurfonds. Het deel van het MJPG op artikel 12 maakt daarom deel uit van de huidige beleidsdoorlichting.

³⁰⁸ In 2015 heeft de laatste beleidsdoorlichting van HXII artikel 20 plaatsgevonden, zie RIVM (2015) Beleidsdoorlichting Geluid: artikel 20, begroting IenM.

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van het MJPG voor rijkswegen, terwijl ProRail uitvoerder is wat betreft het MJPG voor spoorwegen. Een deel van de uitvoering (resterende sanering onder het overgangsrecht van de oude Wet geluidhinder) wordt uitgevoerd door het Bureau Sanering Verkeerslawaaï vanuit artikel 20 van de beleidsbegroting van Infrastructuur en Milieu (Hoofdstuk XII). Het gedeelte van het MJPG dat betrekking heeft op spoorwegen en het deel op de beleidsbegroting vallen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting, aangezien deze een ander begrotingsartikel betreffen.

Aanleiding voor het MJPG was de constatering dat bestaande sanering van geluidsbelasting versnipperd was over verschillende uitvoerders en onvoldoende snel tot stand kwam. In het MJPG wordt de geluidssanering van alle woningen langs rijkswegen (en spoorwegen) in Nederland afgehandeld en niet alleen woningen die daartoe door gemeenten zijn aangemeld. Daarmee is het MJPG een uitbreiding van de reeds lopende geluidssanering, welke ook budgettair in het MJPG is geïntegreerd.³⁰⁹

Het MJPG is gericht op het realiseren van geluidreducerende maatregelen bij:

- woningen met een geluidbelasting van meer dan 65 dB als gevolg van een rijksweg, of meer dan 70 dB als gevolg van een hoofdspoorwegen
- woningen die in het kader van de saneringsoperatie tijdig zijn gemeld (door de gemeente, met een geluidsbelasting boven de 60dB)
- woningen langs aangewezen wegvakken waarbij als gevolg van verkeersgroei in het verleden de geluidproductie met meer dan 5 dB is gestegen (ongeacht of de woningen er in die hele periode ook hebben gestaan).

Binnen het MJPG wordt, vanaf artikel 13 van het IF (Spoorwegen), ook de geluidssanering van het spoorwegennet afgehandeld. De spoorsanering kent haar eigen drempelwaarden (zo komt 70dB geluidsbelasting vanwege het spoor qua hinderbeleving overeen met 65dB vanwege een weg).

Het MJPG is sinds 2010 opgenomen in het MIRT en is van start gegaan met het in werking treden van de nieuwe geluidwetgeving in 2012 als onderdeel van het traject SWUNG (Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidsbeleid).

Het MJPG is budgetgestuurd. Dit houdt in dat de kosten van de saneringsoperatie de beschikbare middelen niet te boven mogen gaan. Bij de start van de operatie is aan de Kamer gemeld dat de maatregelen zullen worden bepaald aan de hand van een (op dat moment) nog vast te leggen doelmatigheids criterium en dat dit doelmatigheids criterium zo wordt geformuleerd, dat de kosten voor de saneringsoperatie de beschikbare middelen niet te boven zullen gaan.

Op basis van de onderzoeken naar de geluidbelastingen op de betrokken woningen en het in 2012 vastgestelde doelmatigheids criterium, worden vervolgens maatregelen vastgelegd in saneringsplannen, die daarna gerealiseerd dienen te worden. De naleving van de geluidproductieplafonds zorgt er vervolgens voor dat de geluidbelasting niet opnieuw onbeheerst kan stijgen.

In de afgelopen jaren is meer gedetailleerd onderzoek verricht naar de precieze geluidsbelasting op de betrokken woningen en is onderzocht welke maatregelen volgen uit toepassing van het huidige doelmatigheids criterium. Op basis van de resultaten berichtte de

³⁰⁹ Kamerstukken II, 2009-2010, 32252, nr. 5 (Brief “modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds”)

Staatssecretaris van IenM in 2015 dat de kosten van het totale MJPG voor wegen en spoorwegen gezamenlijk mogelijk op kunnen lopen tot € 800 miljoen boven het oorspronkelijke budget van € 884 miljoen. Gelet op het budgetgestuurde karakter is daarbij aangegeven dat het in de regelgeving opgenomen doelmatigheidscriterium zal worden aangepast en dat er een prioritering zal plaatsvinden binnen het taakstellend budget.^{310 311} Momenteel wordt, ten bate van deze prioritering, onderzocht welke maatregelen volgen uit het aangepaste doelmatigheidscriterium en wat de kosten daarvan zijn. Uit de gegevens van het aan de Tweede Kamer verzonden onderzoek valt op te maken dat de gestegen raming ten opzichte van 2011 niet voortkomt uit een stijging van het aantal te saneren woningen of van de prijs per m² scherm, maar uit een stijging van het aantal m² scherm per woning dat volgt bij toepassing van het in 2012 vastgestelde doelmatigheidscriterium.³¹²

11.2 Ingezette instrumenten en financiering

RPE 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

In de periode 2011-2015 heeft het ministerie van IenM verschillende instrumenten ingezet om bij te dragen aan de uiteindelijke doelstelling: uiterlijk in 2020 indienen van de saneringsplannen en vervolgens het vaststellen daarvan en het realiseren van doelmatige geluidreducerende maatregelen voor alle woningen met een te hoge geluidsbelasting. Het MJPG is het enige instrument binnen dit thema. Concreet leidt het MJPG (voorafgaand aan het vaststellen van saneringsplannen en het treffen van maatregelen) tot twee activiteiten:

- Akoestisch onderzoek, waarbij de geluidsbelasting door rijkswegen op woningen wordt bepaald.
- Doelmatigheidsonderzoek, waarin aan de hand van het akoestisch onderzoek maatregelen worden afgewogen.

Vervolgens wordt bepaald wat de geluidbelasting zal zijn met de voorgenomen maatregelen. Deze activiteiten worden op dit moment vooral uitgevoerd als onderdeel van Tracébesluiten, omdat bij projectbesluiten de gekoppelde sanering wettelijk moet worden meegenomen en ook de uitvoering van de niet-wettelijk gekoppelde sanering wordt uitgevoerd binnen het project, met het oog op een snelle en efficiënte afhandeling.³¹³ Verder zijn in de periode 2011-2015 uitgaven gedaan voor de realisatie van de zogenaamde PreNoMo sanering (de voorloper (Pre) op het lucht- en geluidssaneringsprogramma dat volgt uit de Nota Mobiliteit (NoMo)), die vooruitliep op de vaststelling van de nieuwe saneringsregels.

Akoestisch onderzoek

De exacte uiteindelijke omvang van de maatregelen wordt bepaald bij het vaststellen van de saneringsplannen. In eerste instantie worden maatregelen vastgesteld op basis van gedetailleerd akoestisch onderzoek, waarbij eerst de (worst-case) geluidsbelastingen voor de woningen wordt bepaald in de situatie zonder maatregelen. Dit proces zal naar verwachting 2018 gereed zijn.

³¹⁰ Kamerstukken II, 2015-2016, 32 252 nr. 56 (Brief "Uitvoering Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG)")

³¹¹ In 2016 is de eerste wijziging van de regelgeving over het doelmatigheidscriterium doorgevoerd en is de Kamer geïnformeerd over de uitwerking van de in 2018 te verrichten definitieve prioritering.

³¹² Rapport "MJPG spoor- en rijkswegen - Kostenraming en verkenning van versoberingsopties", Bijlage 1, tabel 10 (blg-625588, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 252, nr. 56)

³¹³ Jaarverslag IenM, 2014, p.53

Doelmatigheidsonderzoek

De in te zetten maatregelen zijn in alle gevallen afhankelijk van de ex ante beoordeling van de doelmatigheid op basis van het doelmatigheidscriterium.³¹⁴ De volgorde waarin maatregelen worden overwogen, is als volgt:

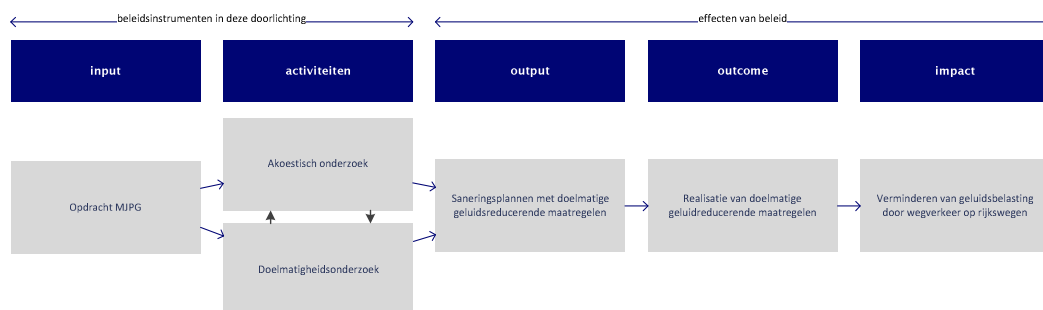
- Bronmaatregelen zoals aanleg van tweelaags zeer open asfaltbeton (TL-ZOAB).
- Overdrachtsmaatregelen, zoals geluidsschermen.

Woningen die na de te nemen maatregelen nog niet voldoen aan de wettelijke binnenwaarde (de geluidswaarden binnenshuis), komen in aanmerking voor gevelisolatie, waarmee kan worden voldaan aan de binnenwaarde. De doelmatigheidsonderzoeken vormen een iteratief proces waarbij op basis van de (*worst case*) geluidsbelastingen in de huidige situatie en met behulp van het doelmatigheidscriterium de mogelijke maatregelen in kaart worden gebracht. Vervolgens wordt bekeken hoeveel maatregelen maximaal genomen kunnen worden gegeven het aantal woningen en hun geluidbelasting gebaseerd op de in het doelmatigheidscriterium opgenomen kengetallen. Daarbij wordt bepaald wat het gecalculerde effect van de maatregelen is op de geluidsbelasting van de woningen. Ook worden de maatregelen aan een aantal criteria getoetst en wordt eventueel een nieuwe berekening gemaakt om te bezien of een alternatieve maatregel niet meer doelmatig is (zoals een kleinere maatregel die een nagenoeg even groot effect sorteert). Afhankelijk van de uitkomsten van deze calculatie, kan een nieuw doelmatigheidsonderzoek nodig zijn om te bepalen welke alternatieve maatregelen mogelijk zijn. Op het moment dat dit proces is afgerond, volgt daar een maatregelvoorstel uit dat in een saneringsplan kan worden opgenomen, eventueel met een verdere prioritering. De doelstelling is de saneringsoperatie in 2023 af te ronden.³¹⁵

RPE 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Onderstaand schema geeft de samenhang en beoogde werking van de instrumenten van het ministerie van IenM op het thema MJPG binnen HXII artikel 14 weer.

RPE 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?



Figuur 14: overzicht instrumenten MJPG

De uitgaven aan het MJPG staat op artikel 12.03.02 Aanleg van het Infrastructuurfonds en deels op artikel 20 van de beleidsbegroting (Lucht en Geluid). Een precieze uitsplitsing van de uitgaven op het artikel kon in deze evaluatie niet worden aangegeven. Gelet op het budgetgestuurde karakter van het MJPG kunnen de uitgaven niet hoger zijn dan het vastgestelde budget (bij begroting 2017: totaalbudget voor wegen en spoor €890 mln., waarvan €260 mln. voor wegen).

³¹⁴ Zie Regeling doelmatigheid geluidmaatregelen Wet geluidhinder en Regeling Geluid Milieubeheer

³¹⁵ MIRT-overzicht 2016

11.3 Inzicht in effecten van beleid

Met betrekking tot de periode 2011-2015 is over het thema MJPG een aantal onderzoeken, rapportages en Kamerbrieven beschikbaar. Op basis hiervan is in zeer beperkte mate een uitspraak over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk, omdat de activiteiten in het kader van het MJPG in de periode 2011-2015 nog niet zijn uitgevoerd.

De onderzoeken die beschikbaar zijn, richten zich op meer globaal akoestisch- en doelmatigheidsonderzoek. De uiteindelijke detailonderzoeken zijn voor het grootste deel van het netwerk nog in ontwikkeling en er zal nog een prioriteringsslag plaatsvinden. De saneringsplannen zelf zijn nog niet ontwikkeld. Geen van de evaluaties en onderzoeken doet een uitspraak over de gevolgen van het thema MJPG voor de economische groei en regeldruk. We beschrijven de beschikbare evaluaties en onderzoeken hieronder:

- De doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteiten op het gebied van geluid, zijn beschreven in een beleidsdoorlichting die in 2015 is uitgevoerd.³¹⁶ Het MJPG komt hierin in beperkte mate aan bod.
- In jaarlijkse MIRT-rapportages³¹⁷ die beschikbaar zijn voor alle jaren van deze beleidsdoorlichting, wordt het programma beschreven en de voortgang in de uitvoering hiervan. Deze rapportages doen geen uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Uit het Actieplan omgevingslawaai van rijkswegen (2013-2018) blijkt dat er nog weinig geluidsmaatregelen zijn genomen in het kader van het MJPG, omdat de saneringsplannen nog ontwikkeld worden.³¹⁸
- In 2014 en 2015 is een raming gemaakt van de kosten van realisatie van het MJPG en is een verkenning uitgevoerd van mogelijke versoeringsopties.³¹⁹ Deze onderzoeken bieden geen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van prestaties van het MJPG. In de Kamerbrief naar aanleiding van deze onderzoeken zijn wijzigingen aangekondigd van het beleid.³²⁰ Deze wijzigingen zijn na 2015 ingegaan en zijn nog niet geëvalueerd.
- In de periode 2011-2015 is een aantal saneringsplannen afgerond. Het gaat om vier landelijke percelen en daarnaast onderzoek in de verschillende planstudies. In de jaarverslagen wordt gerapporteerd over de resterende saneringsopgave. Van de afgeronde saneringsplannen zijn geen evaluaties beschikbaar.

11.4 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

RPE 11:
(Neven)effecten van
beleid

De effecten van het MJPG zijn nog niet te bepalen, omdat de activiteiten nog niet afgerond zijn. Op dit moment wordt het akoestisch en doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd, en zijn de saneringsplannen nog in ontwikkeling.

³¹⁶ RIVM (2016), "Beleidsdoorlichting geluid" Artikel 20 begroting IenM, De sanering van knelpunten.

³¹⁷ Ministerie van IenM (2011, 2012, 2013, 2014, 2015), "MIRT Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG)"

³¹⁸ Ministerie van IenM (2014), "Actieplan omgevingslawaai van rijkswegen (2013-2018)"

³¹⁹ dBvision (2015), "MJPG spoor- en rijkswegen, kostenraming en verkenning van versoeringsopties"

³²⁰ Idem 311

Uit de Kamerbrief van 2015³²¹ blijkt wel dat het doelmatigheids criterium – een ex ante criterium – op basis van ramingen bij toepassing ervan leidt tot meer maatregelen en hogere kosten dan beoogd met dit criterium (de toepassing van het doelmatigheids criterium pakt minder doelmatig (zuinig) uit dan op voorhand verwacht). Het vastgestelde taakstellende budget zou hierdoor in gevaar komen.

Omdat het doelmatigheids criterium niet zo doelmatig uitpakte als verwacht (op basis de ramingen), zijn in een brief aan de Tweede Kamer wijzigingen aangekondigd. Hierin staat bijvoorbeeld beschreven dat het MJPG op basis van voorlopige ramingen resulteerde in meer en duurder geluidsmaatregelen dan bij de start was voorzien. Een deel van de benodigde maatregelen bleek op basis van het akoestisch onderzoek en doelmatigheids onderzoek in de praktijk onvoldoende geluidreducerend effect te hebben. Uit de afgeronde onderzoeken bleek dat minder omvangrijke maatregelen mogelijk zijn, met een vergelijkbaar effect op de reductie van geluidshinder. Hierdoor is aangekondigd dat de regelgeving zal worden aangepast om eerst een prioritering van maatregelen te maken, alvorens saneringsplannen vast te stellen, en krijgt de weging van de ex ante doelmatigheid een plek in de besluitvorming.³²² Deze wijzigingen zijn na 2015 ingegaan, en zijn derhalve nog niet geëvalueerd.

De beschikbare onderzoeken doen geen uitspraken over de effecten van het beleid op de economische groei en de gelddruk.

11.5 Mogelijke verbetermaatregelen

Zoals in de vorige paragraaf beschreven zijn de effecten van het MJPG nog niet te bepalen. Hierdoor is nog geen uitspraak te doen over eventuele maatregelen om de doeltreffendheid te verhogen. Wat betreft de doelmatigheid is geconstateerd, dat het toepassen van het ex ante doelmatigheids criterium op basis van de voorlopige beelden minder doelmatig uitpakt dan beoogd. Naar aanleiding hiervan zijn de afgelopen periode reeds maatregelen aangekondigd, zoals aanpassing van de regelgeving voor het doelmatigheids criterium. De effecten van deze maatregelen zijn nog niet bekend.

Aanvullend aan de aanpassing van de regelgeving voor het doelmatigheids criterium, kan de doelmatigheid (zuinigheid) van het MJPG eventueel vergroot worden door de drempelwaarde te verhogen van geluidsbelasting op woningen voordat deze in aanmerking komen voor sanering (deze liggen in sommige gevallen tot 10dB onder de maximale waarde van 65dB) en door de streefwaarden voor geluidsbelasting op de gevel (deze liggen lager dan de drempelwaarde voor sanering) en in de woning (deze ligt lager dan de maximale binnenwaarde) te verhogen. Als laatste kan eraan gedacht worden de norm voor de maximale waarde en voorkeurswaarde te versoepelen. Vanuit Europese regelgeving (2002/49/EG) worden er geen geluidsnormen opgelegd. De achtergrond hiervan is dat uit oogpunt van het subsidiariteitsbeginsel de meeste lidstaten reeds beschikken over geluidswetgeving. Er is wel een richtlijn omgevingslawaai, die verplicht tot het maken van geluidkaarten en actieplannen. Hier hoeven echter geen harde geluidsmaatregelen in te staan. Het versoepelen van de gehanteerde normen kan leiden tot meer geluidhinder en gezondheidsschade en daarmee samenhangende maatschappelijke kosten.

³²¹ Idem 310

³²² Idem 311

RPE 16: Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de gelddruk?

RPE 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Een mogelijk alternatief voor de maatregelen in het kader van het MJPG is het actiever inzetten op bronbeleid, onder meer door stillere voertuigen. Voor zover dit niet voortkomt uit Europees beleid vereist dit een aanpassing aan de kant van autoproducenten en aanvullend ook een gedragsverandering bij weggebruikers, die deze auto's moeten willen aanschaffen, waardoor de effectiviteit van het beleid onzeker is. Uit oogpunt van doelmatigheid (zuinigheid) leidt deze maatregel tot een verbetering in de verhouding tussen input en activiteiten (*throughput*) dan in de huidige situatie.

RPE 17: Zijn de gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol?

11.6 Gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden

Voor het thema MJPG zijn concrete streefwaarden gesteld in de doelstelling van het beleid. Het beleid is erop gericht te hoge geluidsbelasting bij woningen als gevolg van wegverkeer tegen te gaan door saneerplannen vast te stellen, waarin geluidreducerende maatregelen worden getroffen. Alle woningen langs rijkswegen waar de geluidsbelasting hoger is dan 65 dB komen in aanmerking voor sanering, aangevuld met een aantal categorieën met minder hoog belaste woningen. Ten aanzien van de prioritering is in de recente beleidswijziging³²³ geluidsbelasting bij woningen ingedeeld in drie klassen, op basis van de hoogte van de geluidsbelasting. Woningen waar het meest sprake is van geluidshinder, krijgen de hoogste prioriteit bij de sanering.

Ten aanzien van de doelmatigheid zijn er ex ante criteria beschikbaar, op basis waarvan geluidbeperkende maatregelen afgewogen worden. Eerder is geconstateerd dat de doelmatigheidscriteria niet tot doelmatige uitkomsten leiden. De regelgeving voor het doelmatigheids criterium is in 2016 aangepast, omdat het beschikbare budget overschreden zou worden vanwege de niet-doelmatige uitkomsten. Omdat het nu nog ontbreekt aan inzicht in de effecten van deze aanpassing, is een uitspraak over de mate waarin deze criteria zinvol zijn nog niet mogelijk. Wel is de opzet van het doelmatigheids criterium en de samenhang met saneringsdrempels en streefwaarden die onder de norm liggen, behouden gebleven, waardoor – zolang de wetgeving niet wordt aangepast om een juridische basis te vormen voor de voorgenomen prioritering – ook het aangepaste doelmatigheids criterium kan leiden tot budgetoverschrijdingen.

³²³ Idem

12 Westerscheldetunnel

RPE 1: Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

De Westerscheldetunnel staat als een van de thema's genoemd voor de beleidsdoorlichting van Hoofdstuk XII artikel 14 (HXII artikel 14) van de Rijksbegroting: Wegen en Verkeersveiligheid. Ook is er met de Kamerbrief over het plan van aanpak richting de Tweede Kamer aangegeven om het thema Westerscheldetunnel bij de doorlichting te betrekken.

Uitgaven	Periode van onderzoek				
	2011	2012	2013	2014	2015
Westerscheldetunnel	✓	✓	✓	✓	

Tabel 26: Overzicht periode van onderzoek per instrument

12.1 Aanleiding

RPE 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De Westerscheldetunnel zorgt sinds zijn opening in 2003 voor een vlotte verbinding tussen Zuid-Beveland en Zeeuws-Vlaanderen. Per dag maken gemiddeld meer dan 17.000 voertuigen gebruik van de tunnel met een lengte van 6,6 kilometer.³²⁴

Omdat er vanuit de private sector niet voldoende draagvlak was voor de financiering en exploitatie van het project, besloot de Ministerraad op 29 september 1995 tot de aanleg van de Westerscheldetunnel uit publieke middelen. Dit met het doel een vaste oeververbinding aan te leggen. Om de tunnel te realiseren en na aanleg gedurende een periode van dertig jaar te exploiteren, werd tevens besloten tot de oprichting van een naamloze vennootschap.

Na 7,5 jaar voorbereiding en uitvoering was de openstelling van de Westerscheldetunnel op 14 maart 2003 een feit. Met de openingshandeling die Hare Majesteit Koningin Beatrix die dag verrichtte, werd tevens de periode (van dertig jaar) ingeluid waarin de NV Westerscheldetunnel de tunnel in stand houdt en exploiteert.

12.2 Ingezette instrumenten en financiering

RPE 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De aanleg van de Westerscheldetunnel werd gefinancierd uit het Infrastructuurfonds. Concreet gaat het om artikel 17 'Megaprojecten Verkeer en Vervoer' van het Infrafonds, waarop een artikel 17.01 Westerscheldetunnel is gecreëerd. In maart 1996 is de

³²⁴ Cijfers uit 2015

Westerscheldetunnel aangemerkt als groot project³²⁵ in het kader van de procedureregeling grote projecten³²⁶.

In de voor deze beleidsdoorlichting relevante periode zijn nog beperkt uitgaven gedaan voor de Westerscheldetunnel op basis van artikel 17.01 Infrafonds.

Post Infrafonds	Uitgaven per jaar in relevante periode					Totaal
	2011	2012	2013	2014	2015	
17.01 Westerscheldetunnel	53	290	183	182	0	708

Tabel 27: Overzicht uitgaven m.b.t. Westerscheldetunnel (x € 1.000)

RPE 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?

In totaal gaat het om een bedrag van € 708.000,- ten behoeve van nadeelcompensatie bij schade(-claims). Een voorbeeld van schade is het wegvallen van klanten voor horeca en hotels in de buurt van de veerdiensten, die voor openstelling van de tunnel de cruciale schakelpunten voor verkeersverbinding waren.

Het is een algemeen aanvaard beginsel dat degene die in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen door rechtmatig overheidshandelen, daarvoor een vergoeding dient te ontvangen. Dit beginsel wordt aangeduid als het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten of het égalitébeginsel. Tot aan de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten met ingang van 1 juli 2013, bestonden er regelingen over nadeelcompensatie in verschillende wetten en buitenwettelijke regelingen. Een van deze regelingen was de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999.

Het thema Westerscheldetunnel beperkt zich in deze beleidsdoorlichting tot de bovenstaande beschrijving van het soort uitgaven. Dit omdat de instrumenten in de periode van de beleidsdoorlichting alleen uitgaven in het kader van de nadeelcompensatie betroffen. Het compenseren van nadeel is een vereiste die voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en inmiddels is verankerd in de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten. Tegen deze achtergrond ligt een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid hiervan in het kader van beleid met betrekking tot verkeer en veiligheid niet voor de hand.

Geïnteresseerden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ontwerp en de bouw van de tunnel kunnen terecht bij de eindevaluatie van de Westerscheldetunnel in het kader van de procedureregeling Grote Projecten. De eindevaluatie werd op 10 december 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin wordt geconcludeerd dat “de Westerscheldetunnel zich heeft onderscheiden door goede prestaties op de aspecten tijd en geld: een tijdige opening van de tunnel tegen beheerste kosten”.³²⁷

³²⁵ De grootprojectenstatus behelst dat de Regeling Grote Projecten van toepassing is die voorschrijft dat de Minister zich ten minste halfjaarlijks tegenover de Tweede Kamer verantwoordt over de voortgang middels een voortgangsrapportage.

³²⁶ TK 1995-1996; 24 752, nr. 1-2

³²⁷ Eindevaluatie Westerscheldetunnel: “Een terugblik op het ontwerp en de bouw van de Westerscheldetunnel”, 10 december 2004.

13 Denkrichtingen besparings- en intensiveringsopties

13.1 Inleiding

RPE 16: Wat zijn de beleidsopties wanneer meer of minder middelen beschikbaar zijn (+/- 20%)?

Onderdeel van deze beleidsdoorlichting is het verkennen van de beleidsopties in het geval sprake is van 20% minder of meer middelen: de besparings- en intensiveringsopties. Conform de RPE-systematiek kijken we ten opzichte van de huidige situatie (t = 2017) vier jaar vooruit (t+1, t+2, t+3 en t+4) en inventariseren we mogelijke beleidsinterventies die in 2021 optellen tot een besparing dan wel intensivering van 20% van de begrote uitgaven. We veronderstellen hierbij voor de besparingen en intensiveringen een groeipad bestaande uit vier gelijke delen, tenzij anders vermeld. Dit betekent dat in 2018 25% van de totale besparing of intensivering wordt gerealiseerd, in 2019 50%, in 2020 75% en in 2021 100%. De uitgangspunten voor de aanpak van de opties hebben we meer in detail beschreven in paragraaf 2.4.

In de onderstaande tabel zijn de bedragen opgenomen die de grondslag vormen voor de besparings- en intensiveringsopties. Met deze grondslag wordt aangesloten bij de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. Onderdeel van deze grondslag is ook een gedeelte van de apparaatsuitgaven van RWS, zoals op het IF artikelonderdeel 12.06 Netwerkgebonden kosten HWN is verantwoord (jaarlijks circa € 400 mln.).

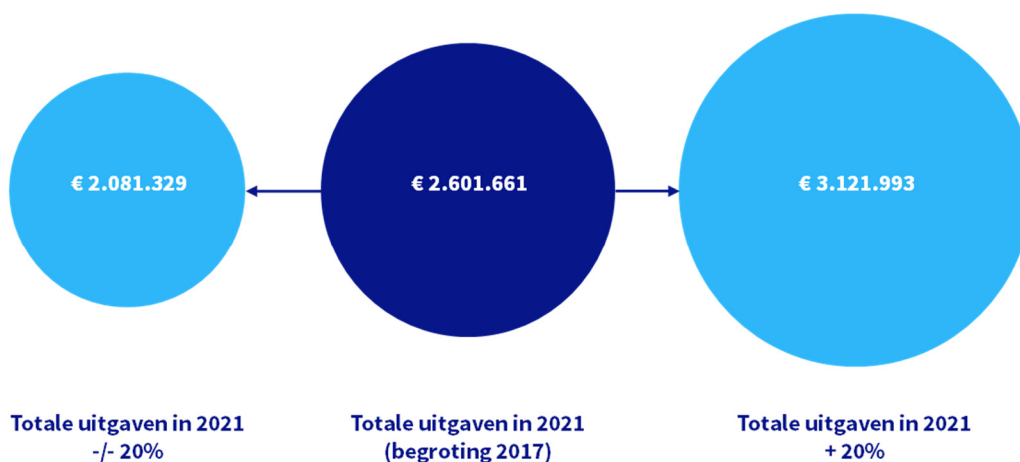
Posten (bedragen x € 1.000)	2017	2018	2019	2020	2021
Begroting artikel HXII					
Uitgaven	€ 34.406	€ 28.357	€ 27.466	€ 27.657	€ 29.216
14.01 Netwerk	€ 17.587	€ 12.039	€ 11.016	€ 11.109	€ 11.910
14.02 Veiligheid	€ 16.819	€ 16.318	€ 16.450	€ 16.548	€ 17.306
Ontvangsten	€ 6.782	€ 6.782	€ 6.782	€ 6.782	€ 6.782
Subtotaal	€ 27.624	€ 21.575	€ 20.684	€ 20.875	€ 22.434

Figuur 15: saldo van uitgaven en ontvangsten HXII artikel 14

Infrastructuurfonds artikel 12					
Uitgaven	€ 2.355.030	€ 2.491.821	€ 2.570.318	€ 2.644.427	€ 2.665.457
12.01 Verkeersmanagement	€ 3.638	€ 3.638	€ 3.639	€ 3.638	€ 3.635
12.02 Beheer, onderhoud en vervanging	€ 609.164	€ 631.992	€ 616.981	€ 537.601	€ 454.296
12.03 Aanleg	€ 631.536	€ 815.629	€ 1.090.180	€ 1.200.544	€ 1.332.627
12.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	€ 561.811	€ 508.934	€ 332.315	€ 374.991	€ 357.405
12.06 Netwerkgebonden kosten HWN	€ 548.881	€ 531.628	€ 527.203	€ 527.653	€ 517.494
12.07 Investeringsruimte	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Ontvangsten	€ 126.245	€ 81.400	€ 79.498	€ 105.493	€ 86.230
Subtotaal	€ 2.228.785	€ 2.410.421	€ 2.490.820	€ 2.538.934	€ 2.579.227
Totaal	€ 2.256.409	€ 2.431.996	€ 2.511.504	€ 2.559.809	€ 2.601.661

Figuur 16: saldo van uitgaven en ontvangsten IF artikel 12

In de figuur hieronder geven we weer waar het huidige begrote bedrag (totaal van HXII art. 14 en IF art. 12) in 2021 op uitkomt in het geval we uitgaan van minus dan wel plus 20% van het begrotingstotaal. Dit komt overeen met € 520 miljoen minder en meer ten opzichte van het huidige begrotingstotaal (als saldo van uitgaven en ontvangsten).



Figuur 28 Totale uitgaven HXII artikel 14 en IF artikel 12 in 2021 en plus en min 20% (€ 1.000)

De denkrichtingen voor besparingen en intensiveringen zijn hypothetisch. Op basis van ons syntheseonderzoek en een aantal praktische randvoorwaarden (zie paragraaf 2.4) schetsen

we in het kader van deze beleidsdoorlichting de technische mogelijkheden die er zijn om 20% te besparen dan wel te intensiveren op HXII artikel 14 en artikel 12 van het IF. Wij doen voor de besparingen en intensiveringen geen uitspraak over de wenselijkheid hiervan. Dit valt buiten de scope van de doorlichting.

In de volgende paragraaf lichten we de aanpak toe om te komen tot de denkrichtingen die bestaan uit een aantal samenhangende beleidsopties en werken we deze uit. Om de omvang van dit hoofdstuk te beperken, vermelden wij een aantal meer tot de verbeelding sprekende voorbeelden van besparingen of intensiveringen in de lopende tekst. Een totaaloverzicht van de besparings- en intensiveringsopties per thema is opgenomen in Bijlage 4: Groslijst besparings- en intensiveringsopties.

13.2 Aanpak

Voor de inventarisatie van de besparings- en intensiveringsopties hebben we gewerkt vanuit drie uitgangspunten: 1) de bevindingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid vormen de basis voor de beleidsopties, 2) we bouwen de beleidsopties *bottom up* per thema op, en 3) we bezien de uiteenlopende thema's in samenhang. We lichten de uitgangspunten hieronder nader toe.

13.2.1 Bevindingen over doeltreffendheid en doelmatigheid als vertrekpunt

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de doeltreffendheid en doelmatigheid voor de verschillende thema's over de periode 2011-2015 beschreven op basis van het beschikbare evaluatie- en onderzoeksmateriaal. Deze bevindingen vormen de basis voor de beleidsopties voor de besparingen en intensiveringen; de denkrichtingen voor besparingen en intensiveringen zijn dus geen toekomstverkenningen uit de losse pols.

Als het gaat om de besparingsopties, hebben we deze in eerste instantie benaderd vanuit de mogelijkheden die we zien om de doelmatigheid van het beleid te verbeteren. Deze mogelijkheden leveren directe aanknopingspunten op voor de onderdelen waarop mogelijk bespaard kan worden. De intensiveringsopties benaderen we vanuit de beleidsinspanningen die blijkens de beleidsdoorlichting doeltreffend zijn geweest. De doelmatige uitvoering hiervan nemen we mee als randvoorwaarde.

Voor een aantal thema's is op basis van het beschikbaar onderzoeksmateriaal geen uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze thema's nemen we waar relevant wel mee in de inventarisatie van de besparings- en intensiveringsopties. Tot slot zijn er voor de besparingen en intensiveringen beleidsopties denkbaar die niet uit de analyse in deze beleidsdoorlichting volgen, maar die wel leiden tot een besparing of een intensivering, zoals het beprijzen van het gebruik van wegen. Deze opties laten we buiten beschouwing, omdat deze beleidsdoorlichting hier niet direct een aanknopingspunt voor biedt.

13.2.2 Opbouw denkrichtingen *bottom up* per thema

Voor het inventariseren van de besparingen en intensiveringen hebben we per thema de mogelijkheden in kaart gebracht en vervolgens de gevolgen hiervan beschreven. Door de beleidsopties per thema *bottom up* op te bouwen, hebben we ons kunnen richten op de meest relevante opties per thema. We hebben vanuit deze brede inventarisatie toegewerkt naar een gebalanceerd geheel van beleidsopties, die in budgettaire termen het meest bijdragen aan de 20%-doelstelling. We hebben derhalve niet gestreefd naar volledigheid.

13.2.3 Borging samenhang tussen thema's binnen denkrichtingen

De thema's die we in het kader van deze beleidsdoorlichting onderzocht hebben, hangen nauw met elkaar samen. Er is niet alleen sprake van meerdere inhoudelijke raakvlakken, ook zijn de uitgaven aan de thema's in de artikelonderdelen van de begrotingsartikelen nauw met elkaar vervlochten. Wat betreft de inhoud kennen vooral de thema's aanleg, instandhouding, verkeersmanagement, Beter Benutten en verkeersveiligheid een sterke samenhang. Ook de thema's aanleg, MJPO en MJPG hebben sterke relaties. Ter illustratie: (1) de uitgaven aan verkeersveilige infrastructuur vinden plaats binnen de thema's aanleg, instandhouding en verkeersmanagement en (2) de aanleg van wildbruggen en geluidsschermen wordt dikwijls gecombineerd met de aanleg van wegen.

In de begrotingsstructuur zien we dat de uitgaven aan de thema's MJPO en MJPG onder de uitgaven aan aanleg vallen. De uitgaven aan verkeersmanagement staan verspreid over een aantal artikelonderdelen binnen artikel 12 van het IF. Dit geldt in belangrijke mate ook voor het programma Beter Benutten, waarbij een deel van de uitgaven op artikel 14 van begrotingshoofdstuk XII staat en een deel op artikel 12 van het Infrastructuurfonds.

De sterke onderlinge samenhang tussen de thema's, zowel inhoudelijk als wat betreft de begrotingsindeling, is voor ons aanleiding om de verkenning van de beleidsopties voor besparingen en intensiveringen voor alle thema's in samenhang uit te voeren, in plaats van voor alle thema's afzonderlijk. Dit maakt het tevens mogelijk om naast afwegingen binnen een specifiek thema ook afwegingen te maken tussen verschillende thema's.

13.2.4 Rol expertgroep

Voor het toetsen van de denkrichtingen voor besparing en intensivering hebben wij de hulp ingeroepen van een expertgroep. Deze expertgroep (zie bijlage 1) is samengesteld in overleg met het ministerie van IenM, en bestond uit wetenschappers, instellingen actief binnen het wegen- en verkeersveiligheidsdomein en lokale overheden. De expertgroep heeft op basis van een eerste versie van dit hoofdstuk plenair commentaar en advies gegeven over de haalbaarheid en effectiviteit van besparings- en intensiveringsopties. Dit commentaar en advies is vervolgens door de onderzoekers in het hoofdstuk verwerkt.

13.3 Besparingsopties

Op basis van de hiervoor beschreven aanpak komen we voor het realiseren van besparingen tot een drietal denkrichtingen voor toekomstig beleid. Elk van deze denkrichtingen bestaat uit een aantal samenhangende beleidsopties die gezamenlijk optellen tot de gevraagde besparing van 20% ten opzichte van het huidige begrotingsbedrag in 2021. De verschillende denkrichtingen sluiten elkaar niet uit en kunnen inhoudelijk gecombineerd worden. In Bijlage 4: Groslijst besparings- en intensiveringsopties is een meer uitgebreid overzicht opgenomen van mogelijke beleidsopties.

De omvang van de besparingen per beleidsoptie is gebaseerd op schattingen, welke onderhevig zijn aan veronderstellingen. Voor sommige besparingsopties is meer tijd nodig dan de horizon van vier jaar vooruit, waarvan wordt uitgegaan in de RPE-systematiek, zoals bij instandhouding vanwege SLA-afspraken die lopen tot en met 2021.

Voor alle in dit hoofdstuk en in de bijlage gepresenteerde besparingsopties geldt dat aanvullend onderzoek noodzakelijk is naar de precieze gevolgen van de opties, zoals

transitiekosten en kwaliteitseffecten, en de mate waarin besparingen te realiseren zijn binnen een periode van vier jaar.

13.3.1 Denkrichting 1: Versterken ketenintegratie wegen en verkeersveiligheid

Het beleidsartikel Wegen en Verkeersveiligheid kent een grote verscheidenheid aan thema's, doelen en maatregelen, die elkaar direct dan wel indirect beïnvloeden en met elkaar een keten vormen. Zo kennen aanleg en instandhouding bijvoorbeeld een grote onderlinge ketenafhankelijkheid: de aanleg van rijkswegen veronderstelt ook beheer en onderhoud hiervan, en beslissingen in het aanlegproces kunnen gevolgen hebben voor de invulling van beheer en onderhoud in een later stadium. Met deze onderlinge ketenrelaties tussen de thema's is in de besluitvorming over beleidsinterventies in de periode waarop deze doorlichting betrekking heeft, niet altijd volledig rekening gehouden. Er is met andere woorden ruimte voor meer samenhang in het beleid.

Deze ketenintegratie kan op verschillende niveaus bevorderd worden:

- Doelstellingen: per thema is sprake van uiteenlopende (sub)doelstellingen, die niet altijd logisch in elkaars verlengde liggen dan wel elkaar versterken. Het gaat bijvoorbeeld om doelstellingen binnen de thema's verkeersmanagement en Beter Benutten. Op basis van de doelenbomen wordt niet geheel inzichtelijk wat het onderscheid dan wel de het onderscheid tussen de doelen van deze thema's is.
- Inhoud van maatregelen binnen thema's: de maatregelen die genomen worden om de doelstellingen (per thema) te realiseren, kunnen nader op elkaar worden afgestemd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bewerkstelligen van gedragsbeïnvloeding en infrastructurele verbeteringen ten behoeve van het bevorderen van verkeersveiligheid: nu werken beide maatregelen parallel, maar niet altijd integraal in het nastreven van meer veiligheid in het verkeer.
- Afweging van maatregelen onderling: maatregelen worden niet altijd op een eenduidige wijze tegen elkaar afgewogen om zo tot een optimale keuze te komen. Een voorbeeld hiervan is dat bij de aanleg van wegen ook een relatie standaard pakket van verkeersmanagementinstrumenten worden aangelegd. De optie om wegen aan te leggen met minder of in het uiterste geval zelfs zonder verkeersmanagementinstrumenten wordt in de afwegingen onvoldoende meegenomen.

Vanwege het niet altijd consequent volgen van een ketenbenadering van het beleid binnen het beleidsdomein Wegen en Verkeersveiligheid kan sprake zijn van vormen van suboptimalisatie.

Er zijn meerdere mogelijkheden om de ketenintegratie in het beleid te bevorderen:

- Een eerste mogelijkheid is het werken met een integrale doelenboom, waarin alle doelen binnen het beleidsdomein in samenhang worden gepresenteerd en vertaald worden in een overzichtelijk pakket van maatregelen. Hierdoor worden de raakvlakken tussen doelen en maatregelen beter inzichtelijk en ontstaat een meer eenduidigheid in de uitwerking hiervan. Het bouwwerk dat ontstaat, helpt ook om een betere en completere set van indicatoren te definiëren om de voortgang van het beleid te monitoren en het beleid te evalueren.
- Een tweede mogelijkheid is de introductie van een eenduidig afwegingskader om alternatieve maatregelen tegen elkaar af te wegen. Een dergelijk kader kan gebaseerd zijn op de principes van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). Ook nu worden er MKBA's uitgevoerd, maar gebeurt dit niet voor alle maatregelen op een zelfde manier. Ook is de toepassing veelal ook pas laat in het afwegingsproces van maatregelen, gericht op het vergelijken van verschillende varianten van een oplossing in plaats van verschillende oplossingen.

- Een derde mogelijkheid is besluiten sterker te baseren op de life cycle costs van investeringen. Dit gebeurde in de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, slechts in beperkte mate. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is het verschil in bekostigingsmethoden per thema. Zo vindt aanleg plaats op basis van projectbekostiging, terwijl beheer en onderhoud worden bekostigd op basis van prestatieafspraken (onderdeel van SLA). De verschillen in bekostigingsmethoden kunnen beperkend zijn voor een volledige toepassing van de principes van *life cycle costs*.

Door de ketenintegratie in het beleid beter te borgen, kunnen synergievoordelen behaald worden ten aanzien van de beleidsdoelen gericht op bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Ook tussen de verschillende thema's kan meer samenhang en prioritering nagestreefd worden ten aanzien van de doelstellingen, maatregelen en afwegingen, zodat de activiteiten binnen het beleidsdomein Wegen en Verkeersveiligheid elkaar beter aanvullen. In het verlengde hiervan kan ook overwogen worden om de wijze van bekostiging van uiteenlopende thema's beter op elkaar te laten aansluiten, bijvoorbeeld door voor aanleg en instandhouding dezelfde bekostigingsvorm te hanteren, inclusief één totaalbudget. Dit dwingt de beleidsmaker en uitvoerder meer dan nu het geval tot het maken van integrale afwegingen en het stellen van prioriteiten.

Voorbeelden besparingsopties

Aanlegprojecten afwegen meer op basis van het principe van life cycle costs

Het principe van *life cycle costs* richt zich op de gehele levensduur van wegen en kunstwerken. Dit leidt tot een andere kostenbatenanalyse dan wanneer de kosten en baten voor aanleg afzonderlijk worden afgewogen. Door uit te gaan van deze benadering komt meer nadruk op de kosten van instandhouding na de aanleg van wegen. Uit een publicatie van RWS blijkt dat verhouding tussen aanlegkosten en instandhoudingskosten over de gehele levensduur gezien 1:4 is.³²⁸ Vanwege het nog niet volledig toepassen van de principes van *life cycle costs*, kan gesteld worden dat bij de afweging voor een aanlegprojecten een belangrijk deel van de toekomstige kosten niet (volledig) wordt meegenomen. Wanneer dit principe volledig toegepast wordt, dan is meer efficiency te realiseren over de gehele levensduur van infrastructuur. Gezien de relatief lange doorlooptijd van aanlegprojecten en de levensduur van infrastructuur, kan vanaf 2021 een deel van de mogelijke besparing gerealiseerd worden. Uitgaande van een efficiency van 30%, wordt de mogelijke besparing in 2021 geschat op circa 5% van het aanleg- en instandhoudingsbudget tezamen (€ 1,8 mld.). Binnen deze besparingsoptie kan tevens overwogen worden één totaalbudget af te spreken voor aanleg en instandhouding om integrale afwegingen meer af te dwingen. Wij benadrukken dat deze vorm van ketenintegratie niet louter neerkomt op eenvoudig te realiseren doelmatigheidsverbetering: het integreren van werkprocessen binnen RWS zal naar verwachting ingrijpend gevolgen hebben voor de organisatie.

Aanlegprojecten vaker middels een DBFM-contract uitvoeren

Uit ex ante onderzoeken van projecten uitgevoerd met een DBFM-contract, blijkt dat deze een hogere kosteneffectiviteit hebben dan de reguliere procedure voor het uitvoeren van aanlegprojecten. De kosteneffectiviteit is zelfs een voorwaarde om een project middels een DBFM-contract uit te voeren. Op dit moment is het aandeel projecten met een DBFM-contract begrensd. Het loslaten van het maximumpercentage maakt het mogelijk om vaker te kiezen voor DBFM-projecten. Hier zijn twee kanttekeningen bij te maken. Op de eerste plaats betekent het vergroten van het aandeel DBFM-contracten dat een groter deel van de begroting voor een langere termijn vastligt, waardoor de budgetflexibiliteit afneemt. Ten tweede is de gerealiseerde (ex post) kosteneffectiviteit als gevolg van DBFM-contracten nog

³²⁸ Rijkswaterstaat (2011), *Strategie Vervanging natte Kunstwerken; een strategische verkenning*, 23 mei 2011.

onzeker, omdat DBFM-contracten in veel gevallen nog lopen en er geen overall projectevaluaties hebben plaatsgevonden. Op basis van de ex ante onderzoeken veronderstellen we dat DBFM-contracten leiden tot 20-30% lagere uitgaven over de gehele levensduur (circa 30 jaar) dan wanneer uitgevoerd op basis van de reguliere procedure (op basis van de Public Sector Comparator). De verwachte besparing is afhankelijk van het aandeel DBFM-contracten. De besparing per jaar is gebaseerd op de aanname dat de helft van alle aanlegprojecten via een DBFM-contract wordt uitgevoerd.

13.3.2 Denkrichting 2: Regionale differentiatie van beleid

In deze tweede denkrichting stappen we af van de min of meer generieke benadering van het beleid voor alle regio's in Nederland. Door groeiende regionale verschillen, bijvoorbeeld als gevolg van de toenemende verstedelijking, is dit beleid in de toekomst naar verwachting minder doeltreffend en doelmatig. Door het beleid in de toekomst sterker per regio te differentiëren dan nu het geval is en hierbij meer te kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak, waarbij ook decentrale wegbeheerders en andere partijen betrokken worden, is meer maatwerk mogelijk en kunnen meer doeltreffende dan wel doelmatige keuzes gemaakt worden. Regionale differentiatie is mogelijk op basis van uiteenlopende criteria, zoals de verkeersintensiteit, het economisch belang van het verkeer, de kwaliteit van het onderliggend wegennet en de mogelijkheid om gebruik te maken van alternatieve modaliteiten.

Regionaal gedifferentieerd beleid vraagt om het vermogen om te kunnen inspelen op uiteenlopende en zich in de tijd ontwikkelende behoeften per regio. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit meer ruimte om in te kunnen spelen op regionale omstandigheden. Meer regionale differentiatie is mogelijk voor onder meer de thema's aanleg, instandhouding en verkeersmanagement. Dit betekent bijvoorbeeld dat explicieter de keuze wordt gemaakt in bepaalde regio's minder te investeren in de aanleg van nieuwe wegen dan in andere regio's of dat in bepaalde regio's een lager kwaliteitsniveau wordt aangehouden wat betreft instandhouding dan in andere regio's, of dat in sommige regio's wegen tijdens onderhoud langer afgesloten zijn dan in andere regio's. Ook kunnen beleidsinterventies vanuit het Rijk nog beter afgestemd worden op die van decentrale overheden, waarbij ook beter nagedacht kan worden over de inzet van de totale beschikbare middelen. Daar waar het gaat om verkeersmanagement kan de intensiteit van de inzet van instrumenten sterker afhankelijk gemaakt worden van het (economisch) belang van een goede doorstroming.

Voorbeelden besparingsopties

(Regionaal) minder investeren in aanlegprojecten

Het is mogelijk om (regionaal) minder te investeren in de aanleg van wegen. Het beschikbare budget voor aanlegprojecten staat op het artikelonderdeel 12.03 van het IF. Deze besparingsoptie kan ingevuld worden door primair aanlegprojecten uit te voeren die een positieve score hebben in de MKBA in zowel het scenario met hoge als lage economische groei. Aandachtspunt hierbij is dat investeringen gericht op het oplossen van de grootste knelpunten niet noodzakelijk het grootste maatschappelijk rendement hebben. Hiernaast kan regionaal de investeringsbeslissing afgewogen worden op basis van criteria, als de mate van verkeersintensiteit en de mate waarin het verkeer economische waarde genereert. Het beschikbare budget voor verkenningen, planuitwerkingen en realisatie van projecten is in 2021 circa € 1,3 mld., waarvan op basis van de begroting de helft begroot is voor verkenningen en planuitwerkingen en de andere voor realisatieprojecten (DBFM-contracten niet meegerekend). In de eerste jaren ligt een deel van de budgetten vast vanwege juridische verplichtingen (vooral wat betreft projecten in de realisatiefase), waardoor met name in de latere jaren budgetflexibiliteit is. Voor de besparing in 2021 veronderstellen we dat verkenningen en planuitwerkingen niet volledig verplicht zijn, en dat een besparing van 25%

hierop gerealiseerd kan worden. Deze besparing heeft in de latere jaren (na 2021) een doorwerking op de uitgaven aan instandhouding (mogelijk hogere uitgaven; artikelonderdeel 12.02 van het IF), en kan gevolgen hebben voor het behalen van de doelstelling van de beleidsthema's verkeersmanagement, Beter Benutten, MJPO en MJPG.

Differentiëren in de instandhouding van het hoofdwegennet

De prestatieafspraken tussen het ministerie van IenM en RWS voor de instandhouding van het hoofdwegennet gaan op dit moment vaak uit van standaardoplossingen voor heel Nederland. Het is echter mogelijk hierin meer differentiatie aan te brengen door de prestatieafspraken per regio vast te stellen. Dit biedt de ruimte om in bepaalde gebieden de beschikbaarheid van het hoofdwegennet meer prioriteit te geven dan in andere gebieden, waardoor in sommige regio's er minder vaak volledige wegafsluitingen zijn tijdens het onderhoud dan in andere regio's. Naast beschikbaarheid van het hoofdwegennet, kunnen de prestatieafspraken voor veiligheid en duurzaamheid gedifferentieerd worden. Onder duurzaamheid valt bijvoorbeeld de naleving van de geluidproductieplafonds. Dit vereist een versoepeling van de streefwaarden voor het beperken van geluidsoverlast. Door regionaal te differentiëren, kunnen middelen efficiënter ingezet worden gericht op de meest prioritaire gebieden, waarmee bespaard kan worden op het budget voor instandhouding. De regionale differentiatie wordt ook toegepast bij vervanging- en renovatieprojecten. We veronderstellen voor deze besparingsoptie dat het budget voor instandhouding met 20% wordt verlaagd, en dat het kwaliteitsniveau navenant daalt. Vanwege de nieuwe SLA-afspraken voor de periode 2017-2021, is deze maatregel voor het deel beheer en onderhoud na 2021 in te voeren. Voor vervanging en renovatie is eerder een besparing te realiseren. Een mogelijk gevolg van deze maatregel is dat beheer en onderhoud in bepaalde gebieden langer uitgesteld worden dan in andere gebieden, waardoor de instandhoudingskosten later hoger kunnen zijn, tenzij de afgesproken prestaties structureel verlaagd worden.

Aanbesteden van de uitvoering van de instandhouding van wegen per regio

De instandhouding van het hoofdwegennet kan in de toekomst met andere wegbeheerders gezamenlijk per regio georganiseerd worden, waarbij met aanbieders lange termijn prestatiecontracten worden afgesloten (vergelijkbaar met DBFM-contracten). Dit houdt in dat een (consortium van) aanbieder(s) gezamenlijk verantwoordelijk wordt voor de instandhouding van wegen, waarbij RWS primair de rol van contractmanager vervult. Deze aanbieders kunnen regionaal een andere aanpak kiezen, afhankelijk van de vereiste prestaties per regio. De besparing op het budget voor instandhouding wordt gerealiseerd doordat per regio een zo efficiënt mogelijke aanpak gekozen kan worden. Verondersteld wordt dat de uitgaven aan instandhouding vanaf 2022 kunnen dalen met 10%, vanwege de lopende SLA-afspraken in de periode 2017-2021. Op de uitgaven aan vervanging en renovatie kan eerder een besparing gerealiseerd worden.

(Regionaal) versoepelen drempelwaarden, streefwaarden en/of geluidsnormen

Door de drempelwaarden voor sanering, de streefwaarde voor geluidsniveaus en de geluidsnormen (regionaal) te versoepelen, kan een besparing gerealiseerd worden. Vanuit Europese regelgeving (2002/49/EG) worden er geen geluidsnormen opgelegd. Er is wel een richtlijn omgevingslawaai die verplicht tot het maken van geluidkaarten en actieplannen, waar geen harde geluidmaatregelen in hoeven te staan. De EU-richtlijn stelt dus geen norm, maar wel dat blootstelling aan omgevingslawaai/schade door omgevingslawaai moet worden voorkomen/verminderd. De EU-richtlijn stelt wel eisen aan het maken van een actieplan over de aanpak van de geluidhinder en het communiceren daarover met de burger. De besparing is afhankelijk van de mate waarin de drempelwaarden, streefwaarden en/of geluidsnormen versoepeld worden. Op het gehele programmabudget kan hiermee zo'n 60% bespaard worden.³²⁹ Een besparing van 10% in 2021 wordt haalbaar geacht, wat overeenkomt met € 80 mln. (dit bedrag betreft de besparing per jaar, niet voor het programma als geheel). Het versoepelen van de gehanteerde normen kan leiden tot meer geluidhinder en gezondheidsschade en daarmee samenhangende maatschappelijke kosten.

³²⁹ DHV (2009), *Samenvoegen saneringsbudgetten VROM en VenW*, januari 2009, definitief.

13.3.3 Denkrichting 3: Versnellen innovaties *smart mobility*

Deze denkrichting speelt in op ontwikkelingen op het gebied van *smart mobility* en richt zich op het versnellen van de innovaties die deze ontwikkelingen met zich meebrengen. Deze ontwikkelingen hebben naar verwachting grote invloed op de manier waarop weggebruikers zich in de toekomst verplaatsen en geïnformeerd worden tijdens een reis.

Het versnellen van de innovaties draagt eraan bij, dat de effecten van deze ontwikkelingen eerder optreden en daarmee ook eerder effect sorteren. Het gaat hier bijvoorbeeld om het gebruik van coöperatieve systemen en de inzet van zelfrijdende voertuigen. Door dergelijke ontwikkelingen veranderen de eisen ten aanzien van de aanleg en instandhouding van wegen en zal ook het verkeersmanagement ingrijpend wijzigen, bijvoorbeeld door nieuwe manieren van data-inwinning (*floating car data*). De verwachting is dat door het verminderen van het aantal wegkantsystemen aanzienlijke besparingen mogelijk zijn.

Doordat minder wegkantsystemen nodig zijn, is de verwachting dat de kosten aanzienlijk omlaag kunnen. De besparingen waarvan sprake kan zijn, zullen zich vooral na 2021 voordoen en zijn sterk afhankelijk van de mate waarin gedragsverandering optreedt bij de gebruikers. In het beleid kan hier echter nu al op geanticipeerd worden, bijvoorbeeld bij het aanleggen van verkeersmanagementinstrumenten bij nieuwe wegen. Hiermee zijn al eerder besparingen te realiseren.

De versnelde innovatie op het vlak van *smart mobility* behoeft de ontwikkeling van een nieuwe beleidsstrategie, zodat de gevolgen van *smart mobility* voor het gehele beleidsdomein Wegen en Verkeersveiligheid in beeld komen en bepaald kan worden welke interventies vanuit het Rijk nodig zijn om de ontwikkelingen te versnellen. Deze strategie maakt idealiter inzichtelijk wat het ministerie van IenM met de toepassing van *smart mobility* wil bereiken en wat dit betekent voor de aanleg van nieuwe wegen, de instandhouding van bestaande wegen en vooral ook de invulling van het verkeersmanagement en de (infrastructurele) voorzieningen die hiervoor nodig zijn.

Wij benadrukken dat naar verwachting slechts een klein gedeelte van de vereiste 20% besparing middels deze denkrichting binnen een periode van vier jaar te realiseren is: het (versneld) inzetten op *smart mobility* vereist ook versnelde investeringen, waarbij de kosten voor de baten uitgaan. Bovendien is het geen gegeven dat versnelde uitrol van *smart mobility* toepassingen ook gepaard gaat met versneld *gebruik* ervan door weggebruikers. Hierdoor kunnen door *smart mobility* achterhaald geraakte verkeersmanagementsystemen in de praktijk bijvoorbeeld minder eenvoudig en snel uitgefaseerd worden dan in theorie mogelijk lijkt.

Voorbeelden besparingsopties

Versoberen verkeersmanagementmaatregelen

Nederland heeft een uitgebreid verkeersmanagementareaal met instrumenten als DRIP's, TDI's, en spitsstroken. Door technologische ontwikkeling, zoals *smart mobility*, zal in de nabije toekomst minder gebruikgemaakt worden van wegkantsystemen, omdat per voertuig op maat gesneden verkeersinformatie komt. Deze zogenaamde *in car* oplossingen gaan gepaard met investeringskosten en gaan geleidelijk de noodzaak van verkeersmanagementsystemen verminderen. Hierdoor kan ervoor gekozen om de inzet op verkeersmanagement te versoberen, geen nieuwe verkeersmanagementinstrumenten meer aan te leggen bij aanlegprojecten, en verkeersmanagementinstrumenten die toe zijn aan vervanging niet te vervangen. Op middellange termijn (rond 2025) kan het verkeersmanagementareaal teruggebracht worden naar circa de helft. Gegeven de snelle ontwikkelingen op dit gebied, kan de versobering ook ingevuld worden door vaker te leasen in plaats van aan te schaffen,

zoals met IT-middelen. Dit maakt het areaal meer flexibel om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen. In 2015 bedroegen de uitgaven aan verkeersmanagement in totaal zo'n € 200 mln. (inclusief de interne kosten; exclusief de interne kosten gaat het om € 120 mln.), verspreid over de artikelonderdelen voor verkeersmanagement, instandhouding en aanleg (recentere cijfers zijn niet beschikbaar). Een besparing van 30% in 2021 wordt haalbaar geacht.

Terugbrengen van het aantal verkeerscentrales (inclusief automatisering) en meer samenwerking met verkeerscentrales andere overheden

Op dit moment zijn er landelijk gezien zes verkeerscentrales, vijf regionale en 1 landelijke. Dit aantal kan teruggebracht worden naar één door deze verkeerscentrales samen te voegen. Hiertoe kan meer samengewerkt worden met andere overheden (wegbeheerders, spoorinfrabeheer, etc.). Een mogelijk risico is dat dit het systeem van verkeerscentrales kwetsbaar maakt, vanwege de concentratie van de informatie en dienstverlening. In 2015 bedroegen de uitgaven aan de verkeerscentrales circa € 60 mln. (inclusief de interne kosten; exclusief de interne kosten gaat het om circa € 15 mln.) van de totale uitgaven van € 200 mln. aan uitgegeven (recentere cijfers zijn niet beschikbaar). Door het samenvoegen van verkeerscentrales kan circa de helft van de uitgaven bespaard worden. In het geval verondersteld wordt dat de besturing van de verkeerscentrales tegelijkertijd geautomatiseerd wordt, kan zo'n 5/6 van de uitgaven bespaard worden. Dit komt neer op een geschatte besparing van € 50 mln.

13.4 Intensiveringsopties

Ook voor de intensiveringsopties hebben we een aantal denkrichtingen ontwikkeld. Deze denkrichtingen bevatten enerzijds verschillende beleidsopties die volgen uit de bestaande beleidsdoelen van HXII art. 14: bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Anderzijds hebben wij denkrichtingen geformuleerd die een intensivering inhouden in aanvulling de bestaande beleidsdoelen. Het gaat hier veelal om denkrichtingen die tot stand zijn gekomen in overleg met de expertgroep die wij geconsulteerd hebben (zie bijlage 1).

De beleidsopties leiden bij elkaar opgeteld per denkrichting tot ten minste 20% hogere uitgaven ten opzichte van het huidige begrotingsbedrag in 2021. De denkrichtingen sluiten elkaar niet uit en kunnen gecombineerd worden. Wederom geldt voor alle hier genoemde besparingsopties dat aanvullend onderzoek nodig is naar de precieze effecten.

13.4.1 Denkrichting 1: Intensiveren van bestaande beleidsdoelen

Binnen HXII art. 14 streeft de minister bereikbaarheid, duurzaamheid en veiligheid na op het hoofdwegennet. De eerste denkrichting voor intensivering gaat uit van deze drie centrale doelstellingen, waarbinnen extra investeringen zorgen voor maatregelen die effectiever of snellere uitvoering van beleid nastreven.

Intensiveren van bereikbaarheidsbeleid

De intensiveringsopties in deze denkrichting richten zich op het verder bevorderen van de bereikbaarheid. Zoals blijkt uit de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 neemt verkeersdrukke – persoons- en goederenvervoer – toe, zowel bij hoge als bij lage economische groei. Dit effect doet zich met name voor in de Randstad, maar ook op de verbindingen met steden als Amersfoort, Zwolle en Breda. In deze denkrichting laten we het beleid van de afgelopen jaren, gericht op specifieke regio's en op het wegnemen van knelpunten waar de

meeste economische waarde kan worden gegenereerd, los.³³⁰ Het verbeteren van de bereikbaarheid krijgt een bredere scope, zodat niet alleen in stedelijke regio's verbeteringen kunnen optreden, maar ook daarbuiten.

In deze denkrichting worden er meer middelen beschikbaar gesteld voor de aanleg en de instandhouding van wegen. Bij de aanleg van wegen wordt tevens ingezet op innovatief verkeersmanagement om de verkeersdoorstroming zo veel mogelijk te bevorderen en om gebruikers optimaal reisinformatie aan te bieden. Innovaties op het gebied van *smart mobility* worden ondersteund en gestimuleerd door bijvoorbeeld subsidies voor pilots en experimenten, zoals met zelfrijdende auto's. Technologische ontwikkelingen worden versneld en zijn in deze denkrichting aanvullend op het meer traditionele beleid gericht op aanleg en instandhouding.

Intensiveren van aanleg nieuwe wegen

De bereikbaarheid kan verbeterd worden door de capaciteit van het hoofdwegenet te vergroten. Het uitvoeren van aanlegprojecten heeft een positieve uitwerking op de bereikbaarheid. De verschillende indicatoren laten een stijgende trend zien bij de openstelling van wegen. Ook uit het Mobiliteitsbeeld van het KiM volgt dat de aanleg van wegen een belangrijke bijdrage levert aan de bereikbaarheid. De investeringsoptie leidt tot hogere uitgaven voor aanleg. Op termijn heeft dit ook gevolgen voor de uitgaven aan het beheer en onderhoud ervan. Verondersteld wordt dat het budget voor aanleg met 25% wordt verhoogd in 2021.

Stimuleren van het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologische mogelijkheden (smart mobility) op het gebied van bereikbaarheid

De technologie maakt mogelijk dat bijvoorbeeld voor verkeersmanagement niet meer gebruikgemaakt gaat worden van wegkantsystemen, maar dat per voertuig op maat gesneden verkeersinformatie beschikbaar komt. Deze zogenaamde in-car oplossingen gaan geleidelijk de noodzaak van verkeersmanagementsystemen verminderen. Het versnellen van de ontwikkeling van *smart mobility* kan de bereikbaarheid bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van het uitvoeren van pilotprojecten en het sneller voldoen aan de randvoorwaarden. Deze maatregelen leiden niet allemaal direct tot reductie van de reistijd, maar kunnen op middellange termijn invloed hebben op de mobiliteit en bereikbaarheid. De intensivering is gebudgetteerd op € 80 mln in 2021.

Intensiveren duurzaamheidsbeleid

In deze denkrichting ligt de nadruk het verbeteren van de duurzaamheid van het verkeer. Deze duurzaamheid krijgt een extra impuls door binnen het beleidsdomein Wegen en Verkeersveiligheid meer middelen beschikbaar te stellen voor het bereiken van doelstellingen op het gebied van klimaat en CO₂-reductie, luchtkwaliteit, geluid en ontsnippering.

Daar waar het gaat om de milieukwaliteit wordt het doelbereik vergroot. Waar het gaat om het beschermen van de gezondheid van burgers door het voorkomen van geluidsoverlast wordt bijvoorbeeld nagestreefd eerder te voldoen aan de gestelde streefwaarden en normen, door criteria te versoepelen en door gedragsverandering te stimuleren. Wat betreft de luchtkwaliteit kan Nederland in het tegengaan van negatieve milieueffecten verder gaan dan de internationale normen. Zo krijgt het oplossen van geluid- en luchtproblematiek als gevolg van wegverkeer prioriteit in het beleid.

³³⁰ Id. 25

Tevens wordt in deze denkrichting meer werk gemaakt van de ruimtelijke inpassing van infrastructuur, bijvoorbeeld door meer wegen verdiept of ondergronds aan te leggen. Dit helpt ten eerste om de milieueffecten, zoals geluidsoverlast, te beperken en ten tweede om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen.

Versoepelen van het ex ante doelmatigheids criterium

Het ex ante doelmatigheids criterium bepaalt welke maatregelen doelmatig of basis waarvan wordt afgewogen welke maatregelen uitgevoerd kunnen worden. Door dit criterium te versoepelen, kunnen meer geluidbeperkende maatregelen genomen worden. De mate waarin het doelmatigheids criterium versoepeld wordt, bepaalt de hoogte van de intensivering. Verondersteld wordt dat in 2021 circa 10% meer programmabudget (circa € 800 mln. voor het programma, waarvan circa € 260 mln. voor het hoofdwegennet) wordt uitgegeven. Deze intensivering betreft een incidentele uitgave, omdat het MJPG een programma is dat een einde kent.

Overal tl-zoab fijn plaatsen bij vervanging van asfalt

Tweelaags zeer open asfaltbeton (tl-zoab) fijn leidt tot minder brandstofverbruik, wat de duurzaamheid ten goede komt. Bovendien is dit type asfalt stiller, waarmee sneller kan worden voldaan aan de streefwaarden voor het beperken van geluidsoverlast. Wanneer asfalt toe is aan vervanging, kan ervoor gekozen worden overal tl-zoab fijn aan te leggen. Een mogelijk nadeel van de type asfalt is dat het relatief vaak vervangen moet worden. Verondersteld wordt dat in 2021 de uitgaven aan vervanging verdubbelen.

Intensiveren verkeersveiligheidsbeleid

In deze denkrichting zijn meer middelen beschikbaar voor het borgen van de veiligheid in het wegverkeer, één van de pijlers van het beleid voor wegen en verkeersveiligheid. Ondanks dat het aantal verkeersdoden over een langere termijn bezien is gedaald, zijn de gestelde streefwaarden niet bereikt. Bovendien is Nederland internationaal gezien wat betreft het aantal verkeersslachtoffers gezakt van de tweede plaats in 2014 naar de negende plaats in 2015.³³¹

De veiligheid van het verkeer is op verschillende manieren te bevorderen. Ten eerste kunnen meer middelen beschikbaar worden gesteld voor veiligheidsbevorderende maatregelen in de infrastructuur, zoals middels het programma Meer Veilig. In het kader van deze denkrichting wordt het programma geïntensiveerd en komen meer middelen beschikbaar voor bijvoorbeeld de reconstructie van kruispunten en aansluitingen, het verlengen van in- en uitvoegstroken, het aanbrengen van bochtgeleiding, het aanbrengen van geleiderails en het realiseren van lokale filebeveiligingssystemen. Ten tweede kan het beleid zich sterker richten op het stimuleren van gedragsverandering en campagnes om het bewustzijn over verkeersveiligheid onder verkeersdeelnemers te vergroten. Organisaties die nu effectief zijn op het gebied van het bevorderen van de verkeersveiligheid in Nederland, kunnen rekenen op een hogere bijdrage vanuit de Rijksoverheid.

Extra investeren in preventie voor kwetsbare groepen

Zoals beschreven in paragraaf 8.4.1 geeft de monitor verkeersveiligheid aan dat ouderen en fietsers in het bijzonder oververtegenwoordigd zijn in het aantal verkeersdoden en -gewonden. Hoewel er reeds instrumenten ingezet worden die specifiek gericht zijn op deze doelgroepen (denk aan campagnes of subsidies), is het mogelijk extra te investeren in het voorkomen van verkeersslachtofferschap onder fietsers en ouderen. Deze investeringen kunnen middels verschillende instrumenten binnen het verkeersveiligheidsdomein worden

³³¹ Planbureau voor de Leefomgeving (2016), *Monitor Infrastructuur en Ruimte 2016, Zicht op de effecten van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*.

ingevuld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan grootschalige campagnes gericht op gedragsverandering bij ouderen en subsidies of campagnes ten behoeve van fietshelmen of andere vormen van bescherming voor fietsers. In totaal wordt hiervoor in 2021 € 5 mln beschikbaar gesteld.

Verhogen subsidiebijdrage aan SWOV, kennisinstituten en universiteiten

Het beleid gericht op onderzoek uitgevoerd door de SWOV, kennisinstituten of universiteiten kan geïntensiveerd worden. Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat er bijvoorbeeld op grotere schaal simulatieonderzoek plaatsvindt naar de oorzaak en (fysieke) impact van verkeersongevallen, en dat er meer middelen komen voor studies op het effect van *smart mobility* op verkeersveiligheid. Het onderzoek kan zich tevens richten op meer integrale ongevallendata. In totaal wordt hiervoor in 2021 € 10 mln. beschikbaar gesteld.

Inzetten op het vergroten van de verkeersveiligheid met aanleg

Veiligheid in het verkeer krijgt de prioriteit in het beleid voor de aanleg van wegen. Dit houdt onder andere in, dat met aanlegprojecten meer veiligheid nagestreefd worden, naast de doelstelling de verkeersdoorstroming te bevorderen, bijvoorbeeld via een uitbreiding van het programma Meer Veilig. Hiervoor wordt maximaal € 50 mln. beschikbaar gesteld in 2021.

13.4.2 Denkrichting 2: Intensivering in aanvulling op bestaande beleidsinstrumenten

Deze tweede denkrichting is minder gerendeneerd vanuit de bestaande doelstellingen van HXII art. 14 (bereikbaarheid, duurzaamheid, veiligheid). In plaats daarvan kiezen wij voor andere invalshoeken om beleid te intensiveren, gericht op specifieke modaliteiten of een aanjagende rol van de minister ten behoeve van regionale innovatie.

Intensivering beleid gericht op specifieke modaliteiten

Het wegen en verkeersveiligheidsbeleid in Nederland is thematisch geordend: aanleg, instandhouding, verkeersmanagement, etc. Tegelijkertijd komen in deze beleidsdoorlichting en in afzonderlijk onderzoek aandachtspunten naar voren met betrekking tot specifieke verkeersmodaliteiten. Binnen het domein verkeersveiligheid is fietsverkeer bijvoorbeeld een punt van aandacht, omdat relatief veel doden en gewonden in het verkeer fietsers zijn.³³²

Deze vorm van intensivering kan aldus ingericht worden in aanvulling op de thematische ordening van het wegen en verkeersveiligheidsbeleid, ten behoeve van modaliteiten die specifieke aandacht behoeven in het verder verbeteren van bereikbaarheid, verkeersveiligheid en duurzaamheid. Gegeven het aantal specifieke modaliteiten dat meer aandacht kan krijgen, hanteren wij hier een generiek, niet geormerkt intensiveringsbedrag. Hieronder geven wij drie voorbeelden van hoe intensivering gericht op verkeersmodaliteiten er uit zou kunnen zien. Er is echter een meer uitgebreide knelpuntenanalyse noodzakelijk om precies in te schatten welke mate van intensivering voor welke specifieke modaliteit opportuun is.

Beleidsintensivering fietsverkeer

Er bestaat relatief weinig fietsbeleid binnen HXII art. 14. Dit komt omdat fietsverkeer veelal niet op Rijkswegen plaatsvindt, en daarentegen op provinciale en gemeentelijke wegen. Tegelijkertijd zijn relatief veel verkeerslachtoffers fietsers, en wordt de fiets in toenemende mate voor woon-werkverkeer over grote afstanden—met gevolgen voor doorstroming,

³³² Zie paragraaf 8.4.1

duurzaamheid en veiligheid.³³³ Tegelijkertijd heeft de fiets als vervoermiddel relatief weinig technische innovatie gekend, met uitzondering van de introductie van elektromotors.

Een beleidsintensivering gericht op fietsverkeer zou toegepast kunnen worden in het verbeteren van verkeersveiligheid onder fietsers: op de traditionele manier (campagnes), maar ook door voertuigaanpassingen ten behoeve van verkeersveiligheid te stimuleren. Auto's zijn de afgelopen 50 jaar veel veiliger geworden door voertuigaanpassingen, en de fiets is hierbij achter gebleven. Ook kan de intensivering ingezet worden om lokale fietsinfrastructuur beter op elkaar aan te passen, en de snelheidsverschillen tussen elektrische en 'reguliere' fietsen beter te accommoderen.

Beleidsintensivering voetgangers

Hoewel voetgangers vanzelfsprekend verkeersdeelnemers zijn, zijn zij vrijwel afwezig in wegen- en verkeersveiligheidsbeleid van Rijksweg. Dit terwijl voetgangersverkeer toeneemt in Nederland door verdere urbanisatie en het werven van auto's in steden.³³⁴ Dit leidt tot grote en nieuwe verkeersstromen, met nieuwe uitdagingen op het gebied van bereikbaarheid en kansen op het gebied van verkeersveiligheid en duurzaamheid.³³⁵ Een beleidsintensivering gericht op voetgangers door het Rijk kan bijvoorbeeld ingezet worden om lokale beleidsinitiatieven aan elkaar te koppelen, of om meer onderzoek naar voetgangersstromen uit te voeren.

Beleidsintensivering vrachtverkeer

Vracht- en bestelverkeer draagt zowel in grote mate bij aan congestie op wegen,³³⁶ als aan verkeersonveiligheid³³⁷ en verminderde luchtkwaliteit.³³⁸ Hoewel er individuele maatregelen zijn ten behoeve van deze verkeersdeelnemers — denk aan inhaalverboden tijdens de spits— is er in Nederland geen integraal beleid voor vracht- en bestelverkeer. Een beleidsintensivering ten behoeve van vracht- en bestelverkeer zou mogelijkerwijs kunnen bijdragen aan alle doelstellingen van HXII art. 14 (bereikbaarheid, duurzaamheid, veiligheid), en daarmee een gerichte investering kunnen zijn voor doeltreffendheid binnen het beleidsartikel. Deze intensivering zou bijvoorbeeld sturen op efficiënter gebruik van voor wegverkeer aanvullende modaliteiten in het vervoeren van vracht.³³⁹ Verkeersveiligheidsmaatregelen kunnen bijvoorbeeld specifiek gericht worden op het vracht- en bestelverkeer, alsook het bevorderen van het gebruik van minder vervuilende transportvormen.

³³³ Lucas Harms (2014) "Fietsgedrag kan veranderen, als je de fiets meer ruimte geeft," *Verkeerskunde* 06-14

³³⁴ KiM (2015) Fietsen en lopen: de smeerolie van onze mobiliteit

³³⁵ Ineke Spapé en Egbert Kalle (2016) "Wat als tien procent van autoruimte in de stad naar voetgangers en fietsers gaat?" in Ministerie van IenM: Toekomstbeelden van het fietsgebruik in vijf essays.

³³⁶ Van der Loop (2015) Ontwikkeling en verklaring congestie, KiM

³³⁷ Bax et al. (2014) Vracht- en bestelverkeer: veld van actoren en veiligheidsissues. R-2014-27A. SWOV; Mesken et al. (2012) Veiligheid van vracht- en bestelverkeer: de stand van zaken, R-2012-17

³³⁸ Goudappel Coffeng en Buck Consultants International (2010) Landelijke effectstudie milieuzones vrachtverkeer 2010: Effecten op de luchtkwaliteit

³³⁹ Zie bijvoorbeeld SETRIS (2017) Truly Integrated Transport System for Sustainable and Efficient Logistics, <https://euagenda.eu/publications/a-truly-integrated-transport-system-for-sustainable-and-efficient-logistics>

Aanjagen opschaling lokale en regionale innovaties

Versillende initiatieven op lokaal en regionaal niveau richten zich op innovaties op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid. Door de opkomst van de deeleconomie en de mogelijkheid om via online platforms en applicaties diensten aan te bieden, ontstaan initiatieven op een relatief laagdrempelige wijze. Een voorbeeld is het initiatief 'We Drive Solar' in een aantal Utrechtse wijken.³⁴⁰ Dit is een wijkgericht deelautosysteem, met 100% elektrische voertuigen, op basis van in de wijk opgewekte zonne-energie. Ook onder de noemer van Mobility as a Service (MaaS) en *smart mobility* zijn er initiatieven en pilots, die relatief klein beginnen en vervolgens breder toegepast kunnen worden. Voor de slagkracht van deze initiatieven om bij te dragen aan de doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid, is perspectief op opschaling wenselijk.

Voor de minister kan – vanuit de systeemverantwoordelijkheid – een aanjagende en verbindende rol weggelegd zijn om succesvolle kleinschalige innovaties op te schalen naar andere gebieden en regio's. Effectieve en vernieuwende innovaties hoeven dan niet telkens opnieuw per regio bedacht te worden, maar kunnen op bredere schaal beschikbaar gesteld worden. Lokale en regionale innovatieve initiatieven kunnen hier mogelijk niet zelfstandig in voorzien en zijn gebaat bij een coördinerende rijksoverheid, die als een katalysator bijdraagt aan het bereiken van doelstellingen rond bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Bovendien kan een coördinerende rol de minister bijdragen aan integrale oplossingen binnen het totale mobiliteitssysteem: door lokale initiatieven en de verschillende betrokken bestuurslagen met elkaar te verbinden, kan beleid ontwikkeld en geïmplementeerd worden dat verder strekt dan het hoofdwegennet alleen.

Aanjagen en opschalen van de meest succesvolle bereikbaarheidsinitiatieven

Vanuit het Rijk wordt budget beschikbaar gesteld om de meest succesvolle initiatieven op een groter schaal in Nederland uit te rollen. De meest succesvolle initiatieven worden geselecteerd op basis van de bijdrage aan doelstellingen rond bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid en de doelmatigheid van initiatieven. Voor het opschalen van initiatieven wordt € 10 mln. beschikbaar gesteld. Het aantal initiatieven dat opgeschaald kan worden, wordt hiermee niet op voorhand bepaald.

13.5 Samenvattend overzicht

Hieronder geven we de besparingen en intensiveringen weer die gemoed zijn met de beleidsopties die optellen tot minimaal 20% van het begrotingstotaal in 2021 (€ 520 mln). In bijlage 8 is een meer gedetailleerd overzicht opgenomen met besparings- en intensiveringsopties. We beperken ons in dit hoofdstuk tot de opties die deel uitmaken van de denkrichtingen voor het beleid.

-/- Uitgavenverlagend		2021
IF art. 12.03	(Regionaal) minder investeren in aanlegprojecten	-150
IF art. 12.03	Aanlegprojecten vaker middels een DBFM-contract uitvoeren	-100
IF art. 12.02 en 12.03	Aanlegprojecten afwegen op basis van het principe van life cycle cost	-100
IF art. 12.02	Differentiëren in de instandhouding van het hoofdwegennet	-40

³⁴⁰ Zie voor meer info: www.wedrivesolar.nl

-/- Uitgavenverlagend		2021
IF art. 12.02	Aanbesteden van de uitvoering van de instandhouding van het hoofdwegennet per regio	-30
IF art. 12.01, 12.02, 12.03 en 12.06	Versoberen verkeersmanagementmaatregelen	-40
IF art. 12.02 en 12.06	Terugbrengen van het aantal verkeerscentrales (inclusief automatisering) en meer samenwerking met verkeerscentrales andere overheden	-50
IF art. 12.03	(Regionaal) versoepelen drempelwaarden, streefwaarden en/of geluidsnormen	-80
Totaal		-590

Tabel 29: Besparingsopties (x € 1 mln)

+ Uitgavenverhogend		2021
IF art. 12.03	Meer investeren in aanlegprojecten	300
IF art. 12.03	Inzetten op het vergroten van de verkeersveiligheid met aanleg	50
IF art. 12.02	Overal tl-zoab fijn plaatsen bij vervanging van asfalt	10
IF art. 12.01, 12.02, 12.03 en 12.06	Stimuleren van het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologische mogelijkheden (<i>smart mobility</i>) op het gebied van bereikbaarheid	80
HXII art. 14.02	Verhogen subsidiebijdrage aan SWOV, kennisinstututen en universiteiten	10
HXII art. 14.02	Extra investeren in preventie voor kwetsbare groepen	10
IF art. 12.03	Versoepelen van het ex ante doelmatigheidscriterium	80
HXII art. 14.01, 14.02	Investerings gericht op specifieke modaliteiten	50
HXII art. 14.01, 14.02	Aanjagen en opschalen succesvolle bereikbaarheidsinitiatieven	10
Totaal		600

Tabel 30: Intensiveringsopties (x € 1 mln)

14 Thema-overstijgende conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn conclusies opgenomen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uiteenlopende thema's die binnen deze beleidsdoorlichting centraal staan. In aanvulling hierop staan we in dit afsluitende hoofdstuk stil bij de conclusies en aanbevelingen die de losse thema's en de afzonderlijke RPE-vragen overstijgen, waarbij we zowel inhoudelijke als methodische bespiegelingen opnemen. Hierbij leggen we de nadruk op de belangrijkste vijf thema's van deze beleidsdoorlichting, te weten aanleg, instandhouding, verkeersmanagement, het programma Beter Benutten I en verkeersveiligheid. Voor de conclusies per thema en de beantwoording van de individuele RPE-vragen verwijzen we naar de voorgaande hoofdstukken.

14.1 Conclusies

14.1.1 Aansluiting tussen beleid en structuur van de begroting

De indeling van HXII artikel 14 in de begroting volgt niet altijd één op één de thematiek binnen het beleidsterrein van wegen en verkeersveiligheid. Dit vanuit het perspectief dat het waardevol is om meerjarig continuïteit van begrotingsposten te hebben. Het beleid is daarentegen veranderlijk en ontwikkelt zich in de loop van de tijd. Daarnaast wordt in het beleid gestreefd naar integraliteit, wat maakt dat de gelden gericht op een specifiek beleidsdoel die binnen verschillende begrotingsposten beschikbaar zijn, in de praktijk in samenhang worden gezien. Begroting en beleid sluiten om deze reden nooit volledig op elkaar aan. Geredeneerd vanuit de vraagstelling binnen deze beleidsdoorlichting is er binnen HXII artikel 14 echter relatief beperkt een aansluiting te maken tussen de structuur van de begroting, de ontwikkeling van het beleid en de uitgaven aan beleidsthema's.

De beleidsthema's die in deze beleidsdoorlichting centraal staan, zijn niet altijd eenduidig te relateren aan (sub-)artikelonderdelen van de begroting. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om de werkelijke jaarlijkse uitgaven voor verkeersmanagement te koppelen aan een coherent aantal begrotingsposten. Voor de thema's aanleg en instandhouding zijn de kostenposten verspreid opgenomen binnen HXII artikel 14 en het IF artikel 12. In het geval van verkeersveiligheid en verkeersmanagement zijn uitgaven uitgesplitst over meerdere onderdelen van artikelen. Hierdoor is het in deze beleidsdoorlichting in sommige gevallen moeilijk gebleken vanuit een eenduidige basis, zoals een overzicht van uitgaven per thema, te werken.

Een treffend voorbeeld van deze constatering heeft betrekking op de landelijke taken ten behoeve van het hoofdwegenet. Deze taken hebben in de periode 2011-2015 betrekking gehad op zowel aanleg, instandhouding als verkeersmanagement. Hoe de uitgaven aan

landelijke taken precies verdeeld zijn over deze drie thema's is in deze beleidsdoorlichting alleen op hoofdlijnen inzichtelijk geworden.

Een beleidsdoorlichting op basis van de RPE-systematiek vereist dat beleid en uitgaven eenduidig aan elkaar gekoppeld kunnen worden, om op basis hiervan uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De huidige indeling van HXII artikel 14 en het IF artikel 12 bemoeilijkt dit proces.

14.1.2 Onderscheid tussen apparaatskosten en beleidsmatige uitgaven

Een bijkomende complicerende factor in het koppelen van beleid aan begrotingsposten, betreft het onderscheid binnen HXII artikel 14 en het IF artikel 12 tussen beleidsmatige uitgaven en apparaatskosten. Over het algemeen vallen apparaatskosten buiten de reikwijdte van een beleidsdoorlichting, omdat deze kosten doorgaans beleidsarm zijn dan wel op een centrale begrotingsartikel verantwoord worden, niet verbijzonderd naar specifiek beleid.³⁴¹

Binnen het voorliggend beleidsartikel zijn sommige vormen van apparaatskosten echter wel opgenomen. Deze zijn niet verbijzonderd naar beleid, ook niet in het geval het wel degelijk gaat om kosten die verbonden zijn met de uitvoering van specifiek beleid. Het gaat hier bijvoorbeeld om interne kosten die corresponderen met de inzet van Rijkswaterstaat. Omdat niet herleidbaar is welke interne kosten precies ingezet worden voor de realisatie van welk beleidsdoel, kunnen de precieze uitgaven per thema van deze beleidsdoorlichting niet in kaart worden gebracht. Dit impliceert dat de verantwoorde uitgaven aan beleidsthema's een onderschatting zijn van de werkelijke uitgaven hieraan.

14.1.3 Bekostigingsvormen en integrale afwegingen

Binnen HXII artikel 14 is er sprake van verschillende bekostigingsvormen, zoals opdrachten, subsidies en project- of resultaatsfinanciering. Dit is in beginsel vanzelfsprekend. De realisatie van beleidsdoelen kan immers door middel van verschillende bekostigingsvormen bereikt worden.

Wij constateren echter dat er potentie is om op belangrijke onderdelen de integraliteit van afwegingen ten aanzien van beleidskeuzes verder te verbeteren. Het gaat hier bijvoorbeeld om de relatie tussen aanleg en instandhouding. De bekostiging van aanlegprojecten vond op projectbasis plaats, terwijl instandhouding is ingericht als resultaatsfinanciering (als onderdeel van de SLA met Rijkswaterstaat). Door deze verschillen in bekostiging is het in de periode 2011-2015 minder goed mogelijk geweest om integrale afwegingen te maken en te sturen op de gehele *life cycle* van infrastructuur, hetgeen mogelijk ten koste is gegaan van de efficiëntie van het beleid.

14.1.4 Beschikbaar evaluatiemateriaal

In deze beleidsdoorlichting is op een aantal gebieden sprake van 'witte vlekken' wat betreft informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit wil zeggen dat er geen of weinig evaluatiemateriaal beschikbaar is, dat inzicht geeft in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid binnen een thema. Ook is het beschikbare materiaal inhoudelijk in sommige

³⁴¹ "Scope van de beleidsdoorlichting," <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/scope-van-de-beleidsdoorlichting>

gevallen dusdanig verschillend, dat dit lastig aan elkaar te relateren is om per thema tot een overall oordeel te komen.

Met name binnen het thema aanleg is dit een punt van aandacht. Ondanks dat in de rijksbegroting verslag gedaan wordt over doelbereik wat betreft bereikbaarheid, hebben binnen dit thema er in de periode 2011-2015 geen ex post evaluaties plaatsgevonden die inzicht geven in de mate waarin aanlegprojecten op netwerkniveau bijdragen aan bereikbaarheid, verkeersveiligheid en duurzaamheid. De verantwoording van de uitgaven vindt vooral ex ante op projectniveau plaats. Hierbij wordt vooral gebruikgemaakt van MKBA's. Het is in deze beleidsdoorlichting dan ook slechts in beperkte mate mogelijk gebleken uitspraken te doen over de ex post doeltreffendheid en doelmatigheid van het thema aanleg in de periode 2011-2015.

Ook binnen andere thema's is sprake van witte vlekken in het beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid. In de onderstaande tabel zijn de witte vlekken in het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in beeld gebracht. Dit overzicht geeft alleen in absolute zin weer in hoeverre een uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid per thema mogelijk is op basis van het beschikbaar onderzoeksmateriaal. Hiermee wordt geen vergelijking gemaakt tussen de thema's en uitspraak gedaan over de mate waarin het beleid per thema doeltreffend dan wel doelmatig is.

Thema	Inzicht in doeltreffendheid	Inzicht in doelmatigheid
Aanleg	Beperkt, alleen op basis van ex ante analyses per project	Nee
Instandhouding	Beperkt, alleen op basis van prestatie-indicatoren	Beperkt, alleen op hoofdlijnen op basis van enkele onderzoeken
Verkeersmanagement	Beperkt, niet specifiek voor periode beleidsdoorlichting	Beperkt, alleen op basis van internationale benchmark
Beter Benutten 1	Ja	Beperkt, evaluatie van programma nog niet afgerond
Verkeersveiligheid	Ja	Ja
MJPO	Nee	Nee
NSL	Ja	Ja
MJPG	Nee	Beperkt, alleen op basis van ex ante doelmatigheidscriterium

Tabel 31: Witte vlekken in bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid binnen HXII artikel 14

14.2 Aanbevelingen

Gegeven de bovenstaande concluderende punten komen wij tot drie generieke aanbevelingen naar de toekomst.

14.2.1 Bied meer inzicht in hoe thema's bijdragen aan overkoepelende doelstellingen

De doeltreffendheid en doelmatigheid van afzonderlijke thema's is voor de periode 2011-2015 tot op zekere hoogte in beeld. Binnen thema's is doorgaans ook een duidelijke relatie tussen

de inspanningen (input) en de output, outcome en impact. Echter tussen thema's onderling is onvoldoende inzicht in hoe deze opgeteld aan de algemene doelstelling van het beleidsartikel bijdrage. Met andere woorden, het is niet duidelijk hoe het geheel aan thema's en instrumenten bijdragen aan de doelstelling van het beleidsartikel en waar eventueel overlap zit in de doelen van instrumenten, zoals betere bereikbaarheid, minder verkeersslachtoffers en het behouden en versterken van flora en fauna.

Hoewel het aannemelijk is dat bijvoorbeeld verkeersveiligheidscampagnes of succesvolle maatregelen binnen het programma 'Beter Benutten' bijdragen aan de doelen van deze thema's, ontbreekt inzicht in de relatieve bijdragen van verschillende instrumenten tussen thema's aan de overkoepelende doelen en in hoeverre deze als gevolg van het beleid gerealiseerd zijn. Ook wordt niet inzichtelijk in hoeverre alle onderdelen van de beleidsdoelstellingen voldoende afgedekt zijn met de ingezette instrumenten. Het gebrek aan dit inzicht maakt het lastig om instrumenten tussen verschillende thema's goed tegen elkaar af te wegen en eventueel te prioriteren in de inzet van instrumenten. Dit belemmert derhalve de mogelijkheid om in te zetten op de meest doeltreffende (en doelmatige) instrumenten.

Hierom bevelen wij aan in de ontwikkeling en formulering van wegen- en verkeersveiligheidsbeleid explicieter te zijn in de mate waarin afzonderlijke maatregelen of instrumenten bij dienen te dragen aan het uiteindelijk gewenste overkoepelende doel, hoe deze zich tot elkaar verhouden en als geheel alle aspecten van de doelstelling afdekken en wat de uiteindelijke maatschappelijke meerwaarde is. Het gaat hier bijvoorbeeld om de vraag in welke mate matrixborden of filedetectiesystemen bij zouden moeten dragen aan het verkorten van reistijden in vergelijking met bijvoorbeeld andere instrumenten? Om dit in beeld te brengen kunnen ook vaker MKBA's worden ingezet, ook waar het gaat om andere zaken dan aanlegprojecten.

Zo kunnen instrumenten beter tegen elkaar afgewogen worden op basis van de meest effectieve en efficiënte bijdrage aan het gewenste resultaat en kan daartoe beter worden geprioriteerd. Het is vervolgens ook mogelijk de monitoring en evaluatieprocessen aan de hand hiervan in te richten en kunnen op basis van evaluaties verbeteringen worden geïdentificeerd en voorgesteld.

14.2.2 Zorg voor meer samenhang in de keten van het wegen- en verkeersveiligheidsbeleid

Alle thema's binnen deze beleidsdoorlichting dragen bij aan de drie doelstellingen van HXII artikel 14, te weten bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. In veel gevallen houden deze doelstellingen direct verband met elkaar, zowel inhoudelijk, procesmatig als qua bekostiging. Inspanningen gericht op verkeersveiligheid kunnen bijvoorbeeld ook bijdragen aan bereikbaarheidsdoelstellingen en het verhogen van de bereikbaarheid en het verbeteren van de duurzaamheid kunnen tegelijkertijd nagestreefd worden binnen bijvoorbeeld aanlegprojecten.

Het is mogelijk op grotere schaal synergiën na te streven tussen thema's als aanleg en instandhouding, maar ook op een abstracter niveau tussen de doelstellingen gericht op bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. De structuur van HXII artikel 14 en verschillende bekostigingsvormen die hierbinnen gebruikt worden, zitten dergelijke synergiën echter in de weg. Verkokering van verschillende thema's binnen het beleidsartikel leidt tot minder samenhang in beleid dan mogelijk en wenselijk.

Wij bevelen daarom aan in beleidsontwikkeling en financiering meer aandacht te besteden aan 'ontschotting,' met name wat betreft aanleg en andere onderdelen van HXII artikel 14 en met name het IF artikel 12. Zo kunnen aanlegprojecten sterker geïntegreerd worden met

instandhouding, verkeersmanagement, verkeersveiligheid, MJPO en NSL. Dit houdt onder meer in dat doeltreffendheidsindicatoren zo geïntegreerd kunnen worden dat er in alle fasen aandacht is voor zowel bereikbaarheid, veiligheid als duurzaamheid. Daarnaast kan binnen de huidige begrotingsstructuur meer inzicht geboden worden in de uitgaven per beleidsthema, bijvoorbeeld wat betreft het geheel aan aanleg en instandhouding vanuit de *life cycle*-benadering. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door extracomptabel verdiepende overzichten op te nemen in de begroting.

14.2.3 Wees consistent in het verantwoorden van wegen- en verkeersveiligheidsbeleid

Wij hebben geconstateerd dat er sprake is van witte vlekken binnen de verantwoording van uitgaven en versnippering van eigenaarschap door de structuur van HXII artikel 14 in combinatie met het IF artikel 12. Omdat een beleidsdoorlichting terugkijkt in de tijd, is het niet mogelijk met terugwerkende kracht een beter beeld te krijgen van doeltreffendheid en doelmatigheid binnen de belangrijkste thema's binnen dit artikel, waaronder aanleg en instandhouding, dan op basis van het reeds beschikbaar evaluatie- en onderzoeksmateriaal.

Hierom bevelen we aan om de periode naar de volgende beleidsdoorlichting (uiterlijk 2024) aan te grijpen om de verantwoording binnen HXII artikel 14 en IF artikel 12 consistent in te richten. Dit wil zeggen dat er, in lijn met de aanbevolen integrale beleidsontwikkeling, ook een noodzaak is om integraal te verantwoorden door:

- Meetbare indicatoren vast te stellen
- Concrete streefwaarden te formuleren
- Prestaties op de indicatoren te monitoren
- Regelmatig te rapporteren over de prestaties

Hiermee kan een aantal thans onbeantwoorde vragen aandacht krijgen, zoals:

- In hoeverre dragen afzonderlijke aanlegprojecten bij aan bereikbaarheidsdoelstellingen op netwerkniveau?
- Hoe kan meer zicht verkregen worden op de beleidskeuzeruimte voor wat betreft instandhouding en wat betekent dit voor de kwaliteit en de kosten?
- Welke infrastructurele aanpassingen dragen in welke mate bij aan het terugdringen van verkeersslachtoffers?
- Hoe kunnen aanleg en instandhouding beter geïntegreerd worden, om afwegingen meer integraal plaats te laten vinden?
- Hoe kan verkeersmanagement meer strategisch ingericht worden, waarbij afwegingen beter onderbouwd worden?

Er is *grosso modo* te weinig informatie beschikbaar om vast te stellen of het wegen- en verkeersveiligheidsbeleid in Nederland in de periode 2011-2015 doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd heeft. Hierdoor komen de succesfactoren en aandachtspunten van wegen- en verkeersveiligheidsbeleid te weinig aan het licht. Meer aandacht voor de doorlopende monitoring van betekenisvolle doeltreffendheid- en doelmatigheidsindicatoren kan er in de toekomst voor zorgen dat resultaten op het gebied van bereikbaarheid, verkeersveiligheid en duurzaamheid beter zichtbaar worden voor alle Nederlanders. Wel dient rekening te worden gehouden met (de proportionaliteit van) monitoringsmaatregelen in termen van administratieve lasten.

Bijlage 1: Betrokken expertise

Begeleidingscommissie

Voorzitter

Ministerie van IenM

—

Rijkswaterstaat

—

Ministerie van Financiën

—

Expertgroep

- Rob Eenink (TU Delft/SWOV)
- Anco Hoen (CE Delft)
- Henk Meurs (MuConsult)
- Arnoud Neidig (Arcadis)
- Chris de Vries (Provincie Noord-Holland)
- Dick de Waard (Rijksuniversiteit Groningen)
- Bert van Wee (TU delft)

Bijlage 2: Samenhang tussen thema's

	<i>Aanleg (inclusief DBFM)</i>	<i>Instandhouding</i>	<i>Verkeers-management</i>	<i>Beter Benutten I</i>	<i>Verkeers-veiligheid</i>	<i>MJPO</i>	<i>NSL</i>	<i>MJPG</i>
Aanleg (inclusief DBFM)		Veilige, betrouwbare en duurzame wegen, kunstwerken, DVM systemen en verkeersvoorzieningen					Veilige, betrouwbare en duurzame wegen, kunstwerken, DVM systemen en verkeersvoorzieningen	Veilige, betrouwbare en duurzame wegen, kunstwerken, DVM systemen en verkeersvoorzieningen
Instandhouding								
Verkeers-management	Aanleg, beheer en onderhoud van voorzieningen voor verkeersmanagement langs wegen	Veilige, betrouwbare en duurzame DVM systemen						
Beter Benutten I	Optimalisatie beschikbare capaciteit van infrastructurele netwerken en verbindingen tussen netwerken		Betere spreiding van gebruik van infrastructuur door verbetering van keuzemogelijkheden					
Verkeersveiligheid	Veiligheidsverbetering door aanpassingen aan infrastructuur	Veiligheidsverbetering door aanpassingen aan infrastructuur						
MJPO	Vrije migratie en dispersie van flora en fauna door EHS	Vrije migratie en dispersie van flora en fauna door EHS						
NSL	Verbetering bereikbaarheid							Opgeloste knelpunten lucht en geluid
MJPG	Realiseren doelmatige geluidsreducerende maatregelen						Opgeloste knelpunten lucht en geluid	

Bijlage 3: Projecten 2011-2015

Project	Openstelling	Procedure			Contractvorm	
		Regulier	Spoed	Beter Benutten	Regulier	DBFM(O)
A9 Velsen – Raasdorp	2011		X		X	
A9 Raasdorp – Badhoevedorp	2011		X		X	
A1/A6 Diemen-Muiderberg-Almere Stad west oostbaan	2011		X		X	
A4 Badhoevedorp – Nieuwe Meer	2011		X		X	
A10 Nieuwe meer – Amstel	2011		X		X	
A27 Everdingen – Lunetten	2011		X		X	
A1 Watergraafsmeer – Diemen	2011		X		X	
A28 Hattermerbroek – Lankhorst	2011		X		X	
A12 Zoetermeer- Zoetermeer Centrum	2011	X			X	
A50 Valburg – Grijsoord	2011		X		X	
N57 Rondweg Middelburg – Veersedam	2011	X			X	
A2 Sint Joost – Urmond	2011	X			X	
A12 Utrecht – Bunnik	2011		X		X	
A1 Diemen-Muiderberg	2011		X		X	
A1 't Gooi (- Laren - Eemnes)	2011		X		X	
A9 Alkmaar – Uitgeest	2011	X			X	
A2 Oudenrijn - Deil (Everdingen)	2011	X			X	
N9 Koedijk – De Stolpen	2011	X			X	
A74 Venlo	2012	X			X	

	Openstelling	Procedure	Contractvorm
N50 Ramspol – Ens	2012	X	X
A12 Waterberg – Velperbroek	2012	X	X
A27/A28 Lunetten – Rijnsweerd	2012	X	X
A12 Lunetten – Veenendaal	2012	X	X
A12 Bunnik–Driebergen	2012	X	X
Maarsbergen – Veenendaal	2012	X	X
Driebergen – Maarsbergen	2012	X	X
A12 Gouda – Woerden	2012	X	X
A2 Den Bosch-Eindhoven (A2 Boxtel-Eindhoven)	2013	X	X
A28 Utrecht-Amersfoort (Maarn - Rijnsweerd)	2013	X	X
A10 Tweede Coentunnel/A5 Westrandweg/N200 Halfweg	2013	X	X
A73 Aansluiting Roermond Koninginnelaan	2013	X	X
A5 Westrandweg	2013	X	X
SAA Deeltraject A1/A10 (deelproject A10 Oost)	2014	X	X
N2 Aansluitingen Randweg Eindhoven	2014	X	X
N31 Haak om Leeuwarden	2014	X	X
A4 Dinteloord - Bergen-op-Zoom	2014	X	X
N33 Assen – Zuidbroek	2014	X	X
A1 Bunschoten–Hoewelaken	2015	Deels	X
A4 Delft–Schiedam	2015	X	X
A7/A8 Purmerend–Coentunnel	2015	X	X
A15 Maasvlakte–Vaanplein	2015	X	X
N61 Hoek–Schoondijke	2015	X	X
A20 Aansluiting Moordrecht	2015	X	X
A4 Burgerveen – Leiden	2015	X	X
N35 Combiplan Nijverdal	2015	X	X

Tabel 32: Overzicht van opengestelde projecten (2011-2015)

Bijlage 4: Groslijst besparings- en intensiveringsopties

Besparingsopties

Tabel Besparingsopties (x € 1 mln.)

Onderstaande bedragen betreffen schattingen en geven geschatte minimale bedragen weer die bespaard zouden kunnen worden richting 2021. Deze bedragen zijn kwalitatief onderbouwd en de aannames zijn per optie in de toelichting opgenomen. De haalbaarheid van besparingen en de precieze besparing dient in een nader onderzoek verkend te worden. Ook de mate waarin besparingen geheel te realiseren zijn met efficiëntiemaatregelen dient nog onderzocht te worden.

-/- Uitgavenverlagend			2018	2019	2020	2021
Aanleg						
1	IF art. 12.03	(Regionaal) minder investeren in aanlegprojecten	-50	-75	-100	-150
2	IF art. 12.03	Aanlegprojecten vaker middels een DBFM-contract uitvoeren	-	-	-	-100
3	IF art. 12.02 en 12.03	Aanlegprojecten afwegen op basis van het principe van life cycle cost	-	-	-	-100
Instandhouding						
4	IF art. 12.02	Verlagen kwaliteitsniveau beheer en onderhoud van het hoofdwegennet	-	-	-	-
5	IF art. 12.02	Differentiëren in de instandhouding van het hoofdwegennet	-10	-20	-30	-40
6	IF art. 12.02	Aanbesteden van de uitvoering van de instandhouding van het hoofdwegennet per regio	-	-	-	-30
7	IF art. 12.02	Versoepelen streefwaarden geluidsproductieplafonds	-	-	-	-

8	IF art. 12.02	(Regionaal) vaker toepassen van correctieve instandhouding	-	-	-	-30
Verkeersmanagement						
9	IF art. 12.01, 12.02, 12.03 en 12.06	Versoberen verkeersmanagementmaatregelen	-10	-20	-30	-40
10	IF art. 12.02 en 12.06	Automatiseren besturing verkeerscentrales	-	-5	-10	-15
11	IF art. 12.02 en 12.06	Terugbrengen van het aantal verkeerscentrales (inclusief automatisering) en meer samenwerking met verkeerscentrales andere overheden	-	-	-	-50
Verkeersveiligheid						
22	HXII art. 14.02	Versoberen subsidies aan verkeersveiligheidsorganisaties die een overlap van werkzaamheden kennen	-1	-1	-1	-1
23	HXII art. 14.02	Versoberen subsidies en aansluiten bij decentrale initiatieven op het gebied van verkeersveiligheid	-2	-2	-2	-2
24	HXII art. 14.02	Versoberen budget voor opdrachten verkeersveiligheid	-3	-3	-3	-3
MJPG						
25	IF art. 12.03	(Regionaal) versoepelen drempelwaarden, streefwaarden en/of geluidsnormen	-20	-40	-60	-80
26	IF art. 12.03	Aanscherpen van het ex ante doelmatigheidscriterium	-20	-40	-60	-80

Tabel 33: overzicht van besparingsopties

Aanleg

1. (Regionaal) minder investeren in aanlegprojecten

Het is mogelijk om (regionaal) minder te investeren in de aanleg van wegen. Het beschikbare budget voor aanlegprojecten staat op het artikelonderdeel 12.03 van het IF. Deze besparingsoptie kan ingevuld worden door primair aanlegprojecten uit te voeren die een positieve score hebben in de MKBA in zowel het scenario met hoge als lage economische groei. Aandachtspunt hierbij is dat investeringen gericht op het oplossen van de grootste knelpunten niet noodzakelijk het grootste maatschappelijk rendement hebben. Hiernaast kan regionaal de investeringsbeslissing afgewogen worden op basis van criteria, als de mate van verkeersintensiteit en de mate waarin het verkeer economische waarde genereert. Het beschikbare budget voor verkenningen, planuitwerkingen en realisatie van projecten is in 2021 circa € 1,3 mld, waarvan de helft begroot is voor verkenningen en planuitwerkingen en de andere voor realisatieprojecten. In de eerste jaren ligt een deel van de budgetten vast

vanwege juridische verplichtingen (vooral wat betreft projecten in de realisatiefase), waardoor met name in de latere jaren budgetflexibiliteit is. Voor de besparing in 2021 veronderstellen we dat verkenningen en planuitwerkingen niet volledig verplicht zijn, en dat een besparing van 25% hierop gerealiseerd kan worden. Deze besparing heeft in de latere jaren (na 2021) een doorwerking op de uitgaven aan instandhouding (artikelonderdeel 12.02 van het IF), en kan gevolgen hebben voor het behalen van de doelstelling van de beleidsthema's verkeersmanagement, Beter Benutten, MJPO en MJPG.

2. Aanlegprojecten vaker middels een DBFM-contract uitvoeren

Uit ex ante onderzoeken van projecten uitgevoerd met een DBFM-contract blijkt dat deze een hogere kosteneffectiviteit hebben dan de reguliere procedure voor het uitvoeren van aanlegprojecten. De kosteneffectiviteit is zelfs een voorwaarde om een project middels een DBFM-contract uit te voeren. Op dit moment is het aandeel projecten met een DBFM-contract begrensd. Het loslaten van het maximumpercentage maakt het mogelijk om vaker te kiezen voor DBFM-projecten. Hier zijn twee kanttekeningen bij te maken. Op de eerste plaats betekent het vergroten van het aandeel DBFM-contracten dat een groter deel van de begroting voor een langere termijn vastligt, waardoor de budgetflexibiliteit afneemt. Ten tweede is de gerealiseerde (ex post) kosteneffectiviteit als gevolg van DBFM-contracten nog onzeker, omdat DBFM-contracten in veel gevallen nog lopen en er geen overall projectevaluaties hebben plaatsgevonden. Op basis van de ex ante onderzoeken veronderstellen we dat DBFM-contracten leiden tot 20-30% lagere uitgaven over de gehele levensduur (circa 30 jaar) dan wanneer uitgevoerd op basis van de reguliere procedure (op basis van de Public Sector Comparator). De verwachte besparing is afhankelijk van het aandeel DBFM-contracten. De besparing per jaar is gebaseerd op de aanname dat aanvullend aan de huidige DBFM-projecten circa een derde van alle aanlegprojecten via een DBFM-contract wordt uitgevoerd.

3. Aanlegprojecten afwegen meer op basis van het principe van life cycle costs

Het principe van *life cycle costs* richt zich op de gehele levensduur van wegen en kunstwerken. Dit leidt tot een andere kostenbatenanalyse dan wanneer de kosten en baten voor aanleg afzonderlijk worden afgewogen. Door uit te gaan van deze benadering komt meer nadruk op de kosten van instandhouding na de aanleg van wegen. Uit een publicatie van RWS blijkt dat verhouding tussen aanlegkosten en instandhoudingskosten over de gehele levensduur gezien 1:4 is.³⁴² Vanwege het nog niet volledig toepassen van de principes van *life cycle costs*, kan gesteld worden dat bij de afweging voor een aanlegprojecten een belangrijk deel van de toekomstige kosten niet (volledig) wordt meegenomen. Wanneer dit principe volledig toegepast wordt, dan is meer efficiency te realiseren over de gehele levensduur van infrastructuur. Gezien de relatief lange doorlooptijd van aanlegprojecten en de levensduur van infrastructuur, kan vanaf 2021 een deel van de mogelijke besparing gerealiseerd worden. Uitgaande van een efficiency van 30%, wordt de mogelijke besparing in 2021 geschat op circa 5% van het aanleg- en instandhoudingsbudget tezamen (€ 1,8 mld). Binnen deze besparingsoptie kan tevens overwogen worden één totaalbudget af te spreken voor aanleg en instandhouding om integrale afwegingen meer af te dwingen. Wij benadrukken echter dat deze vorm van ketenintegratie niet louter neerkomt op eenvoudig te realiseren doelmatigheidsverbetering: het integreren van werkprocessen binnen RWS zal naar verwachting ingrijpend zijn voor de organisatie.

Instandhouding

4. Verlagen kwaliteitsniveau beheer en onderhoud van het hoofdwegennet

³⁴² Rijkswaterstaat (2011), *Strategie Vervanging natte Kunstwerken; een strategische verkenning*, 23 mei 2011.

De kwaliteit van het hoofdwegennet in Nederland is internationaal erg hoog. Het beheer en onderhoud hiervan kost vergeleken met andere Europese landen relatief veel. Voor het beheer en onderhoud worden prestatieafspraken gemaakt tussen het ministerie van IenM en RWS voor een periode van vier jaar (SLA-afspraken). Het is mogelijk een lager ambitieniveau af te spreken ten aanzien van de prestatie-indicatoren. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat delen van wegen vaker en langer niet beschikbaar zijn tijdens onderhoudswerkzaamheden, zoals door wegen volledig af te sluiten. Een lager kwaliteitsniveau van het beheer en onderhoud van het hoofdwegennet gaat gepaard met een besparing op de uitgaven hieraan. Ook bij vervanging- en renovatieprojecten wordt een lager kwaliteitsniveau nagestreefd dan nu het geval. De precieze besparing is afhankelijk van de mate waarin het kwaliteitsniveau verlaagd wordt. We veronderstellen voor deze besparingsoptie dat het budget voor instandhouding met 25% wordt verlaagd, en dat het kwaliteitsniveau navenant daalt. Vanwege de nieuwe SLA-afspraken voor de periode 2017-2021, is deze maatregel voor het deel beheer en onderhoud na 2021 in te voeren.

5. Differentiëren in de instandhouding van het hoofdwegennet

De prestatieafspraken tussen het ministerie van IenM en RWS voor de instandhouding van het hoofdwegennet gaan op dit moment vaak uit van standaardoplossingen voor heel Nederland. Het is echter mogelijk hierin meer differentiatie aan te brengen door de prestatieafspraken per regio vast te stellen. Dit biedt de ruimte om gebieden waarin de beschikbaarheid van het hoofdwegennet meer aandacht behoeft dan andere gebieden, meer prioriteit te geven waardoor er in sommige regio's minder wegafsluitingen zijn tijdens het onderhoud dan in andere regio's. Naast beschikbaarheid van het hoofdwegennet, kunnen de prestatieafspraken voor veiligheid en duurzaamheid gedifferentieerd worden. Onder duurzaamheid valt bijvoorbeeld de naleving van de geluidproductieplafonds. Dit vereist een versoepeling van de streefwaarden voor het beperken van geluidsoverlast. Dit leidt mogelijk tot een toename van gezondheidsklachten als gevolg van geluidshinder. Door regionaal te differentiëren, kunnen middelen efficiënter ingezet worden op de meest prioritaire gebieden, waarmee bespaard kan worden op het budget voor instandhouding. De regionale differentiatie wordt ook toegepast bij vervanging- en renovatieprojecten. We veronderstellen voor deze besparingsoptie dat het budget voor instandhouding met 20% wordt verlaagd, en dat het kwaliteitsniveau navenant daalt. Vanwege de nieuwe SLA-afspraken voor de periode 2017-2021, is deze maatregel voor het deel beheer en onderhoud na 2021 in te voeren. Voor vervanging en renovatie is eerder een besparing te realiseren. Een mogelijk gevolg van deze maatregel is dat beheer en onderhoud in bepaalde gebieden langer uitgesteld worden dan in andere gebieden, waardoor de instandhoudingskosten later hoger kunnen zijn, tenzij de afgesproken prestaties structureel verlaagd worden.

6. Aanbesteden van de uitvoering van de instandhouding van wegen per regio

De instandhouding van het hoofdwegennet kan in de toekomst met andere wegbeheerders gezamenlijk per regio georganiseerd worden, waarbij met aanbieders lange termijn prestatiecontracten worden afgesloten (vergelijkbaar met DBFM-contracten). Dit houdt in dat een (consortium van) aanbieder(s) gezamenlijk verantwoordelijk wordt voor de instandhouding van wegen, waarbij RWS primair de rol van contractmanager vervult. Deze aanbieders kunnen regionaal een andere aanpak kiezen, afhankelijk van de vereiste prestaties per regio. De besparing op het budget voor instandhouding wordt gerealiseerd doordat per regio een zo efficiënt mogelijke aanpak gekozen kan worden. Verondersteld wordt dat de uitgaven aan instandhouding vanaf 2022 kunnen dalen met 10%, vanwege de lopende SLA-afspraken in de periode 2017-2021. Op de uitgaven aan vervanging en renovatie kan eerder een besparing gerealiseerd worden.

7. Versoepelen streefwaarden voor geluidsproductieplafonds

De naleving van geluidsproductieplafonds maakt deel uit van de prestatieafspraken in de SLA. Circa 10% van de uitgaven aan instandhouding wordt besteed aan de naleving van geluidproductieplafonds. Door de streefwaarden voor geluidproductieplafonds te versoepelen, kan een besparing gerealiseerd worden. Vanuit Europese regelgeving (2002/49/EG) worden er geen geluidnormen opgelegd. Er is wel een richtlijn omgevingslawaaï die verplicht tot het maken van geluidkaarten en actieplannen, waar geen harde geluidmaatregelen in hoeven te staan. De EU-richtlijn stelt dus geen norm, maar wel dat blootstelling aan omgevingslawaaï/schade door omgevingslawaaï moet worden voorkomen/verminderd. De EU-richtlijn stelt wel eisen aan het maken van een actieplan over de aanpak van de geluidhinder en het communiceren daarover met de burger. De besparing is afhankelijk van de mate waarin de streefwaarden versoepeld worden. Voor deze besparingsoptie wordt verondersteld dat de streefwaarden zodanig aangepast worden, dat de uitgaven met 20% dalen. Implementatie kan gevolgen hebben voor hinder, gezondheidsschade en maatschappelijke kosten.

8. (Regionaal) vaker toepassen van correctieve instandhouding

In het kader van instandhouding kan de strategie zodanig aangepast worden, dat beheer, onderhoud, vervanging en renovatie alleen plaatsvindt nadat een ongewenste gebeurtenis zich heeft voorgedaan. Bijvoorbeeld bij het onderhoud van asfalt worden op deze manier uitgaven bespaard. Een mogelijke keerzijde van deze maatregel is dat vaker ongepland onderhoud nodig wordt en dat onverwachte veiligheidsmaatregelen noodzakelijk worden, zoals snelheidsverlagingen of afsluitingen van wegen. Verondersteld wordt dat in 2021 een besparing van 10% op het instandhoudingsbudget haalbaar is.

Verkeersmanagement

11. Versoberen verkeersmanagementmaatregelen

Nederland heeft een uitgebreid verkeersmanagementareaal met instrumenten als DRIP's, TDI's, en spitsstroken. Door technologische ontwikkeling, zoals *smart mobility*, zal in de nabije toekomst minder gebruikgemaakt worden van wegkantsystemen, omdat per voertuig op maat gesneden verkeersinformatie komt. Deze zogenaamde *in-car* oplossingen gaan geleidelijk de noodzaak van verkeersmanagementsystemen verminderen. Hierdoor kan ervoor worden gekozen om de inzet op verkeersmanagement te versoberen, geen nieuwe verkeersmanagementinstrumenten meer aan te leggen bij aanlegprojecten, en verkeersmanagementinstrumenten die toe zijn aan vervanging niet te vervangen. Op middellange termijn (rond 2025) kan het verkeersmanagementareaal teruggebracht worden naar circa de helft. Gegeven de snelle ontwikkelingen op dit gebied, kan de versobering ook ingevuld worden door vaker te leasen in plaats van aan te schaffen, zoals met IT-middelen. Dit maakt het areaal meer flexibel om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen. In 2015 bedroegen de uitgaven aan verkeersmanagement in totaal zo'n € 200 mln. (inclusief de interne kosten; exclusief de interne kosten gaat het om € 120 mln.), verspreid over de artikelonderdelen voor verkeersmanagement, instandhouding en aanleg (recentere cijfers zijn niet beschikbaar). Een besparing van 30% in 2021 wordt haalbaar geacht.

12. Automatiseren besturing verkeerscentrales

Verkeerscentrales moeten 24/7 beschikbaar om het operationeel verkeersmanagement uit te voeren en wegkantsystemen te besturen. Uit een benchmark blijkt dat in Nederland deze verkeerscentrales vaak bemand zijn, terwijl in het buitenland de besturing van de verkeerscentrales meer geautomatiseerd zijn. Door in Nederland de uitvoering van het operationeel verkeersmanagement te automatiseren kan een besparing gerealiseerd worden. Operationeel verkeersmanagement is het meest arbeidsintensieve deel van de activiteiten

binnen verkeersmanagement. In 2015 is hier circa € 60 mln (inclusief de interne kosten; exclusief de interne kosten gaat het om circa € 15 mln) van de totale uitgaven van € 200 mln aan uitgegeven (recentere cijfers zijn niet beschikbaar). Voor deze besparingsoptie gaan we ervan uit dat een besparing van 25% in 2021 gerealiseerd kan worden.

13. Terugbrengen van het aantal verkeerscentrales (inclusief automatisering) en meer samenwerking met verkeerscentrales andere overheden

Op dit moment zijn er landelijk gezien zes verkeerscentrales, vijf regionale en 1 landelijke. Dit aantal kan teruggebracht worden naar één door deze verkeerscentrales samen te voegen. Hiertoe kan meer samengewerkt worden met andere overheden (wegbeheerders, spoorbeheerder, etc.). Een mogelijk risico is dat dit het systeem van verkeerscentrales kwetsbaar maakt, vanwege de concentratie van de informatie en dienstverlening. In 2015 bedroegen de uitgaven aan de verkeerscentrales zo'n € 60 mln. (inclusief de interne kosten; exclusief de interne kosten gaat het om circa € 15 mln.) van de totale uitgaven van € 200 mln. aan uitgegeven (recentere cijfers zijn niet beschikbaar). Door het samenvoegen van verkeerscentrales kan circa de helft van de uitgaven bespaard worden. Wanneer verondersteld wordt dat de besturing van de verkeerscentrales tegelijkertijd geautomatiseerd wordt, kan zo'n 5/6 van de uitgaven bespaard worden. Dit komt neer op een besparing van € 50 mln.

Programma Beter Benutten I

Gezien het feit dat Beter Benutten een programma betreft en geen 'regulier' beleidsthema hebben de beleidsopties een wat ander karakter dan voor de overige thema's.

14. Voer alleen maatregelen uit die door de uitvoering ervan direct bijdragen aan het verminderen van de reistijd van deur tot deur.

De focus op 'uitvoeringsprojecten' resulteert onder andere in een besparing van onderzoek, bijvoorbeeld voor (het ontwikkelen van) nieuwe technologische middelen zoals apps.

15. Focus op de maatregelen die het meeste kosteneffectief zijn volgens de beschikbare kennis.

Hierbij kan kritisch gebruik worden gemaakt van de informatie die ex ante analyses en ex post evaluaties te bieden hebben. Alleen de meest doeltreffende en doelmatige maatregelen uitvoeren optimaliseert de verhouding tussen middelen en resultaten. Hoge uitvoeringskosten en/of administratieve lasten voor kleinere projecten worden zo voorkomen.

16. Adviseer landelijk proactief over de (soorten) maatregelen die binnen regio's uitgevoerd dienen te worden om een zo groot mogelijk effect te bereiken.

Dit beperkt de financiering voor maatregelen die beperkt kosteneffectief zijn gebleken in andere regio's.

17. Selecteer alleen de maatregelen die vooraf het meeste kosteneffectief zijn, ongeacht de regio waar ze in uitgevoerd worden.

Het vergelijken van de ingediende maatregelen om te komen tot een lijst van 'beste' maatregelen prikkelt regio's alleen maatregelen in te dienen die het meest bijdragen aan doelrealisatie. Maatregelen die in vergelijking met andere niet kosteneffectief zijn worden in dit geval niet gefinancierd met rijksmiddelen.

18. Stap gedeeltelijk over naar resultaatsbekostiging.

Het is mogelijk om een prestatieprikkel te introduceren door een deel van het gereserveerde budget alleen uit te keren aan de regio's als het beoogde resultaat van een bepaalde

maatregel bereikt is. Dit kan de effectiviteit van de maatregelen verhogen en leidt in potentie tot een (beperkte) bezuiniging als de resultaten niet of slechts ten dele worden behaald.

19. Creëer meer samenhang tussen de maatregelen door uit te gaan van een integrale probleemanalyse.

Met het baseren van de probleemanalyse op de feitelijk aangetroffen situatie kunnen middelen efficiënter ingezet worden. Maatregelen die overlappen of niet aansluiten op de feitelijk geconstateerde knelpunten worden niet uitgevoerd zonder daarmee het gevoerde beleid aan effectiviteit in te laten boeten.

20. Stem de activiteiten van Beter Benutten beter af met de doelen van Beter Benutten, en stem de activiteiten waar mogelijk af met de doelen van aanleg, beheer en onderhoud en verkeersmanagement.

Dit zorgt voor optimalisatie binnen het samenhangende mobiliteitsbeleid in plaats van suboptimalisatie binnen Beter Benutten als afzonderlijk thema. Meer afstemming tussen activiteiten en resultaten vergroot de doelgerichtheid. Zo kan met minder middelen eenzelfde effect bereikt worden.

21. Vergroot de omvang van de cofinanciering van maatregelen op basis van het profijtbeginsel. Als direct belanghebbenden bij de projecten, bijvoorbeeld bedrijven en onderwijsinstellingen, meer bijdragen aan het uitvoeren van maatregelen verkleint dit de benodigde rijksbijdrage.

Verkeersveiligheid

22. Versoberen subsidies aan verkeersveiligheidsorganisaties die een overlap van werkzaamheden kennen

Er is enige overlap in de werkzaamheden van VVN en Team Alert. Beide organisaties voeren immers programma's uit gericht op gedragsverandering bij jongeren. Meer intensieve samenwerking tussen beide organisaties kan tot een besparing leiden. De subsidie aan VVN bedraagt vanaf 2017 jaarlijks ongeveer € 3,5 mln. Team Alert ontvangt vanaf 2017 jaarlijks ongeveer € 800.000. Een versobering van 25% wordt haalbaar verondersteld. Het versoberen van deze subsidies zal mogelijk leiden tot minder inzet op gedragsverandering (bij jongeren).

23. Versoberen subsidies en aansluiten bij decentrale initiatieven op het gebied van verkeersveiligheid

De subsidie aan VVN, Team Alert en SWOV bedraagt in totaal € 8,5 mln. in 2021. Door als Rijk aan te sluiten bij bestaande initiatieven op lokaal en regionaal niveau op het gebied van verkeersveiligheid, is het mogelijk de subsidies voor deze organisaties te korten. Een versobering van 25% wordt haalbaar verondersteld. Dit leidt mogelijk tot minder onderzoeksoutput, minder inzet op gedragsverandering (bij jongeren), en verminderde samenwerking, participatie en zelfredzaamheid op het gebied van verkeersveiligheid, tenzij decentrale overheden hierop inzetten.

24. Versoberen budget voor opdrachten verkeersveiligheid

Binnen de opdrachten voor verkeersveiligheid is vanaf 2020 circa € 15,5 mln. gereserveerd. Een besparing hierop is mogelijk door minder middelen beschikbaar te stellen voor ad-hoc en structurele opdrachten op het gebied van verkeersveiligheid. Het gaat hier bijvoorbeeld om (wetenschappelijk) onderzoek naar valmechanismen, of communicatieopdrachten. Indien wordt uitgegaan van een versobering van 20%, dan leidt dit tot een besparing van circa € 3 mln. in 2021.

Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)

Voor dit programma zijn zeer beperkt uitgaven begroot voor na 2017 (circa € 1 mln.). Om deze reden wordt dit programma buiten beschouwing gelaten voor de besparingsopties.

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

Voor dit programma zijn zeer beperkt uitgaven begroot na 2017. Om deze reden wordt dit thema buiten beschouwing gelaten voor de besparingsopties.

Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG)

25. (Regionaal) versoepelen drempelwaarden, streefwaarden en/of geluidsnormen

Door de drempelwaarden voor sanering, de streefwaarde voor geluidsniveaus en de geluidsnormen voor de binnenwaarde (regionaal) te versoepelen, kan een besparing gerealiseerd worden. Vanuit Europese regelgeving (2002/49/EG) worden er geen geluidnormen opgelegd vanwege het subsidiariteitsbeginsel. Er is wel een richtlijn omgevingslawaai die verplicht tot het maken van geluidkaarten en actieplannen, waar geen harde geluidmaatregelen in hoeven te staan. De EU-richtlijn stelt dus geen norm, maar wel dat blootstelling aan omgevingslawaai/schade door omgevingslawaai moet worden voorkomen/verminderd. De EU-richtlijn wel eisen aan het maken van een actieplan over de aanpak van de geluidhinder en het communiceren daarover met de burger. De besparing is afhankelijk van de mate waarin de drempelwaarden, streefwaarden en/of geluidsnormen versoepeld worden. Dit heeft gevolgen voor de geluidshinder langs rijkswegen en mogelijk voor de hiermee samenhangende gezondheidsklachten. Op het gehele programmabudget kan hiermee zo'n 60% bespaard worden.³⁴³ Een besparing van 10% in 2021 wordt haalbaar geacht, wat overeenkomt met € 80 mln. (dit bedrag betreft de besparing per jaar, niet voor het programma als geheel). Dit is een incidentele besparing omdat het programma eindig is. Implementatie kan gevolgen hebben voor hinder, gezondheidsschade en maatschappelijke kosten.

26. Aanscherpen van het ex ante doelmatigheidscriterium

Het ex ante doelmatigheidscriterium bepaalt welke maatregelen doelmatig zijn en uitgevoerd kunnen worden. Uit de analyse blijkt dat het doelmatigheidscriterium niet leidt tot doelmatige (zuinige) uitkomsten. Op basis hiervan is de regelgeving aangescherpt. Een verdere aanscherping van de regelgeving ten aanzien van het doelmatigheidscriterium is mogelijk. Deze besparingsoptie komt erop neer dat er nog wel geluidbeperkende maatregelen worden genomen, alleen minder en minder zware maatregelen, bijvoorbeeld minder hoge schermen. De besparing is afhankelijk van de mate waarin het doelmatigheidscriterium aangescherpt wordt en wordt gerealiseerd op het aanlegbudget. Ervan uitgaande dat bestaande geluidbeperkende maatregelen worden gehandhaafd kan vanaf 2021 per jaar circa € 80 mln. gerealiseerd worden (10% van het totale programmabudget). Op het MJPG zijn structurele besparingen niet mogelijk, omdat het programma gebudgetteerd is en eindig is.

³⁴³ DHV (2009), *Samenvoegen saneringsbudgetten VROM en VenW*, januari 2009, definitief.

Intensiveringsopties

Tabel Intensiveringsopties (x € 1 mln)

+ Uitgavenverhogend			2018	2019	2020	2021
Aanleg						
1	IF art. 12.03	Meer investeren in aanlegprojecten	100	150	200	300
2	IF art. 12.03	Vaker plaatsen van hoogwaardige geluidsschermen en stiller asfalt bij aanlegprojecten/versoepelen van het ex ante doelmatigheidscriterium (zie ook intensiveringsopties 12)	20	40	60	80
3	IF art. 12.03	Inzetten op het vergroten van de verkeersveiligheid met aanleg	15	30	40	50
Instandhouding						
4	IF art. 12.02	Inzetten op het vergroten van de verkeersveiligheid met instandhouding	-	-	-	-
5	IF art. 12.02	Overall tl-zaob fijn plaatsen bij vervanging van asfalt	10	10	10	10
Verkeersmanagement						
6	IF art. 12.01, 12.02, 12.03 en 12.06	Stimuleren van het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologische mogelijkheden (smart mobility) op het gebied van bereikbaarheid	80	80	80	80
7	IF art. 12.01, 12.02, 12.03 en 12.06	Inzetten op het vergroten van de verkeersveiligheid met verkeersmanagement	25	25	25	25
Verkeersveiligheid						
14	HXII art. 14.02	Verhogen subsidiebijdrage aan SWOV, kennisinstituten en universiteiten	10	10	10	10
15	HXII art. 14.02	Extra investeren in preventie voor kwetsbare groepen	10	10	10	10
MJPO						
16	IF art. 12.03	Opheffen grotere groep van barrières in de Ecologische Hoofdstructuur	1	1	1	1

+ Uitgavenverhogend			2018	2019	2020	2021
NSL						
17	IF art. 12.03	Aanscherpen normen voor de luchtkwaliteit	2	2	2	2
MJPG						
18	IF art. 12.03	Versoepelen van het ex ante doelmatigheidscriterium	20	40	60	80
19	IF art. 12.03	Stimuleren van de aankoop van stillere en milieuvriendelijke auto's door middel van inruilbonussen	10	10	10	10
Diversen						
20	HXII art. 14.01, 14.02	Intensivering specifieke modaliteiten	50	50	50	50
21	HXII art. 14.01, 14.02	Aanjagen en opschalen succesvolle bereikbaarheidsinitiatieven	10	10	10	10

Tabel 34: overzicht van intensiveringsopties

Aanleg

1. Meer investeren in aanlegprojecten

De bereikbaarheid kan verbeterd worden door de capaciteit van het hoofdwegenet te vergroten. Het uitvoeren van aanlegprojecten heeft een positieve uitwerking op de bereikbaarheid. De verschillende indicatoren laten een stijgende trend zien bij de openstelling van wegen. Ook uit het Mobiliteitsbeeld van het KiM volgt dat de aanleg van wegen een belangrijke bijdrage levert aan de bereikbaarheid. De investeringsoptie leidt tot hogere uitgaven voor aanleg. Op termijn heeft dit ook gevolgen voor de uitgaven aan het beheer en onderhoud ervan. Verondersteld wordt dat het budget voor aanleg met 25% wordt verhoogd in 2021.

2. Vaker plaatsen van hoogwaardige geluidsschermen en stiller asfalt bij aanlegprojecten/versoepelen van het ex ante doelmatigheidscriterium

Bij aanleg van nieuwe wegen worden standaard maatregelen genomen om geluidsoverlast langs rijkswegen te verminderen, zoals met hoogwaardige geluidsschermen en stiller asfalt. Dit vereist een versoepeling van het doelmatigheidscriterium in het kader van het MJPG. Deze maatregel leidt tot hogere uitgaven aan aanleg. Op termijn leidt deze intensiveringsoptie ook tot hogere uitgaven aan instandhouding.

3. Inzetten op het vergroten van de verkeersveiligheid met aanleg

Veiligheid in het verkeer krijgt de prioriteit in het beleid voor de aanleg van wegen. Dit houdt onder andere in, dat met aanlegprojecten meer veiligheid nagestreefd worden, naast de doelstelling de verkeersdoorstroming te bevorderen, bijvoorbeeld via een uitbreiding van het programma Meer Veilig. Hiervoor wordt maximaal € 50 mln beschikbaar gesteld in 2021.

Instandhouding

4. Inzetten op het vergroten van de verkeersveiligheid met instandhouding

Veiligheid in het verkeer krijgt de prioriteit in het beleid voor de instandhouding van het hoofdwegenet. Dit houdt onder andere in, dat in de prestatieafspraken voor instandhouding de veiligheid van het hoofdwegenet meer nadruk krijgt en hier expliciet op gestuurd wordt door RWS. Verondersteld wordt dat er 10% meer budget beschikbaar komt voor verkeersveiligheid in de SLA-afspraken voor beheer en onderhoud en bij vervanging- en renovatieprojecten.

5. Overal tl-zoab fijn plaatsen bij vervanging van asfalt

Tweelaags zeer open asfaltbeton (tl-zoab) fijn leidt tot minder brandstofverbruik, wat de duurzaamheid ten goede komt. Bovendien is dit type asfalt stiller, waarmee sneller kan worden voldaan aan de streefwaarden voor het beperken van geluidsoverlast. Wanneer asfalt toe is aan vervanging, kan ervoor gekozen worden overal tl-zoab fijn aan te leggen. Een mogelijk nadeel van de type asfalt is dat het relatief vaak vervangen moet worden. Verondersteld wordt dat in 2021 de uitgaven aan vervanging verdubbelen.

Verkeersmanagement

6. Stimuleren van het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologische mogelijkheden (smart mobility) op het gebied van bereikbaarheid

De technologie maakt mogelijk dat bijvoorbeeld voor verkeersmanagement niet meer gebruikgemaakt gaat worden van wegkantsystemen, maar dat per voertuig op maat gesneden verkeersinformatie beschikbaar komt. Deze zogenaamde *in car* oplossingen gaan geleidelijk de noodzaak van verkeersmanagementsystemen verminderen. Het versnellen van de ontwikkeling van *smart mobility* kan de bereikbaarheid bevorderen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van het uitvoeren van pilotprojecten en het sneller voldoen aan randvoorwaarden. Deze maatregelen leiden niet allemaal direct tot reductie van de reistijd, maar kunnen op middellange termijn invloed hebben op de mobiliteit en bereikbaarheid. De intensivering is gebudgetteerd op € 80 mln. in 2021.

7. Inzetten op het vergroten van de verkeersveiligheid met verkeersmanagement

Veiligheid in het verkeer krijgt de prioriteit in het beleid rond verkeersmanagement. Dit houdt onder andere in, dat verkeersmanagementinstrumenten zich meer dan nu het geval is richten op het verbeteren van de veiligheid op de weg. Verondersteld wordt dat er 10% meer budget beschikbaar komt voor het bevorderen van de verkeersveiligheid met verkeersmanagementinstrumenten.

Programma Beter Benutten I

Gezien het feit dat Beter Benutten een programma betreft en geen 'regulier' beleidsthema hebben de beleidsopties een wat ander karakter dan voor de overige thema's.

8. Voer meer en (relatief) duurdere categorieën van maatregelen uit

Dit biedt de mogelijkheid om de bereikbaarheid meer integraal te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door meer middelen te besteden aan voor- en natransport bij OV of door maatregelen meer af te stemmen met ruimtelijk beleid. Ook de projecten die niet het meest kosteneffectief zijn worden uitgevoerd om het maximale effect te bereiken.

9. Verhoog de investeringsgrens voor maatregelen

Maatregelen waar meer middelen mee gemoeid zijn vallen nu onder aanleg, beheer en onderhoud of verkeersmanagement.

10. Benut de regionale structuur voor aanvullende projecten gericht op duurzaamheid (reductie van CO₂ en fijnstof), verkeersveiligheid en gezondheid

Dit verbreedt het doel van Beter Benutten meer expliciet van reistijdvermindering naar andere positieve effecten. Projecten die bijvoorbeeld fietsgebruik stimuleren dragen bij aan de duurzaamheid en gezondheid. Ook als ze relatief kostenineffectief zijn in het verminderen van de reistijd van deur tot deur in vergelijking met andere maatregelen kan voor deze maatregelen gekozen worden met het oog op andere doelen.

11. Kies voor het doorzetten van Beter Benutten projecten waarvan de kosteneffectiviteit afhangt van de groei van de mobiliteit

Met name bij grotere projecten is de kosteneffectiviteit afhankelijk van de mate waarin het reizigersvervoer toeneemt.³⁴⁴ Nu de verwachting is dat de economische groei doorzet,³⁴⁵ is de kans, dat de projecten kosteneffectief zijn, toegenomen. Deze projecten eerder uitvoeren betekent vroegtijdig anticiperen op de verwachte economische groei, maar houdt ook een risico in vanwege de onzekerheid over de mate waarin de maatregelen kosteneffectief blijken te zijn.

12. Investeer meer in het ontwikkelen en toepassen van veelbelovende nieuwe technologische mogelijkheden

Deze maatregelen leiden niet allemaal direct tot reductie van de reistijd, maar kunnen op middellange termijn grote invloed hebben op de mobiliteit en bereikbaarheid. In samenwerking en cofinanciering met bedrijven en andere overheden sterker inzetten op het ontwikkelen en in de praktijk testen van nieuwe technologie versnelt het moment waarop de effecten op grote schaal zijn te realiseren.

13. Analyseer niet alleen wat de samenhang binnen, maar ook tussen regio's is.

Dit vraagt aanvullende capaciteit, maar kan ook de effectiviteit van de gebiedspakketten als geheel vergroten. Mobiliteit beperkt zich niet tot de grenzen van de regio's, maar hangt op sommige plekken wellicht nauw samen.

Verkeersveiligheid

14. Verhogen subsidiebijdrage aan SWOV, kennisinstututen en universiteiten

Het beleid gericht op onderzoek uitgevoerd door de SWOV, kennisinstututen of universiteiten kan geïntensiveerd worden. Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat er bijvoorbeeld op grotere schaal simulatieonderzoek plaatsvindt naar de oorzaak en (fysieke) impact van verkeersongevallen, en dat er meer middelen komen voor studies op het effect van *smart mobility* op verkeersveiligheid. Het onderzoek kan zich tevens richten op meer integrale ongevallendata. In totaal wordt hiervoor in 2021 € 10 mln. beschikbaar gesteld.

15. Extra investeren in preventie voor kwetsbare groepen

Zoals beschreven in paragraaf 8.4.1 geeft de monitor verkeersveiligheid aan dat ouderen en fietsers in het bijzonder oververtegenwoordigd zijn in het aantal verkeersdoden en -gewonden. Hoewel er reeds instrumenten ingezet worden die specifiek gericht zijn op deze doelgroepen (denk aan campagnes of subsidies), is het mogelijk extra te investeren in het voorkomen van verkeersslachtofferschap onder fietsers en ouderen. Deze investeringen kunnen middels verschillende instrumenten binnen het verkeersveiligheidsdomein worden ingevuld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan grootschalige campagnes gericht op gedragsverandering bij ouderen en subsidies of campagnes ten behoeve van fietshelmen of

³⁴⁴ PBL en CPB. Kansrijk mobiliteitsbeleid, 2016.

³⁴⁵ CPB, Middellangetermijnverkenning 2018-2021, 2017.

andere vormen van bescherming voor fietsers. In totaal wordt hiervoor in 2021 € 5 mln. beschikbaar gesteld.

Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)

16. Opheffen grotere groep van barrières in de Ecologische hoofdstructuur

Het MJPO loopt tot en met 2018. Het uitvoeren van ontsnipperingsmaatregelen gaat daarna over in aanleg en beheer en onderhoud. Om de versnippering van natuurgebieden verder tegen te gaan, kunnen ook de minder belangrijke barrières opgelost worden. Er wordt € 1 mln. beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van aanvullende ontsnipperingsmaatregelen.

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

17. Aanscherpen normen voor de luchtkwaliteit

Nederland voldoet, mede dankzij de in het kader van het NSL geplaatste luchtschermen en op enkele (tijdelijke) uitzonderingen na, aan de Europese normen voor luchtkwaliteit. Verdere verbetering van de luchtkwaliteit is mogelijk door hier meer middelen voor beschikbaar te stellen. De normen van de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) zijn strenger dan die van de EU.³⁴⁶ Het is mogelijk om in Nederland meer toe te bewegen naar de WHO-normen, en hiermee de geldende normen aan te scherpen.³⁴⁷ Met een aanvullend bedrag van € 2 mln. Kunnen bijvoorbeeld meer luchtschermen geplaatst worden, bij voorkeur op de locaties waar de mate van verontreiniging het hoogste is.

Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG)

18. Versoepelen van het ex ante doelmatigheids criterium

Het ex ante doelmatigheids criterium bepaalt welke maatregelen doelmatig zijn op basis waarvan wordt afgewogen welke maatregelen uitgevoerd kunnen worden. Door dit criterium te versoepelen, kunnen meer geluidbeperkende maatregelen genomen worden. De mate waarin het doelmatigheids criterium versoepeld wordt, bepaalt de hoogte van de intensivering. Verondersteld wordt dat in 2021 circa 10% meer programmabudget (circa €800 mln. voor het gehele programma, waarvan circa € 260 mln. voor het hoofdwegennet) wordt uitgegeven.

19. Stimuleren van de aankoop van stillere en milieuvriendelijke autobanden door middel van inruilbonussen

Het beleid richt zich op meer stille en milieuvriendelijke autobanden. Auto-eigenaren worden gestimuleerd hun minder stille en minder milieuvriendelijke autobanden in te ruilen voor een stillere en milieuvriendelijke uitvoering. Hiertoe worden inruilbonussen verstrekt. De bonus is een vast bedrag per persoon, waarbij het totaal beschikbaar gestelde bedrag gebudgetteerd is op € 10 mln.

Diversen

20. Intensivering beleid gericht op specifieke modaliteiten

Het wegen en verkeersveiligheidsbeleid in Nederland is thematisch geordend: aanleg, instandhouding, verkeersmanagement, etc. Tegelijkertijd komen in deze beleidsdoorlichting en in afzonderlijk onderzoek aandachtspunten naar voren met betrekking tot specifieke

³⁴⁶ WHO's Urban Ambient Air Pollution database – Update 2016

³⁴⁷ Overigens zijn hier niet per se meer middelen voor nodig dan reeds begroot. Op dit moment staat voor luchtmaatregelen langs het Hoofdwegennet nog circa € 196 miljoen op de begroting, een veelvoud van de ruim € 11 miljoen die binnen het NSL beschikbaar zijn. Een van de redenen van het overschot is dat een groot deel van de geplande schermen niet geplaatst hoefde te worden om de normen van luchtkwaliteit te halen.

verkeersmodaliteiten. Binnen het domein verkeersveiligheid is fietsverkeer bijvoorbeeld een punt van aandacht, omdat relatief veel doden en gewonden in het verkeer fietsers zijn.³⁴⁸

Deze vorm van intensivering kan aldus ingericht worden in aanvulling op de thematische ordening van het wegen en verkeersveiligheidsbeleid, ten behoeve van modaliteiten die specifieke aandacht behoeven in het verder verbeteren van bereikbaarheid, verkeersveiligheid en duurzaamheid. Gegeven het aantal specifieke modaliteiten dat meer aandacht kan krijgen, hanteren wij hier een generiek, niet geoormerkt intensiveringsbedrag. In de lopende tekst geven wij drie voorbeelden van hoe intensivering gericht op verkeersmodaliteiten er uit zou kunnen zien: voetgangers, fietsers en vrachtverkeer. Er is echter een meer uitgebreide knelpuntenanalyse noodzakelijk om precies in te schatten welke mate van intensivering voor welke specifieke modaliteit opportuun is.

21. Aanjagen en opschalen van de meest succesvolle bereikbaarheidsinitiatieven

Vanuit het Rijk wordt budget beschikbaar gesteld om de meest succesvolle initiatieven op een groter schaal in Nederland uit te rollen. De meest succesvolle initiatieven worden geselecteerd op basis van de bijdrage aan doelstellingen rond bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid en de doelmatigheid van initiatieven. Voor het opschalen van initiatieven wordt € 10 mln. beschikbaar gesteld. Het aantal initiatieven dat opgeschaald kan worden, wordt hiermee niet op voorhand bepaald.

³⁴⁸ Zie paragraaf 8.4.1