

Vergaderjaar 2017–2018

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2017

In mijn brief van 19 september 2016 (Kamerstuk 32 861, nr. 19) heb ik een beleidsdoorlichting van beleidsartikel 14: Wegen en Verkeersveiligheid aangekondigd. Conform artikel 20 en 21 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt periodiek onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het adviesbureau Andersson Elffers Felix en heeft betrekking op de periode 2011 – 2015. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) heeft als onafhankelijk deskundige door middel van een second opinion een positief kwaliteitsoordeel gegeven over de beleidsdoorlichting. Naast de beleidsdoorlichting heb ik tevens de «Regeling vrijstelling Wegenbouw» laten evalueren. De drie opgestelde rapporten bied ik u bijgaand aan¹. In deze brief is tevens de beleidsreactie opgenomen.

Beleidsdoorlichting en belangrijkste conclusies

Scope Beleidsdoorlichting

In de rijksbegroting is voor 2017 een beleidsdoorlichting opgenomen van Hoofdstuk XII artikel 14, Wegen en Verkeersveiligheid. De doelstelling van dit artikel is om weggebruikers zo snel, verkeersveilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de financiële instrumenten (ofwel alle uitgaven- en ontvangstencategorieën) in Hoofdstuk XII Artikel 14 (totaal budgettair beslag realisatie 2015: € 40,1 miljoen uitgaven; € 2,5 miljoen ontvangsten) en Infrastructuurfonds (IF) art.12 Hoofdwegennet (totaal budgettair beslag realisatie 2015 € 2.393,7 miljoen uitgaven, € 592,9 miljoen ontvangsten). Zoals eerder toegelicht in de schriftelijke Kamervragen (Kamerstuk 23 861, nr. 19) bevat IF art. 17 Megaprojecten Verkeer en Vervoer in de jaren 2011–2015 geen uitgaven en ontvangsten die al

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

konden worden geëvalueerd omdat het megaproject ZuidasDok nog gerealiseerd moet worden.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en belangrijkste conclusies

In de beleidsdoorlichting wordt vastgesteld dat het uitgevoerde beleid, waaronder de openstelling van de aangelegde wegen, heeft bijgedragen aan de versterking van de bereikbaarheid en de economie. De verschillende bereikbaarheids-indicatoren laten over de periode 2011–2015 in bijna alle jaren een stijgende trend zien. Op ons intensief gebruikte hoofdwegennet hanteren we een hoog niveau van instandhouding en is er een groot areaal voor verkeersmanagement. De bijbehorende kosten voor instandhouding en verkeersmanagement liggen daarbij ook op een relatief hoog niveau ten opzichte van ons omringende landen. De rapportage geeft aan dat de uitgaven aan Beter Benutten I, verkeersveiligheid en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) doeltreffend en kosteneffectief zijn geweest. Voor Design, Build, Finance en Maintenance (DBFM) projecten wordt een belangrijke mate van doeltreffendheid en ex ante een goede doelmatigheid geconstateerd.

Omdat beschikbaar evaluatiemateriaal niet altijd specifiek ingaat op de periode waar deze beleidsdoorlichting zich op richt, of omdat het materiaal geen specifieke uitspraken doet over doelmatigheid en doeltreffendheid, geeft het onderzoeksbureau aan dat geen volledig beeld van de doelmatigheid en doeltreffendheid kan worden vastgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO). Ook wordt door het onderzoeksbureau aangegeven dat thema's niet altijd aansluiten op de begrotingsstructuur en zijn apparaatskosten niet verbijzonderd naar (sub)begrotingsartikelen.

Denkrichtingen besparingen, intensiveringen en aanbevelingen

Conform de methode voor beleidsdoorlichtingen zijn in het rapport mogelijke besparingen en intensiveringen in beeld gebracht. Dit is gedaan in de vorm van denkrichtingen: «versterking van de (keten)integratie van beleid», een «sterkere regionale differentiatie in beleid», het «versnellen van innovaties op het gebied van smart mobility» en intensivering van de beleidsdoelstellingen en instrumenten. In het rapport wordt de aanbeveling gedaan de relatie tussen beleidsmaatregelen en -doelen explicieter te maken, maatregelen in de beleids/uitvoeringsketen verder te integreren en maatregelen ook scherper te prioriteren op (maatschappelijke) kosteneffectiviteit. Tenslotte wordt aanbevolen het wegen- en verkeersveiligheidsbeleid consistentier te verantwoorden.

Second opinion

De second opinion van het KIM concludeert dat de beleidsdoorlichting op de juiste wijze is uitgevoerd en dat daarbij de standaardvragen inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd zijn beantwoord.

Reactie

De Nederlandse infrastructuur staat internationaal hoog aangeschreven. Het beleid ten aanzien van wegen en verkeersveiligheid is gericht op de verbetering van de bereikbaarheid, veiligheid en de omgevingskwaliteit. Het beeld uit de Beleidsdoorlichting dat beleid en investeringen van de afgelopen jaren hieraan hebben bijgedragen, zie ik als een bevestiging van de geleverde inspanningen en resultaten op dat vlak.

Bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid onderschrijf ik het belang van een continue verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid op de punten waar dit mogelijk is. De in de beleidsdoorlichting hiervoor geschetste denkrichtingen herken ik. Voor sommige van deze denkrichtingen zijn al maatregelen ingezet om bestaande efficiëntiedoelstellingen in te vullen (zoals in het Programma Versobering en Efficiëntie).

Zoals aangegeven in het regeerakkoord streeft het kabinet naar een slim en duurzaam vervoerssysteem waarmee Nederland mobiel en bereikbaar blijft. Nu de economie weer goed draait is ook een extra investering in infrastructuur nodig om toenemende drukte te verminderen. Met het regeerakkoord zijn aanvullende middelen beschikbaar gekomen. Deze worden met name ingezet om de grootste resterende knelpunten aan te pakken.

Aanleg

Keuzes rond aanlegprojecten worden, waar mogelijk, gemaakt op basis van verschillende alternatieven en varianten met een goed zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen. Hier wordt vorm aan gegeven in het MIRT-proces door prioriteit te geven aan de meest urgente knelpunten in de nationale markt- en capaciteitsanalyse (NMCA), door op basis van maatschappelijke kosten baten analyses (MKBA's) varianten af te wegen en bij de prioritering de beschikbaarheid van cofinanciering vanuit regio's mee te nemen. Hiermee ontstaat een regionale differentiatie. In het programma SmartwayZ.NL en de in het najaar van 2016 aangekondigde gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's geef ik verder vorm aan een regionaal gedifferentieerde en lokaal geïntegreerde aanpak.

Voor nieuwe projecten werk ik reeds aan verbetering van de plannings- en financieringsystematiek met als uitgangspunten meer flexibiliteit en adaptiviteit in de programmering en besluitvorming. Graag verwijs ik naar de kabinetsreactie van 20 september 2016 op het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) «Flexibiliteit in infrastructurele planning» waarin deze verbeteringen zijn aangekondigd (Kamerstuk 34 550 A, nr. 5). Ook verwijs ik naar de aan u verzonden brief van 19 september met de toelichting op het voornemen om in de begroting van 2019 een apart productartikel in het infrastructuurfonds te introduceren voor de planflexibele budgetten. De in het regeerakkoord voorgenomen doorontwikkeling van het Infrastructuurfonds tot een Mobiliteitsfonds wijst in dezelfde richting. In het fonds komt mobiliteit in plaats van modaliteit centraal te staan met naast budget voor de aanleg van nieuwe infrastructuur om knelpunten op te lossen, budget voor beheer en onderhoud, beter benutten van bestaande infrastructuur, het stimuleren van intelligente transportsystemen (ITS) als de zelfrijdende auto, CO₂-neutrale oplossingen en Mobility as a service.

Instandhouding

Ten behoeve van een sobere, doelmatige en effectieve instandhouding van het hoofdwegennet wordt de komende jaren verder gewerkt aan de versterking van de (prestatie)sturing van de instandhouding en de verbetering van de onderliggende informatievoorziening. Als onderdeel van deze ontwikkeling is mijn ministerie – zoals op verschillende plaatsen in het rapport geadviseerd – al enige jaren geleden gestart met het in beeld brengen van onderhoudskosten over de levenscyclus van het areaal (life cycle costing) en het reserveren van middelen daarvoor. Aanvullend wordt gewerkt aan een scherpere afweging van het moment van vervanging en renovatie in de levenscyclus en wordt gewerkt aan

verbetering van het systeem om het assetmanagement te koppelen aan verschillende prestatieniveaus. De ontwikkelafspraken moeten ertoe leiden dat keuzes in prestatieniveaus mogelijk zijn met inzicht in de effecten die dat heeft op zowel de beleidsdoelen als de benodigde middelen. Dit ook in relatie tot een eventuele noodzaak om budgetbehoefte en budget in evenwicht te brengen. Over budgetbehoefte en budget rapporteer ik u met ingang van de begroting 2018 jaarlijks.

Verkeersmanagement

Op het vlak van verkeersmanagement is in een eerdere brief aan uw Kamer aangegeven dat in verband met smart mobility ontwikkelingen het budget voor Verkeersmanagement tussen 2015 en 2020 geleidelijk met 10% wordt afgebouwd met tegelijkertijd de ambitie de bereikbaarheid in termen van voertuigverliesuren met 5% te verbeteren (Kamerstuk 31 305, nr. 207). De uitwerking hiervan wordt daarbij bepaald door de ontwikkeling van nieuwe (voertuig)technologie. De innovaties leiden naar verwachting tot betere verkeersinformatie en verkeersmanagement, in de zin van actualiteit, betrouwbaarheid en handelingsperspectief, tegen lagere kosten. Om dit potentieel te benutten, zullen soms, binnen de al beschikbare middelen op de lenM-begroting, aanvangsinvesteringen nodig zijn, om kennis te ontwikkelen, ervaringen op te doen en vernieuwingen te implementeren. Zoals ook aangegeven in het regeerakkoord wordt bij ontwerp, aanleg en onderhoud van infrastructuur rekening gehouden met zelfrijdende voertuigen en benodigde systemen in of langs de weg. Overheidsinformatie over verkeer wordt zoveel mogelijk via open data beschikbaar gesteld voor voertuigen, apps en reisplanners.

Verkeersveiligheid

In het strategisch plan 2020–2030 zet ik mij samen met de andere wegbeheerders er voor in om te zorgen dat op basis van risico's integraal wordt bepaald welke maatregelen het meeste effect sorteren op de verkeersveiligheid in een specifieke gemeente of regio. In het strategisch plan, zullen de acties van het Manifest Verkeersveiligheid uit het regeerakkoord verder worden vormgegeven samen met andere ministeries en de vele maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor een verbetering van de verkeersveiligheid.

Zorgvuldige verantwoording

In de beleidsdoorlichting wordt aanbevolen om het beleid aan de hand van meetbare indicatoren en streefwaarden te verantwoorden. Ik hecht aan een zorgvuldige verantwoording over het wegen- en verkeersveiligheidsbeleid. De doeltreffendheid van het gevoerde beleid wordt op dit moment aan de hand van aan de beleidsdoelen gekoppelde indicatoren gemonitord. Deze indicatoren worden in de begroting en het jaarverslag vermeld. Daarnaast presenteert Rijkswaterstaat in de publieksrapportages Rijkswegennet aanvullende, meer uitgebreide informatie. In het algemeen is daarmee een goed beeld beschikbaar van de relevante ontwikkelingen. Op enkele specifieke, hieronder vermelde punten ga ik nader in. In de beleidsdoorlichting is aangegeven dat een beeld van de ex post doelmatigheid van aanlegprojecten en instandhouding op netwerkniveau ontbreekt. Zoals in de voorgaande paragraaf aanleg al aangegeven, wordt bij besluitvorming over grote aanlegprojecten wel de bijdrage aan de beleidsdoelen en de doelmatigheid van het project in beeld gebracht. Op deze wijze wordt doelmatigheid in het MIRT-proces geborgd via de NMCA en de opgestelde MKBA's en verweven in de besluitvorming. Verder is in het MIRT Overzicht 2018 reeds aangegeven in hoeverre de MIRT-projecten een bijdrage leveren aan de verschillende beleidsdoelen. Met betrekking

tot de instandhouding werkt Rijkswaterstaat aan de verbetering van de informatievoorziening over haar areaal en prestaties en wordt een doelmatigheidsindicator ontwikkeld. Ik zal uw Kamer informeren over de ontwikkeling van de omvang van de uitgaven aan en voortgang van besparingen op verkeersmanagement.

Evaluatie vrijstelling regeling wegenbouw.

Ter ondersteuning van de beleidsdoorlichting is de Regeling vrijstelling Wegenbouw geëvalueerd. Het betreft een evaluatie van de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en belasting zware motorrijtuigen (BZM) voor motorrijtuigen die ingericht zijn voor de aanleg en het onderhoud van wegen en uitsluitend hiervoor gebruikt worden. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de aard en inhoud van de vrijstelling op meerdere punten niet meer past bij de huidige bredere context van ontwikkelingen rond de motorrijtuigenbelasting zoals het houderschap-beginsel. Om die reden volgt in het rapport de conclusie dat deze vrijstellingen geen wettelijke basis meer hebben en dan ook lastig juridisch kunnen worden onderbouwd. De regeling draagt ook niet bij aan de algemene doelstelling van het beleidsartikel «Wegen en verkeersveiligheid» en wordt daarom als weinig doeltreffend en doelmatig beoordeeld. Omdat de regeling niet bijdraagt aan de beleidsdoelstelling wordt aanbevolen de regeling te heroverwegen. Het kabinet zal naar aanleiding van deze conclusies en aanbeveling uit het rapport deze regelingen heroverwegen. Uw Kamer wordt hierover in een later stadium geïnformeerd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga