

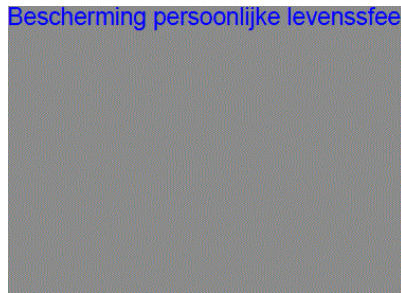
Beleidsdoorlichting artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid 2016 – 2022



Beleidsdoorlichting artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid 2016 – 2022

Auteurs:

Bescherming persoonlijke levenssfeer



Status:

Eindrapportage, versie 30 augustus 2024

Inhoud

Samenvatting	8
1. Inleiding	15
1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting	15
1.2 Onderzoeksvragen	15
1.3 Scope beleidsdoorlichting	16
1.4 Aanpak, verantwoording en totstandkoming	18
1.5 Leeswijzer	19
2. Beschrijving beleid en uitgaven in vogelvlucht	20
2.1 Algemene doel(en) van het beleid	20
2.2 Thema's binnen de doorlichting	21
2.3 Reconstructie uitgaven op hoofdlijnen	22
3. Conclusies	27
3.1 Beschikbaarheid evaluaties en lacunes in inzichten	27
3.2 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid beleid	31
3.3 Begrotingsopzet en verantwoording	35
3.4 Gehanteerde beleidsdoelstellingen en indicatoren	37
4. Denkrichtingen voor verbetering en/of besparing	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Denkrichtingen verbeteropties en besparingsopties	41
5. Thema 1: Aanleg	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Beleidsdoel(en) en beleidstheorie	53
5.3 Indicatoren, streefwaarden en kengetallen	56
5.4 Ingezette instrumenten en uitgaven	57
5.5 Bestudeerde evaluaties en overige documenten	62
5.6 Lacunes in inzichten	65
5.7 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	67
6. Thema 2: Onderhoud en vernieuwing	69
6.1 Inleiding	69
6.2 Beleidsdoel(en) en beleidstheorie	69
6.3 Indicatoren, streefwaarden en kengetallen	71
6.4 Ingezette instrumenten en uitgaven	77

6.5	Bestudeerde evaluaties en overige documenten	79
6.6	Lacunes in inzichten	81
6.7	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	82
7.	Thema 3: Verkeersmanagement	85
7.1	Inleiding	85
7.2	Beleidsdoel(en) en beleidstheorie	85
7.3	Indicatoren, streefwaarden en kengetallen	87
7.4	Ingezette instrumenten en uitgaven	88
7.5	Bestudeerde evaluaties en overige documenten	89
7.6	Lacunes in inzichten	89
7.7	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	90
8.	Thema 4: Netwerk	92
8.1	Inleiding	92
8.2	Beleidsdoel(en) en beleidstheorie	92
8.3	Indicatoren, streefwaarden en kengetallen	93
8.4	Ingezette instrumenten en uitgaven	97
8.5	Bestudeerde evaluaties en overige documenten	99
8.6	Lacunes in inzichten	101
8.7	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	102
9.	Thema 5: Verkeersveiligheid	104
9.1	Inleiding	104
9.2	Beleidsdoel(en) en beleidstheorie	105
9.3	Indicatoren, streefwaarden en kengetallen	107
9.4	Ingezette instrumenten en uitgaven	109
9.5	Bestudeerde evaluaties en overige documenten	114
9.6	Lacunes in inzichten	116
9.7	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	117
10.	Thema 6: Slimme mobiliteit	120
10.1	Inleiding	120
10.2	Beleidsdoel(en) en beleidstheorie	120
10.3	Indicatoren, streefwaarden en kengetallen	122
10.4	Ingezette instrumenten en uitgaven	122
10.5	Bestudeerde evaluaties en overige documenten	125
10.6	Lacunes in inzichten	126
10.7	Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid	127

Lijst met begrippen en afkortingen

AR	Algemene Rekenkamer
BES eilanden	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BKN	Basiskwaliteitsniveau
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
DBFM(O)	Design, Build, Finance and Maintain (and Operate)
Euro NCAP	European New Car Assessment Programme
FEZ	Financieel Economische Zaken. Onderdeel van het ministerie van IenW
GvO	Garantie van oorsprong
GVO	Groot variabel onderhoud (een contractvorm van Rijkswaterstaat waarin al het variabele onderhoud aan rijkswegen en kunstwerken per regio/perceel wordt gegund aan één aannemer)
HWN	Hoofdwegennet
IBKI	Instituut voor certificering en examinering in de mobiliteitsbranche
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMA (NMCA)	Integrale Mobiliteitsanalyse (opvolger van 'Nationale Markt en Capaciteitsanalyse')
iVRI	Intelligente verkeersregelininstallaties
KiM	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
MaaS	Mobility as a Service
Ministerie van IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
NEa	Nederlandse Emissie Autoriteit
NIWO	Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OV	Openbaar Vervoer
OWN	Onderliggend wegennet
PPS	Publiek Private Samenwerking
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer

RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RWS	Rijkswaterstaat
RWT	Rechtspersonen met een wettelijke taak
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SLA	Service Level Agreement
SPV	Strategisch Plan Verkeersveiligheid
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
TAM	Toekomstvisie Automobilititeit
UDAC	Uitvoering en Decentraal Advies en Control. Onderdeel van het ministerie van IenW.
VDI	Voertuigen en Digitale Infrastructuur
VVN	Veilig Verkeer Nederland
WVB	Wegverkeersbeleid
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Samenvatting

Doel beleidsdoorlichting

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om een beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder het huidige artikel 14 (Wegen en Verkeersveiligheid) van begrotingshoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat.

Onder *doeltreffendheid* van beleid wordt verstaan: de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten;

Onder *doelmatigheid* van beleid wordt verstaan: de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

Buiten de scope van deze doorlichting vallen: lucht en geluid, duurzame mobiliteit en uitgaven onder art. 17 van het Mobiliteitsfonds.

De beleidsdoorlichting kijkt terug op de periode 2016-2022. In die periode hebben zich ook diverse (externe) ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op de mobiliteit, op het mobiliteitsbeleid en op het behalen van doelen. Covid 19 en de stikstofproblematiek zijn daar voorbeelden van. In deze beleidsdoorlichting worden dit soort ontwikkelingen beschreven bij de onderdelen waarbij dat relevant is.

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Dat houdt in dat het beeld over de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt opgebouwd op basis van reeds uitgevoerde evaluatieonderzoeken. De resultaten uit die evaluatieonderzoeken (die gaan over het beleid in de periode 2016-2022) zijn op een rij gezet en zijn samengebracht.

Naast het ‘terugkijken’ dient een beleidsdoorlichting ook als hulpmiddel om ‘vooruit te kijken’ en om na te gaan of en waar het beleid kan worden verbeterd. Daarom zijn in deze beleidsdoorlichting niet alleen conclusies geformuleerd, maar ook aanbevelingen.

Doelstellingen en uitgaven

De algemene doelstelling van artikel 14 is: *“Het ministerie van IenW streeft ernaar om weggebruikers zo veilig, snel, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen.”* Daarnaast zijn er op specifieke onderdelen van het beleid ook nog specifieke doelstellingen in de Rijksbegroting geformuleerd, met daarbij de opmerking dat die specifieke doelstellingen in de periode 2016-2022 soms ook aan verandering onderhevig zijn geweest.

De uitgaven die in scope zijn bij deze beleidsdoorlichting betreffen niet alleen de uitgaven onder artikel 14 van Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting, maar ook een deel van de uitgaven onder artikel 12 van het Mobiliteitsfonds (voorheen: Infrastructuurfonds). Op artikel 12 van het Mobiliteitsfonds worden namelijk uitgaven op het gebied van Rijkswegen verantwoord, zoals uitgaven die Rijkswaterstaat doet aan aanleg, onderhoud en vernieuwing en verkeersmanagement. Deze uitgaven zijn direct gerelateerd aan de beleidsdoelen en -instrumenten zoals beschreven in artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid en vormen daarmee onderdeel van de scope van de beleidsdoorlichting.

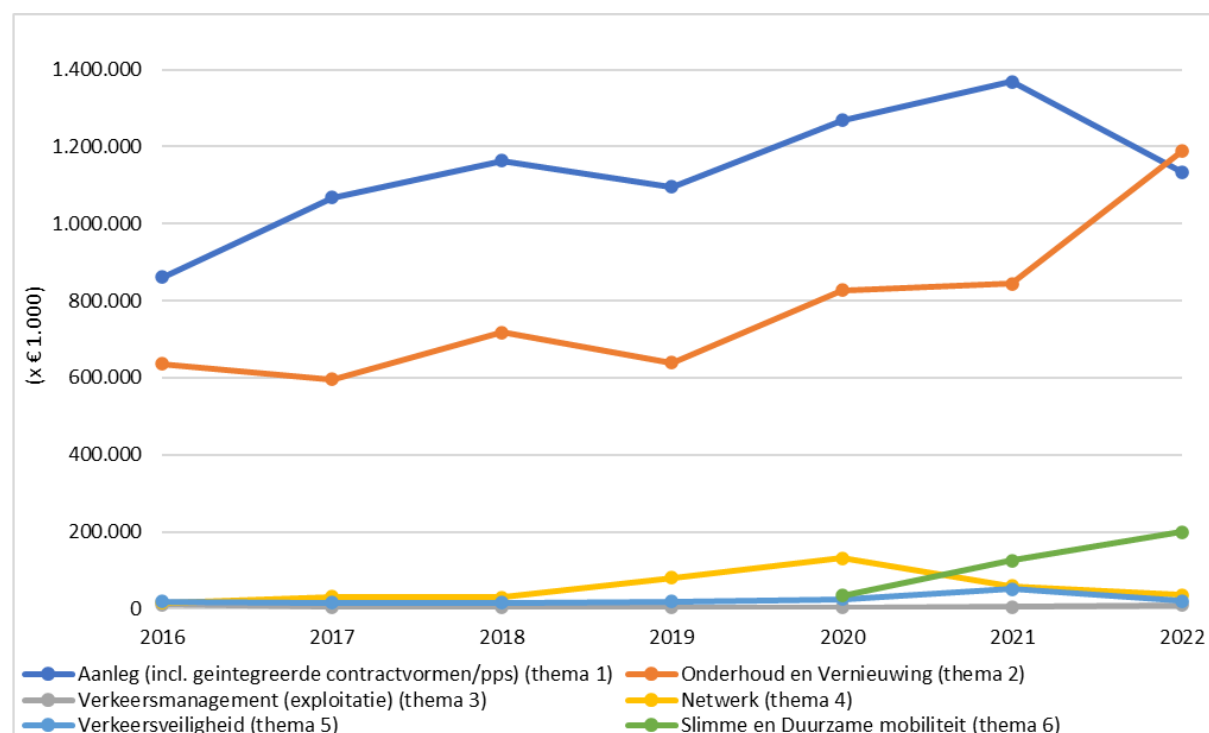
In de tabel hierna is aangegeven wat de totale uitgaven aan het beleid zijn geweest in de periode 2016-2022.

Art. 12 Mobiliteitsfonds	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale uitgaven (bedragen x € 1.000)	2.089.020	2.231.569	2.472.330	2.400.171	2.791.219	2.952.254	3.176.794
Aanleg (incl. geïntegreerde contractvormen/pps) (thema 1)	861.864	1.068.657	1.163.859	1.096.077	1.268.122	1.368.132	1.134.523
Onderhoud en Vernieuwing (thema 2)	636.513	595.154	717.007	638.953	827.129	844.645	1.188.303
Verkeersmanagement (exploitatie) (thema 3)	10.502	4.498	3.736	3.812	4.109	4.589	9.298
Netwerkgebonden kosten (vnl. apparaatskosten)	580.141	563.260	587.728	661.329	691.859	734.888	844.670
Totale ontvangsten (bedragen x € 1.000)	71.523	150.898	110.467	115.453	92.137	130.876	21.433
Ontvangsten	71.523	150.898	110.467	115.453	92.137	130.876	21.433

Art. 14 Wegen en Verkeersveiligheid	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale uitgaven (bedragen x € 1.000)	34.635	46.179	46.558	98.715	190.983	236.170	256.264
Netwerk (thema 4)	15.367	30.705	30.370	79.949	131.707	59.438	36.333
Verkeersveiligheid (thema 5)	19.268	15.474	16.188	18.766	25.089	51.575	20.053
Slimme en Duurzame mobiliteit (thema 6)					34.187	125.157	199.878
Totale ontvangsten (bedragen x € 1.000)	3.149	5.279	3.658	4.041	5.012	2.672	3.157
Ontvangsten	3.149	5.279	3.658	4.041	5.012	2.672	3.157

Tabel 1. Overzicht van totale uitgaven op het beleidsthema Wegen en Verkeersveiligheid (zowel artikel 14 Rijksbegroting als artikel 12 Mobiliteitsfonds).

In de tabel is te zien dat er zes inhoudelijke thema's worden onderscheiden in deze beleidsdoorlichting (die in de afzonderlijke themahoofdstukken 5 tot en met 10 uitvoerig aan de orde komen), naast de netwerkgebonden kosten (apparaatskosten) en de ontvangsten. In de grafiek hierna zijn de uitgaven op deze zes thema's in de periode 2016-2022 gevisualiseerd, zodat stijging en daling in uitgaven op deze thema's duidelijker worden alsmede de omvang in de uitgaven aan de verschillende thema's.



Figuur 1. Totale uitgaven (x € 1.000) van artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid en artikel 12 van het Mobiliteitsfonds, per thema, 2016-2022.

Beschikbaarheid evaluaties

In deze beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat er op belangrijke onderdelen van de uitgaven en het beleid sprake is van 'witte vlekken'. Dat wil zeggen dat er op die onderdelen geen of weinig evaluatiemateriaal beschikbaar is.

Voor het thema Aanleg geldt bijvoorbeeld dat voor het grootste deel van de uitgaven in de evaluatieperiode weinig onderzoeken beschikbaar zijn die ex-post inzicht bieden in doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarmee heeft weinig verbetering op dat punt plaatsgevonden. Immers in de vorige beleidsdoorlichting is ook al geconstateerd dat er binnen het thema Aanleg geen ex-post evaluaties hebben plaatsgevonden die inzicht geven in de mate waarin aanlegprojecten op netwerkniveau bijdragen aan de beleidsdoelen.

Voor andere thema's van het beleid geldt dat het beeld uiteenlopend is. Voor het thema 'Onderhoud en Vernieuwing' geldt bijvoorbeeld dat er ten aanzien van onderhoud wel verschillende ex-post (evaluatie)onderzoeken beschikbaar zijn, maar niet voor vernieuwing. Voor het thema 'Verkeersmanagement' geldt dat voor de zeven netwerkdiensten (waaruit verkeersmanagement bestaat) geen evaluatieonderzoeken beschikbaar zijn. Op het thema 'Verkeersveiligheid' zijn er juist relatief veel evaluaties uitgevoerd. Voor het thema 'Netwerk' is het beeld gedifferentieerd (voor sommige onderdelen wel evaluaties, voor andere onderdelen niet). Voor het thema 'Slimme mobiliteit' geldt dat daar veel pilots en programma's onderdeel van zijn en dat niet voor alle onderdelen evaluaties beschikbaar zijn. Een verklaring hiervoor is dat een aantal programma's net is gestart, nog loopt of zeer recent is afgerond.

De evaluaties die beschikbaar zijn gaan veelal over doeltreffendheid van beleid. Er zijn beperkte evaluatieonderzoeken beschikbaar ten aanzien van doelmatigheid wat leidt tot beperkte inzichten in doelmatigheid.

Een nuancering bij het voorgaande kritische beeld (over de beschikbaarheid van evaluaties die een beeld geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid) is dat veel informatie beschikbaar komt via andere bronnen dan (externe) evaluaties, namelijk via (eigen) monitors en via verantwoordingsrapportages. Bijvoorbeeld de verantwoordingsrapportages die Rijkswaterstaat opstelt inzake de Service Level Agreement tussen het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat, de Rapportage Rijkswegen, de Staat van de infrastructuur, Verkeersmanagement in Beeld, Veilig over Rijkswegen (VoR), de Monitor Verkeersveiligheid (Staat van de Verkeersveiligheid) en de Monitor Smart Mobility. Deze bronnen geven wel aanvullend inzicht, maar zijn tegelijkertijd niet vergelijkbaar met externe, onafhankelijke evaluaties waarin doeltreffendheid en doelmatigheid is beoordeeld.

Een tweede nuancering is dat er wel ex-ante en ex-durante onderzoeken beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld bij aanlegprojecten zijn ex-ante waarborgen ingebouwd in de vorm van het uitvoeren van Integrale Mobiliteitsanalyses (IMA, voorheen NMCA: Nationale Markt en Capaciteitsanalyse) voor het hele netwerk het uitvoeren van MKBA's voor specifieke aanlegprojecten. Voor de Impuls Strategische Plan Verkeersveiligheid zijn ook ex-ante en ex-durante onderzoeken beschikbaar die inzicht geven in de bijdrage van de instrumenten aan de effecten van het beleid.

De vraag is vervolgens of de komende periode middels evaluatieonderzoek alsnog invulling wordt gegeven aan de vastgestelde lacunes. Uit de meest recente Strategische Evaluatieagenda (SEA) van het ministerie van IenW (in de Rijksbegroting 2024) blijkt dat met de in de SEA genoemde en geplande onderzoeken de vastgestelde lacunes maar zeer beperkt worden opgelost.

Aanbeveling 1: Wij bevelen daarom aan om de programmering van evaluatieonderzoek voor de komende jaren opnieuw tegen het licht te houden en de SEA daarmee aan te vullen. De uitkomsten van deze beleidsdoorlichting kunnen daarbij behulpzaam zijn, want in deze doorlichting is aangegeven op welke onderdelen ex-post evaluatieonderzoek ontbreekt. Als suggestie geven we mee in ieder geval evaluatieonderzoek te programmeren op onderdelen van het beleid waar relatief grote uitgaven worden gedaan in de komende jaren en op beleidsinstrumenten die (het meest) belangrijk zijn voor het bereiken van de beleidsdoelen. Voor die uitgaven en die instrumenten dient op termijn evaluatieonderzoek beschikbaar te zijn dat een beeld geeft van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze beleidsdoorlichting is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid over de periode 2016 – 2022 in beeld gebracht, zowel voor het algehele beleid (op grond van de algemene doelstelling) als voor het beleid op de zes onderscheiden thema's (waarvoor soms specifieke beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd).

Hoewel het voorbehoud moet worden gemaakt dat er op onderdelen weinig evaluatieonderzoek beschikbaar is, is het algehele beeld niet positief. Op de twee thema's waaraan veruit het meeste geld wordt besteed, 'Aanleg' en 'Onderhoud en vernieuwing', concluderen wij dat het beleid niet doeltreffend is geweest.

'Aanleg' is er volgens de Rijksbegroting bijvoorbeeld op gericht om een betrouwbaar netwerk te realiseren dat de verwachte verkeersgroei kan faciliteren. Op basis van de beschikbare bereikbaarheidsindicatoren kan worden geconcludeerd dat het beleid op dat punt niet doeltreffend is geweest. In de periode tot en met 2019 steeg bijvoorbeeld het reistijdverlies (voertuigverliesuren) en de filezwaarte sneller dan de verkeersprestatie (aantal afgelegde voertuigkilometers). Met andere woorden: het verkeer is sneller gegroeid dan het netwerk aan kan. Deze ontwikkeling lijkt zich voort te zetten vanaf 2022. Dit is een duidelijke indicatie dat het niet is gelukt om met aanleg de doelstelling te realiseren om de verkeersgroei volledig te faciliteren.

Voor 'Onderhoud en vernieuwing' is het doel het waarborgen van de primaire functie van het rijkswegennet, te weten het faciliteren van veilig, vlot en comfortabel vervoer van personen en goederen. Op basis van het behalen van de prestatieafspraken tussen Rijkswaterstaat en het ministerie van IenW kan worden beargumenteerd dat het beleidsdoel in de evaluatieperiode is behaald. Echter, verschillende onderzoeken laten zien dat de achterstand op gebied van onderhoud fors is toegenomen in de evaluatieperiode en dat er op het terrein van vervanging een grote opgave ligt voor de komende decennia. Recent onderzoek bevestigt het beeld dat de opgave veel groter is dan zowel het beschikbare budget als wat Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie aankan. De beschikbaarheid van het hoofdwegennet zal daardoor de komende decennia onder druk staan, en daarmee ook het beleidsdoel. Bovendien gaat het inhalen van de achterstanden extra geld kosten ten opzichte van het scenario waarin onderhoud en vernieuwing tijdig waren uitgevoerd. Dus hoewel het gevoerde beleid op het terrein van onderhoud en vernieuwing op de korte termijn – in de evaluatieperiode – nog niet heeft geleid tot problemen met de beschikbaarheid en veiligheid van het hoofdwegennet, is de conclusie dat het beleid op (middel)lange termijn niet doeltreffend en doelmatig is.

Ook het beleid op het gebied van 'Verkeersveiligheid' is niet doeltreffend als wordt gekeken naar het bereiken van de opgestelde doelen. Zowel het aantal verkeersdoden als het aantal ernstig verkeersgewonden is in de evaluatieperiode gestegen. De beleidsdoelen zijn niet bereikt en het ministerie van IenW ligt ook niet op koers om de (tussen)doelstelling van een halvering van het aantal ernstige verkeersslachtoffers in 2030 te behalen.

Bij het voorgaande kritische beeld over het bereiken van de beleidsdoelen passen drie kanttekeningen. Ten eerste de kanttekening dat op sommige thema's de specifieke doelstellingen erg ambitieus zijn of waren geformuleerd, bijvoorbeeld die op verkeersveiligheid (met betrekking tot aantallen dodelijke slachtoffers en gewonden) en op aanleg (met betrekking tot het faciliteren van de verkeersgroei). Ten tweede moet worden aangetekend dat wegen en verkeersveiligheid een complex beleidsterrein is en dat die complexiteit in de evaluatieperiode alleen maar lijkt te zijn toegenomen. Denk aan nieuwe eisen op het gebied van klimaat, duurzaamheid en circulariteit. Het ministerie van IenW is voor het behalen van doelen bovendien afhankelijk van vele externe factoren. De stikstofproblematiek en marktontwikkelingen als inflatie en capaciteitstekorten zijn hiervan duidelijke voorbeelden, evenals de impact van vergrijzing en bevolkingsgroei op de verkeersveiligheid. Ten derde moet worden vastgesteld dat het voorgaande niet wil zeggen dat de afzonderlijke maatregelen geen effect hebben gehad of niet hebben bijgedragen aan de algemene doelstelling. Zo blijkt bijvoorbeeld uit evaluaties dat het programma Beter Benutten doeltreffend is geweest. In totaal is het

echter onvoldoende geweest om de doelen op de afzonderlijke thema's en de algemene doelstelling op het gebied van wegen en verkeersveiligheid te bereiken.

Kijkend naar de toekomst dient te worden opgemerkt dat het steeds uitdagender wordt om door middel van aanleg een betrouwbaar netwerk te realiseren en de toekomstige verkeergroei te faciliteren. Meer aandacht voor alternatieve maatregelen met minder ingrijpende ruimtelijke consequenties en stikstofproblematiek, zoals het beter verspreiden van het verkeer over de dag of het investeren in alternatieven voor de auto (waaronder de fiets) is daarom verstandig. Het ministerie van IenW verkent op dit moment deze mogelijkheden in het kader van de Mobiliteitsvisie 2050 en de Toekomstvisie Automobilititeit (TAM).

Ook de uitdagingen op het gebied van onderhoud en vernieuwing zijn inmiddels onderkend. Er zijn voor onderhoud en vernieuwing extra middelen vrijgemaakt en naar voren gehaald. Daarnaast hebben het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat ook een basiskwaliteitsniveau (BKN) gedefinieerd dat als basis dient voor de instandhoudingsopgave. Deze en andere initiatieven moeten bijdragen aan een meer doeltreffende en doelmatige invulling van onderhoud en vernieuwing in de toekomst.

Begrotingsopzet en verantwoording

In het kader van deze beleidsdoorlichting is ook gereflecteerd op de begrotingsopzet en de verantwoording. De conclusie is dat de thema's die worden onderscheiden onder art. 14 Rijksbegroting en art. 12 Mobiliteitsfonds niet onlogisch zijn en er op grond van deze beleidsdoorlichting geen aanleiding is dat te aan te passen. Dat neemt niet weg dat het inzicht op onderdelen kan worden vergroot.

Aanbeveling 2: Gegeven de grote omvang van de bedragen bevelen we aan in de toekomst de verantwoording van de uitgaven op de onderdelen Aanleg en Onderhoud en vernieuwing een niveau dieper uit te splitsen. Daardoor kan een veel beter zicht ontstaan op waar de uitgaven aan zijn besteed. Het detailniveau van de reconstructie die in deze beleidsdoorlichting samen met het ministerie is gemaakt (die gedetailleerder is dan de verantwoording via de Rijksbegroting) kan daarbij richtinggevend zijn.

Gehanteerde beleidsdoelstellingen en indicatoren

In de periode 2016-2022, waarop deze beleidsdoorlichting zich richt, zijn de doelstellingen veranderd en aangepast. Over de uitwerking van doelstellingen en indicatoren die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden kan in positieve zin worden geconstateerd dat de doelstellingen inmiddels duidelijker zijn uitgewerkt dan voorheen, waarbij er bovendien meer overzicht is gecreëerd doordat de drie onderdelen van artikel 14 van de Rijksbegroting (namelijk Netwerk, Verkeersveiligheid en Slimme en duurzame mobiliteit) zijn voorzien van drie 'specifieke doelstellingen'. Ook is duidelijker geworden welke indicatoren zijn gekoppeld aan welke doelstellingen. Tegelijkertijd kunnen de doelstellingen en de indicatorenset nog worden doorontwikkeld.

Aanbeveling 3: We bevelen aan de doelstellingen en indicatoren die in de Rijksbegroting zijn opgenomen door te ontwikkelen en daarbij aandacht te hebben voor de volgende punten: (1) het ambitieniveau van de doelstellingen, omdat sommige doelen erg ambitieus en nagenoeg onhaalbaar zijn, terwijl andere doelen erg haalbaar blijken (zoals sommige normen op het gebied van onderhoud en vernieuwing); (2) de blik op bereikbaarheid verder te verbreden in de indicatorenset (onder meer naar de bereikbaarheid van essentiële voorzieningen en brede welvaart); (3) te bezien of het vergelijkende perspectief met EU-landen (waar dat kan) meer tot uitdrukking kan worden gebracht evenals het vergelijkende perspectief tussen regio's in Nederland; (4) te overwegen indicatoren op te nemen op specifieke thema's.¹

¹ Bijvoorbeeld een indicator die de omvang van de onderhoudsopgave tot uitdrukking laat komen. Bijvoorbeeld indicatoren die een beeld geven van de kosten, de kwaliteit en tijdigheid van aanlegprojecten. Bijvoorbeeld één of enkele aanvullende indicatoren op het gebied van de verkeersveiligheid voor specifieke groepen die zich op dit moment niet gunstig ontwikkelen en waarbij beleid probeert die trend te keren.

Denkrichtingen voor besparing en voor verbetering

In deze beleidsdoorlichting is ook onderzocht welke denkrichtingen er zijn voor het verder verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid (binnen het bestaande budget) en wat denkrichtingen zijn in het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (20% minder middelen in 2028). Dit is een verplicht onderdeel van een beleidsdoorlichting.

Er zijn zes denkrichtingen onderscheiden, waarbij telkens voorbeeldmaatregelen zijn beschreven. De voorbeeldmaatregelen kunnen worden gecombineerd, hoewel voor enkele combinaties zal gelden dat ze elkaar deels zullen overlappen):

- **Denkrichting 1: Extensiveren van aanleg en onderhoud en vernieuwing.** Voorbeeldmaatregelen binnen deze denkrichting zijn het stopzetten van planning en studies, het besparen op de hindersaanpak, bedrijven die direct profiteren van de infrastructuur laten meebetalen aan aanleg en onderhoud en vernieuwing, integrale en strategische aansturing en bekostiging van onderhoud en vernieuwing, BKN-besparingsmaatregelen treffen, verlagen en versoepelen van kwaliteitseisen en tot slot: stopzetten van maatregelen optimalisering benutting.
- **Denkrichting 2: Anders organiseren.** Voorbeeldmaatregelen binnen deze denkrichting zijn het combineren en automatiseren van verkeersmanagementcentrales, een andere wijze van financieren hanteren richting andere overheden, het overdragen van veiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld cameratoezicht) naar andere overheden en het besparen op apparaatskosten.
- **Denkrichting 3: Innoveren.** Voorbeeldmaatregelen binnen deze denkrichting zijn het stimuleren van voertuigtechnologie en het gebruik van mobiliteitsdata en bepaalde bewezen interventies opschalen (voor meer effect) of juist afschalen (om te besparen, bijvoorbeeld afbouwen investeringsimpuls en subsidies in het kader van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid, SPV).
- **Denkrichting 4: Reguleren (en handhaven).** Voorbeeldmaatregelen binnen deze denkrichting (die overigens met name gericht zijn om meer doelbereik en minder gericht zijn op besparen) zijn het doorvoeren van snelheidsverlagingen, het introduceren van een helmplicht bij bepaalde typen elektrische voertuigen en een intensivering van de handhaving van verkeersovertredingen.
- **Denkrichting 5: Communiceren.** Voorbeeldmaatregelen binnen deze denkrichting zijn het verbeteren van gedragsinterventies zoals campagnes (voor meer effect binnen bestaand budget) of het extensiveren van campagnes (om te besparen) en communicatie/voorlichting/samenwerking met als doel het beter spreiden van automobilitéit over de dag.
- **Denkrichting 6: Financieel stimuleren (en ontmoedigen).** Voorbeeldmaatregelen binnen deze denkrichting zijn de invoering van wegbeprijzing (al dan niet met onderscheid in tarief naar plaats, tijd en andere factoren) en (fiscale) stimulering van fiets en OV en (fiscale) ontmoediging autogebruik.

Als wordt uitgegaan van 20% besparing op de totale uitgaven van circa € 4 mld. in 2028, dan betekent dit dat de opties zouden moeten optellen tot een bedrag van circa € 800 mln op jaarbasis in 2028. Op dat punt is het relevant om te constateren dat voor veel besparingsopties, die hiervoor onder de verschillende denkrichtingen zijn genoemd, geldt dat ze nog niet tot besparingen zullen of kunnen leiden in 2028, maar pas in de periode erna. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verminderen van aanlegprojecten, omdat een deel van de uitgaven hieraan al juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden is. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor wegbeprijzing, die op de korte termijn eerst voorbereiding, onderzoek en investeringen vraagt en die op de langere termijn (vanaf bijvoorbeeld 2031) pas zou kunnen leiden tot bijvoorbeeld lagere onderhoudskosten vanwege een minder intensief weggebruik.

(denk aan het aantal verkeersdoden en aantal ernstig verkeersgewonden onder fietsers of onder ouderen). Bijvoorbeeld een indicator op het gebied van slimme mobiliteit

Vanwege het voorgaande is daarom ook expliciet gezocht naar maatregelen die al op de termijn van 2028 tot een besparing kunnen leiden (bijvoorbeeld het stopzetten van planning en studies ten behoeve van aanlegprojecten). Voor maatregelen die al in de periode tot en met 2028 een besparing op kunnen leveren, is de besparing *waar mogelijk* gekwantificeerd. Uiteindelijk zijn via de uitgevoerde analyse zes voorbeeldmaatregelen naar voren gekomen die samen tot een besparing in 2028 van circa € 601 mln. op jaarbasis zouden kunnen leiden.² Dat betekent dat in deze beleidsdoorlichting is volstaan met het weergeven van een besparing van circa 15% op de middeleninzet op de termijn van 2028 (en niet van 20%). De overige 5% is niet ingevuld middels besparingsopties, met name omdat de lange termijn (na 2028) in tegenstelling tot de korte termijn (2028) meer ruimte biedt om eventueel te besparen. Dat komt omdat een groot deel van de uitgaven juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden zijn en omdat maatregelen die kunnen leiden tot significante besparing niet van de ene op de andere dag ingevoerd kunnen worden (bijvoorbeeld wegbeprijzing).

We merken op dat de besparingsopties gevolgen hebben voor het doelbereik. Als aanleg wordt verminderd, dan neemt de bereikbaarheid op bepaalde plekken af en neemt het aantal voertuigverliesuren toe (met name bij de huidige fileknelpunten). Als onderhoud en vernieuwing wordt verminderd, dan neemt preventief onderhoud af en curatief onderhoud toe (waardoor er relatief vaker verstoringen zijn en de bereikbaarheid en veiligheid afnemen). Als de investeringen in het veiliger maken van de infrastructuur (bermen, gescheiden wegen voor verschillende soorten weggebruikers, 'vergevingsgezinde' fietsinfrastructuur) worden beperkt, dan zal dat een negatief effect hebben op het behalen van de veiligheidsdoelen (en leiden tot meer doden en gewonden).

Tot slot: voor alle denkrichtingen ter verbetering en besparing geldt dat uiteindelijk aanvullend onderzoek noodzakelijk zal zijn naar de precieze effecten van de opties en naar de kosten die ermee gepaard gaan.

² Zie de laatste tabel in paragraaf 4.2 waarin de maatregelen zijn genoemd, de mogelijke besparing in 2028 is gekwantificeerd en waarin is toegelicht wat de gevolgen zijn van een mogelijke besparing.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting

De aanleiding voor deze beleidsdoorlichting is gelegen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om een beeld te krijgen van de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder het huidige begrotingsartikel 14 (Wegen en Verkeersveiligheid), inclusief de relevante onderdelen van het Mobiliteitsfonds (artikel 12). De beleidsdoorlichting dient als hulpmiddel om na te gaan of en waar het beleid kan worden verbeterd.

Sinds de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022), die de RPE 2018 vervangt, is de beleidsdoorlichting vervangen door een 'periodieke rapportage'. Een beleidsdoorlichting (dan wel periodieke rapportage) is een vier- tot zeven jaarlijkse rapportage over een (beleids)thema waarin de in de rapportageperiode opgedane inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid op dat (beleids)thema worden samengebracht. Hier is de rapportageperiode 2016-2022.

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Dat houdt in dat de beleidsdoorlichting in principe uitgaat van reeds uitgevoerde evaluatieonderzoeken. De resultaten daaruit worden op een rij gezet en worden samengebracht.

Deze beleidsdoorlichting van artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid vindt plaats op basis van de algemene doelstelling die in het begrotingsartikel 14 van het ministerie van IenW in 2022 is geformuleerd: *"Het ministerie van IenW streeft ernaar om weggebruikers zo veilig, snel, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen."*

1.2 Onderzoeksvragen

In de tabel hierna is aangegeven welke onderdelen aan de orde komen in deze beleidsdoorlichting en welke onderzoeksvragen worden beantwoord.

Onderdelen die aan de orde komen	Onderzoeksvragen die worden beantwoord
Omschrijving van de scope van het beleid dat in de periodieke rapportage/beleidsdoorlichting aan de orde komt (en een beschrijving van het deel van het beleid dat buiten de scope valt).	- Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) worden behandeld in de beleidsdoorlichting? - Welk deel van het beleid valt buiten de scope van deze periodieke rapportage?
Beschrijving van de wijze waarop de onafhankelijkheid van de periodieke rapportage is geborgd.	Hoe is de onafhankelijkheid van deze periodieke rapportage geborgd?
Overzicht van de relevante uitgaven op de rijksbegroting en, indien van toepassing, een indicatie van de financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij.	Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?
Beschrijving van de doelen en doelstellingen van het beleid	Wat zijn de doelen van het beleid?
Beschrijving van de indicatoren en streefwaarden die op het niveau van de Rijksbegroting en/of Mobiliteitsfonds worden gebruikt	Welke indicatoren en streefwaarden niveau van de Rijksbegroting en/of Mobiliteitsfonds worden gebruikt?

Beschrijving van ingezette instrumenten en de gehanteerde beleidstheorie	- Welke instrumenten zijn ingezet om de beleidsdoelen te halen? - Wat is de gehanteerde beleidstheorie?
Overzicht van het uitgevoerde evaluatieonderzoek naar (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid waarmee invulling is gegeven aan de inzichtbehoefte.	Welke evaluaties zijn uitgevoerd naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van (onderdelen van) het beleid in de periode 2016-2022?
Overzicht van de uit individuele evaluaties verkregen inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven.	Welke inzichten over doeltreffendheid en doelmatigheid volgen uit de individuele evaluaties?
Belangrijkste resterende kennis- en inzichtlacunes met het oog op verdere verbetering in het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het (beleids)thema.	- Welke beleidsonderdelen zijn niet geëvalueerd in de periode 2016-2022? Wat zijn de belangrijkste kennis- en inzichtlacunes? - Welke onderdelen zijn wel geëvalueerd, maar zonder dat dit goed inzicht bood in doeltreffendheid en/of doelmatigheid?
Beoordeling van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven.	- Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? - Welke conclusies kunnen worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten en uitgaven binnen artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid (inclusief de instrumenten en uitgaven onder artikel 12 Mobiliteitsfonds)?
Lessen en denkrichtingen voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarbij worden mogelijkheden beschreven voor het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Ook wordt ten minste één doelmatige optie geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd. ³	- Wat zijn op grond van deze beleidsdoorlichting de lessen en denkrichtingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen? - Wat zijn denkrichtingen in het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (20% van de middelen) en wat zijn op hoofdlijnen de gevolgen ervan?

Tabel 2. Overzicht van onderdelen die in deze beleidsdoorlichting aan de orde komen en onderzoeksvragen die worden beantwoord.

Bij de beantwoording van de vragen worden de volgende definities voor doeltreffendheid en doelmatigheid gehanteerd:

- Doeltreffendheid van beleid:* de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten;
- Doelmatigheid van beleid:* de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

1.3 Scope beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting betreft een onderzoek naar het gevoerde beleid in het kader van de algemene beleidsdoelstelling van artikel 14 (Hoofdstuk XII op de begroting) aangaande Wegen en Verkeersveiligheid: *“Het ministerie van IenW streeft ernaar om weggebruikers zo veilig, snel, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen.”*

In scope: 2016-2022

Het doel is om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de uitgaven in de periode 2016-2022.

³ Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing.

In scope: artikel 14 Rijksbegroting én artikel 12 Mobiliteitsfonds

De uitgaven die in scope zijn bij deze beleidsdoorlichting betreffen niet alleen de uitgaven onder artikel 14 van de Rijksbegroting, maar ook een deel van de uitgaven onder artikel 12 Mobiliteitsfonds (voorheen: Infrastructuurfonds). Op artikel 12 van het Mobiliteitsfonds worden namelijk uitgaven op het gebied van Rijkswegen verantwoord, zoals uitgaven die Rijkswaterstaat doet aan (1) Aanleg, aan (2) Onderhoud en vernieuwing en (3) Verkeersmanagement. Deze uitgaven zijn direct gerelateerd aan de beleidsdoelen en -instrumenten zoals beschreven in artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid en vormen daarmee onderdeel van de scope van de beleidsdoorlichting.

Out of scope: artikel 17 Mobiliteitsfonds

Artikel 17 van het Mobiliteitsfonds, namelijk 'Megaprojecten Verkeer en Vervoer', is geen onderdeel van de scope van deze beleidsdoorlichting.⁴ Dit is reeds aan de Tweede Kamer gemeld op 21 oktober 2022 in de brief waarin de onderhavige beleidsdoorlichting is aangekondigd.⁵ Als toelichting aan de Kamer is gemeld dat het programma Zuidasdok meerdere modaliteiten betreft met beleidsdoelstellingen uit verschillende begrotingsartikelen waardoor een evaluatie uitsluitend vanuit het perspectief van artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid mogelijk een vertekend beeld zou opleveren. Ook is destijds aan Kamer gemeld dat de Kamer separaat zal worden geïnformeerd over de stand van zaken van het programma Zuidasdok. Onder meer op 31 december 2023 en 16 mei 2024 is de Kamer geïnformeerd over de laatste stand van zaken van het programma Zuidasdok.⁶

Out of scope: 'Lucht en Geluid' en 'duurzame mobiliteit'

Ook is ervoor gekozen om de volgende onderwerpen niet mee te nemen in de onderhavige beleidsdoorlichting:⁷

- Lucht en Geluid
- Duurzame Mobiliteit

Voor het onderwerp Geluid geldt dat er in 2023 reeds een beleidsdoorlichting over is verschenen, die conform wens van de Kamer integraal is opgepakt.⁸ De beleidsdoorlichting richtte zich op onderdeel Geluid van artikel 20 én op artikel 14 en 16 (inclusief Infrastructuurfonds) voor zover die betrekking hebben op Geluid. Voor het onderwerp Lucht geldt dat de Kamer in 2019 reeds een beleidsdoorlichting over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht heeft ontvangen.⁹

Voor het onderwerp Duurzame Mobiliteit geldt dat de uitgaven de afgelopen jaren flink zijn toegenomen als gevolg van het nationale Klimaatakkoord. Deze middelen zijn echter niet alleen afkomstig uit begrotingsartikel 14, waardoor er een versnipperd beeld dreigt te ontstaan over de doelmatigheid en doeltreffendheid als alleen wordt geëvalueerd op basis van dit begrotingsartikel.¹⁰ Bovendien geeft het ministerie van IenW aan dat in 2023 reeds is gestart met een syntheseonderzoek waarin onderzoek wordt gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het klimaat(mitigatie)beleid gericht op het doel van 2030.¹¹

Om voor de lezer zo transparant mogelijk te maken welke uitgaven in artikel 14 Rijksbegroting en artikel 12 Mobiliteitsfonds buiten de scope van deze beleidsdoorlichting vallen, zijn de uitgaven telkens wél vermeld bij de thema's 1 tot en met 6 in de hoofdstukken 5 tot en met 10. Deze uitgaven zijn in het betreffende overzicht

⁴ Onder artikel 17 vallen de megaprojecten Verkeer en Vervoer (zoals HSL-Zuid, Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Programma ERTMS, Zuidasdok en Programma Hoogfrequent Spoorvervoer). Voor deze beleidsdoorlichting die gericht is op wegen en verkeersveiligheid (en niet op OV of havens) zouden alleen de uitgaven in het kader van het megaproject Zuidasdok relevant kunnen zijn.

⁵ Zie: IenW (2022). Kamerbrief over aankondiging beleidsdoorlichting HXII art. 14 Wegen en Verkeersveiligheid.

⁶ Zie Halfjaarrapportages Zuidasdok 2023 (eerste halfjaarrapportage en tweede halfjaarrapportage).

⁷ Zie: IenW (2022). Kamerbrief over aankondiging beleidsdoorlichting HXII art. 14 Wegen en Verkeersveiligheid.

⁸ Zie: KWINK groep (2023): Beleidsdoorlichting geluid.

⁹ SEO & Arcadis (2019): Beleidsdoorlichting Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

¹⁰ Zie: IenW (2022). Kamerbrief over aankondiging beleidsdoorlichting HXII art. 14 Wegen en Verkeersveiligheid.

¹¹ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-df5444567e37b169ef9634b8b0dfb2428eb4c1d4/pdf>.

weergegeven met een rode achtergrond. Onder de uitgaventabellen in de themahoofdstukken wordt bovendien per instrument toegelicht waarom deze buiten de scope van deze beleidsdoorlichting valt. Tot slot wordt opgemerkt dat de uitgaven onder het thema ‘Slimme mobiliteit’ (thema 6) grotendeels buiten scope zijn. Naast enkele opdrachten en bijdragen aan medeoverheden, betreffen alle subsidies en de bijdragen aan agentschappen, zbo’s/rwt’s en internationale organisaties binnen dit thema uitgaven aan duurzame mobiliteit.

1.4 Aanpak, verantwoording en totstandkoming

De uitvoering van deze beleidsdoorlichting kende vier fasen.

In **fase 1** zijn de te onderscheiden thema’s binnen het beleid geïdentificeerd (zie de zes thema’s die in paragraaf 2.2 worden beschreven) en is op grond van de documentatie per thema een eerste overzicht gemaakt met: (1) de beleidsdoelen op dat thema, (2) de indicatoren/streefwaarden/kengetallen op dat thema, (3) de ingezette instrumenten, de bijbehorende beleidstheorie en de uitgaven op dat thema en tot slot: (4) welke studies en evaluaties zijn uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten/uitgaven. Om in kaart te brengen welke studies en evaluaties zijn uitgevoerd, is een analyse gemaakt van de vele (aangereikte) documenten zoals uiteraard de Rijksbegrotingen, Rijksjaarverslagen en de begrotingen en jaarverslagen van het Infrastructuurfonds/ Mobiliteitsfonds. Dit is aangevuld met informatie en documenten die zijn verschaft in gesprekken met diverse (beleids)medewerkers. Deze overzichten zijn vervolgens voor een check op compleetheid voorgelegd aan deze (beleids)medewerkers.

In **fase 2** zijn alle studies en evaluaties die zijn uitgevoerd en die betrekking hebben op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven en het beleid in de periode 2016-2022 geanalyseerd en samengevat. Er heeft bij beleidsmedewerkers een check plaatsgevonden op de compleetheid van het overzicht van evaluaties en studies. Op basis van die studies en evaluaties is voor elk van de zes thema’s onderzocht welk beeld daaruit naar voren komt van de doeltreffendheid en doelmatigheid op dat thema en welk beeld daaruit naar voren komt als het gaat om de beschikbaarheid van evaluaties (en het eventueel ontbreken ervan). Daarbij is rekening gehouden met de gedegenheid en hardheid van de conclusies uit de verschillende studies en evaluatierapporten op grond van de effectladder (waarmee studies en evaluatie kunnen worden ingedeeld in vijf klassen). De resultaten van fase 1 en fase 2 zijn gerapporteerd in de themahoofdstukken 5 tot en met 10. De samenvattingen van de evaluaties en studies zijn opgenomen in bijlage 1, ten einde de rapportage beknopt te houden én omdat sommige evaluaties en studies betrekking hebben op meer dan één thema. Aan het begin van bijlage 1 is dat ook in tabelvorm aangegeven.

In **fase 3** is het totaalbeeld geconstrueerd van de beschikbaarheid van de evaluaties, van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en van de opzet van de begroting en verantwoording en van de beleidsdoelstellingen en indicatoren. Het resultaat van deze fase is beschreven in hoofdstuk 3 en voor zover het de afzonderlijke thema’s betreft: in de hoofdstukken 5 tot en met 10.

Waar de fasen 1 tot en met 3 gericht waren op het ‘terugkijken’, was **fase 4** gericht op het ‘vooruitkijken’. In die vierde fase zijn aan de hand van een drietal routes denkrichtingen ontwikkeld voor verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dan wel voor het besparen op het beleid (een verplicht onderdeel van een beleidsdoorlichting). De aanpak die is gehanteerd bij het vooruitkijken is in de eerste paragraaf van hoofdstuk 4 uitgebreid beschreven en behelst op hoofdlijnen: (1) gebruikmaking van impliciete en expliciete aanbevelingen en verbeterpotentieel uit evaluatierapporten, (2) raadpleging van het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Financiën, KiM, PBL en SWOV in dialoogsessies en (3) analyse van de geschetste beleidsopties uit de vorige beleidsdoorlichting (die mogelijk nog steeds verbeter- of besparingspotentieel bevatten).

De uitvoering van het onderzoek is begeleid door een **werkgroep** met deelnemers vanuit het ministerie van IenW en vanuit Rijkswaterstaat. De werkgroep is vijf keer bijeengekomen gedurende de uitvoering van de beleidsdoorlichting.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een **begeleidingscommissie** ingericht waarin vertegenwoordigers van het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat, het ministerie van Financiën en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) hebben deelgenomen. De begeleidingscommissie is vijf keer bijeengekomen gedurende de uitvoering van de beleidsdoorlichting.

Daarnaast heeft het ministerie van IenW een zogenaamd ‘**onafhankelijk deskundige**’ aangewezen conform de RPE 2022 in de persoon van dhr. prof. dr. Carl Koopmans. Volgens de definitie van de RPE 2022 is dat ‘een methodologisch en beleidsinhoudelijk deskundige die geen verantwoordelijkheid draagt voor het te onderzoeken beleid en geen significante rol heeft gespeeld bij het evaluatieonderzoek dat ten grondslag ligt aan de periodieke rapportage’. De deskundige dient een onafhankelijk oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek te geven. Het oordeel van de onafhankelijke deskundige over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van de beleidsdoorlichting (ook wel ‘periodieke rapportage’ in het nieuwe jargon van de RPE 2022) wordt als apart herkenbaar onderdeel met de beleidsdoorlichting meegezonden aan de Tweede Kamer.¹²

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een algemene beschrijving van het beleid in vogelvlucht. De algemene doelstelling van het beleid wordt toegelicht, net als de zes thema’s die kunnen worden onderscheiden als onderdelen van het beleid en de reconstructie van de uitgaven aan het beleid.

In hoofdstuk 3 zijn de belangrijkste conclusies opgenomen. In dat hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de beschikbaarheid van evaluaties, vervolgens op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (op de zes thema’s en in zijn totaliteit), daarna volgen bevindingen over de opzet van de begroting en verantwoording en tot slot volgen bevindingen over de geformuleerde beleidsdoelstellingen en gehanteerde indicatorenset.

In hoofdstuk 4 wordt vooruitgekeken. In dat hoofdstuk zijn zes denkrichtingen uitgewerkt voor verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dan wel voor het besparen op het beleid. Het schetsen van opties die leiden tot besparing is een verplicht onderdeel van een beleidsdoorlichting conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

In de hoofdstukken 5 tot en met 10 volgen zogenaamde themahoofdstukken. Per thema wordt een beschrijving gegeven van (1) de beleidsdoelen op dat thema, (2) de indicatoren/streefwaarden/kengetallen op dat thema, (3) de instrumenten en uitgaven op dat thema, (4) welke studies en evaluaties zijn uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten/uitgaven, (5) de mate waarin evaluaties beschikbaar zijn gebleken en de inzichtbehoefte is vervuld en (6) de mate waarin het beleid en de uitgaven doeltreffend en doelmatig zijn gebleken op grond van de uitgevoerde evaluaties en studies.

In bijlage 1 zijn samenvattingen opgenomen van de studies en evaluaties die een beeld geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het bestudeerde beleid.

¹² Zie: Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (ook wel: RPE 2022).

2. Beschrijving beleid en uitgaven in vogelvlucht

2.1 Algemene doel(en) van het beleid

Het ministerie van IenW streeft ernaar om *‘weggebruikers zo veilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen’*. Dat is de algemene beleidsdoelstelling.

Om die doelstelling te bereiken worden verschillende instrumenten ingezet zoals regelgeving, investeringen, programma's, campagnes en toezicht. Het ministerie van IenW geeft aan een hoofdwegennet te ontwikkelen (en te beheren en te benutten) dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Daarbij zijn verkeersveiligheid, oog voor nieuwe ontwikkelingen en duurzaamheid van belang. Daarnaast wordt ingezet op een landelijke afname van het aantal verkeersslachtoffers. Om deze doelen te bereiken werkt het ministerie van IenW samen met medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Deze algemene doelstelling laat onverlet dat er in de Rijksbegroting en de begroting Mobiliteitsfonds bij sommige thema's die onderdeel zijn van deze beleidsdoorlichting soms ook specifieke doelstellingen zijn opgenomen. Vanaf 2022 is in het jaarverslag bijvoorbeeld een specifiek beleidsdoel opgenomen voor verkeersveiligheid (thema 5). Dat doel luidt: Permanente verbetering van de verkeersveiligheid op de weg, vanuit een integrale visie op voertuig, gedrag en infrastructuur.

Bij de afzonderlijke zes thema's die in de hoofdstukken 5 tot en met 10 worden omschreven zijn deze specifieke thematische doelstellingen vermeld (als ze er zijn). Soms worden die specifieke doelstellingen in de Rijksbegroting 'operationele doelstellingen' genoemd.

Tot slot nog twee aanvullende opmerkingen over de doelen van het beleid.

Ten eerste: Deze doorlichting heeft betrekking op de periode 2016-2022. De beleidsdoelstellingen hebben zich gedurende deze periode ontwikkeld. Ze zijn veranderd en soms concreter geworden. In de themahoofdstukken worden veranderingen in de doelstellingen vermeld en beschreven (als onderdeel van de beleidstheorie). In paragraaf 3.4 is voorts een overzicht gegeven van de doelstellingen zoals ze vermeld zijn in de laatste Rijksbegroting (die bij Prinsjesdag 2023 is gepresenteerd). Dat geeft het meest actuele overzicht van de huidige beleidsdoelstellingen.

Ten tweede: Soms zijn er ook belangrijke beleidsdoelstellingen die in andere documenten dan de Rijksbegroting en/of het Mobiliteitsfonds zijn beschreven. Als we verkeersveiligheid als voorbeeld nemen: specifieke doelstellingen zijn te vinden in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) en in de aangenomen Motie Geurts. Deze doelstellingen zijn in dat geval ook beschreven in de themahoofdstukken.

2.2 Thema's binnen de doorlichting

In deze beleidsdoorlichting worden zes thema's onderscheiden conform de thema's in de Rijksbegroting (artikel 14) en het Mobiliteitsfonds (artikel 12):

1. Aanleg
2. Onderhoud en vernieuwing
3. Verkeersmanagement
4. Netwerk
5. Verkeersveiligheid
6. Slimme mobiliteit

Waarom deze zes thema's?

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de uitgaven onder artikel 14 (Wegen en Verkeersveiligheid) van de Rijksbegroting én de uitgaven vanuit het Mobiliteitsfonds (voorheen Infrastructuurfonds) artikel 12.

De uitgaven onder artikel 12 Mobiliteitsfonds zijn vele malen groter dan de uitgaven onder artikel 14 Rijksbegroting. Daarom zijn de thema's uit het Mobiliteitsfonds als eerste genoemd in de opsomming hierboven (thema's 1-3), en pas dan de thema's die die betrekking hebben op de uitgaven uit de Rijksbegroting artikel 14 (thema's 4-6).

Als wordt gekeken naar de indeling van het **Mobiliteitsfonds artikel 12** dan volgt daaruit dat het logisch is om drie thema's te hanteren: (1) Aanleg, (2) Onderhoud en vernieuwing en (3) Verkeersmanagement (ook wel exploitatie genoemd, met de kanttekening dat een deel van de uitgaven aan Verkeersmanagement bij Onderhoud en vernieuwing zijn ondergebracht). Dat is overigens in lijn met de vorige beleidsdoorlichting van artikel 14 Rijksbegroting, die in 2017 naar de Tweede Kamer is gezonden.¹³ Een paar aanvullende opmerkingen over de gehanteerde indeling:

- Ten eerste dient te worden opgemerkt dat in deze beleidsdoorlichting, net als in de vorige, de zogenaamde 'geïntegreerde contractvormen' ofwel 'PPS' ofwel 'DBFM-contractvormen' zijn ondergebracht bij Aanleg. Dat laat onverlet dat de uitgaven op dit punt niet alleen worden besteed aan aanleg door een aannemer, maar ook worden besteed aan onderhoud en exploitatie van de aangelegde infrastructuur door deze aannemer.
- In deze beleidsdoorlichting wordt voor thema 2 de term 'Onderhoud en vernieuwing' gehanteerd en niet de term 'Instandhouding' of de term 'Beheer en onderhoud'. Onderhoud en vernieuwing is de meest actuele terminologie.

Voor **artikel 14 Rijksbegroting** geldt dat er in de begroting inmiddels drie subonderdelen worden onderscheiden: (1) Netwerk, (2) Verkeersveiligheid en (3) Slimme en duurzame mobiliteit. Dat zijn dan ook de thema's 4-6 die wij onderscheiden. Een aanvullende opmerking over de gehanteerde indeling:

- Voor het thema 'slimme mobiliteit' dat in deze beleidsdoorlichting wordt gehanteerd, geldt dat dit thema in de Rijksbegroting 'slimme en duurzame mobiliteit' heet. In deze beleidsdoorlichting wordt bewust de naam 'slimme mobiliteit' gehanteerd, omdat duurzame mobiliteit buiten de scope van deze beleidsdoorlichting valt. Overigens wordt het thema 'slimme en duurzame mobiliteit' pas sinds 2020 gehanteerd in de Rijksbegroting, met name om de gegroeide middeleninzet op duurzaamheid te clusteren. Als gevolg daarvan zijn met name enkele instrumenten die tot en met 2019 waren

¹³ Zie AEF (2017). Beleidsdoorlichting HXII artikel 14: Wegen en Verkeersveiligheid.

ondergebracht bij het thema Netwerk 'overgegaan' naar het thema 'Slimme en duurzame mobiliteit'. De uitgaven aan deze instrumenten komen dus terug bij twee themahoofdstukken.

2.3 Reconstructie uitgaven op hoofdlijnen

Door de onderzoekers zijn diverse inspanningen verricht om de uitgaven te reconstrueren en om te bepalen welke uitgaven, op grond van de door de opdrachtgever meegegeven scope, binnen en buiten de scope van de beleidsdoorlichting vallen. Daarvoor was het nodig een goed beeld te krijgen van de uitgavenposten en van de inhoudelijke focus van die posten. Bijvoorbeeld of een bepaalde uitgavepost duurzaamheid betreft en dus 'out of scope' is of dat de uitgave geen duurzaamheid betreft en dus 'in scope' is.

Om een goed beeld te krijgen van de uitgaven zijn op grond van de Rijksbegrotingen en Rijksjaarverslagen en begrotingen en verslagen van Infrastructuurfonds/Mobiliteitsfonds alle uitgaven in beeld gebracht voor de periode 2016-2022. Echter, omdat regelmatig de namen van begrotingsposten veranderen of begrotingsposten worden samengevoegd (onder een nieuwe naam) of begrotingsposten worden verschoven van het ene thema naar het andere thema (bijvoorbeeld van het thema Netwerk naar het thema Slimme mobiliteit) vergde het maken van een goede reconstructie diverse gesprekken met zowel inhoudelijk beleidsmedewerkers als met FEZ/UDAC (financiële expertise). Dit was immers niet altijd goed te herleiden uit openbare bronnen.

De totale uitgaven op het beleidsthema Wegen en Verkeersveiligheid (zowel artikel 14 Rijksbegroting als artikel 12 Mobiliteitsfonds) zien er als volgt uit:

Art. 12 Mobiliteitsfonds	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale uitgaven (bedragen x € 1.000)	2.089.020	2.231.569	2.472.330	2.400.171	2.791.219	2.952.254	3.176.794
Aanleg (incl. geïntegreerde contractvormen/pps) (thema 1)	861.864	1.068.657	1.163.859	1.096.077	1.268.122	1.368.132	1.134.523
Onderhoud en Vernieuwing (thema 2)	636.513	595.154	717.007	638.953	827.129	844.645	1.188.303
Verkeersmanagement (exploitatie) (thema 3)	10.502	4.498	3.736	3.812	4.109	4.589	9.298
Netwerkgebonden kosten (vnl. apparaatskosten)	580.141	563.260	587.728	661.329	691.859	734.888	844.670
Totale ontvangsten (bedragen x € 1.000)	71.523	150.898	110.467	115.453	92.137	130.876	21.433
Ontvangsten	71.523	150.898	110.467	115.453	92.137	130.876	21.433

Art. 14 Wegen en Verkeersveiligheid	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale uitgaven (bedragen x € 1.000)	34.635	46.179	46.558	98.715	190.983	236.170	256.264
Netwerk (thema 4)	15.367	30.705	30.370	79.949	131.707	59.438	36.333
Verkeersveiligheid (thema 5)	19.268	15.474	16.188	18.766	25.089	51.575	20.053
Slimme en Duurzame mobiliteit (thema 6)					34.187	125.157	199.878
Totale ontvangsten (bedragen x € 1.000)	3.149	5.279	3.658	4.041	5.012	2.672	3.157
Ontvangsten	3.149	5.279	3.658	4.041	5.012	2.672	3.157

Tabel 3. Overzicht van totale uitgaven op het beleidsthema Wegen en Verkeersveiligheid (zowel artikel 14 Rijksbegroting als artikel 12 Mobiliteitsfonds).

In dit totaaloverzicht is te zien wat per thema de omvang van de uitgaven is in de periode 2016-2022. Daaruit blijkt dat de uitgaven onder artikel 12 Mobiliteitsfonds vele malen groter zijn dan die onder artikel 14.

Naast de uitgaven per thema zijn in de voorgaande tabel ook de ontvangsten vermeld. Met betrekking tot de ontvangsten bij artikel 14 Rijksbegroting moet worden opgemerkt dat die 'out of scope' zijn, want dat zijn ontvangsten in het kader van duurzaamheidsprogramma's. De ontvangsten bij artikel 12 Mobiliteitsfonds zijn wel 'in scope': het betreft cofinanciering door regio's/medeoverheden (die bijvoorbeeld meebetalen aan de aanleg van een weg).

Daarnaast zijn de apparaatskosten ten aanzien van artikel 12 Mobiliteitsfonds in deze tabel weergegeven. Dat betreft met name de personeelskosten van de circa 10.000 medewerkers van het agentschap Rijkswaterstaat. Deze vallen in principe binnen de scope van de doorlichting (voor zover dit geen apparaatskosten zijn die worden ingezet op de doelstelling duurzaamheid).

In de themahoofdstukken (de hoofdstukken 5-10) zal telkens in de vierde paragraaf de uitgaven op dat specifieke thema gedetailleerd worden weergegeven. Echter, om de lezer een goed en gedetailleerd totaaloverzicht te geven wordt verderop in deze paragraaf reeds een totaaloverzicht gegeven. Dit totaaloverzicht bevat dezelfde gedetailleerde uitgaveninformatie die ook in de themahoofdstukken aan de orde komt.

De eerste tabel hierna bevat het gedetailleerde overzicht van de uitgaven onder Mobiliteitsfonds artikel 12 (thema 1-3). Daarna volgt op de volgende pagina het gedetailleerde overzicht van de uitgaven onder artikel 14 Rijksbegroting (thema 4-6). Hierna volgt eerst nog een toelichting op de gebruikte kleuren in de tabellen:

- Groene arcering betekent dat de uitgavepost binnen de scope van de beleidsdoorlichting valt.
- Rode arcering betekent dat de uitgavepost buiten de scope van de beleidsdoorlichting valt. Dat komt in bijna alle gevallen omdat het bij die posten gaat om duurzaamheidsuitgaven (en die zijn buiten scope). In een enkel geval gaat het om investeringen in geluid of in luchtkwaliteit (ook buiten scope).
- Voor de blauw gearceerde velden geldt dat die informatie niet op dat gedetailleerde niveau in de jaarverslagen van de Rijksbegroting en Mobiliteitsfonds is opgenomen. FEZ/UDAC heeft die informatie op verzoek van KWINK groep opgezocht en verstrekt. Ten aanzien van 'Onderhoud en vernieuwing' heeft KWINK groep om die informatie en uitsplitsing verzocht omdat het gaat om relatief hoge bedragen, waarvan KWINK veronderstelde dat er een uitsplitsing zou moeten bestaan die een beter inzicht geeft in wat voor soort uitgaven er zijn gedaan (bij Onderhoud en vernieuwing). Ten aanzien van Aanleg was KWINK groep reeds bekend welke uitsplitsing daaronder werd gehanteerd, en is FEZ/UDAC gevraagd de blauwe cellen in te vullen. FEZ/UDAC heeft de cijfers aangeleverd en heeft ook aangegeven dat sommige cijfers moeilijk te herleiden waren uit de budgetstructuur.

Onder de tabellen volgt nog een belangrijke toelichting met betrekking tot een aantal uitgaveposten.

Art. 12 Mobiliteitsfonds	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12. Totale uitgaven (bedragen x € 1.000)	2.089.020	2.231.569	2.472.330	2.400.171	2.791.219	2.952.254	3.176.794
VERKEERSMANAGEMENT (THEMA 3) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12.01 Exploitatie (bijdrage aan agentschap RWS)	10.502	4.498	3.736	3.812	4.109	4.589	9.298
ONDERHOUD EN VERNIEUWING (THEMA 2) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12.02 Beheer, onderhoud en vervanging	636.513	595.154	717.007	638.953	827.129	844.645	1.188.303
12.02.01 Beheer en onderhoud (bijdrage aan agentschap RWS)	512.618	543.124	669.477	577.089	700.022	693.767	1.021.510
Projecten RWS Beheer en Onderhoud Hoofdwegen	512.618	543.124	638.014	566.528	689.286	681.331	972.292
Projecten Schaderijden	-	-	31.463	10.561	10.736	10.989	44.691
12.02.04 Vervanging / Vernieuwing	123.895	52.030	47.530	61.864	127.107	150.878	166.793
GVO Stalen Kunstwerken	33.589	13.750	4.566	802	576	-	-
GVO Vervangen en Renoveren	90.306	38.280	40.989	58.357	125.672	147.864	164.166
Brandwerendheid Tunnels	-	-	1.975	2.705	859	547	191
Intelligent Wegkantsysteem	-	-	-	-	-	2.467	2.436
AANLEG (THEMA 1) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12.03 Aanleg	528.355	429.918	558.823	551.171	649.940	634.468	594.319
12.03.01 Aanleg / Realisatie	475.612	415.269	537.107	509.012	499.097	517.371	414.178
Waarvan bijdrage aan agentschap RWS	36.012	30.750	32.508	15.399	19.411	58.841	25.075
Nationale projecten	-	-	-	-	-	-	-
Kleine projecten / Afronding projecten	496	674	5.452	1.192	1.595	1.575	3.857
Programma 130 km / Programma Snelheidsaanpassing	3.559	709	649	254	13.372	1.721	1.383
Programma aansluitingen	1.163	4.689	10.896	32.489	26.223	13.492	884
Quick Wins Wegen	36	9	-	131	958	42	13
ZSM 1+2 (spoedwet wegverbreding)	8.636	2.443	1.111	629	594	721	(484)
Regionale aanlegprojecten	-	-	-	-	-	-	-
Alle aanlegprojecten	425.710	375.969	486.491	458.918	436.944	440.979	383.450
Overige maatregelen	-	-	-	-	-	-	-
Fileaanpak	-	26	1.420	12.214	18.911	19.265	6.886
Maatregelpakket Meer veilig	10.179	10.296	10.453	-	500	39.576	18.189
Maatregelpakket Verzorgingsplaatsen	10.179	-	-	-	-	-	-
Meer Kwaliteit Leefomgeving (MIPO)	15.654	20.454	20.635	3.185	-	-	-
12.03.02 Planning en studies	52.743	14.649	21.716	42.159	150.843	117.097	180.141
Waarvan bijdrage aan agentschap RWS	10.016	10.301	17.670	18.013	24.470	25.738	45.774
Nationale projecten	-	-	-	-	-	-	-
Geluidsaneringprogramma – weg	-	25	-	-	14	(14)	-
Kosten voorbereiding tol	-	-	-	-	-	1.501	23.194
Tolreservering Blankenburgverbinding en VIA 5	346	521	330	29	42	-	-
Vervolgprogramma Meer Veilig	-	-	-	15.469	-	1.632	2.071
Voorbereiding vrachtheffing	-	-	-	4.199	9.154	6.847	12.659
Impuls Strategisch plan Verkeersveiligheid	-	-	-	-	84.466	52.093	62.853
Bijdrage aan agentschap t.b.v. externe kosten planuitwerkingen	13.950	10.301	17.670	18.013	24.470	25.738	45.774
Regionale aanlegprojecten	-	-	-	-	-	-	-
Alle aanlegprojecten	38.447	3.802	3.716	4.449	32.697	29.300	33.590
12.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	333.509	638.739	605.036	544.906	618.182	733.664	540.204
12.09 Ontvangsten	71.523	150.898	110.467	115.453	92.137	130.876	21.433
NETWERKGEBONDEN KOSTEN HWN (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12.06 Netwerkgebonden kosten HWN	580.141	563.260	587.728	661.329	691.859	734.888	844.670
12.06.01 Apparaatskosten RWS (bijdrage aan agentschap RWS)	459.269	454.675	459.254	492.731	525.087	560.583	584.178
12.06.02 Overige netwerkgebonden kosten	120.872	108.585	128.474	168.598	166.772	174.305	260.492
Waarvan bijdrage aan agentschap RWS	105.072	94.385	122.474	159.998	158.172	165.705	251.992

Tabel 4. Overzicht van totale uitgaven op het beleidsthema Wegen en Verkeersveiligheid (artikel 12 Mobiliteitsfonds).

Art. 14 Wegen en Verkeersveiligheid							
14. Totale uitgaven (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	34.635	46.179	46.558	98.715	190.983	236.170	256.264
NETWERK (THEMA 4) (bedragen x € 1.000)							
14.01. Netwerk (totaal)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	15.367	30.705	30.370	79.949	131.707	59.438	36.333
1.1. Opdrachten	11.025	24.066	18.271	24.500	27.088	5.878	8.534
Smart Mobility				1.116	1.743	1.390	
Voertuigen en Digitale Infrastructuur							3.032
Wegverkeersbeleid	2.754	3.324	3.994	2.151	2.108	3.530	4.345
Beter Benutten	7.245	20.106	12.731	12.634	11.020	35	
Duurzame Mobiliteit			699	5.444	5.377	-3	
Verkeersemisies				1.760	1.220		
Elektrisch vervoer				501	1.744		
Duurzame Logistiek					3.121		
Overige opdrachten	1.026	636	847	894	755	926	1.157
1.2. Subsidies	1.126	1.077	1.328	17.748	18.026		
Subsidie Duurzame Mobiliteit				15.982	16.587		
Overige subsidies	1.126	1.077	1.328	1.766	1.439		
1.3. Bijdrage aan agentschappen	3.216	5.562	7.217	19.041	22.238	9.791	8.537
Bijdrage aan agentschap RWS	3.216	5.562	7.217	11.025	11.241	9.352	8.120
Bijdrage aan agentschap RVO				4.313	6.966		
Bijdrage aan agentschap NEa				3.703	3.601		
Overige bijdragen aan agentschappen					430	439	417
1.4. Bijdrage aan ZBO's/RWT's					294	669	3.782
1.5. Bijdrage aan internationale organisaties				200	745	500	
1.6. Bijdrage aan medeoverheden			3.554	18.460	63.316	42.600	15.480
Bijdrage BES-eilanden			3.554	15.285	13.500	11.038	9.820
Bijdrage regio MIRT					21.178	31.562	5.660
Bijdrage Duurzame Mobiliteit				3175	28.638		
VERKEERSVEILIGHEID (THEMA 5) (bedragen x € 1.000)							
14.02 Verkeersveiligheid (totaal)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	19.268	15.474	16.188	18.766	25.089	51.575	20.053
2.1. Opdrachten	7.598	5.251	4.686	5.181	5.506	6.629	5.298
Verkeersveiligheid	7.598	5.251	4.686	5.181	5.506	6.629	5.298
2.2. Subsidies	8.063	8.181	8.663	9.145	9.697	10.404	10.847
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV)	3.781	3.878	3.952	4.186	4.034	4.121	4.243
Veilig Verkeer Nederland (VVN)	3.660	3.523	3.936	3.849	3.868	3.844	3.948
Team Alert	399	750	750	750	1.002	1.029	
Overige subsidies	223	30	25	360	793	1.410	2.656
2.3. Bijdragen aan agentschappen	585	596	595	669	831	879	755
Bijdrage aan Agentschap RWS	585	596	595	669	831	879	755
2.4. Bijdrage aan ZBO's/RWT's	2.992	1.416	2.214	3.741	9.025	33.633	3.123
Bijdrage aan CBR	2.992	1.416	2.214	2.396	7.320	32.058	2.500
Bijdrage aan RDW				1.345	1.677	1.575	
Overige bijdragen aan ZBO's/RWT's					28		623
2.5. Bijdragen aan internationale organisaties	30	30	30	30	30	30	30
Euro NCAP	30	30	30	30	30	30	30
SLIMME MOBILITEIT (THEMA 6) (bedragen x € 1.000)							
14.03 Slimme en Duurzame Mobiliteit (totaal)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
					34.187	125.157	199.878
3.1. Opdrachten					71	23.694	25.093
Duurzame energiedragers in mobiliteit							818
Innovatie en Intelligente Transportsystemen							8.217
Duurzame logistiek						6.079	7.719
Programma Vergroening Reisgedrag							1.371
Programma Mobiliteit en Gebieden							462
Verkeersemisies							58
Programma duurzame mobiliteit						6.247	
Beter Benutten					71	9.278	
Elektrisch vervoer						1.820	
Overige opdrachten						270	6.448
3.2. Subsidies					11.809	51.722	131.753
Bronmaatregelen stikstof							28.286
Elektrisch vervoer subsidie					11.809	26.620	79.464
Duurzame mobiliteit subsidie						23.693	22.555
Wandel en Fiets							630
Overige subsidies innovatie						1.409	818
3.3. Bijdrage aan agentschappen						17.251	21.096
Bijdrage aan agentschap Nea						3.905	4.705
Bijdrage aan agentschap RWS						2.994	3.446
Bijdrage aan agentschap RVO						10.352	
Overige bijdragen aan agentschappen							12.945
3.4. Bijdrage aan ZBO's/RWT's						1.016	1.576
3.5. Bijdrage aan (inter)nationale organisaties						954	40
3.6. Bijdragen aan medeoverheden					22.307	30.520	20.320
Duurzame mobiliteit						6.030	5.547
Mobiliteit en Gebieden					22.307	24.490	14.773
Ontvangsten (bedragen x € 1.000)							
14.04 Ontvangsten	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	3.149	5.279	3.658	4.041	5.012	2.672	3.157

Tabel 5. Overzicht van totale uitgaven op het beleidsthema Wegen en Verkeersveiligheid (artikel 14 Rijksbegroting).

Bij het interpreteren van de voorgaande 'uitgaven' zijn de volgende punten hierna van belang:

- Wij hebben de uitgaven die **buiten de scope** van deze beleidsdoorlichting vallen (en dus rood zijn gearceerd), wel laten staan in de overzichten van uitgaven hierboven en dus niet verwijderd. De reden daarvoor is dat het op deze wijze voor de lezer transparant is wat buiten scope is en welk deel van de uitgaven daarop betrekking heeft. Bovendien blijven op deze wijze de totale uitgaven per thema corresponderen met de totalen in de jaarverslagen van de Rijksbegroting en het Mobiliteitsfonds.
- **Beter Benutten** komt als uitgave terug bij twee thema's: bij thema 4 (Netwerk) en bij thema 6 (Slimme mobiliteit). Wij hebben ervoor gekozen om niet zelf uitgaven te gaan verplaatsen van het ene thema naar het andere thema, bijvoorbeeld om te bundelen. De reden daarvoor is dat het overzicht dan niet meer goed herleidbaar is en dat de totalen per thema niet meer kloppen.
- Thema 5 heet **verkeersveiligheid**, maar dat betekent niet dat alle uitgaven aan verkeersveiligheid zijn geclusterd in dat thema. Ook in andere thema's worden uitgaven gedaan die bijdragen aan verkeersveiligheid. Dat geldt uiteraard voor uitgaven aan de aanleg van wegen en onderhoud en vernieuwing, waarbij veiligheid een belangrijk (ontwerp)principe is. Maar dat geldt ook voor sommige specifieke programma's die gericht zijn op verkeersveiligheid, maar waarvan de uitgaven niet in onderdeel 5 (verkeersveiligheid) zijn ondergebracht maar bijvoorbeeld in thema 1 (Aanleg). Voorbeelden daarvan zijn het 'Maatregelpakket Meer veilig' (onder 12.03.01 Mobiliteitsfonds) en de 'Impuls Strategisch Plan Verkeersveiligheid' (onder 12.03.02 Mobiliteitsfonds). Die middelen die omgaan in deze twee instrumenten (maatregelpakket meer veilig en impuls) onder thema 1 zijn omvangrijker dan de totale middelen onder thema 5 verkeersveiligheid. Ook bij dit thema hebben we ervoor gekozen om de uitgaven niet te gaan verplaatsen (om dezelfde reden als eerder genoemd). De doeltreffendheid van de instrumenten 'Maatregelpakket Meer veilig' en de 'Impuls Strategisch Plan Verkeersveiligheid' wordt dus bij thema 1 Aanleg behandeld (voor zover er studies en evaluaties zijn die een beeld geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze twee instrumenten). Dat laat onverlet dat als we bij thema 5 verkeersveiligheid een beschouwing maken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven/het beleid op het gebied van verkeersveiligheid, we uiteraard de beleidsinstrumenten die bij andere thema's zijn ondergebracht niet negeren (maar er juist rekenschap van geven).
- De uitgaven ten aanzien van **geïntegreerde contractvormen ofwel PPS ofwel DBFM-contracten** zijn opgenomen als uitgaven bij Aanleg, maar hebben in de praktijk ook betrekking op Onderhoud en vernieuwing.
- Het thema '**slimme en duurzame mobiliteit**' wordt pas sinds 2020 gehanteerd, met name om de gegroeide middeleninzet op duurzaamheid te clusteren. Als gevolg daarvan zijn met name enkele instrumenten die tot en met 2019 waren ondergebracht bij het thema Netwerk overgegaan naar het thema 'slimme en duurzame mobiliteit'.
- Het thema **Verkeersmanagement** (thema 3) is gekoppeld aan de uitgaven voor zogenaamde exploitatie: 12.01 van het Mobiliteitsfonds. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat in de beleidspraktijk zeven netwerkdiensten worden onderscheiden die tezamen worden gezien als 'Verkeersmanagement', maar dat niet alle zeven netwerkdiensten worden gefinancierd uit 'exploitatie'. Een voorbeeld daarvan is 'gladheidsbestrijding'. Dat is één van die zeven netwerkdiensten die worden gezien als onderdeel van 'Verkeersmanagement', maar voor deze netwerkdienst geldt dat die wordt gefinancierd uit 'Onderhoud en vernieuwing (thema 2)'.
Soms zijn **in de uitgaven grote veranderingen of schommelingen** te zien. Bijvoorbeeld: bij thema 5 (verkeersveiligheid) is de bijdrage aan CBR in 2021 vele malen hoger dan in de andere jaren (en gaat dit om een significant bedrag). Als de veranderingen relatief groot zijn, hebben we geprobeerd om in de themahoofdstukken deze intensiveringen of extensiveringen toe te lichten (voor zover daar informatie over is aangetroffen). Dat is bijvoorbeeld ook gedaan ten aanzien van die bijdrage aan CBR.

3. Conclusies

3.1 Beschikbaarheid evaluaties en lacunes in inzichten

Een beleidsdoorlichting dient een beeld te geven van de beschikbaarheid van evaluaties en de eventuele resterende kennis- en inzichtlacunes (als op bepaalde onderdelen er geen evaluaties zijn uitgevoerd). De hoofdstukken 5 tot en met 10 bevatten steeds per thema (waarop uitgaven aan beleid hebben plaatsgevonden) een oordeel of de inzichtbehoefte is vervuld en of er lacunes in de inzichten zijn (ontbrekende evaluatieonderzoeken). Hierna wordt dit beeld per thema kort samengevat. Aan het eind van deze paragraaf wordt vervolgens nog ingegaan op de Strategische Evaluatie Agenda en de evaluatieonderzoeken die daarin zijn opgenomen voor de komende jaren. Daarbij wordt een reflectie gegeven op de vraag of de evaluatieonderzoeken die zijn geprogrammeerd op de meest recente SEA invulling geven aan de kennis- en inzichtlacunes die in deze beleidsdoorlichting naar voren zijn gekomen.

Themaspecifieke inzichten

Aanleg

Voor Aanleg geldt dat voor het grootste deel van de uitgaven onder de noemer aanleg in de evaluatieperiode weinig onderzoeken beschikbaar zijn die ex-post inzicht bieden in doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarmee heeft weinig verbetering op dat punt plaatsgevonden, terwijl in de vorige beleidsdoorlichting ook al was geconstateerd dat er binnen het thema Aanleg geen ex-post evaluaties hebben plaatsgevonden die inzicht geven in de mate waarin aanlegprojecten op netwerkniveau bijdragen aan de beleidsdoelen.¹⁴

Voor aanlegprojecten en Investeringsimpuls Verkeersveiligheid zijn wel onderzoeken beschikbaar met lessen en ervaringen uit de uitvoering die kunnen helpen om een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen in de toekomst te vergroten. Daarnaast zijn er voor een aantal specifieke maatregelen wel onderzoeken beschikbaar die inzicht bieden in doeltreffendheid, maar is de informatie fragmentarisch, in de zin dat alleen informatie beschikbaar is voor een deel van het instrument of een deel van de evaluatieperiode.

Voor de uitgaven aan geïntegreerde contractvormen/PPS (artikel 12.04 van het Mobiliteitsfonds) biedt beschikbare onderzoek uit 2020 inzicht in de relatieve voor- en nadelen van de contractvorm DBFM ten opzichte van reguliere aanlegprojecten waarbij gebruik wordt gemaakt van Design & Construct contracten (D&C) op aspecten als tijd, kosten en de beschikbaarheid van de infrastructuur. Op basis van het onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken over de bijdrage van de uitgaven aan DBFM-projecten in (een deel van) de evaluatieperiode aan beleidsdoelstellingen op het gebied beschikbaarheid, betrouwbaarheid, veiligheid en leefbaarheid.

Tot slot zijn er ontvangsten bij Aanleg. De ontvangsten betreffen voornamelijk de cofinanciering door decentrale overheden van aanlegprojecten. Behoudens één onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de investering in snelfietsroutes zijn geen evaluaties beschikbaar die inzicht bieden in de bijdrage van cofinanciering aan doeltreffendheid en doelmatigheid.

Onderhoud en vernieuwing

¹⁴ AEF (2017). Beleidsdoorlichting HXII artikel 14: Wegen en Verkeersveiligheid.

Voor onderhoud zijn verschillende (evaluatie)onderzoeken en andere typen informatie beschikbaar die de volle breedte van dit deelthema en de hele evaluatieperiode afdekken. Naast de verantwoordingsinformatie op basis van de SLA's gaat het over verschillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Op basis hiervan is het mogelijk een uitspraak te doen over het behalen van de beleidsdoelen en de doeltreffendheid van het beleid voor onderhoud.

Specifiek voor het deelthema vernieuwing zijn geen evaluatieonderzoeken beschikbaar. Wel geven kengetallen inzicht in hoe de resterende verwachte levensduur van objecten zich heeft ontwikkeld, en bieden de uitkomsten van prognose-onderzoeken inzicht in de toekomstige opgave op het vlak van vernieuwing.

Wat doelmatigheid betreft, kunnen op basis van de beschikbare informatie geen harde uitspraken worden gedaan. De doorlichting van Rijkswaterstaat als agentschap (uit 2021) doet uitspraken over doelmatigheid, maar deze zijn kwalitatief van aard. Het onderzoek trekt bovendien alleen conclusies over de aandacht voor doelmatigheid bij Rijkswaterstaat en de aansturing door het ministerie van IenW, en bevat daarmee alleen indirecte indicaties voor de doelmatigheid van de uitgaven voor onderhoud en vernieuwing.

Verkeersmanagement

Voor verkeersmanagement geldt dat voor de zeven netwerkdiensten (waaruit Verkeersmanagement bestaat) geen evaluatieonderzoeken beschikbaar zijn. Wel is een presentatie beschikbaar van Rijkswaterstaat met een overzicht van 270 eerdere evaluaties op het gebied van verkeersmanagement die indicaties geeft ten aanzien van doeltreffendheid. Er zijn geen evaluatieonderzoeken beschikbaar ten aanzien van doelmatigheid.

Netwerk

Voor Netwerk geldt dat niet voor alle onderdelen uit de Rijksbegroting waarop uitgaven plaatsvinden evaluaties beschikbaar zijn. Dat gaat bijvoorbeeld over opdrachten die zijn uitgezet op het gebied van Wegverkeersbeleid of over bijdragen aan medeoverheden aan de regio MIRT en de BES-eilanden. Zoals eerder beschreven gaat het in het geval van Wegverkeersbeleid om relatief kleine uitgaven op het totaal.

Daarnaast is te constateren dat niet alle aangetroffen evaluaties inzicht geven in de doeltreffendheid én doelmatigheid van het instrument over de relevante beleidsperiode. Een voorbeeld hiervan betreft het programma Beter Benutten, waarbij de evaluatie wel ingaat op de doeltreffendheid van het programma maar niet ingaat op de doelmatigheid.

Verkeersveiligheid

Bij het thema Verkeersveiligheid zijn niet voor alle onderdelen uit de Rijksbegroting evaluaties beschikbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om opdrachten die zijn uitgezet op het gebied van verkeersveiligheid van motorrijders, de bijdrage aan EuroNCAP (onder de noemer 'bijdragen aan internationale organisaties') en (incidentele) subsidies aan het CROW en de ANWB. Dit betreft overigens een geringe inzet van middelen gezien op de totale middeleninzet op dit beleidsterrein.

Bij de opdrachten die zijn uitgezet onder dit thema is doelmatigheid bijna nooit onderwerp van de evaluatie. Een voorbeeld daarvan zijn de campagnes gericht op verkeersveiligheid.

Tegelijkertijd zijn veel evaluaties beschikbaar voor de uitgaven aan Verkeersveiligheid ten aanzien van doeltreffendheid.

Slimme mobiliteit

Onder het thema slimme mobiliteit vallen veel pilots en programma's. Er zijn niet voor alle onderdelen evaluaties beschikbaar. Een verklaring hiervoor is dat een aantal programma's net is gestart, nog loopt of zeer recent is afgerond.

Overkoepelend beeld

In deze beleidsdoorlichting is geconstateerd dat er op belangrijke onderdelen van de uitgaven en het beleid sprake is van 'witte vlekken'. Dat wil zeggen dat er op die onderdelen geen of weinig evaluatiemateriaal beschikbaar is dat inzicht geeft in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (op dat onderdeel). In deze beleidsdoorlichting wordt daarmee een soortgelijke conclusie getrokken als in de vorige beleidsdoorlichting.

De evaluaties die beschikbaar zijn gaan veelal over doeltreffendheid van beleid. Er zijn beperkte evaluatieonderzoeken beschikbaar ten aanzien van doelmatigheid wat leidt tot beperkte inzichten in doelmatigheid.

Een eerste nuancering bij het voorgaande is dat veel informatie beschikbaar komt via andere bronnen dan (externe) evaluaties, namelijk via eigen monitors en via verantwoordingsrapportages. Een voorbeeld is de SLA tussen het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat, op grond waarvan Rijkswaterstaat verantwoordingsrapportages opstelt. Daarnaast wordt in rapportages zoals de Rapportage Rijkswegen, de Staat van de infrastructuur en Verkeersmanagement in Beeld inzicht gegeven in effecten van het beleid. Voorbeelden van monitors zijn de Monitor Verkeersveiligheid (Staat van de Verkeersveiligheid) en de Monitor Smart Mobility waarin inzichten worden gegeven. Deze bronnen geven wel aanvullend inzicht, maar zijn tegelijkertijd niet vergelijkbaar met externe, onafhankelijke evaluaties waarin doeltreffendheid en doelmatigheid is beoordeeld.

Een tweede nuancering is dat er wel ex-ante en ex-durante onderzoeken beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld bij aanlegprojecten zijn ex-ante waarborgen ingebouwd in de vorm van het uitvoeren van Integrale Mobiliteitsanalyses voor het hele netwerk (IMA, voorheen NMCA: Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (integraal voor het hele netwerk) en het uitvoeren van MKBA's voor specifieke aanlegprojecten. Voor de Impuls Strategische Plan Verkeersveiligheid zijn ook ex-ante en ex-durante onderzoeken beschikbaar die inzicht geven in de bijdrage van de instrumenten aan de effecten van het beleid.

Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

Hiervoor is aangegeven in welke mate evaluatieonderzoeken beschikbaar zijn op de verschillende onderdelen. Daaruit zijn diverse onderdelen naar voren gekomen waarop inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid ontbreekt of beperkt is. De vraag is vervolgens of de komende periode middels evaluatieonderzoek alsnog invulling wordt gegeven aan de vastgestelde lacunes. Om die vraag te beantwoorden is gekeken naar de meest recente SEA van het ministerie van IenW: wordt met de evaluatieonderzoeken die daarin zijn genoemd invulling gegeven aan de lacunes?

De SEA is een instrument uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022). De SEA staat pas sinds 2022 op de begroting van ministeries. De SEA is een meerjarige agenda die ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties omspant op alle belangrijke (beleids)thema's en bijbehorende begrotingsartikelen per departement.¹⁵ De SEA dient met ingang van het begrotingsjaar 2024 aan een aantal eisen te voldoen:¹⁶

- De SEA dient per (beleids)thema een uitwerking te bevatten door een overzicht te geven van het geplande evaluatieonderzoek (en een toelichting op deze planning).¹⁷
- De SEA dient een agendering te bevatten van passend ex-ante, ex-durante en ex-post evaluatieonderzoek om inzicht te genereren in (voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en inzicht in mogelijkheden om (de kans op) de doeltreffendheid en doelmatigheid hiervan te vergroten.

¹⁵ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 1, lid 1.

¹⁶ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 11, lid 3.

¹⁷ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 2, lid d.

- De SEA dient bovendien een toelichting te bevatten per (beleids)thema met een korte samenvatting van de bij aanvang van de looptijd vastgestelde stand van kennis en inzichtbehoefte. Onderbouwd dient te worden hoe de evaluatieplanning hierop ingrijpt.

De meest recente SEA is opgenomen in de Rijksbegroting 2024. Het ministerie van IenW geeft in de Rijksbegroting 2024 aan de volgende hoofdthema's te onderscheiden ten behoeve van de SEA: Water en Bodem, Mobiliteit (wegen en verkeersveiligheid en openbaar vervoer en spoor), Luchtvaart en Maritiem en Milieu en Internationaal. Bij Wegen en Verkeersveiligheid worden vervolgens drie subthema's onderscheiden die overeenkomen met de drie onderdelen van de begroting van artikel 14 (Netwerk, Verkeersveiligheid, Slimme en duurzame mobiliteit). In totaal staan 12 onderzoeken op de SEA. Zes onderzoeken vallen buiten de scope van deze beleidsdoorlichting omdat ze gaan over duurzaamheid. Hierna is opgesomd welke onderzoeken op de SEA staan geprogrammeerd die wel binnen de scope vallen:

1. Subthema Algemeen Wegen: Ex-post: Evaluatie Wegenverkeerswet 1994.¹⁸
2. Subthema Algemeen Wegen: Ex-post synthese: artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid. *N.B. Dit is de beleidsdoorlichting die in dit document aan de orde komt.*
3. Subthema Verkeersveiligheid: Ex-durante: 1^e tranche investeringsimpuls verkeersveiligheid.¹⁹
4. Subthema Verkeersveiligheid: Ex-ante: halvering verkeersslachtoffers.²⁰
5. Subthema Verkeersveiligheid: Ex-post: Evaluatie Strategische Plan Verkeersveiligheid 2023.²¹
6. Subthema Verkeersveiligheid: Monitoring: Staat van de Verkeersveiligheid.²²

Op basis van dit overzicht kan worden gesteld dat de genoemde evaluatieonderzoeken in de SEA zeer beperkt invulling geven aan de geconstateerde inzichtbehoefte en kennislacunes. Zo wordt bijvoorbeeld geen invulling gegeven aan de inzichtbehoefte ten aanzien van Verkeersmanagement. Immers, er zijn geen evaluatieonderzoeken geprogrammeerd ten aanzien van de zeven netwerkdiensten die onderdeel zijn van het Verkeersmanagement.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de SEA van een ministerie doorgaans een selectie laat zien van de geprogrammeerde evaluatieonderzoeken en niet een complete weergave. Er is dus niet uit te sluiten dat een deel van de inzichtbehoefte en kennislacunes alsnog wordt ingevuld met evaluatieonderzoeken die misschien wel geprogrammeerd zijn, maar die niet als zodanig zichtbaar zijn gemaakt in de SEA (die in de Rijksbegroting is opgenomen).

Wij bevelen op grond van de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting aan om de programmering van evaluatieonderzoeken voor de komende jaren opnieuw tegen het licht te houden, ten einde invulling te geven aan de inzichtbehoefte en kennislacunes die uit deze beleidsdoorlichting zijn gebleken (vanwege ontbrekend evaluatieonderzoek op onderdelen van het beleid). De uitkomsten van deze beleidsdoorlichting kunnen daarbij behulpzaam zijn, want in deze doorlichting is aangegeven op welke onderdelen ex-post evaluatieonderzoek

¹⁸ In de Rijksbegroting 2024 staat met betrekking tot dit voorgenomen onderzoek vermeld: 'De Wegenverkeerswet 1994 is het kader dat onder meer de toegang tot de weg en de voor alle verkeersdeelnemers voorgeschreven gedragingen en interacties op de weg bepaalt.' De uitkomsten van de evaluatie van de Wegenverkeerswet moeten de input vormen voor het moderniseren van de wet.

¹⁹ In de Rijksbegroting 2024 staat met betrekking tot dit voorgenomen onderzoek vermeld: 'Onderzoek naar het aantal vermeden verkeersslachtoffers en de kosteneffectiviteit van de toegekende maatregelen uit de eerste tranche van de Investeringsimpuls Verkeersveiligheid.'

²⁰ In de Rijksbegroting 2024 staat met betrekking tot dit voorgenomen onderzoek vermeld: 'Naar aanleiding van de uitkomsten van de SWOV-studie «Kiezen of delen» wordt gekeken of een extra stap mogelijk is. Samen met andere overheden en maatschappelijke partners wordt de komende tijd gekeken hoe we deze extra stap kunnen zetten. Er moet gekeken worden hoe betaalbaar, uitvoerbaar en haalbaar de extra maatregelen zijn. Daarnaast moet gekeken worden of er voldoende draagvlak voor is in de samenleving, waarbij ook het samenspel met andere overheidsdoelen van belang is.'

²¹ In de Rijksbegroting 2024 staat met betrekking tot dit voorgenomen onderzoek vermeld: 'Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 (SPV) wordt geëvalueerd, om onder meer nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen mee te nemen in het plan.' Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 (SPV) wordt geëvalueerd, om onder meer nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen mee te nemen in het plan.

²² In de Rijksbegroting 2024 staat met betrekking tot dit voorgenomen onderzoek vermeld: 'In de jaarlijkse Staat van de Verkeersveiligheid analyseert SWOV de ontwikkelingen op het gebied van de verkeersveiligheid. Belangrijke veiligheidsindicatoren hierbij zijn: het aantal verkeersdoden, het aantal verkeersgewonden en de risico's.'

ontbreekt. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van aanlegprojecten: er is daar weinig ex-post evaluatieonderzoek uitgevoerd, terwijl daar grote uitgaven mee gepaard gaan.

Als suggestie geven we twee routes mee op grond waarvan evaluatieonderzoek kan worden geprogrammeerd:

Een eerste route: vanuit de uitgaven. Bezie op welke onderdelen van het beleid relatief grote uitgaven worden gedaan in de komende jaren. Voor die onderdelen dient op termijn evaluatieonderzoek beschikbaar te zijn dat een beeld geeft van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Een tweede route: vanuit de beleidsinstrumenten. Bezie wat belangrijke beleidsinstrumenten zijn in het licht van het bereiken van de beleidsdoelen, ongeacht de vraag of deze beleidsinstrumenten ook gepaard gaan met grote uitgaven onder artikel 14 van de Rijksbegroting of artikel 12 van het Mobiliteitsfonds. Voor die instrumenten dient op termijn evaluatieonderzoek beschikbaar te zijn dat een beeld geeft van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

3.2 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid beleid

Een beleidsdoorlichting bevat een onderbouwde beoordeling van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven. De themahoofdstukken hierna bevatten een oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid op de zes thema's die binnen het beleid op het gebied van wegen en verkeersveiligheid kunnen worden onderscheiden. Hierna vatten we de belangrijkste inzichten per beleidsthema eerst samen, om vervolgens in te gaan op de samenhang in het beleid. Voor een uitvoerigere toelichting en onderbouwing op de hier samengevatte oordelen met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid, verwijzen we naar de themahoofdstukken hierna (waarin telkens in de zevende paragraaf een uitgebreidere beschouwing is gegeven).

Alvorens hierna de doeltreffendheid (en doelmatigheid) per thema wordt samengevat, benadrukken we nog dat de doelstellingen voor sommige thema's zeer ambitieus zijn (bijvoorbeeld bij verkeersveiligheid, waar het een halvering van het aantal ernstige verkeersslachtoffers in 2030 een van de doelstellingen is), terwijl de doelstellingen van andere thema's veel minder ambitieus zijn (bijvoorbeeld bij verkeersmanagement, waar streefnormen zijn opgenomen voor de beschikbaarheid en actualiteit van data voor derden die telkens worden gehaald). Voor een uitvoeriger beschrijving van de doelstellingen op de verschillende thema's verwijzen we naar de themahoofdstukken hierna (waarin telkens in de tweede paragraaf een uitgebreidere beschouwing is gegeven van de beleidsdoelen en in de derde paragraaf van de indicatoren, streefwaarden en kengetallen die het Rijk hanteert bij dat thema).

Aanleg

Aanleg is er volgens de Rijksbegroting op gericht om een betrouwbaar netwerk te realiseren dat de verwachte verkeersgroei kan faciliteren. Op basis van de beschikbare bereikbaarheidsindicatoren kan worden geconcludeerd dat het beleid op dit punt niet doeltreffend is geweest. In de periode tot en met 2019 steeg het reistijdverlies (voertuigverliesuren) en de filezwaarte sneller dan de verkeersprestatie (aantal afgelegde voertuigkilometers). Met andere woorden: het verkeer is sneller gegroeid dan het netwerk aan kan. Deze ontwikkeling lijkt zich voort te zetten vanaf 2022.²³ Dit is een duidelijke indicatie dat het niet is gelukt om met aanleg de verkeersgroei volledig te faciliteren.

We hebben geen aanwijzing gevonden dat het beschikbare budget voor aanlegprojecten op zichzelf niet doeltreffend wordt besteed. Want hoewel er beperkt ex-post onderzoek wordt gedaan naar de werkelijke

²³ De jaren 2020 en 2021 kenden een tijdelijke dip in het gebruik van het hoofdwegenet door Covid-19 en laten we om die reden buiten beschouwing.

effecten van individuele aanlegprojecten, zijn er verschillende ex-ante waarborgen ingebouwd die het aannemelijk maken dat de beschikbare middelen voor aanlegprojecten over het geheel genomen doeltreffend en doelmatig worden besteed.

Door verschillende ontwikkelingen en uitdagingen is de complexiteit rondom aanleg sterk toegenomen. Denk aan nieuwe eisen op het gebied van klimaat, duurzaamheid en circulariteit, maar bijvoorbeeld ook de stikstofproblematiek en onvoldoende capaciteit bij Rijkswaterstaat en in de markt. Naast een budgettair probleem (budgettekorten en een verschuiving van budget van Aanleg naar Onderhoud en vernieuwing) is er daardoor ook sprake van een maakbaarheidsprobleem. Kijkend naar de toekomst dient te worden opgemerkt dat het steeds uitdagender wordt om door middel van aanleg een betrouwbaar netwerk te realiseren en de toekomstige verkeergroei te faciliteren. Meer aandacht voor alternatieve maatregelen met minder ingrijpende ruimtelijke consequenties en stikstofproblematiek, zoals het beter verspreiden van het verkeer over de dag of het investeren in alternatieven voor de auto (waaronder de fiets) is daarom verstandig. Het ministerie van IenW verkent op dit moment deze mogelijkheden in het kader van de Mobiliteitsvisie 2050 en de Toekomstvisie Automobilititeit (TAM).

Onderhoud en vernieuwing

Het doel van onderhoud en vernieuwing is het waarborgen van de primaire functie van het rijkswegennet, te weten het faciliteren van veilig, vlot en comfortabel vervoer van personen en goederen. Op basis van het behalen van de prestatieafspraken op het gebied van beschikbaarheid en veiligheid tussen Rijkswaterstaat en het ministerie van IenW kan worden beargumenteerd dat het beleidsdoel in de evaluatieperiode is behaald. Verschillende onderzoeken laten echter zien dat de achterstand op gebied van onderhoud fors is toegenomen in de evaluatieperiode en dat er op het terrein van vervanging een grote opgave ligt voor de komende decennia. De beschikbaarheid van het hoofdwegennet zal daardoor de komende decennia onder druk staan, en daarmee ook het beleidsdoel. Bovendien gaat het inhalen van de achterstanden extra geld kosten ten opzichte van het scenario waarin onderhoud en vernieuwing tijdig waren uitgevoerd. Dus hoewel het gevoerde beleid op het terrein van onderhoud en vernieuwing op de korte termijn – in de evaluatieperiode – nog niet heeft geleid tot problemen met de beschikbaarheid en veiligheid van het hoofdwegennet, is de conclusie dat het beleid op (middel)lange termijn niet doeltreffend en doelmatig is.

De problemen zijn inmiddels onderkend. In de laatste jaren van de evaluatieperiode zijn voor onderhoud en vernieuwing extra middelen vrijgemaakt en naar voren gehaald. Ondertussen hebben het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat ook een basiskwaliteitsniveau (BKN) gedefinieerd dat als basis dient voor de instandhoudingsopgave. Verder werkt Rijkswaterstaat vanaf 1 januari 2024 vanuit een meerjarenafpraak waarin de afspraken over onderhoud, vernieuwing en exploitatie zijn geïntegreerd, waardoor niet langer sprake is van verschillende sturingsregimes. En er wordt gewerkt aan een nieuw prestatiegericht sturingsmodel en een verbetering van de informatievoorziening, zodat de noodzakelijke kosten voor onderhoud en vernieuwing beter zichtbaar zijn in de besluitvorming over de hoogte en de inzet van het budget uit het Mobiliteitsfonds. Tot slot werkt Rijkswaterstaat samen met de markt om een aantal condities in de infrasector te verbeteren. Deze initiatieven moeten bijdragen aan een meer doeltreffende en doelmatige invulling van onderhoud en vernieuwing.

Het budgetprobleem zal hiermee echter nog niet volledig zijn opgelost. Een recente validatie van de budgetbehoefte voor instandhouding bevestigt het beeld dat de omvang van de instandhoudingsopgave veel groter is dan het beschikbare budget. Met name voor vernieuwing van areaal dat het einde van de technische levensduur bereikt is veel extra geld nodig. De komende decennia is dus structureel fors meer geld nodig voor onderhoud en vernieuwing. Daarbij zal gezocht moeten worden naar een goede balans tussen beschikbaarheid (van het hoofdwegennet), betaalbaarheid en maakbaarheid. Want naast een budgettair probleem is ook sprake van een maakbaarheidsprobleem: Rijkswaterstaat wordt geconfronteerd met capaciteitsproblemen, zowel

binnen de eigen organisatie als in de markt. Dit betekent dat achterstanden niet zomaar even kunnen worden ingehaald. Het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat zullen onderbouwd prioriteiten moeten stellen, zodat de beschikbare capaciteit voor onderhoud en vernieuwing zo doeltreffend en doelmatig mogelijk wordt ingezet. Scherpe keuzes zijn nodig om met het beschikbare budget de beschikbaarheid van het hoofdwegennet op peil te houden.

Verkeersmanagement

Met verkeersmanagement beogen het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat bij te dragen aan een optimaal en veilig gebruik van de beschikbare weginfrastructuur en het bereiken van een voorspelbare en betrouwbare reistijd van deur tot deur. Afgaande op de prestatieafspraken en kengetallen uit de Rijksbegroting kan worden beargumenteerd dat belangrijke randvoorwaarden voor het kunnen bereiken van dit beleidsdoel zijn gerealiseerd in de evaluatieperiode. Harde conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen hieraan echter niet worden verbonden. Er bestaat beperkt inzicht op effectniveau voor wat betreft de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de reistijd en het (al dan niet optimale) gebruik van de weginfrastructuur. Ook ontbreekt het aan onafhankelijke evaluaties van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de zeven afzonderlijke netwerkdiensten (die tezamen worden beschouwd als het verkeersmanagement) door Rijkswaterstaat.

Netwerk

Netwerk omvat de beleidsuitgaven in artikel 14 ten behoeve van beleid aangaande Aanleg, Onderhoud en vernieuwing en Verkeersmanagement, naast nog enkele gerichte beleidsuitgaven zoals het programma Beter Benutten, bijdragen aan medeoverheden en uitgaven aan agentschappen en zbo's (uitgaven aan duurzaamheid vallen buiten scope). Het gaat dus niet om de uitvoering van de Aanleg, Onderhoud en vernieuwing en Verkeersmanagement (want dat is onderdeel van artikel 12 van het Mobiliteitsfonds, waaruit de uitgaven voor de uitvoering worden gefinancierd).

De conclusies op de thema's Aanleg, Onderhoud en vernieuwing en Verkeersmanagement (uitgaven aan artikel 12 Mobiliteitsfonds) zijn hiervoor al toegelicht, waardoor we ons hier beperken tot de beleidsuitgaven onder artikel 14. Voor deze uitgaven geldt dat er weinig evaluaties beschikbaar zijn die een beeld geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die uitgaven. Een uitzondering is het programma Beter Benutten waarvan kan worden geconcludeerd dat het instrument doeltreffend is geweest (maar waarvan niet de doelmatigheid is onderzocht).

Verkeersveiligheid

Het beleid op het gebied van verkeersveiligheid is niet doeltreffend als wordt gekeken naar het bereiken van de opgestelde doelen. De beleidsdoelen voor veiligheid zijn in de periode 2016 - 2022 niet behaald. De verkeersveiligheid neemt niet toe maar juist af. Zowel het aantal verkeersdoden als het aantal ernstig verkeersgewonden is in de evaluatieperiode gestegen. Het ministerie van IenW ligt hiermee niet op koers om de (tussen)doelstelling van een halvering van het aantal ernstige verkeersslachtoffers in 2030 te behalen. Zonder extra maatregelen zal het aantal ernstig verkeersgewonden naar verwachting fors toenemen. Met extra maatregelen is die trend te keren, maar een halvering in 2030 is niet realistisch. Bij deze conclusies passen enkele nuanceringen. Ten eerste dat zonder beleid het aantal verkeersdoden en verkeersslachtoffers nog groter zou zijn geweest. Het beleid is dus misschien niet doeltreffend, in de zin dat het doel ermee wordt bereikt, maar het beleid heeft wel effect. Op basis van evaluaties ontstaat het beeld dat aanpassingen aan de infrastructuur over het algemeen zorgen voor een verbetering van de verkeersveiligheid. En voor zover evaluatieonderzoeken inzicht bieden in de doeltreffendheid van de bijdrage van structurele subsidies aan verkeersveiligheidsorganisaties is het beeld overwegend positief. Een tweede nuancering is dat er ook allerlei factoren zijn die van invloed zijn op verkeersveiligheid die buiten de invloedssfeer van het ministerie van IenW liggen. Een voorbeeld is het telefoongebruik van mensen in het verkeer.

De beschikbare evaluatieonderzoeken bieden maar zeer beperkt inzicht in de doelmatigheid van de uitgaven voor Verkeersveiligheid. Op basis hiervan is geen uitspraak te doen over doelmatigheid van het beleid op het gebied van verkeersveiligheid. Een kanttekening hierbij is dat het beleid wel aan een aantal belangrijke voorwaarden voldoet om zo doelmatig (en doeltreffend) mogelijk te kunnen zijn. Het beleid is bijvoorbeeld selectief, omdat prioriteiten zijn aangebracht, risicogericht en gebaseerd op de meest recente kennis over verkeersveiligheid (bewezen effectieve interventies).

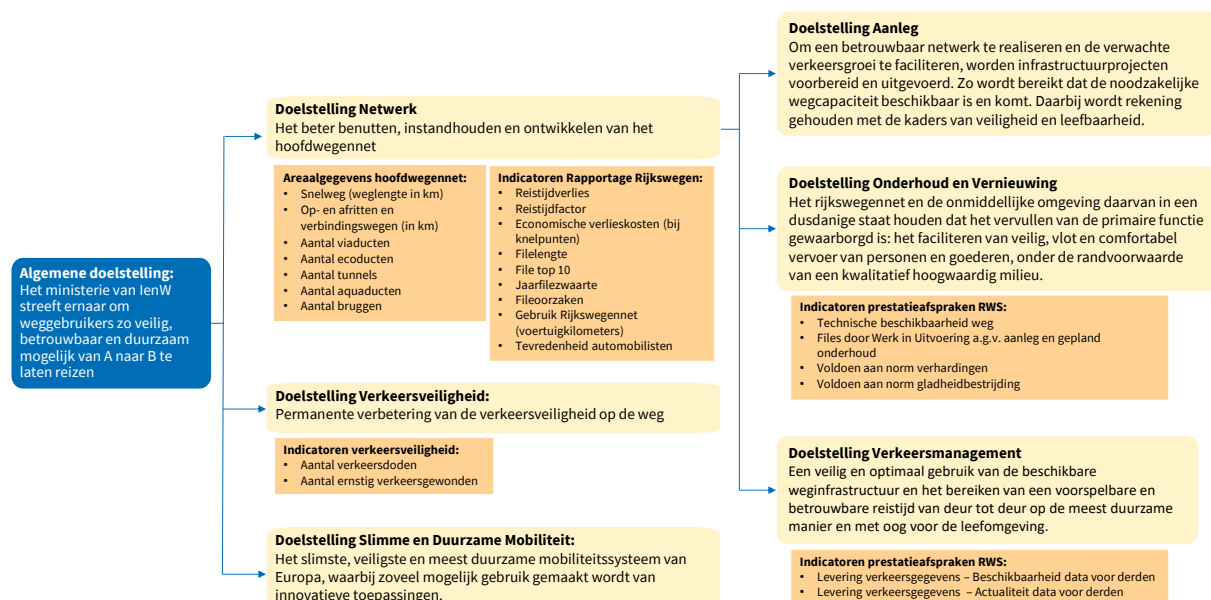
Slimme mobiliteit

Het doel van het beleid op het gebied van slimme mobiliteit is het bevorderen van de bereikbaarheid en veiligheid door het verbeteren van reisinformatie en verkeersmanagement. Voor de inzet op dit thema was in de evaluatieperiode geen concrete doelstelling geformuleerd, behalve dat in 2022 wel voor het eerst een kwalitatieve doelstelling is opgenomen in de Rijksbegroting ('*Het slimste, veiligste en meest duurzame mobiliteitssysteem van Europa, over weg en spoor, via lucht en water en via internet, waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van innovatieve toepassingen.*'). Niet duidelijk is in welke mate dat doel in 2022 is behaald. Wel laten beschikbare evaluaties van een aantal pilots en projecten, bijvoorbeeld programma MaaS en Talking Traffic, positieve (tussen)resultaten zien.

Er zijn geen specifieke indicatoren, kengetallen of streefwaarden in de rijksbegroting opgenomen ten aanzien van Slimme mobiliteit. Dat betekent dat het niet mogelijk is om op grond van een analyse van het al dan niet halen van streefwaarden conclusies te trekken over de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleid.

Algemene doelstelling

De algemene doelstelling van het beleid op het gebied van wegen en verkeersveiligheid is om 'weggebruikers zo veilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen'. Figuur 16 geeft de samenhang weer tussen de verschillende onderdelen van het beleid, waarbij we zijn uitgegaan van de doelstellingen en indicatoren die betrekking hadden op het jaar 2022 (het laatste jaar van de periode 2016-2022 die in deze beleidsdoorlichting in beschouwing is genomen).



Figuur 2. Overzicht van doelstellingen en indicatoren die betrekking hadden op het jaar 2022.

Deze figuur maakt (nogmaals) inzichtelijk dat de doelstellingen op de zes thema's samen 'optellen' tot de algemene doelstelling. De algemene doelstelling valt uiteen in doelstellingen voor Netwerk, Verkeersveiligheid en Slimme en duurzame mobiliteit (N.B. duurzaamheid valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting, zie paragraaf 1.3). Binnen Netwerk zijn aanleg, onderhoud en verkeersmanagement belangrijke 'instrumenten' waarvoor specifieke doelstellingen zijn geformuleerd.

Hoewel we het voorbehoud moeten maken dat we ons niet hebben kunnen baseren op volledige informatie (zie 9.1), is het algehele beeld niet positief. Op de twee thema's waaraan veruit het meeste geld wordt besteed, Aanleg en Onderhoud en vernieuwing, concluderen wij dat het beleid niet doeltreffend is geweest. En op het vlak van verkeersveiligheid zijn de beleidsdoelen niet bereikt en ligt het ministerie van IenW ook niet op koers om toekomstige doelstellingen te halen. Dat wil niet zeggen dat de maatregelen geen effect hebben gehad of niet bij hebben gedragen aan de algemene doelstelling. In totaal is het echter onvoldoende geweest om de doelen en dus ook de algemene doelstelling op het gebied van wegen en verkeersveiligheid te bereiken.

Hierbij moet worden aangetekend dat wegen en verkeersveiligheid een complex beleidsterrein is. Die complexiteit lijkt in de evaluatieperiode alleen maar te zijn toegenomen. Het ministerie van IenW is voor het behalen van doelen afhankelijk van vele externe factoren. De stikstofproblematiek en marktontwikkelingen als inflatie en capaciteitstekorten zijn hiervan duidelijke voorbeelden, evenals de impact van vergrijzing op de verkeersveiligheid. Het zou verstandig zijn om goed te kijken naar het ambitieniveau van de doelstellingen, en de concretisering in indicatoren en streefwaarden, in relatie tot de haalbaarheid ervan in de huidige maatschappelijke context. In paragraaf 3.4 staan we uitgebreider stil bij de gehanteerde beleidsdoelstellingen.

Er bestaat beperkt inzicht in de doelmatigheid van het beleid. Voor Onderhoud en vernieuwing concluderen we dat het beleid niet doelmatig is geweest. Voor Aanleg weten we dat niet, maar stellen we wel vast dat er waarborgen zijn ingebouwd voor een doelmatige besteding van de beschikbare middelen. Voor de overige thema's is het op basis van de beschikbare onderzoeken niet mogelijk om uitspraken te doen over doelmatigheid. Op maatregelniveau bestaat dat inzicht soms wel. Zo blijkt duidelijk dat in de periode 2016 - 2022 vele tientallen miljoenen zijn uitgegeven aan het kort achter elkaar verhogen en daarna weer verlagen van de maximumsnelheid (inclusief flankerend beleid op het gebied van veiligheid en geluid) zonder aantoonbaar effect op de doorstroming. Het Programma 130km is daarmee een duidelijk voorbeeld gebleken van een ondoelmatige besteding van overheidsgeld.

3.3 Begrotingsopzet en verantwoording

In deze paragraaf worden enkele conclusies getrokken ten aanzien van de begrotingsopzet en de verantwoording.

De begroting van artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid is thematisch opgebouwd en bestaat thans uit drie subthema's: Netwerk, Verkeersveiligheid en tot slot: Slimme en duurzame mobiliteit. Vooral voor verkeersveiligheid en duurzaamheid geldt dat dit doelen van het beleid zijn, waarop dus beleidsuitgaven gebundeld zijn. De uitgaven zijn dus gekoppeld aan doelen.

Het bijbehorende artikel 12 van het Mobiliteitsfonds bevat vervolgens een aantal subartikelen waarmee invulling wordt gegeven aan de subthema's Aanleg, Onderhoud en vernieuwing en Verkeersmanagement door Rijkswaterstaat. Deze drie subthema's zijn niet zozeer de doelen van het beleid, maar het zijn de verrichte activiteiten door Rijkswaterstaat die bijdragen aan meerdere doelen. De uitgaven zijn dus gekoppeld aan activiteiten.

Een (te) simpele gevolgtrekking zou zijn dat de posten bij artikel 12 Mobiliteitsfonds moeten worden omgevormd naar posten die over doelen gaan. Maar dat gaat niet zomaar. Een eenvoudig voorbeeld: via aanleg wordt de bereikbaarheid van het netwerk verbeterd, maar wordt ook geïnvesteerd in veiligheid (bijvoorbeeld door de inrichting van bermen) en wordt via de gemaakte keuze voor een bepaald type asfalt zelf geïnvesteerd in bijna alle doelen van het beleidsartikel tegelijkertijd: geluidsreductie (geluidsreducerend asfalt), duurzaamheid (duurzaam asfalt), veiligheid en bereikbaarheid. En bovendien: ook Verkeersmanagement en Onderhoud en vernieuwing beogen onder andere bij te dragen aan een veilig gebruik van het netwerk.

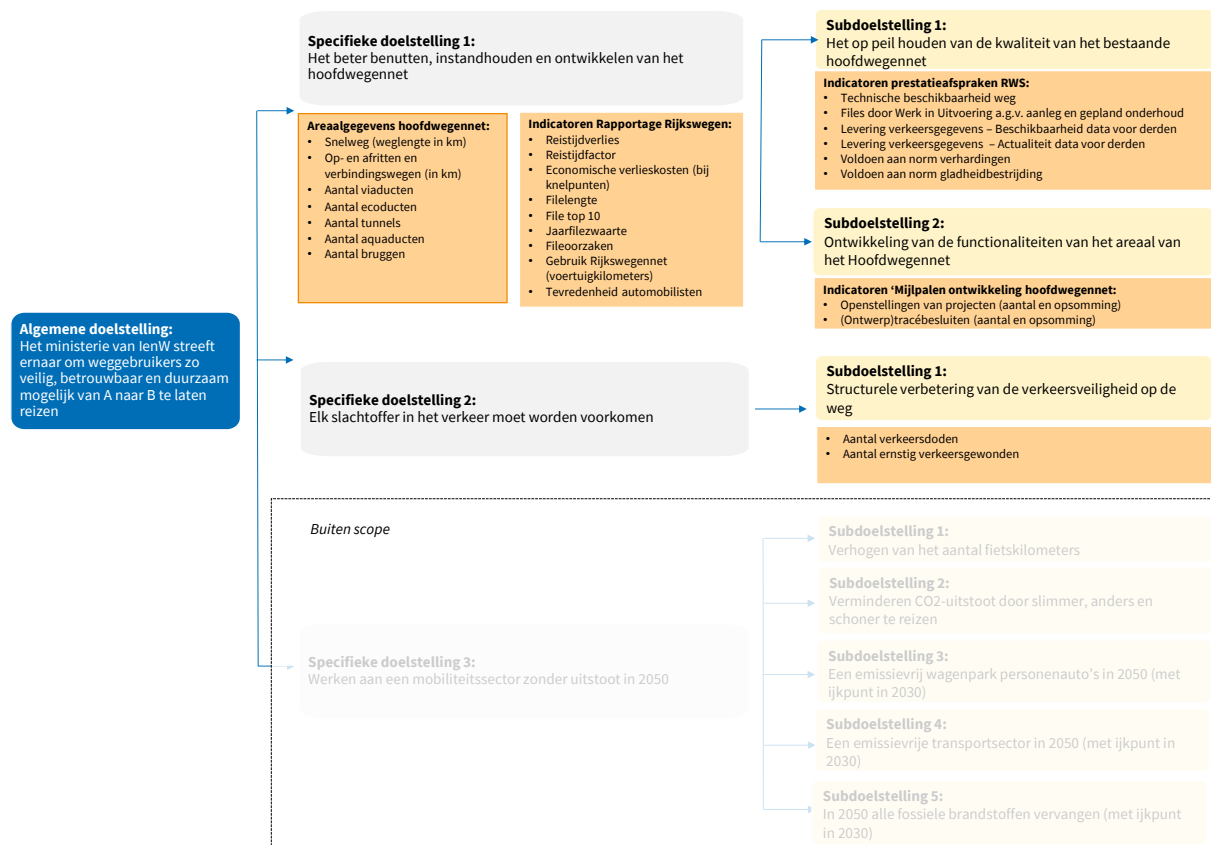
Op grond van het voorgaande is er onvoldoende aanleiding om de subonderdelen van artikel 14 Rijksbegroting dan wel de subonderdelen van artikel 12 Mobiliteitsfonds fundamenteel te veranderen ten behoeve van het verbeteren van het inzicht. Dat neemt niet weg dat het inzicht op onderdelen kan worden vergroot:

- Bij het thema ‘Aanleg’ (artikel 12.03.01 en 12.03.02 van het Mobiliteitsfonds) en bij het thema ‘Onderhoud en vernieuwing’ (artikel 12.02 van het Mobiliteitsfonds) wordt in de verantwoording volstaan met het weergeven van de uitgaven op een heel hoog abstractieniveau, maar wordt niet systematisch een uitsplitsing gegeven van de kosten, terwijl het gaat om zeer grote uitgavenposten (tot circa € 0,5 mld. of zelfs € 1 mld.). Zo is in de verantwoording van de Rijksbegroting bijvoorbeeld niet overzichtelijk zichtbaar wat de kosten zijn van de afzonderlijke ‘nationale projecten’ of de afzonderlijke ‘overige maatregelen’ die onder 12.03.1 zitten. Het gaat om de blauw gearceerde cellen in de tabellen van paragraaf 2.3 (die in het kader van deze beleidsdoorlichting op ons verzoek wel door het ministerie van IenW zelf zijn gereconstrueerd). Gegeven de omvang van de bedragen en gegeven het gewenste zicht op de uitgaven aan de betreffende projecten en maatregelen, dient dit naar onze mening in de toekomst gedetailleerder te worden verantwoord (in de Rijksbegroting).
- De middelen op het artikel ‘exploitatie’ van artikel 12 Mobiliteitsfonds worden regelmatig beschouwd als zijnde de middelen voor het uitvoeren van het verkeersmanagement door Rijkswaterstaat, maar in de praktijk behelst verkeersmanagement de inzet van zeven netwerkdiensten en die worden niet allemaal gefinancierd via het artikel ‘exploitatie’. Immers, voor een groot deel worden ze bekostigd door uitgaven onder andere subartikelen (waaronder Onderhoud en vernieuwing). Het inzicht op dat punt kan worden vergroot.
- In aanvulling op het voorgaande merken we op dat de reconstructie van de uitgaven geen eenvoudige exercitie is geweest. Er is veel medewerking verleend vanuit het ministerie, zowel vanuit de beleidskant als vanuit de financiële kant, om de uitgaven op het gewenste detailniveau in beeld te brengen. Idealiter is dit integrale zicht op uitgaven en instrumenten in de basis al beter aanwezig, ten einde goed onderbouwde afwegingen te kunnen maken.
- Tot slot: in de Rijksbegroting zijn er kokers waartussen een soort van schotten bestaan: bijvoorbeeld tussen Aanleg en Onderhoud en vernieuwing (een schot binnen artikel 12 van het Mobiliteitsfonds), tussen automobilititeit en OV (een schot tussen verschillende artikelen van het ministerie van IenW) en tussen mobiliteit en zorg (een schot tussen verschillende begrotingen van verschillende departementen). Dit terwijl de bereikbaarheid van de ziekenhuisvoorziening mogelijk gebaat is bij een integrale blik die afzonderlijke mobiliteitsbegroting en afzonderlijke zorgbegroting overstijgt. Dat die kokers en schotten er zijn is logisch in het kader van het beheersbaar houden van de planning- en controlecyclus, maar kan tegelijkertijd het maken van doeltreffende en doelmatige beleidskeuzen bemoeilijken. Er vindt dan bijvoorbeeld optimalisatie van de uitgaven in de koker plaats, terwijl de beleidsdoelstellingen er mogelijk bij gebaat zijn om juist uitgaven (tijdelijk) te verschuiven van de ene koker naar de andere koker. Deze ontwikkeling is al gedeeltelijk in gang gezet, bijvoorbeeld met de omvorming van het Infrastructuurfonds naar het Mobiliteitsfonds. Naar de toekomst toe zouden de schotten verder ontschot kunnen worden en zou er ten minste sprake moeten zijn van enigszins permeabele wanden (de schotten zijn niet potdicht, maar er kan iets doorheen) waardoor de Rijksuitgaven zo doeltreffend en doelmatig mogelijk kunnen worden ingezet.

3.4 Gehanteerde beleidsdoelstellingen en indicatoren

In deze paragraaf worden enkele conclusies getrokken ten aanzien van de beleidsdoelstellingen en beleidsindicatoren die op dit moment worden gehanteerd.

De beleidsdoorlichting richtte zich op de periode 2016-2022. In die periode zijn de doelstellingen veranderd. In paragraaf 3.2 hebben we een visualisatie opgenomen van de doelen en indicatoren die golden in het jaar 2022 (het laatste jaar van de beleidsdoorlichting). Echter, ook daarna hebben veranderingen plaatsgevonden in de uitwerking van doelen en indicatoren. Op grond van de Rijksbegroting 2024 en de daarin genoemde doelen en indicatoren is de volgende visualisatie te maken die de samenhang goed weergeeft:



Figuur 3. Overzicht van doelstellingen en indicatoren die betrekking hadden op het jaar 2024.

De derde 'specifieke doelstelling' is 'out of scope' voor deze beleidsdoorlichting, want die gaat over duurzaamheid. Daarom is dat deel van de visualisatie doorzichtig afgebeeld. Voor de indicatorenset geldt dat die in ontwikkeling is. Zo wordt onder meer gewerkt aan meer integrale indicatoren.

Over de uitwerking van doelstellingen en indicatoren die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden kan in positieve zin worden geconstateerd:

- De doelstellingen zijn duidelijker uitgewerkt dan voorheen, waarbij er bovendien meer overzicht is gecreëerd doordat de drie onderdelen van artikel 14 van de Rijksbegroting zijn voorzien van de drie 'specifieke doelstellingen'.
- Ook is duidelijker geworden welke indicatoren zijn gekoppeld aan welke doelstellingen.
- De indicatorenset is niet eenzijdig en beslaat meerdere invalshoeken: het gaat over gebruik van de infrastructuur (voertuigkilometers), het gaat over kwaliteit van de infrastructuur (bijvoorbeeld norm

verhardingen), het gaat over de gevolgen voor weggebruikers (reistijdverlies), het gaat over tevredenheid die weggebruikers ervaren (in de Rapportage Rijkswegen).

Als het gaat om de doorontwikkeling van de doelstellingen en indicatorenset, dan zijn de volgende aandachtspunten mee te geven:

- Het is raadzaam om het ambitieniveau van de doelstellingen te bezien, omdat sommige doelen erg ambitieus en nagenoeg onhaalbaar zijn (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid), terwijl andere doelen erg haalbaar blijken.
- Uit deze beleidsdoorlichting is gebleken dat er een grote onderhoudsopgave ligt. Echter, de omvang van deze opgave komt niet tot uitdrukking in de indicatorenset die in de Rijksbegroting is opgenomen. Gegeven het belang van een dergelijke indicator (die bijvoorbeeld inzicht geeft in opgave of in resterende levensduur van de infrastructuur) dient te worden gezocht naar een wijze om dat op het niveau van de begroting beter zichtbaar te maken.
- Waar er voorheen nog een indicator in de Rijksbegroting was opgenomen die de positie van Nederland in de EU liet zien (op het gebied van verkeersveiligheid), is een dergelijke indicator niet meer op het niveau van de Rijksbegroting beschikbaar. We geven ter overweging mee om dat vergelijkende perspectief (EU) waar dat kan meer tot uitdrukking te brengen in de indicatorenset.
- De blik op bereikbaarheid wordt steeds breder. Het gaat niet alleen om bereikbaarheid via de auto, maar om bereikbaarheid in algemene zin waarin bijvoorbeeld ook fiets en OV een belangrijke rol kunnen spelen. Het gaat niet alleen om voertuigverliesuren (als uitdrukkingseenheid van de hoeveelheid vertraging), maar het gaat ook om de bereikbaarheid en nabijheid van essentiële voorzieningen voor inwoners. Ook de indicatorenset zou in een volgende periode daar meer inzicht in kunnen bieden.
- De indicatoren die nu op het niveau van de Rijksbegroting zijn opgenomen zijn landelijke indicatoren, in de zin dat het kengetallen zijn die de landelijke optelling betreffen (bijvoorbeeld reistijdverlies) of een landelijke gemiddelde (percentage wegen dat aan de stroefheidsnorm voldoet). Tegelijkertijd is de beleidsvraag voor de toekomst hoe investeringsbeslissingen over Aanleg en Onderhoud en vernieuwing worden gemaakt: in welke mate worden investeringen gedaan op de plekken waar deze investeringen het hoogste rendement opleveren (rendementsdenken) en in welke mate is regionale spreiding van investeringen ook een eigenstandige beslissingsvariabele (spreidingsdenken). Dat roept ook de vraag op of voor bepaalde indicatoren niet ook de regionale verschillen meer inzichtelijk zouden moeten zijn (al dan niet in de Rijksbegroting).
- Ten aanzien van Aanleg zijn de indicatoren: de openstellingen van projecten en de genomen (ontwerp)tracébesluiten. Dit terwijl de doeltreffendheid van aanlegprojecten juist ook zou kunnen blijken in termen van de kosten, de kwaliteit en de tijdigheid van deze aanlegprojecten (binnen budget, gewenste kwaliteit, binnen de planning).
- Ten aanzien van Verkeersveiligheid zijn de indicatoren op het hoogste niveau het aantal verkeersdoden en het aantal ernstig verkeersgewonden. Op dat punt zou nog kunnen worden overwogen om één of enkele aanvullende indicatoren te benoemen met betrekking tot kwetsbare groepen waarvan de trend zich op het moment niet gunstig ontwikkelt en waarbij beleid probeert die trend te keren. Bijvoorbeeld het aantal verkeersdoden en aantal ernstig verkeersgewonden onder fietsers of onder ouderen.
- Ten aanzien van Slimme mobiliteit kan worden opgemerkt dat er op het niveau van de Rijksbegroting geen indicatoren zijn (de indicatoren die er zijn bij 'slimme en duurzame mobiliteit' gaan over duurzaamheid). We geven ter overweging mee te bezien of er op het niveau van de Rijksbegroting wel een indicator kan worden weergegeven (om de indicatorenset in de Rijksbegroting gebalanceerd te maken).

4. Denkrichtingen voor verbetering en/of besparing

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de volgende twee onderzoeksvragen:

- Wat zijn op grond van deze beleidsdoorlichting de lessen en denkrichtingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te verhogen?
- Wat zijn denkrichtingen in het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (20% van de middelen) en wat zijn op hoofdlijnen de gevolgen ervan?

20% besparen in 2028 komt overeen met circa 800 mln. besparen

De 20%-besparingsvariant betreft 20% van het budget op het artikel van de meest recente begroting. De meest recente begroting is die van Prinsjesdag 2023. In die begroting zijn de beoogde uitgaven tot en met 2028 weergegeven. Die uitgaven in 2028 zijn in de tabel hierna weergegeven, waarbij tevens te zien hoe de uitgaven zich in 2016-2022 hebben ontwikkeld (ter vergelijking):

Art. 12 Mobiliteitsfonds	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Begroting 2028
Totale uitgaven (bedragen x € 1.000)	2.089.020	2.231.569	2.472.330	2.400.171	2.791.219	2.952.254	3.176.794	3.819.097
Aanleg (incl. geïntegreerde contractvormen/pps) (thema 1)	861.864	1.068.657	1.163.859	1.096.077	1.268.122	1.368.132	1.134.523	1.433.500
Onderhoud en Vernieuwing (thema 2)	636.513	595.154	717.007	638.953	827.129	844.645	1.188.303	1.523.111
Verkeersmanagement (exploitatie) (thema 3)	10.502	4.498	3.736	3.812	4.109	4.589	9.298	9.182
Netwerkgebonden kosten (vnl. apparaatskosten)	580.141	563.260	587.728	661.329	691.859	734.888	844.670	853.304
Totale ontvangsten (bedragen x € 1.000)	71.523	150.898	110.467	115.453	92.137	130.876	21.433	111.247
Ontvangsten	71.523	150.898	110.467	115.453	92.137	130.876	21.433	111.247

Art. 14 Wegen en Verkeersveiligheid	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Begroting 2028
Totale uitgaven (bedragen x € 1.000)	34.635	46.179	46.558	98.715	190.983	236.170	256.264	200.911
Netwerk (thema 4)	15.367	30.705	30.370	79.949	131.707	59.438	36.333	9.553
Verkeersveiligheid (thema 5)	19.268	15.474	16.188	18.766	25.089	51.575	20.053	16.778
Slimme en Duurzame mobiliteit (thema 6)					34.187	125.157	199.878	174.580
Totale ontvangsten (bedragen x € 1.000)	3.149	5.279	3.658	4.041	5.012	2.672	3.157	5.782
Ontvangsten	3.149	5.279	3.658	4.041	5.012	2.672	3.157	5.782

Tabel 6. Tabel . Overzicht van totale uitgaven op het beleidsthema Wegen en Verkeersveiligheid (zowel artikel 14 Rijksbegroting als artikel 12 Mobiliteitsfonds), samen met de begrote uitgaven in 2028 (geel gearceerd).

Als wordt uitgegaan van 20% besparing in 2028, dan betekent dit voor deze beleidsdoorlichting dat wordt gezocht naar opties die optellen tot een bedrag van circa € 800 mln. dat dient te worden bespaard op de totale uitgaven van circa € 4 mld. in 2028.

Hier zou overigens eventueel nog een kleine correctie op toegepast kunnen worden, omdat voor een deel van de uitgaven in 2028 zal gelden dat ze buiten de scope van deze doorlichting vallen (uitgaven aan duurzaamheid, geluid en lucht). Deze correctie is hier niet gedaan omdat niet precies is vast te stellen welk deel in 2028 in en out of scope is en omdat het voor de exercitie die hier in deze beleidsdoorlichting wordt gedaan niet van wezenlijke invloed is. Met of zonder correctie: het te besparen bedrag is een significant bedrag en vergt fundamentele keuzes om in de buurt te komen van het besparen van 20%.

Voor dit beleidsterrein geldt: veel besparingsopties leveren pas na 2028 besparing op

De RPE 2022 geeft ook aan: *“Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing,”*

Op dat punt is relevant om te constateren dat voor veel besparingsopties op dit beleidsterrein geldt dat ze nog niet tot besparingen zullen of kunnen leiden in 2028, maar wel in de periode erna. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verminderen van aanlegprojecten, omdat een deel van de uitgaven hieraan al juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden is. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor wegbeprijzing, die op de korte termijn eerst voorbereiding, onderzoek en investeringen vraagt en die op de langere termijn (vanaf bijvoorbeeld 2031) pas zou kunnen leiden tot bijvoorbeeld lagere onderhoudskosten vanwege een minder intensief weggebruik.

Gegeven de voorgaande constatering zijn we als volgt te werk gegaan:

- Er is gezocht naar maatregelen die al op de termijn van 2028 tot een besparing kunnen leiden. Als de maatregel al in de periode tot en met 2028 een besparing op kan leveren, is de besparing waar mogelijk gekwantificeerd. De omvang van de besparingen per beleidsoptie of voorbeeldmaatregel is gebaseerd op schattingen uit onderzoeken voor zover die beschikbaar zijn (bijvoorbeeld het onlangs openbaar geworden validatierapport van Rebel Group). Waar die niet beschikbaar waren is door de onderzoekers zelf een ‘*educated guess*’ gemaakt (met de opmerking erbij dat altijd nader onderzoek nodig zal zijn op kosten maar ook mogelijke gevolgen voor doelbereik goed in beeld te brengen ten einde een zorgvuldige afweging te kunnen maken). De som van deze besparingen telt niet op tot 20%. Dat is een bewuste keuze, want als het doel is om 20% te besparen op dit beleidsterrein, dan is het logischer om in 2028 onder die 20% te zitten en in de periode erna erboven te zitten (en zo op gemiddeld 20% uit te komen), dan om nu direct naar 20% te streven in 2028. Het combineren van kortetermijnmaatregelen en lange termijn maatregelen is doelmatiger (lees: leidt tot een betere verhouding tussen besparingen en mogelijke negatieve gevolgen) dan alleen het treffen het korte termijn maatregelen.
- Als sprake is van een mogelijke besparing voor de lange termijn (na 2028) die nog niet op de korte termijn kan leiden tot (significante) besparing, dan is de besparing op de lange termijn alleen gekwantificeerd als er de beschikking is over informatie aan de hand waarvan een onderbouwde inschatting kan worden gemaakt.

Totstandkoming van de denkrichtingen voor verbetering en besparing

De denkrichtingen zijn tot stand gekomen via drie routes:

- Ten eerste zijn denkrichtingen in beeld gekomen door de evaluatierapporten die in het kader van deze beleidsdoorlichting zijn bestudeerd en die zijn samengevat in bijlage 1. In die evaluatierapporten worden conclusies getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderdelen van het gevoerde beleid en zijn soms expliciete of impliciete aanbevelingen opgenomen voor verbetering. Een relevante kanttekening die hierbij moet worden gemaakt, is dat sommige evaluatieonderzoeken minder actueel zijn (denk aan evaluatierapporten uit de periode 2016-2019) en dat mogelijk ook voor sommige aanbevelingen zal gelden dat ze reeds zijn benut en reeds hebben geleid tot verbetering.
- Een tweede route is het organiseren van dialoogsessies geweest. Aan deze sessies hebben het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat deelgenomen (die kunnen worden beschouwd als de partijen die de uitgaven aan het beleid hebben gedaan), naast enkele andere partijen die kennis en expertise hebben op dit beleidsterrein en op de effectiviteit van het beleid: medewerkers van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Ook het ministerie van

Financiën heeft deelgenomen aan enkele dialoogsessies. Er zijn in totaal vier dialoogsessies georganiseerd: een dialoogsessie over Aanleg, Onderhoud en vernieuwing, een dialoogsessie over Verkeersveiligheid, een dialoogsessie over Slimme mobiliteit en Verkeersmanagement en een dialoogsessie over toekomstvisies.²⁴

- Tot slot is gebruik gemaakt van een derde route: de beleidsopties die in de vorige beleidsdoorlichting naar voren zijn gekomen en die betrekking hadden op verbetering van beleid dan wel besparen op beleid zijn opnieuw geanalyseerd en zijn opnieuw gewogen. Daarbij is verkend in welke mate een denkrichting of maatregel in de afgelopen periode reeds is benut én of de richting op dit moment nog steeds verbeterpotentie of besparingspotentie kan hebben.

De denkrichtingen die verderop worden omschreven zijn de denkrichtingen die de onderzoekers van KWINK hebben geselecteerd als de meeste relevante denkrichtingen op grond van de voorgaande routes. Daarbij is KWINK onafhankelijk te werk gegaan en heeft KWINK opties geselecteerd die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen verbeteren, los van de eventuele politieke haalbaarheid en wenselijkheid van de opties.

4.2 Denkrichtingen verbeteropties en besparingsopties

Op basis van de gehanteerde aanpak is een zestal denkrichtingen naar voren gekomen voor besparing dan wel verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De verschillende denkrichtingen (en de daarbij benoemde voorbeeldmaatregelen) sluiten elkaar niet uit en kunnen inhoudelijk gecombineerd worden.

Maatschappelijke opgave is groot en besparen heeft gevolgen voor doelbereik

Alvorens de denkrichtingen hierna te beschrijven wordt opgemerkt dat een aantal redelijk recente studies heeft uitgewezen dat de opgave op het gebied van onderhoud en vernieuwing groot is. Door onder meer zwaardere voertuigen en een sterke groei van de mobiliteit, is de staat van de infrastructuur minder goed dan voorheen werd aangenomen. Bovendien is door onvoldoende investeringen in onderhoud het achterstallig onderhoud opgelopen. Dat maakt dat de budgetten voor Onderhoud en vernieuwing ontoereikend zijn om het gewenste kwaliteitsniveau te halen en de onderhoudsachterstand te kunnen inhalen.

Voor Aanleg geldt dat de kosten ook toenemen, onder meer door de complexiteit van aanleg door de combinatie van opgaven, door de (ruimtelijke) inpasbaarheid in de omgeving en doordat hinderacceptatie eerder afneemt dan toeneemt (waardoor meer maatregelen moeten worden getroffen). De verwachting is bovendien dat de woningbouwopgave die er nu is zal leiden tot meer vraag naar mobiliteit (en daarmee ook naar wegen).

Dat maakt dat er een budgettair probleem wordt ervaren in de uitvoering (door Rijkswaterstaat). Daarnaast wordt ook een maakbaarheidsprobleem (uitvoerbaarheidsprobleem) ervaren, bijvoorbeeld omdat de interesse van aannemers voor grote en risicovolle projecten lijkt af te nemen, omdat er ook personeelsschaarste bij aannemers wordt ervaren en omdat het stikstofvraagstuk beperkend werkt voor de ruimte om wegen aan te leggen en wegmobiliteit te faciliteren.

²⁴ Deze laatste dialoogsessie concentreerde zich op de vraag welke toekomstvisies er (in ontwikkeling) zijn bij het ministerie van IenW en wat dat betekent voor de te kiezen beleidsopties en besparingsopties (want beleidsopties en besparingsopties kunnen in het verlengde liggen van deze visies, maar kunnen er ook mee op gespannen voet staan). Het ging daarbij met name om visies als de Mobiliteitsvisie 2050 en de Toekomstvisie Automobilititeit (TAM).

De voorgaande context maakt dat het zoeken naar mogelijkheden om 20% te besparen geen eenvoudige opgave is. Zeker niet als het gaat om de termijn die dient te worden gehanteerd in reguliere beleidsdoorlichtingen: 20% besparen in vier jaar tijd (in dit geval 2028). Dat komt omdat bijvoorbeeld een deel van de uitgaven aan Aanleg (ook ten aanzien van 2028) al juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden is (wat betekent dat daar niet zomaar van kan worden afgeweken).

De voorgaande context maakt ook dat er de afgelopen jaren al is gezocht naar diverse manieren om de uitgaven te reduceren. Het traject BKN is daarvan een voorbeeld.

Voor het zorgvuldig afwegen van opties zal aanvullend onderzoek noodzakelijk zijn

Voor alle denkrichtingen ter verbetering en besparing geldt dat uiteindelijk aanvullend onderzoek noodzakelijk zal zijn naar de precieze effecten van de opties en naar de kosten die ermee gepaard gaan. Dat komt omdat de beleidsdoorlichting een breed (synthese)onderzoek is (richt zich op nagenoeg de volle breedte van het beleidsartikel) op een relatief hoog abstractieniveau en omdat het vooruitkijken (naar verbetering en besparing) een beperkt onderdeel is van de beleidsdoorlichting. Kwantificering van besparingen en van effecten heeft daarom grofmazig plaatsgevonden (als kwantificering überhaupt mogelijk was).

De meeste denkrichtingen betreffen zowel besparing als verbetering (daarom is het één lijst)

Verderop worden denkrichtingen voor verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid en voor besparing beschreven. Wij hebben er bewust voor gekozen om hier niet twee aparte lijsten van te maken, omdat voor de meeste lessen en denkrichtingen geldt dat ze zowel kunnen bijdragen aan meer doeltreffendheid/doelmatigheid als eventueel aan besparen. Een gesimplificeerd voorbeeld: door voertuigdata beter te benutten voor verkeersgeleiding, voor het aanpakken van gevaarlijke kruisingen (op basis van remgegevens) en voor het beheren van de infrastructuur (op basis van schokdempergegevens), kan de bereikbaarheid en de veiligheid verbeteren. Tegelijkertijd kan in potentie ook worden bespaard omdat beter kan worden geprioriteerd (want er ontstaat beter zicht op kruisingen die wel en niet moeten worden aangepakt, stroken asfalt die wel of niet moeten worden onderhouden).

Tegelijkertijd is het zo dat niet alle denkrichtingen en genoemde voorbeeldmaatregelen gepaard gaan met besparingspotentieel op de korte of lange termijn. Bij die voorbeeldmaatregelen waar er wel besparingspotentieel wordt gezien, is dat telkens aan het eind van de beschrijving van de voorbeeldmaatregel beschreven. Aan het eind van de een samenvattende tabel waarin de optelsom te zien is.

Hierna volgt een samenvattend overzicht van alle denkrichtingen en alle (voorbeeld)maatregelen. Na de tabel worden alle denkrichtingen omschreven.

Beleidsopties ter besparing en/of verbetering
Denkrichting 1: Extensiveren van aanleg en onderhoud en vernieuwing
Planning en studies stopzetten
Besparen op de hinderaanpak
Bedrijven die direct profiteren van de infrastructuur laten meebetalen aan aanleg en onderhoud en vernieuwing
Integrale en strategische aansturing en bekostiging van onderhoud en vernieuwing
BKN-besparingsmaatregelen
Verlagen en versoepelen van kwaliteitseisen

Stopzetten van maatregelen optimalisering benutting
Denkrichting 2: Anders organiseren
Verkeersmanagementcentrales combineren en automatiseren
Andere wijze van financieren (van tijdelijk naar structureel, van specifiek naar generiek)
Herverdeling veiligheidsmaatregelen van centraal naar decentraal
Besparen op apparaatskosten
Denkrichting 3: Innoveren
Stimuleren voertuigtechnologie en gebruik mobiliteitsdata
Bewezen interventies opschalen (voor meer effect) of juist afschalen (om te besparen, bijvoorbeeld afbouwen investeringsimpuls en subsidies SPV)
Denkrichting 4: Reguleren (en handhaven)
Snelheidsverlaging
Helmplicht
Intensivering van de handhaving van verkeersovertredingen
Denkrichting 5: Communiceren
Campagnes verbeteren (voor meer effect) of juist extensiveren (om te besparen)
Betere spreiding automobiliteit over de dag
Denkrichting 6: Financieel stimuleren (en ontmoedigen)
Invoering van wegbeprijzing/kilometerheffing (al dan niet met onderscheid in tarief naar plaats, tijd en andere factoren).
Fiscale stimulering van fiets en OV en fiscale ontmoediging autogebruik

Tabel 7. Samenvatting van de opties ter besparing/verbetering.

Hierna worden de denkrichtingen beschreven, waarbij bij maatregelen waar dat aan de orde is aan het eind besparingspotentieel in 2028 wordt beschreven.

Denkrichting 1: Extensiveren van aanleg en onderhoud en vernieuwing

Een eerste denkrichting die hier wordt onderscheiden is het extensiveren van het beleid en de daarmee samenhangende uitgaven voor aanleg en onderhoud en vernieuwing. In de dialoogsessie over deze twee thema's zijn verschillende besparings- en verbeteropties verkend. Hierna beschrijven we enkele voorbeeldmaatregelen die in de dialoogsessies als meest kansrijk werden ingeschat.

- *Aanleg en planstudies stopzetten.* In de voorjaarnota van 2023 is de keuze gemaakt om binnen het Mobiliteitsfonds de beschikbare middelen te herprioriteren en de shift te maken van aanleg naar onderhoud en vernieuwing. De meest radicale invulling hiervan is voorlopig te stoppen met de aanleg van nieuwe wegen. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat de 17 infrastructurele uitbreidingen die 'on hold' zijn gezet definitief geen doorgang vinden. Op de korte termijn (tot en met 2028) zal de keuze om te stoppen met aanleg nog geen besparing opleveren op de uitgavenpost 'Aanleg', omdat in de begrotingsreeks in de Rijksbegroting van 2024 al rekening is gehouden met het (tijdelijk) stopzetten van aanlegprojecten. Wel kan door volledig te stoppen met aanleg de komende vier jaar worden

toegewerkt naar een forse besparing op planstudies van nieuwe aanlegprojecten die in het kader van het MIRT worden uitgevoerd. Hiervoor is in de begroting van 2028 onder planning en studies nog € 203 mln. ingeboekt. Een belangrijke kanttekening is dat sommige aanlegprojecten ook een instandhoudingscomponent in zich hebben, bijvoorbeeld de vernieuwing van kunstwerken of het verbeteren van het al aanwezige wegdek. Als het aanlegproject komt te vervallen zullen deze werkzaamheden op enig moment vanuit het budget voor onderhoud en vernieuwing moeten worden bekostigd. De keuze om te stoppen met aanleg zal grote politiek-bestuurlijke en maatschappelijke gevolgen hebben. De directe consequentie is namelijk dat in een aantal gevallen eenzijdig door het ministerie van IenW een streep wordt gezet door bestuurlijke afspraken met regio's over investeringen in nieuwe infrastructuur, ook op plekken die het Rijk zelf heeft aangewezen als nieuwe grootschalige woningbouwlocaties. Dit zal zeer waarschijnlijk op weerstand stuiten bij regionale overheden, het bedrijfsleven en bijvoorbeeld het ministerie van BZK, dat verantwoordelijk is voor de woningbouwopgave. Dit kan zelfs leiden tot schadeclaims en dus additionele kosten waarvan we de hoogte nu niet kunnen inschatten. Zonder alternatief beleid kan dit daarnaast op verschillende plekken in het land zorgen voor bereikbaarheidsknelpunten. Dit kan een negatief effect hebben op de omgeving, bijvoorbeeld door extra uitstoot als gevolg van files en meer verkeer op het onderliggend wegennet, en de economie, bijvoorbeeld doordat bedrijven minder goed bereikbaar zijn en het vervoer van goederen vertraging oploopt. Vanuit die optiek is het verstandig om parallel aan het bezuinigen op aanleg in te zetten op alternatief beleid om de bereikbaarheid te verbeteren, zoals het beter spreiden van het autoverkeer over de dag, het verminderen van autobewegingen (bijvoorbeeld door thuiswerken te stimuleren) en het stimuleren van alternatieve vervoerswijzen. Zie voor meer toelichting denkrichtingen 5 en 6. Uiteraard zijn hieraan ook kosten verbonden, waardoor de netto besparing lager uit zal vallen.

- *Besparen op de hinderaanpak.* De opgave voor onderhoud en vernieuwing zal de komende jaren groter zijn dan het beschikbare budget. Naast een budgetprobleem is ook sprake van een maakbaarheidsprobleem. Er is niet voldoende capaciteit beschikbaar bij Rijkswaterstaat en in de markt om de benodigde werkzaamheden uit te voeren. Ook de stikstofproblematiek vormt een belemmering. Een concrete besparingsoptie voor de korte termijn is het accepteren van meer hinder en overlast door wegwerkzaamheden. Nu worden wegwerkzaamheden zo gepland dat ze de minste hinder opleveren, bijvoorbeeld 's nachts en in het weekend. Door de werkzaamheden voortaan doordeweeks en overdag te plannen en minder te investeren in omgevingsmanagement en communicatie om de ervaren hinder bij bewoners en bedrijven in de omgeving te beperken tot het hoogst noodzakelijke, kan worden bespaard op capaciteit en financiële middelen van aannemers en Rijkswaterstaat. Deze maatregel kan op heel korte termijn worden ingevoerd en zou in de periode tot en met 2028 significante besparing kunnen opleveren. Als het lukt om hiermee 5 procent te besparen op de totale uitgaven voor onderhoud en vernieuwing dan komt dit neer op een besparing van ongeveer € 76 mln. per jaar. Vanzelfsprekend betekent de besparing wel dat weggebruikers op bepaalde locaties tijdelijk meer hinder zullen ondervinden. Ook kunnen extra files ontstaan met negatieve effecten voor de omgeving, de economie en de samenleving.
- *Bedrijven die direct profiteren van de infrastructuur laten meebetalen aan aanleg en onderhoud en vernieuwing.* Aanleg en onderhoud en vernieuwing worden gefinancierd uit de algemene middelen. Onderzocht kan worden of het mogelijk is om bedrijven die direct profiteren van de infrastructuur mee te laten betalen. Dit zou resulteren in een besparing op de uitgaven voor aanleg en onderhoud en vernieuwing in het Mobiliteitsfonds (of een verhoging van de ontvangsten, wat de facto op hetzelfde neerkomt). Een bijkomend voordeel is dat bedrijven hierdoor zelf een incentive hebben om alternatieven voor de auto te ontwikkelen (bijvoorbeeld het thuis werken nog meer stimuleren). Consequentie is wel dat een bedrijf dat meebetaalt ook eisen zal stellen aan de infrastructuur en de besteding van de middelen. Daardoor zal de besluitvorming over aanleg en onderhoud en vernieuwing

gecompliceerder worden. Verder geldt ook voor deze maatregel dat deze dermate ingrijpend van aard is, dat niet al een besparing valt te verwachten in de periode tot en met 2028.

- *Integrale en strategische aansturing en bekostiging van onderhoud en vernieuwing.* Een verbeteroptie is om onderhoud en vernieuwing integraal en strategisch aan te sturen en meerjarig te bekostigen. Hiermee is een eerste stap gezet met de meerjarige (8 jaar) onderhoudsstrategie binnen Rijkswaterstaat. Dit kan nog worden versterkt door de budgetten voor onderhoud en vernieuwing samen te voegen en hierop integraal te sturen. Die sturing kan bovendien nog strategischer worden ingevuld. Hiervoor is (nog) beter inzicht nodig in de risico's van uitgesteld onderhoud en de toekomstige onderhoudsbehoefte voor doorstroming van trajecten en de bereikbaarheid van gebieden. Door inzichtelijk te maken op welke trajecten investeringen in onderhoud en vernieuwing de meeste maatschappelijke en economische toegevoegde waarde opleveren, bijvoorbeeld omdat op die locatie nieuwe woningbouw of een nieuw bedrijventerrein is gepland, kunnen betere keuzes worden gemaakt hoe de schaarse middelen voor onderhoud en vernieuwing doelmatig te besteden. Hierdoor wordt het mogelijk om te prioriteren en differentiëren tussen bijvoorbeeld gebieden, corridors of specifieke locaties. Deze maatregel vereist een investering in de informatievoorziening bij Rijkswaterstaat; de kosten gaan voor de baten uit. Het valt daardoor niet te verwachten dat deze maatregel in de periode tot en met 2028 al tot een besparing zal leiden.
- *BKN-besparingsmaatregelen.* Het ministerie van IenW heeft voor het hoofdwegennet een basiskwaliteitsniveau (BKN) gedefinieerd. Het BKN is een herziening van de onderhoudskaders. In 2023 heeft de uitwerking van het BKN geresulteerd in een aantal potentiële besparingsmaatregelen: de dynamische route-informatie-panelen (DRIP's) en toeritdoseerinstallaties (TDI's) worden afgeschaald, er wordt niet meer bebording geplaatst dan wettelijk verplicht is, werkzaamheden in het kader van groenbeheer die niet noodzakelijk zijn voor de constructieve veiligheid worden afgeschaald, op plekken waar verlichting met name bijdraagt aan rijcomfort en slechts beperkt aan veiligheid wordt verlichting verminderd.²⁵ In de recente validatie van de budgetbehoefte voor instandhouding is becijferd op welke termijn de BKN-besparingsmaatregelen tot hoeveel besparing zullen leiden.²⁶ Daaruit volgt de conclusie dat de BKN-besparingsmaatregelen vanaf 2031 een theoretische besparing opleveren van € 95 mln. per jaar. Op korte termijn is het besparingseffect verwaarloosbaar. Voor elk van de maatregelen geldt dat eerst kosten gemaakt worden of een ingroeitraject van toepassing is, voordat een besparing wordt gerealiseerd. In het geval van verlichting leidt de voorgestelde maatregel op de lange termijn zelfs tot een negatieve besparing. Van de verschillende besparingsmaatregelen kan op groenbeheer veruit het meest worden bespaard. Opvallend is verder de lage besparing op DRIP's. In de validatie wordt deze becijferd op € 4 mln. per jaar vanaf 2031. Dit terwijl in 2023 nog een verkenning verscheen waarin werd ingeschat dat circa 75% van de totaal 479 DRIP's 'overtallig' zijn en binnen vijf jaar kunnen worden uitgefaseerd. De totale besparing is in die verkenning geschat op 20 mln. per jaar in de komende vijf jaar.²⁷ Het verdient aanbeveling om te uit te zoeken hoe dit verschil valt te verklaren.
- *Verlagen en versoepelen van kwaliteitseisen.* Voor het BKN-besparingspakket geldt dat alleen besparingsmaatregelen zijn meegenomen die Rijkswaterstaat kan nemen 'zonder afbreuk te doen aan de robuustheid van het systeem'.²⁸ Het basiskwaliteitsniveau geldt hierbij als ondergrens. In de dialoogsessie is geopperd om de achterliggende regels en richtlijnen die samen het basiskwaliteitsniveau bepalen tegen het licht te houden. Dan gaat het bijvoorbeeld over nationale regelgeving of beleid dat verder gaat dan de EU voorschrijft en richtlijnen van Rijkswaterstaat waarin functionele eisen voor aanleg, onderhoud en vernieuwing zijn vastgelegd. Mogelijk kunnen bepaalde

²⁵ Kamerbrief Basiskwaliteitsniveau RWS-netwerken, 17 maart 2023 (Kamerstuk 29 385, nr. 119).

²⁶ Rebel Group (2024). Validatie budgetbehoefte RWS- Netwerken Analyserapport. Rapportnr. 4.

²⁷ Het uitfasen van 350 DRIP's kan binnen een periode van vijf jaar worden gerealiseerd en leidt tot een geschatte kostenbesparing van totaal circa 103 mln. Sweco (2023). Versobering wegmeubilair als circulaire ontwerpstrategie: een verkenning.

²⁸ Kamerbrief Verhogen productievermogen instandhouding Rijkswaterstaat-netwerken, 17 juni 2024; Rebel Group (2024). Validatie budgetbehoefte RWS- Netwerken Analyserapport.

eisen worden verlaagd of versoepeld, zodat ruimte ontstaat voor aanvullende besparingsmaatregelen. Of en op welke terreinen met deze maatregel een besparing valt te realiseren vereist nader onderzoek. Hetzelfde geldt voor de eventuele hoogte van de besparing, de termijn waarop de besparing optreedt en eventuele neveneffecten. Binnen Rijkswaterstaat loopt op dit moment een traject waarin de eigen richtlijnen worden nagelopen. De uitkomsten daarvan worden verwacht in december 2024. Blijkt dat voor een besparing een wetswijziging nodig is, dan valt deze niet op korte termijn te verwachten aangezien wetgevingstrajecten over het algemeen lang duren.

- *Stopzetten optimaliseren van gebruik.* In de Rijksbegroting 2024 is zijn uitgaven opgenomen voor maatregelen om het gebruik van de infrastructuur te bevorderen. Voorbeelden zijn intelligent verkeersmanagement, informatie over werk in uitvoering en beperkte infrastructurele aanpassing van weginfrastructuur. Het stopzetten van deze maatregelen levert een besparing op van € 75 mln. in 2028. De mogelijke consequenties van deze besparing zijn dat de beschikbare capaciteit minder goed wordt benut, dat bestaande bereikbaarheidsknelpunten niet worden weggenomen en nieuwe knelpunten ontstaan, en dat weggebruikers mogelijk meer hinder ervaren van werk in uitvoering.

Denkrichting 2: Anders organiseren

Een tweede denkrichting die hier wordt onderscheiden is het anders organiseren van de uitvoering van het beleid. De voorbeeldmaatregelen vallen onder de thema's Aanleg, Verkeersmanagement en Verkeersveiligheid.

Voorbeeldmaatregelen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen verbeteren dan wel tot besparingen kunnen leiden, volgen hierna:

- *Combineren en automatiseren verkeerscentrales.* In de vorige beleidsdoorlichting werd deze maatregel reeds genoemd. Het gaat om het combineren van verkeerscentrales door meer samen te werken met andere overheden. Er zijn nu landelijke en regionale verkeerscentrales waarbij het aantal verminderd kan worden. Daarnaast kan de besturing van verkeerscentrales geautomatiseerd worden. De geschatte besparing in de vorige beleidsdoorlichting was € 50 mln. Dat bedrag is hier overgenomen.
- *Andere wijze van financieren (van tijdelijk naar structureel, van specifiek naar generiek).* Op het gebied van verkeersveiligheid is sprake van verschillende tijdelijke financiële maatregelen. Een voorbeeld is de investeringsimpuls verkeersveiligheid die bestaat uit meerdere tranches waarbij rijksbijdrage is toegewezen aan gemeenten, provincies en waterschappen. Andere voorbeelden zijn de specifieke uitkeringen (SPUK's) snelfietsroutes en intelligente verkeersregelinstallaties. In een dialoogsessie is aangegeven dat de tijdelijke financieringen inclusief aanvragen en verantwoorden als tijdrovend met hoge administratieve lasten worden ervaren. Er zijn mogelijk besparingen te realiseren door niet via tijdelijke regelingen middelen beschikbaar te stellen, maar een algemene bijdrage.
- *Herverdeling veiligheidsmaatregelen van centraal naar decentraal.* Bij het thema Verkeersveiligheid is er een relatie met toezicht en handhaving. Een voorbeeld is cameratoezicht. Bij sommige gemeenten is er de wens om ook op lokaal niveau veiligheidsmaatregelen in te zetten. Een voorbeeld is de inzet van gemeentelijke flitspalen om automobilisten te beboeten voor te hard rijden, en daarmee de veiligheid te vergroten. Door bijvoorbeeld meer ruimte te geven aan gemeenten, kan de veiligheid op lokaal niveau worden vergroot (en kunnen mogelijk ook de kosten op het niveau van de Rijksoverheid, in dit geval met name het Ministerie van JenV, afnemen).
- *Besparen op apparaatskosten.* Als besparingsopties in beeld moeten worden gebracht op het gebied van het hoofdwegennet en verkeersveiligheid, dan kan worden gekeken naar de uitgaven aan het beleid (onder artikel 14 van de Rijksbegroting) en naar de kosten van de uitvoering (aan aanleg, onderhoud en vernieuwing en verkeersmanagement, via artikel 12 Mobiliteitsfonds). Er kan echter ook worden gekeken naar de apparaatskosten (die met name bestaan uit personeelskosten van Rijkswaterstaat). Het werk moet dan op een andere manier georganiseerd worden, bijvoorbeeld door automatisering, door digitalisering, efficiencyverbetering en door benutting van de markt.

Denkrichting 3: Innoveren

Deze denkrichting gaat over innovatie en speelt in op ontwikkelingen op het gebied van Slimme mobiliteit, Verkeersmanagement en Verkeersveiligheid. Het huidige beleid zet al in op ontwikkelingen die naar verwachting grote invloed hebben op de manier waarop weggebruikers zich in de toekomst verplaatsen en geïnformeerd worden tijdens een reis.

Voorbeeldmaatregelen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen verbeteren dan wel tot besparingen kunnen leiden, volgen hierna:

- *Stimuleren voertuigtechnologie en gebruik mobiliteitsdata.* Voertuigen kunnen worden benut voor de vergaring van data voor het verbeteren van de verkeersveiligheid, het verbeteren van de doorstroming of het doeltreffender en doelmatiger maken van de uitvoering van onderhoud. Bijvoorbeeld als voertuigen gaten in de weg gaan detecteren, of als voertuigen informatie over noodstops verzamelen en die informatie gaan delen (waarmee gevaarlijke kruisingen in beeld komen). Data kunnen bovendien helpen om optimaal gebruik te maken van de weginfrastructuur. Een mogelijkheid is om afspraken te maken met private partijen om voertuigdata en verkeersdata te verzamelen en te delen. Een ander onderdeel is het op landelijk niveau duurzaam borgen van een centrale plek voor data zoals via het Nationaal Toegangspunt Mobiliteit (NTM). De ontwikkelingen op het gebied van een toekomstbestendig digitaal stelsel voor mobiliteitsdata (DSM) passen hierbij.
- *Bewezen interventies opschalen (voor meer effect) of juist afschalen (om te besparen).* Via het Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) wordt ingezet op een combinatie van interventies gericht op de infrastructuur, voertuigen en gedrag.²⁹ Een verbeteroptie is om de inzet te concentreren op de bewezen meest effectieve interventies binnen het SPV en op te schalen in Nederland, ten koste van de inzet op de interventies die minder effectief zijn gebleken. Een besparingsoptie is om te kiezen voor afschalen van interventies, ook bewezen interventies. De besparing wordt ingeschat op € 80 mln. door het afbouwen van de Impuls SPV en het programma Meer Veilig.

Denkrichting 4: Reguleren (en handhaven)

Een volgende denkrichting die hier wordt onderscheiden is de denkrichting van het wetgevingsinstrumentarium (regulering en handhaving). Dat is het eerste type sturingsinstrument van de klassieke indeling: juridische instrumenten, communicatieve instrumenten, financiële instrumenten. Juridische instrumenten kunnen zowel worden ingezet om gewenst gedrag te stimuleren als om ongewenst gedrag te ontmoedigen (net als dat dit geldt voor het communicatief en voor het financieel instrumentarium).

Voorbeeldmaatregelen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen verbeteren dan wel tot besparingen kunnen leiden, volgen hierna:

- *Snelheidsverlaging.* Een snelheidsverlaging kan niet alleen leiden tot een toename van de veiligheid (en een afname van het aantal doden en gewonden), maar ook tot stikstofreductie en van geluidsreductie. Ook kan snelheidsverlaging worden gezien als een besparing, omdat de frequentie waarmee onderhoud moet worden gepleegd aan asfalt of infrastructuur lager worden en er minder flankerende maatregelen nodig voor geluidsreductie en voor verkeersveiligheid. Als het gaat om snelheidsreductie, dan kan niet alleen worden gedacht aan een reductie van de snelheid op snelwegen (100 km/uur in plaats van 120 of 130) waar deze beleidsdoorlichting zich op richt, maar ook aan een snelheidsreductie op provinciale wegen (van 80 naar 60 km/uur) en in de stad en binnen de bebouwde kom (van 50 naar 30 km/uur). Dat laatste is de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Bij deze maatregel is van het belang oog te hebben voor eventuele neveneffecten. Een snelheidsreductie op het HWN die niet gepaard gaat met snelheidsreductie op het OVN, kan ertoe leiden dat

²⁹ Bij elk van deze instrumenten zijn voorbeelden te noemen. Bij de infrastructuur gaat het om veilige inrichting van wegen (safety by design) en bij voertuigen om het gebruik van *in-car* rijhulpsystemen. Bij gedrag gaat het om het stimuleren van veilig gedrag van verkeersdeelnemers en inzetten op preventie bij kwetsbare groepen zoals fietsers.

weggebruik verplaatst van HWN naar OWN met gevolgen voor omgeving en veiligheid. En reistijden kunnen langer worden (maar tegelijkertijd ook betrouwbaarder). Wat overigens niet bijdraagt aan doelmatige besteding van overheidsmiddelen is het meermaals wisselen van beleid: snelheidstoename, snelheidsreductie en dan weer snelheidstoename. Dat leidt niet alleen tot kosten in termen van bebording, maar ook in termen van flankerend beleid (maatregelen die moeten worden genomen voor veiligheid of omgeving bij hogere snelheden, maar die niet heel doelmatig zijn als de snelheid vervolgens weer afneemt).

- *Helmplicht.* Een andere maatregel die tot een significante verlaging van verkeersslachtoffers kan leiden is het dragen van een helm voor (snor)fietzers. Om dat te stimuleren zijn verschillende sturingsinstrumenten denkbaar: verplichten (zoals in deze denkrichting), stimuleren via voorlichting en campagne (zie volgende denkrichting) en financieel aantrekkelijk maken (aanschafsubsidie). Uit het Onderzoek Helmplicht Snorfietzers komt naar voren dat een helmplicht voor snorfietzers een substantieel positief effect zal hebben op de verkeersveiligheid van snorfietzers. Als 30% van de snorfietzers overstapt, is er een daling te verwachten van 16 naar 11 doden en van 1.838 naar 1.268 gewonden.³⁰ Een ongewenst neveneffect kan een afname van het fietsgebruik zijn en handhavingskosten.
- *Intensivering van de handhaving van verkeersovertredingen.* Dat kan bijvoorbeeld gaan over snelheidsovertredingen, te zwaar beladen vrachtauto's, telefoongebruik achter het stuur, opgevoerde fatbikes, et cetera. De pakkans van overtredingen vergroten (zoals het inzetten van meer camera's en van slimme camera's die door de voorruit van voorbijrijdende auto's kan waarnemen) kan leiden tot een afname van overtredingen.³¹

Denkrichting 5: Communiceren

Een voorlaatste denkrichting die hier wordt onderscheiden is de denkrichting van het communicatieve instrumentarium. Dat is het tweede type sturingsinstrument van de klassieke indeling: juridische instrumenten, communicatieve instrumenten, financiële instrumenten. Communicatieve instrumenten kunnen zowel worden ingezet om gedrag te stimuleren als om gedrag te ontmoedigen (net als dat dit geldt voor het juridisch en voor het financieel instrumentarium).

Voorbeeldmaatregelen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen verbeteren dan wel tot besparingen kunnen leiden, volgen hierna:

- *Campagnes verbeteren (voor meer effect) of juist extensiveren (om te besparen).*³² Bijvoorbeeld campagnes nog specifiekere richting op kwetsbare groepen (zoals fietsers en ouderen).³³ Immers, het aantal verkeersdoden en aantal ernstig gewonden onder fietsers stijgt al jaren. Bij ernstig gewonden vormen ouderen de grootste groep en stijgt het aantal oudere slachtoffers over de jaren. Het aantal doden in de leeftijdscategorie 60-plusser stijgt ook al jaren. Intensivering van gerichte campagnes op deze groepen kan mogelijk bijdragen aan het verminderen van de stijging, bijvoorbeeld campagnes gericht op het dragen van een fietshelm. Uit buitenlands onderzoek blijkt dat bij een ongeval fietsers met helm ongeveer 60% minder kans hebben op ernstig hoofd-/hersenletsel (en ongeveer 70% minder kans op dodelijk hoofd-/hersenletsel) dan fietsers zonder helm. Wanneer alle fietsers een

³⁰ Arcadis (2020). Verdiepingsonderzoek effecten helmplicht snorfietzers.

³¹ Zie: <https://swov.nl/sites/default/files/bestanden/downloads/FS%20Aflleiding.pdf#page=7&zoom=100,72,110>; Zie: <https://nos.nl/artikel/2481555-nieuwe-slimme-camera-s-aangeschaft-om-appende-bestuurders-te-betrappen>.

³² Er worden meerdere campagnes uitgevoerd met als doel om risicogedrag tegen te gaan. Het gaat om vijf campagnethema's: fietsverlichting (AAN in het donker en Ik val op), afleiding voor automobilisten en fietsers (MONO en MONO zakelijke doelgroep), alcohol (BOB), lachgas (Rij Ballonvrij) en snelheid (Check wat vaker je snelheid).

³³ Hier wordt een voorbeeld genoemd. Ook andere voorbeelden zouden hier genoemd kunnen worden. Bijvoorbeeld campagnes gericht op verkeersdeelname zonder afleiding. Uit Amerikaans onderzoek is immers gebleken dat een handeling met de mobiele telefoon (zoals browsen, versturen van berichten, en met mobiel in de hand bellen) de kans op een auto-ongeluk tot ruim 2,5 keer verhoogd. Het precieze aantal verkeersslachtoffers in Nederland onder automobilisten door afleiding is overigens onbekend. Eerder werd geschat dat het bij auto-ongevallen jaarlijks om ten minste enige tientallen verkeersdoden gaat, met een bovengrens van ruim honderd. Zie: <https://swov.nl/sites/default/files/bestanden/downloads/FS%20Aflleiding.pdf#page=7&zoom=100,72,110>.

helm zouden dragen, zou dit voor een geschatte daling van 85 verkeerdoden en circa 2500 ernstig verkeersgewonden leiden.³⁴ Om te besparen of om middelen vrij te spelen om sommige campagnes te kunnen intensiveren of om nieuwe campagnes op te zetten, kunnen campagnes waarvan de doeltreffendheid verhoudingsgewijs lager is, worden geëxtensiverd of worden gestopt.³⁵

- *Betere spreiding automobiliteit over de dag.* Een van de grote uitdagingen om de bereikbaarheid op peil te houden is het voorkomen van piekbelastingen op momenten van de dag: de ochtendspits en de avondspits. Voor sommige weggebruikers geldt dat het min of meer onmogelijk is de spits te mijden, voor andere weggebruikers geldt dat er misschien wel mogelijkheden voor zijn als de werkgever dit ook mogelijk maakt en voor weer andere weggebruikers geldt dat het nu al mogelijk is. Werkgevers hebben hierin een belangrijke rol, omdat zij bijvoorbeeld thuiswerken en/of het mijden van de spits door werknemers kunnen faciliteren. Om een gedragsverandering te bereiken kunnen financiële instrumenten worden ingezet richting weggebruikers of werkgevers (zie denkrichting 6) maar kan ook worden ingezet op samenwerking en communicatie, bijvoorbeeld in regionale allianties.

Denkrichting 6: Financieel stimuleren (en ontmoedigen)

Een laatste denkrichting die hier wordt onderscheiden is de denkrichting van het financieel stimuleren van gewenst gedrag dan wel het financieel ontmoedigen van ongewenst gedrag. Dat is het laatste type sturingsinstrument van de klassieke indeling: juridische instrumenten, communicatieve instrumenten, financiële instrumenten. Financiële instrumenten kunnen zowel worden ingezet om gedrag te stimuleren als om gedrag te ontmoedigen (net als dat dit geldt voor het juridisch en voor het communicatief instrumentarium).

Voorbeeldmaatregelen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen verbeteren dan wel tot besparingen kunnen leiden, volgen hierna:

- *Invoering van wegbeprijzing/kilometerheffing (al dan niet met onderscheid in tarief naar plaats, tijd en andere factoren).* Het idee van weggebruikers laten betalen voor gebruik van de weg (per kilometer en allerlei varianten daarop) is als maatregel verre van nieuw, maar er is niet eerder een noodzakelijke politieke meerderheid voor behaald.³⁶ Deze maatregel kan, afhankelijk van de variant waarvoor wordt gekozen, leiden tot positieve effecten op de bereikbaarheid en veiligheid. Naar verwachting resulteert deze maatregel (voor de variant waarin het tarief enkel wordt gedifferentieerd naar voertuiggewicht, zoals ook in huidige motorrijtuigenbelasting) tot een mobiliteitsafname van auto's van circa 12% op het hoofdwegennet en 7% op het onderliggende wegennet.³⁷ De fietsmobiliteit neemt daarentegen toe met 2%, doordat een deel van de autoritten als gevolg van deze maatregel wordt vervangen door fietsritten. Uit onderzoek van SWOV blijkt dat deze mobiliteitsveranderingen op termijn leiden tot een

³⁴ SWOV (2019). Fietshelmen factsheet. In aanvulling daarop: Uit (buitenlands) onderzoek over de effectiviteit van fietshelmcampagnes wordt geconcludeerd dat in zijn algemeenheid promotiecampagnes het helmgebruik doet stijgen en dat het dat het grootste effect bereikt wordt bij jonge kinderen en met name bij meisjes. Daarnaast blijkt dat kortingen op de aankoopprijs van fietshelmen bijdragen aan de aankoop en het gebruik van fietshelmen. De laatste grootschalige Nederlands campagne liet ook een positief effect zien, met name in het eerste jaar. De omvang van het gedragseffect bleek sterk samen te hangen met de intensiteit van de jaarlijkse campagne-activiteiten.

³⁵ Een mogelijk voorbeeld van een campagne met een relatief beperktere doeltreffendheid is de campagne lachgasgebruik, waarbij geen positieve veranderingen gevonden zijn voor bestuurders of op de langere termijn. Mogelijk risico bij het staken van deze campagne is dat de algemene negatieve houding van jongeren tegenover lachgasgebruik in het verkeer (93% van de jongeren keurt het af) vermindert. Zie: <https://teamalert.nl/voor-jongeren/rij-ballonvrij/>.

³⁶ Tussen 1999 en 2001 is in het parlement de Wet op het rekeningrijden besproken, die betrekking had op het betalen van een vast bedrag tijdens de ochtendspits in de Randstad. In de jaren 2005-2010 is gesproken over de kilometerheffing in plaats van de motorrijtuigenbelasting (Wet kilometerprijs), waarbij de heffing afhing van de plaats waar de automobilist reed en het tijdstip. Het kabinet Rutte-IV had het voornemen om automobilisten vanaf 2030 motorrijtuigenbelasting te laten betalen op basis van het aantal kilometers dat ze rijden. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-op-auto-en-motor/plannen-kabinet-met-betalen-naar-gebruik>.

³⁷ SWOV (2023). Verkeersveiligheidseffecten van 'Betalen naar Gebruik'. Uit onderzoek 'U Consult, Revnext & 4cast (2022): Varianten voor tariefstructuur Betalen naar Gebruik' wordt een mobiliteitsafname van 10,5% voor personenauto's (niet uitgesplitst naar hoofdwegennet en onderliggend wegennet) voor deze variant van Betalen naar gebruik gevonden.

geschatte daling van 30 verkeersdoden en 100 ernstig verkeersgewonden.³⁸ Het voordeel van een mobiliteitsafname is dat pieken (ochtendspits en avondspits) ook afvlakken en dat de facto minder investering in aanleg nodig is. Daarnaast is door afname van mobiliteit ook minder onderhoud en vernieuwing nodig. De vraag is echter in welke mate dit op de korte termijn tot besparing kan leiden, want de invoering van een systeem van anders betalen voor gebruik was überhaupt pas voorzien in 2030 (door het vorige kabinet, het kabinet Rutte IV). Dat betekent dat op de termijn van 2028 op dit punt realistisch gezien geen besparingen te verwachten zijn (realistischer is dat er juist uitgaven zijn vanwege de voorbereiding van de implementatie). Op de lange termijn, ná invoering van wegbeprijzing, kunnen er wel besparingen zijn. Welk percentage besparing dat kan opleveren vergt nader onderzoek, hangt af van de variant van anders betalen voor gebruik die wordt gekozen en van hoe de mobiliteitsvraag tot aan de invoering ontwikkelt. Voor een grofmazige inschatting wordt hier de aanname gedaan dat een mobiliteitsafname van 12% leidt tot een reductie van hetzelfde percentage in de uitgaven aan Aanleg en aan Onderhoud en vernieuwing van 12%. Uitgaande van die aanname komt de potentiële besparing op circa € 350 mln.

- *Fiscale stimulering van fiets en OV en fiscale ontmoediging autogebruik.* Om in woon-werkverkeer een transitie te krijgen van wegverkeer naar bijvoorbeeld gebruik van OV en fiets, kunnen fiscale maatregelen worden ingezet. Voorbeelden daarvan zijn de afschaffing van de belastingvrije autokilometervergoeding (23 cent belastingvrij per kilometer) of het door de werkgever verplicht in rekening brengen van kosten bij werknemers die gebruik maken van parkeerplekken bij het werk. Daarnaast zou OV-gebruik en fietsgebruik ook fiscaal meer kunnen worden bevorderd. Complicerend hieraan is dat deze maatregelen ook een sterk verdelingseffect hebben: niet alle werknemers hebben keuzevrijheid ten aanzien van de modaliteit die ze kunnen gebruiken voor hun woon-werkverkeer.

Totaaloverzicht besparingsopties

Bij sommige denkrichtingen hiervoor is bij voorbeeldmaatregelen een potentiële besparing benoemd, als die te kwantificeren is en als die al te realiseren zou zijn in 2028. Hierna worden de betreffende opties in tabelvorm getoond, waarbij is aangegeven welk besparingspotentieel is in 2028 is benoemd in de tekst hiervoor en waarbij is aangegeven wat in kwalitatieve zin de gevolgen zijn van dergelijke besparingen.

Besparingsopties (voor zover ze tot besparing in 2028 kunnen leiden)	Mogelijke besparing in 2028 (in €)	Gevolgen van de mogelijke besparing
Denkrichting 1: Extensiveren van aanleg en onderhoud en vernieuwing		
Planning en studies stopzetten	203 mln.	Minder bereikbaarheid en meer files met negatieve effecten op omgeving en (regionale) economie, meer verkeer over onderliggend wegennet (met hinder en veiligheidsreductie als gevolg).
Besparen op de hideraanpak	76 mln.	Tijdelijk meer hinder: minder bereikbaarheid en meer files, met negatieve effecten voor omgeving en economie.
Stopzetten van maatregelen optimalisering benutting	75 mln.	Minder goede benutting van de beschikbare capaciteit (met gevolgen voor bereikbaarheid, omgeving en economie).
Denkrichting 2: Anders organiseren		

³⁸ Zie SWOV (2023). Verkeersveiligheidseffecten van 'Betalen naar Gebruik'.

Verkeersmanagementcentrales combineren en automatiseren	50 mln.	Gevolgen zijn afhankelijk van de kwaliteitsniveaus die worden gehanteerd in de gecombineerde en geautomatiseerde verkeersmanagementcentrales.
Besparen op apparaatsuitgaven	117 mln.	Gevolgen voor de taakuitvoering door Rijkswaterstaat, aangezien hetzelfde werk met minder mensen moet worden uitgevoerd. Gevolgen zijn afhankelijk van de mate waarin dit met prioriteitstellingen en efficiëntieverbetering kan worden opgevangen.
Denkrichting 3: Innoveren		
Bewezen interventies afschalen (bijvoorbeeld afbouwen investeringsimpuls en subsidies SPV)	80 mln.	Negatieve gevolgen op de verkeersveiligheid, de doelen om het aantal doden en gewonden te verminderen raken nog verder buiten beeld.
Totaal		
Optelling van schattingen van besparingen in 2028	601 mln.	

Tabel 8. Samenvatting van de besparingsopties (gekwantificeerd naar besparing in 2028)

Bij de voorgaande tabel worden nog de volgende opmerkingen gemaakt:

- In deze beleidsdoorlichting is volstaan met het weergeven van een besparing van 601 mln. op de korte termijn van 2028. Dat is een besparing van ca 15% op de beoogde uitgaven in 2028 (conform Rijksbegroting 2024). De overige 5% is niet ingevuld middels besparingsopties, met name omdat de lange termijn (na 2028) in tegenstelling tot de korte termijn (2028) meer ruimte biedt om eventueel te besparen. Besparen op de korte termijn is ingewikkeld vanwege het juridisch verplicht of bestuurlijk gebonden zijn van een groot deel van de uitgaven en vanwege het gegeven dat maatregelen die kunnen leiden tot significante besparing niet van de ene op de andere dag ingevoerd kunnen worden. De voorbeeldmaatregel 'wegbeprijzing' is daarvan een voorbeeld. Als die maatregel wordt ingezet, dan zullen eventuele besparingen pas op de langere termijn worden gerealiseerd (na 2028) vanwege de complexiteit en voorbereiding van de invoering.
- Als besparingen zoals in de tabel worden gerealiseerd, dan heeft dat gevolgen voor het doelbereik. Als aanleg fundamenteel wordt verminderd (als gevolg van het stilleggen van planning en studies), dan neemt de bereikbaarheid op bepaalde plekken af en neemt het aantal voertuigverliesuren toe (met name bij de huidige fileknelpunten). Dit leidt ook tot extra kosten voor onderhoud en vernieuwing. Als onderhoud en vernieuwing op termijn fundamenteel wordt verminderd, dan neemt curatief onderhoud toe (waardoor er relatief vaker verstoringen zijn dan in het geval van een strategie van preventief onderhoud en de bereikbaarheid afneemt) en neemt de veiligheid af. Als de investeringen in het veiliger maken van de infrastructuur (bermen, gescheiden wegen voor verschillende soorten weggebruikers, 'vergevingsgezinde' fietsinfrastructuur) worden beperkt, dan zal dat een negatief effect hebben op het behalen van de veiligheidsdoelen (minder doden en gewonden).
- Als er minder kan worden aangelegd, dan is het wenselijk om meer in te zetten op alternatieven voor Aanleg, zoals gedragsverandering. Daarbij kan worden gedacht aan minder autogebruik, aan verplaatsen autogebruik van de spits naar andere momenten van de dag en aan vervangen autogebruik door gebruik van andere modaliteiten.³⁹ Dat vergt een aanpak om die gedragsverandering te stimuleren, bijvoorbeeld met fiscale maatregelen (waardoor gebruik van fiets en OV voor woon-

³⁹ Uit onderzoek van KiM blijkt maximaal 3,4% van de autoritten met effectieve beleidsmaatregelen kan verschuiven naar de combinatie van fiets en OV. KiM (2024). Modal shift van auto naar de combinatie fiets-ov.

werkverkeer aantrekkelijker wordt gemaakt in verhouding tot het woon-werkverkeer met de auto), met de introductie van wegbeprijzing (bij voorkeur ook naar tijd en plaats) en met betrokkenheid van werkgevers en andere stakeholders (die thuiswerken en reizen buiten de spits nog meer mogelijk en aantrekkelijker moeten maken).

- Als er minder middelen beschikbaar zijn is om de infrastructuur veilig(er) te maken, dan zal behoud van veiligheid, mits daartoe wordt besloten, juist vergen om meer te sturen op gedrag van weggebruikers. Bijvoorbeeld door snelheidsverlagingen (bijvoorbeeld 100km/uur op de snelweg en 30 km/uur in de stad), door intensievere handhaving op snelheidsovertredingen of opgevoerde voertuigen en door het stimuleren of verplichten van het dragen van een fietshelm (voor bepaalde voertuigen of voor bepaalde leeftijden). Het gaat om maatregelen waarvoor soms geldt dat het maatschappelijk en/of politiek draagvlak niet vanzelfsprekend is, maar die wel kunnen bijdragen aan doeltreffendheid en doelmatigheid en die financieel niet (heel) duur hoeven zijn (behoudens handhavingskosten).

5. Thema 1: Aanleg

5.1 Inleiding

De beleidsdoorlichting beslaat de periode 2016-2022. De middelen voor het thema 'Aanleg' zijn ondergebracht bij artikel 12 Hoofdwegennet van het Infrastructuurfonds (tot en met 2021) en van het Mobiliteitsfonds (in 2022), specifiek gaat het hierbij om de begrotingsartikelen 12.03, 12.04 en 12.09. Ook de middelen voor Onderhoud en vernieuwing (thema 2) en Verkeersmanagement (thema 3) zijn ondergebracht bij artikel 12 van het Infrastructuurfonds/Mobiliteitsfonds.

Dit thema (Aanleg) gaat over aanleg inclusief de geïntegreerde contractvormen/PPS/DBFM (Design, Build, Finance en Maintain). Daarbij past de opmerking dat bij geïntegreerde contracten de Rijksuitgaven doorgaans niet alleen de aanleg betreffen, maar ook het beheer en onderhoud ná de aanleg. De keuze om geïntegreerde contracten/PPS/DBFM bij het thema Aanleg te behandelen is in lijn met de wijze waarop dat in de voorgaande beleidsdoorlichting ook is gedaan.

Verder is het van belang te vermelden dat de middelen voor Aanleg worden uitgegeven aan aanleg/realisatie en aan planning/studies van aanlegprojecten, maar ook aan diverse nationale projecten en overige maatregelen (bijvoorbeeld 'Programma 130 km', 'Maatregelpakket Meer veilig' en 'Impuls Strategisch Plan Verkeersveiligheid'). Deze nationale projecten en overige maatregelen (en de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze projecten en maatregelen als daar evaluatieonderzoek en informatie over beschikbaar is) worden ook in dit hoofdstuk behandeld.

Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid voor het hoofdwegennet, waaronder de toewijzing van budgetten aan Rijkswaterstaat voor aanlegprojecten. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de realisatie van de aanleg van het hoofdwegennet.

5.2 Beleidsdoel(en) en beleidstheorie

Beleidsdoelen

In de jaren 2016-2022 zijn er specifieke beleidsdoelen gehanteerd voor het thema Aanleg.⁴⁰ De inhoudelijke strekking is over de betreffende jaren gelijk gebleven. Wel is in 2022 gekozen voor een iets andere formulering.

In de rijksbegrotingen van de jaren 2016 - 2021 was het specifieke beleidsdoel voor Aanleg telkens: *“Door middel van voorbereiding en uitvoering van infrastructuurprojecten wordt bereikt dat de noodzakelijke capaciteit beschikbaar is en komt, met als doel om de verwachte verkeersgroei te faciliteren en een betrouwbaar netwerk te realiseren. Daarbij wordt rekening gehouden met de kaders van veiligheid en leefbaarheid.”*⁴¹

In de rijksbegroting 2022 was er een tekstuele verandering in het beleidsdoel waardoor betrouwbaarheid van het wegennet meer nadruk krijgt. Het beleidsdoel staat omschreven als: *“Om een betrouwbaar netwerk te*

⁴⁰ Vanaf 2022 wordt in de Rijksbegroting niet langer gesproken van 'Aanleg' maar 'Ontwikkeling' (met daarin aanleg en planning & studies).

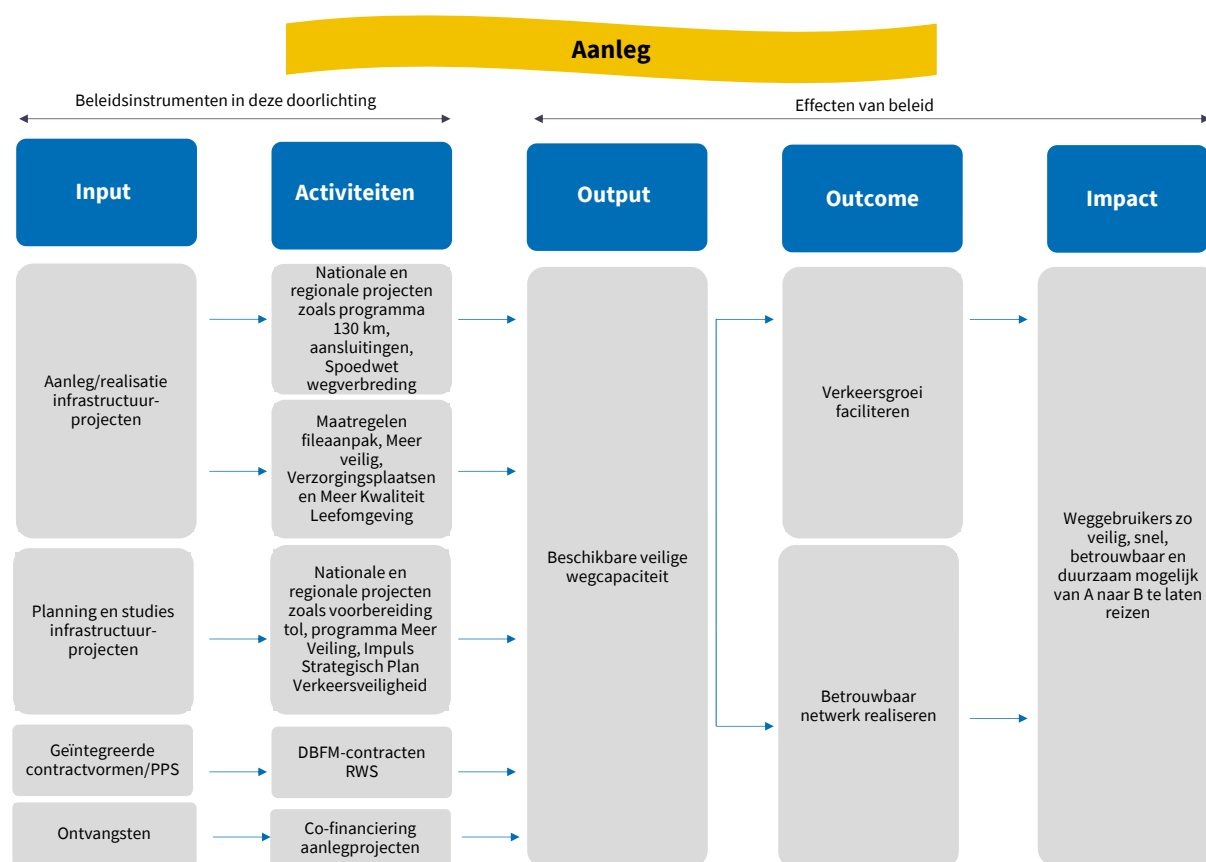
⁴¹ Zie: Rijksbegroting, Infrastructuurfonds 2016-2021.

realiseren en de verwachte verkeersgroei te faciliteren, worden infrastructuurprojecten voorbereid en uitgevoerd. Zo wordt bereikt dat de noodzakelijke wegcapaciteit beschikbaar is en komt. Daarbij wordt rekening gehouden met de kaders van veiligheid en leefbaarheid.”⁴²

De stikstofproblematiek heeft in de evaluatieperiode een belangrijke rol gespeeld. Eerst is in 2020 de maximumsnelheid overdag verlaagd en vanaf 2021 hebben verschillende aanlegprojecten vertraging opgelopen. In 2023 heeft de minister besloten om capaciteit en middelen van aanleg te verschuiven naar instandhouding, mede vanwege de stikstofproblematiek.⁴³

Beleidstheorie

Hieronder staat een beknopte beleidstheorie weergegeven van Aanleg op themaniveau. De instrumenten die in het beleid worden ingezet zijn gepositioneerd als ‘activiteiten’. Bij impact zijn de beoogde effecten van het beleid op dat thema weergegeven.⁴⁴



Figuur 4. Beleidstheorie Aanleg.

Sturing op aanleg

IMA en NMCA

Voor het realiseren van het beleidsdoel, een betrouwbaar netwerk dat de verwachte verkeersgroei faciliteert binnen de kaders van veiligheid en leefbaarheid, kan het nodig zijn om nieuwe wegen aan te leggen of

⁴² Rijksbegroting, Mobiliteitsfonds 2022.

⁴³ Kamerbrief Basiskwaliteitsniveau RWS-netwerken, 17 maart 2023; Kamerbrief Vooruitblik MIRT 2023 van 17 maart 2023 Kamerstuk 36 200 A, nr. 65).

⁴⁴ Dit betekent dat bijvoorbeeld eventuele neveneffecten die in de praktijk (kunnen) optreden niet expliciet zijn weergegeven. In aanvulling op deze thematische beleidstheorie kunnen er overigens ook beleidstheorieën worden gemaakt of aanwezig zijn van individuele instrumenten. Voor deze beleidsdoorlichting voert het te ver om van alle afzonderlijke instrumenten beleidstheorieën op te stellen.

capaciteit van bestaande wegen uit te breiden. Om te bepalen waar de weginfrastructuur en andere infrastructuren aanpassing nodig hebben, stelt het ministerie van IenW periodiek prognoses op. De uitkomsten worden vierjaarlijks gepubliceerd in de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA), de opvolger van de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA). De laatste NMCA dateert van 2017 en bood inzicht in de toekomstige vraag naar mobiliteit en de capaciteit van de infrastructuur.⁴⁵ De meest recente IMA is gepubliceerd in 2021.⁴⁶ Naast capaciteits- en robuustheidsopgaven, zijn in de IMA-2021 ook de bereikbaarheid van banen en voorzieningen, klimaatgevoeligheid, emissies en verkeersveiligheid in kaart gebracht. Het resultaat van de analyses komt tot uiting in een verscheidenheid van indicatoren. In de IMA-2021 zijn deze indicatoren de basis voor het in kaart brengen van de mogelijke opgaven die er zijn op het vlak van mobiliteit.

Aan de basis van de NMCA en IMA liggen de strategische verkeers- en vervoermodellen LMS (Landelijk Model Systeem) en NRM (Nederlands Regionaal Model).^{47, 48} Aan de hand van deze modellen worden toekomstige verkeersstromen en mobiliteitsknelpunten geraamd. Bovendien wordt ingeschat wat de invloed van beleidsmaatregelen is op deze mobiliteit en verkeersstromen. De verkeers- en vervoermodellen worden periodiek onderworpen aan een onafhankelijke audit om te bepalen hoe geschikt ze zijn voor het verkennen van de effecten van beleid. De laatste volledige audit dateert van 2012 en resulteerde in de conclusie dat het LMS en het NRM over het algemeen voldoen aan het gebruiksdoel van het maken van lange termijn prognoses en analyses van effecten van beleidsmaatregelen.⁴⁹ Recenter, in 2022, is door TNO nog een review (met een afgebakende scope) uitgevoerd van de geactualiseerde versies van het LMS en het NRM.⁵⁰ Dit leidde tot een vergelijkbare hoofdconclusie, namelijk dat *“het LMS en het NRM over het algemeen geschikt zijn om effecten van exogene ontwikkelingen en beleidsmaatregelen waar momenteel naar gekeken wordt op de mobiliteit en de verkeersstromen te bepalen. Vergeleken met het modelinstrumentarium dat in andere landen wordt toegepast, is het LMS/NRM geavanceerd en uitgebreid”*.

Verder wordt ook *backcasting* toegepast om de voorspellende waarde van de verkeers- en vervoermodellen te beoordelen. De laatste keer gebeurde dit in 2021, toen de uitkomsten van het LMS voor enkele jaren in het verleden zijn vergeleken met de werkelijke waargenomen ontwikkelingen.⁵¹ De conclusie was dat het LMS de ontwikkeling van de totale afstand per vervoerwijze in het algemeen goed modelleert.

MIRT

Politieke keuzes, mede gebaseerd op de resultaten van de IMA, bepalen de besluitvorming van het ministerie van IenW op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en ruimtelijke inrichting van het hoofdwegennet. De verschillende onderzoeken, verkenningen en programma's, als resultaat van deze besluitvorming, zijn terug te vinden in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport Overzicht (MIRT). Binnen het MIRT werkt het Rijk samen met regionale overheden en andere partners in fasen toe naar een steeds concretere invulling van de opgave. Iedere MIRT-fase eindigt met een politiek-bestuurlijke beslissing over het vervolg.

Een MIRT-procedure kent vier beslistmomenten: de startbeslissing, de voorkeursbeslissing, de projectbeslissing en de opleveringsbeslissing. Het MIRT-proces begint met een voorbereidingsfase waarin een MIRT-onderzoek wordt uitgevoerd. Deze fase wordt afgesloten met een startbeslissing. Het doel van deze startbeslissing is om kaders vast te leggen voor het vervolgproces. Daarna begint de MIRT-verkenning. In deze fase worden de verschillende oplossingen in kaart gebracht en wordt met behulp van een (M)KBA⁵² en eventueel een plan-MER

⁴⁵ Ministerie van IenW (2017). Nationale Markt Nationale Markt, Hoofdrapport.

⁴⁶ Ministerie van IenW (2021). Integrale Mobiliteitsanalyse 2021.

⁴⁷ Zie: <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/open-data/modellen-en-applicaties/verkeers-en-vervoermodellen/jaarlijkse-prognoses/prognoses-maken/lms-en-nrm>.

⁴⁸ Rijkswaterstaat (2017). Het Landelijk Model Systeem.

⁴⁹ TNO, TU Delft en Twynstra Gudde (2012). Audit LMS en NRM Syntheserapport.

⁵⁰ TNO (2022). Review LMS/NRM.

⁵¹ Significance (2021). Backcast LMS. Vergelijking prognose en waargenomen ontwikkeling.

⁵² (Maatschappelijke) kosten-batenanalyse.

(milieueffectrapportage) een voorkeursalternatief geformuleerd. De verkenning wordt afgesloten met een voorkeursbeslissing. Daarna start de MIRT-planuitwerking. Hierin wordt de voorkeursvariant verder uitgewerkt waarbij er definitieve duidelijkheid wordt gegeven over 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. Als deze fase wordt afgesloten met een positieve projectbeslissing starten de voorbereidende werkzaamheden en gaat het project over in de realisatiefase. De realisatie wordt afgesloten met een opleveringsbeslissing, waarin verantwoording wordt afgelegd over de uitvoering van het project.

DBFM

Bij infrastructuurprojecten boven het drempelbedrag van € 60 mln. wordt middels een Publiek Private Comparator (PPC) getoetst of een DBFM-contract meerwaarde op kan leveren.⁵³ Infrastructuurprojecten die via een DBFM-contract worden aanbesteed, hebben als kenmerk dat sprake is van de overdracht van de integrale onderdelen van een bouwproject (ontwerp, bouw, onderhoud en financiering) aan een private opdrachtnemer. In plaats van een product wordt een dienst uitgevraagd, te weten de beschikbaarheid van de infrastructuur gedurende een bepaalde periode. De betaling vindt plaats aan de hand van de overeengekomen prestatie die wordt afgezet tegen de daadwerkelijk geleverde prestatie, de beschikbaarheid. De beschikbaarheidsvergoeding wordt pas uitgekeerd na openstelling van het project; tijdens de bouw dient de DBFM-opdrachtnemer daarom zelf de financiering te regelen. Omdat het project gefinancierd is door banken en/of institutionele beleggers, is sprake van een sterke druk vanuit de financiers op de private opdrachtnemer om de afgesproken prestatie ook te leveren. Een lager prestatieniveau leidt tot lagere betalingen. Deze lagere betalingen moeten, op hun beurt, de terugbetaling van de financiering zekerstellen. In de bouwfase is doorgaans wel sprake van een gedeeltelijke betaling (de partiële beschikbaarheidsvergoeding) als sprake is van de uitbreiding van een bestaande weg die ook tijdens de verbouwing beschikbaar moet blijven voor het wegverkeer. Bij openstelling van de weg wordt overgegaan naar een volledige beschikbaarheidsvergoeding. Het afronden van een aanbesteding resulteert in een meerjarige verplichting van zowel aanleg als ook beheer en onderhoud op het desbetreffende project.

De verplichting aan de DBFM-Opdrachtnemer vervalt aan het einde van de looptijd van het contract waarna het beheer en onderhoud van deze wegvakken terugkomen bij Rijkswaterstaat en de bijbehorende budgetten gaan vallen onder het reguliere onderhoudsartikel (artikelonderdeel 12.02 Onderhoud en vernieuwing).⁵⁴

5.3 Indicatoren, streefwaarden en kengetallen

Rijksbegrotingen

In de Rijksbegroting (Artikel 12 Mobiliteitsfonds) staan geen indicatoren specifiek voor Aanleg (zoals die er wel zijn voor bijvoorbeeld Onderhoud en vernieuwing en Verkeersmanagement).

De Rijksbegroting bevat wel een overzicht met mijlpalen van aanlegprojecten. Het overzicht benoemt de mijlpalen die het ministerie van IenW in het betreffende begrotingsjaar wil realiseren. Daarbij wordt gemaakt tussen de mijlpalen 'start realisatie' en 'openstelling'.

Rapportage Rijkswegennet

De Rapportage Rijkswegennet bevat wel indicatoren die verband houden met aanleg. Het gaat bijvoorbeeld om indicatoren als filelengte, jaarfilezwaarte, de reistijdfactor en het reistijdverlies. Het verband met aanleg is dat

⁵³ Rijksbegroting, Mobiliteitsfonds 2022.

⁵⁴ Rijksbegroting Mobiliteitsfonds 2022.

aanleg een bijdrage levert aan het verminderen van files en reistijdverlies (net als ook verkeersmanagement en tijdig onderhoud daaraan bijdraagt). Omdat zowel aanleg als onderhoud als verkeersmanagement van invloed zijn op deze indicatoren, is ervoor gekozen de indicatoren te vermelden bij het thema Netwerk.

Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA)

De analyses en indicatoren die aan de basis liggen van de besluitvorming over de aanleg van weginfrastructuur staan beschreven in de IMA; de opvolger van de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA). Zoals toegelicht in de vorige paragraaf is daarvoor in de evaluatieperiode gebruik gemaakt van de IMA-2021 en de NMCA-2017.

5.4 Ingezette instrumenten en uitgaven

AANLEG (THEMA 1) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12.03 Aanleg	528.355	429.918	558.823	551.171	649.940	634.468	594.319
12.03.01 Aanleg / Realisatie	475.612	415.269	537.107	509.012	499.097	517.371	414.178
Waarvan bijdrage aan agentschap RWS	36.012	30.750	32.508	15.399	19.411	58.841	25.075
Nationale projecten							
Kleine projecten / Afronding projecten	496	674	5.452	1.192	1.595	1.575	3.857
Programma 130 km / Programma Snelheidsaanpassing	3.559	709	649	254	13.372	1.721	1.383
Programma aansluitingen	1.163	4.689	10.896	32.489	26.223	13.492	884
Quick Wins Wegen	36	9	-	131	958	42	13
ZSM 1+2 (spoedwet wegverbreding)	8.636	2.443	1.111	629	594	721	(484)
Regionale aanlegprojecten							
Alle aanlegprojecten	425.710	375.969	486.491	458.918	436.944	440.979	383.450
Overige maatregelen							
Fileaanpak		26	1.420	12.214	18.911	19.265	6.886
Maatregelpakket Meer veilig	10.179	10.296	10.453		500	39.576	18.189
Maatregelpakket Verzorgingsplaatsen	10.179	-	-	-	-	-	-
Meer Kwaliteit Leefomgeving (MUPO)	15.654	20.454	20.635	3.185	-	-	-
12.03.02 Planning en studies	52.743	14.649	21.716	42.159	150.843	117.097	180.141
Waarvan bijdrage aan agentschap RWS	10.016	10.301	17.670	18.013	24.470	25.738	45.774
Nationale projecten							
Geluidsaneringsprogramma – weg	-	25	-	-	14	(14)	-
Kosten voorbereiding tol			-	-	-	1.501	23.194
Tolreservering Blankenburgverbinding en VIA 5	346	521	330	29	42	-	-
Vervolgprogramma Meer Veilig				15.469	-	1.632	2.071
Voorbereiding vrachtheffing	-	-	-	4.199	9.154	6.847	12.659
Impuls Strategisch plan Verkeersveiligheid				-	84.466	52.093	62.853
Bijdrage aan agentschap t.b.v. externe kosten planuitwerkingen	13.950	10.301	17.670	18.013	24.470	25.738	45.774
Regionale aanlegprojecten							
Alle aanlegprojecten	38.447	3.802	3.716	4.449	32.697	29.300	33.590
12.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	333.509	638.739	605.036	544.906	618.182	733.664	540.204
12.09 Ontvangsten	71.523	150.898	110.467	115.453	92.137	130.876	21.433

Tabel 9. Een overzicht van alle uitgaven onder artikel 12 Infrastructuurfonds/Mobiliteitsfonds die onder het thema Aanleg vallen, waarbij groen betekent in scope van dit onderzoek, rood betekent buiten de scope van deze beleidsdoorlichting en voor de blauw gearceerde velden geldt dat die informatie is opgezocht en verstrekt door FEZ/UDAC.

Buiten scope: Voor thema Aanleg is 'Geluidsaneringsprogramma – weg' buiten scope omdat het een geluidmaatregel betreft. 'Voorbereiding vrachtheffing' is buiten scope omdat deze heffing wordt gezien als een duurzaamheidsmaatregel: de hoogte van het tarief wordt bepaald door de milieu-eigenschappen en gewichtsklasse van de vrachtwagen.

Hieronder geven we een korte toelichting op de instrumenten die zijn genoemd in bovenstaande tabel (en onderdeel zijn van de scope).

12.03.01 Aanleg

We zien drie typen instrumenten binnen Aanleg: Nationale projecten, regionale aanlegprojecten en overige maatregelen.

Nationale projecten

De volgende nationale projecten worden beschreven in de Rijksbegrotingen:

- **Kleine projecten / Afronding projecten**
Betreft voornamelijk kleinere investeringen in infrastructuur die niet vallen onder de tracéwet.
- **Programma 130 km / Programma Snelheidsaanpassing**
Vanaf 1 september 2012 gold in Nederland op autosnelwegen een nieuwe algemene limiet van 130 km/u. Niet alle wegen kwamen onmiddellijk in aanmerking voor de hogere limiet en sommige wegen kregen vanwege milieu of andere overwegingen bewust een lagere limiet. Op een gedeelte van de wegen die wel geschikt waren voor de 130 km/u-limiet, gold deze algemene limiet 24 uur per dag en op andere delen alleen in de avond en nacht. In november 2019 heeft het kabinet een snelheidsverlaging overdag op autosnelwegen (100 km/u tussen 6:00 en 19:00) aangekondigd als onderdeel van het maatregelenpakket voor de stikstofproblematiek in de woningbouw- en infrastructuursector en voor de PFAS-problematiek.⁵⁵ Het ministerie van IenW merkt verder bij dit instrument op dat naast de uitgaven die in de tabel hiervoor staan vermeld onder Aanleg (MF 12.03), bij Onderhoud en vernieuwing (MF 12.02) ook nog ongeveer €135 mln. aan extra uitgaven zijn gedaan voor geluidmaatregelen als gevolg van doorgevoerde snelheidsverhogingen.
- **Programma aansluitingen**
Betreft een relatief klein programma in Zuid-Holland ten behoeve van de doorstroming en veiligheid. Betreft aansluitingen in het omliggende wegennet.
- **Quick Wins Wegen**
Betreft kleinere aanlegprojecten die snel uitgevoerd kunnen worden.
- **ZSM 1+2 (spoedwet wegverbreding)**
Betreft de afhandeling van de spoedwetprojecten wegverbreding (ZSM 1 en ZSM 2), waarbij openstaande taken vanuit de vorige projecten worden uitgevoerd. Hiermee zijn relatief kleine uitgaven gemoeid.

Regionale aanlegprojecten

In jaarverslagen van Artikel 12 'Hoofdwegenet van het Mobiliteitsfonds' wordt gerapporteerd over de openstellingen en opgestarte realisaties van aanlegprojecten. Daarnaast worden wijzigingen ten opzichte van de begroting beschreven.

Jaar	Openstellingen	Start realisatie	Wijzigingen t.o.v. begroting
2016	• A2 Passage Maastricht • N50 Ens–Emmeloord • A12 Ede–Grijsoord • A59 Brug Drongelens Kanaal	• N 18 Varsseveld– Enschede • A1 Apeldoorn Zuid– Beekbergen • Zuidelijke Ringweg Groningen	• Zuidelijke Ringweg Groningen: “Nieuw ten opzichte van de begroting. Voorbereidende werkzaamheden zijn gestart en het project is gegund aan de aannemer.”⁵⁶
2017	• A1 Apeldoorn Zuid– Beekbergen • A6/A7 knooppunt Joure • A50 Ewijk–Valburg • Schiphol–Amsterdam–Almere deelproject A1/A6 • A9 Badhoevedorp • N31 Harlingen	• A4 Vlietland–N14 (onderdeel van de realisatie Rijnlandroute) • A4/A44 RijnlandRoute • A6 Almere (Schiphol–Amsterdam–Almere) • A10 Knooppunten De Nieuwe Meer en Amstel • A24 Blankenburgverbinding	Ten opzichte van de begroting zijn de volgende projecten eerder opengesteld, door versnelling in de realisatie: • Schiphol–Amsterdam–Almere deelproject A1/A6 • A9 Badhoevedorp

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 334, nr. 1.

⁵⁶ Jaarverslag Mobiliteitsfonds (Infrastructuurfonds) 2016.

		- A27/A1 Utrecht Noord-knooppunt Eemnes-aansluiting Bunschoten - N35 Zwolle-Wijthmen	
2018	- N18 Varsseveld–Enschede - N35 Zwolle Wijthmen - A27/A1 Utrecht Noord-knooppunt. Eemnes–Bunschoten - A4 Vlietland–N14 (de verbreding van het projectdeel van de A4)	- A4 Vlietland–N14 (onderdeel van de realisatie Rijnlandroute) - A1 Apeldoorn Azelo - A15 Papendrecht Sliedrecht - A16 Rotterdam	Ten opzichte van de begroting is het project N23 Alkmaar–Enkhuizen eerder opengesteld.
2019	A1/A6/A9 Schiphol–Amsterdam–Almere (deeltraject A6 Almere)	A1/A6/A9 Schiphol–Amsterdam–Almere (deeltraject A9 Badhoevedorp – Holendrecht)	- Het project A9 Badhoevedorp – Holendrecht stond begroot in 2020. De definitieve gunning vond plaats in 2019. - De definitieve gunning van het project A1 Apeldoorn – Azelo fase 1 heeft plaatsgevonden in 2018. - Voor het project A15 Papendrecht-Sliedrecht is onlangs de aanbesteding gestart. Gunning zal in 2020 plaatsvinden. - Het project A16 Rotterdam is in 2018 definitief gegund. - Voor de N33 Zuidbroek – Appingedam stond start realisatie begroot in 2019, de participatietrajecten duren langer dan voorzien.
2020	- A9 Gaasperdammertunnel binnen het project Schiphol-Amsterdam-Almere; - A1 Apeldoorn – Azelo Fase 1 tracédeel Twello – Rijssen.	- A12/A15 Ressen-Oudbroeken (ViA15) - deeltraject A9 Badhoevedorp binnen het project Schiphol-Amsterdam-Almere - A15 Papendrecht-Sliedrecht Oost	- De start realisatie van het project A15 Papendrecht-Sliedrecht is in 2020 gestart in plaats van 2019 en wordt in het jaarverslag van 2020 opgenomen - De openstelling van het project A1 Apeldoorn – Azelo Fase 1 tracédeel Twello – Rijssen stond gepland voor 2021, Deze fase is in 2020 opengesteld en wordt in het jaarverslag 2020 opgenomen; - Het deelproject A9 Gaasperdammertunnel binnen het project Schiphol-Amsterdam-Almere is in 2020 volledig opengesteld en wordt in jaarverslag 2020 opgenomen.
2021	- A1 Apeldoorn-Azelo: van fase 2a is resterende deel opengesteld (Rijssen – Azelo). - A15 Papendrecht-Sliedrecht		- Openstelling fase 1 en 2a van A1 Apeldoorn-Azelo. Fase 1 en een deel van 2a was al gerealiseerd in 2020. In 2021 is het resterende deel van fase 2a opengesteld. - De start van realisatie van de A73 Zaarderheiken heeft in 2021 niet plaatsgevonden omdat vanwege stikstofproblematiek het Tracébesluit niet kon worden vastgesteld.
2022	-	A2 Het Vonderen-Kerenscheide	-

Tabel 10: Mijlpalen aanlegprojecten (bron: Tabel 17 Mobiliteitsfonds jaarverslag 2016-2022).

Overige maatregelen

Hierna zijn de overige maatregelen op een rij gezet.

- **Fileaanpak.** In 2018 heeft de minister van IenW in twee tranches maatregelen aangekondigd voor de aanpak van files op de korte termijn.⁵⁷ De maatregelpakketten moeten leiden tot het verminderen,

⁵⁷ Kamerstukken II, 2018–2019, 31 305, nr. 270.

voorkomen en kunnen vermijden van files.⁵⁸ De aard van de maatregelen is divers, variërend van verhoging van het aantal wegininspecteurs op de weg en het intensiveren van snelle berging na ongelukken, tot het uitvoeren van diverse kleinere infrastructurele maatregelen en het klaarmaken van infrastructuur voor de toekomst met *Smart Mobility* en gebruik van slimme camera's voor het geautomatiseerd kunnen openen en sluiten van spitsstroken. In 2018 is gestart met de uitvoering van de maatregelen, realisatie van het grootste deel van het pakket is voorzien uiterlijk in 2021.⁵⁹

- **Maatregelpakket Meer veilig**

Programma Meer Veilig-3. In de periode 2015 – 2018 is gewerkt aan de voorbereiding en de uitvoering van het pakket Meer Veilig-3. Het pakket bevat naast kosteneffectieve maatregelen voor het oplossen van verkeersonveilige locaties, ook maatregelen voor het oplossen van significante onveilige situaties op routes. Concrete voorbeelden van maatregelen zijn het aanleggen van een rotonde, het plaatsen van geleiderails of het aanpassen van invoegers, uitvoegers en de belijning. Meer Veilig-3 is een voortzetting van Meer Veilig-1 en Meer Veilig-2. Het eerste programma startte in 2006 en richtte zich volledig op N-wegen in rijksbeheer, waarbij alle rijks-N-wegen van een nieuw type wegmarkering zijn voorzien (vooral op specifieke locaties zoals bermen, reconstructies van kruispunten en rotondes). Het tweede programma is gestart in 2011 en liep tot 2014. Dit programma richtte zich op snelwegen.

Programma Veilige bermen. Dit programma richt zich volledig op het veiliger maken van de bermen langs autosnelwegen door obstakels in de berm te verwijderen, verplaatsen of af te schermen. Dit met als doel om het relatief grote aantal eenzijdige ongevallen met ernstige afloop, als gevolg van een botsing met een obstakel in de berm, terug te dringen. In 2018 wordt gestart met de voorbereiding van de uitvoering van een eerste tranche maatregelen. Vanaf 2019 is dit programma in uitvoering.

Aanpak veiligheid N-wegen in beheer van het Rijk. Voor het verbeteren van de veiligheid van N-wegen in beheer van het Rijk is € 25 mln. beschikbaar. Dit budget wordt ingezet voor maatregelen met name op wegen in Noord- en Oost-Nederland. Het betreft aanpassingen op de N7 (Groningen, Friesland), N14 (Zuid-Holland), N31 (Friesland), N33 (Drenthe, Groningen), N35 (Overijssel), N36 (Overijssel) en N48 (Drenthe, Overijssel). De maatregelen worden gerealiseerd in de periode 2020-2024.

- **Maatregelpakket Verzorgingsplaatsen**. Dit pakket is gericht op het oplossen van de meest acute kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten op verzorgingsplaatsen langs (inter)nationale vrachtcorridors. In dit programma zijn in totaal om en nabij de 190 extra parkeerplaatsen aangelegd op de internationale corridors. Daarnaast zijn op of in de nabijheid van internationale corridors ongeveer 410 extra parkeerplaatsen gehuurd. Verder is op elf locaties de capaciteit van de bestaande verzorgingsplaatsen uitgebreid met ongeveer 130 parkeerplaatsen.⁶⁰ In de begroting 2017 staat aangegeven dat de laatste tranche aan maatregelen wordt uitgevoerd.⁶¹ Echter, aan de verschillende maatregelen wordt pas in de jaren erna uitvoering gegeven. Zo wordt er in de periode 2019-2020 uitvoer gegeven aan de laatste maatregelen in Zuid-Nederland en in de periode 2020-2021 aan de maatregel grensemplacement Venlo.⁶²
- **Meer Kwaliteit Leefomgeving (Meerjarenprogramma Ontsnippering, MJPO)**. Dit pakket betreft het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO). Een voorbeeld van een ontsnipperingsproject is het plaatsen van een ecoduct of een dassentunnel. Hierdoor worden twee gescheiden natuurgebieden met elkaar verbonden. In de begroting Infrastructuurfonds 2016 is aangegeven dat de geplande werkzaamheden binnen het MJPO lopen tot en met 2018 en dat in deze periode wordt gewerkt aan de voorbereiding en uitvoering van de laatste tranche maatregelen.

⁵⁸ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2018/A/onderdeel/d17e1417>.

⁵⁹ Rijksbegroting, Infrastructuurfonds 2016-2021.

⁶⁰ Jaarverslag Infrastructuurfonds 2021.

⁶¹ In begroting Infrastructuurfonds 2017 staat bovendien: "In Limburg zal Grensemplacement Venlo-Zuid worden gerenoveerd. In de provincie Zuid-Holland wordt langs de A4, A12 en A15 de capaciteit met in totaal circa 60 parkeerplaatsen uitgebreid. In de provincie Noord-Brabant wordt in dit jaar op zeven verzorgingsplaatsen de kwaliteit verbeterd en wordt capaciteit uitgebreid".

⁶² Jaarverslagen Infrastructuurfonds/Mobiliteitsfonds 2018-2022.

- **Reservering snelfietsroutes.** Betreft een eenmalig besluit van € 26 mln. voor de aanleg van snelfietsroutes die gekoppeld kunnen worden aan rijkswegen. Een snelfietspad is een pad dat zo is ontworpen dat fietsers snel grote afstanden kunnen afleggen. Denk hierbij aan brede paden, om makkelijk in te kunnen halen, zonder scherpe bochten en met zo min mogelijk kruisingen. Het geld wordt ingezet om bij aanlegprojecten van weginfrastructuur snelfietsroutes te vervangen/realiseren. Vanuit deze uitgavenpost wordt hier geld voor gereserveerd.

12.03.02 Planning en studies

We zien twee typen instrumenten binnen planning en studies: nationale projecten en regionale projecten.

Nationale projecten

- **Snelfietsroutes.** Betreft de uitgaven aan onderzoek, planning en studies van snelfietsroutes die gekoppeld kunnen worden aan rijkswegen.
- **Kosten voorbereiding tol.** Er lopen voorbereidingen voor twee nieuwe wegtrajecten: de Blankenburgverbinding en de ViA15⁶³. Een deel van de aanlegkosten van beide wegen zal worden gedekt uit tolheffing. In het project Tijdelijke Tolheffing wordt de invoering en de exploitatie van tolheffing op beide wegen voorbereid. Het ministerie van IenW werkt hierin samen met de uitvoeringsorganisaties Dienst Wegverkeer (RDW), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en Rijkswaterstaat (RWS).⁶⁴
- **Tolreservering Blankenburgverbinding en ViA 5.** Een reservering om eventuele tegenvallende inkomsten uit tol mee te kunnen opvangen.
- **Vervolgprogramma Meer Veilig.** Betreffen de planstudies voor het voortzetten van het programma Meer Veilig.
- **Impuls Strategisch plan Verkeersveiligheid.** Voor het verbeteren van de meest verkeersonveilige locaties en grootste risico's op het onderliggend wegennet is voor de periode 2020-2030 een investeringsbedrag van € 500 mln. vrijgemaakt. Daarvan is € 450 mln. bedoeld voor de cofinanciering (max. 50%) van bewezen effectieve verkeersveiligheidsmaatregelen en € 50 mln. voor vernieuwende maatregelen. In verschillende 'tranches' wordt door het Rijk bijgedragen aan infrastructurele maatregelen op het onderliggend wegennet.⁶⁵ In 2020 heeft het Rijk voor € 165 mln. bijgedragen (via de Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2020-2021). Iets meer dan 200 overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) hebben een rijksbijdrage ontvangen voor verkeersveiligheidsmaatregelen, zoals de aanleg van vrijliggende fietspaden, het verbreden van fietspaden, de aanleg van veilige oversteekplaatsen en het inrichten van schoolzones.^{66, 67} In een tweede tranche is vanuit het Rijk nog eens € 75 mln. toegewezen aan gemeenten, provincies en waterschappen (via de Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2022-2023).⁶⁸
- **Bijdrage aan agentschap RWS t.b.v. externe kosten planuitwerkingen.** Uitgaven van Rijkswaterstaat aan door externe bureaus uitgevoerde onderzoeken in het kader van de planuitwerking van aanlegprojecten.

Regionale projecten

In begrotingsartikel 12.03.02 staat een overzichtstabel van het projectbudget per project. Dit betreffen uitgaven voor planning en studies ten behoeve van deze projecten. Ook staan de totale aanleguitgaven met betrekking tot planning en studies weergegeven.⁶⁹

⁶³ Het project ViA15 bestaat uit het doortrekken en verbreden van de A15 en het verbreden van de A12.

⁶⁴ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20230323/brief_regering_voortgang/document3/f=vm1phl589szz.pdf.

⁶⁵ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorietoeelichting/2021/OWB/XII/onderdeel/632058>.

⁶⁶ Kamerstukken II 2020-2021, 29 398, nr. 887.

⁶⁷ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorietoeelichting/2022/OWB/XII/onderdeel/1053635>.

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 398, nr. 1039.

⁶⁹ Jaarverslag Mobiliteitsfonds (Infrastructuurfonds) 2022.

12.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS

In 2022 had Rijkswaterstaat 17 lopende DBFM-contracten afgesloten verdeeld over Nederland.⁷⁰

Noordwest-Nederland

- A1/A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere (deeltraject A1/A6)
- A1/A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere (deeltraject A6 Almere)
- A1/A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere (deeltraject A9 Gaasperdammerweg)
- A1/A6/A9 SA Badhoevedorp-Holendrecht
- A10 Tweede Coentunnel
- A12 Lunetten-Veenendaal
- A27/A1 Utrecht-Eemnes-Bunschoten
- A15 Maasvlakte-Vaanplein
- A16 Rotterdam
- A24 Blankenburgtunnelverbinding

Zuid-Nederland

- A59 Rosmalen-Geffen
- A27 Houten-Hooipolder

Oost-Nederland

- A12 Ede-Grijsoord
- N18 Varsseveld-Enschede
- A12-A15 Ressen-Oudenbroeken (ViA15)

Noord-Nederland

- N31 Leeuwarden-Drachten
- N33 Assen-Zuidbroek

12.09 Ontvangsten

Op dit artikelonderdeel worden de bijdragen van derden (onder andere decentrale overheden) aan de producten op het gebied van Rijkswegen, die rechtstreeks aan het ministerie van IenW worden betaald, verantwoord.⁷¹ Dit gaat voornamelijk om bijdragen van decentrale overheden aan aanlegprojecten die met cofinanciering tot stand zijn gekomen.

5.5 Bestudeerde evaluaties en overige documenten

Bestudeerde evaluaties

In de onderstaande tabel zijn documenten/evaluatieonderzoeken opgenomen die kunnen worden toebedeeld aan een specifiek instrument:

Onderdeel	Instrument	Onderzoeksmateriaal
12.03.01 Aanleg		
Nationale projecten	Kleine projecten / Afronding projecten	Geen evaluaties beschikbaar.

⁷⁰ Rijksbegroting Mobiliteitsfonds 2022.

⁷¹ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2024.

	Programma 130 km / Programma Snelheidsaanpassing	• SWOV (2019). Verhoging snelheidslimiet naar 130 km/uur en verkeersveiligheid. • Algemene Rekenkamer (2019). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018. • Royal HaskoningDHV (2021). Eerste monitoring 2021 snelheidsverlaging.
	Programma aansluitingen	Geen evaluaties beschikbaar.
	Quick Wins Wegen	Geen evaluaties beschikbaar.
	ZSM 1+2 (spoedwet wegverbreding)	Geen evaluaties beschikbaar.
Regionale aanlegprojecten	Alle aanlegprojecten	• AT Osborne, PwC en Horvat & Partners (2022). Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten.
Overige maatregelen	Fileaanpak	Geen evaluaties beschikbaar.
	Maatregelpakket Meer Veilig	• Ministerie van IenW (2011). Infrastructuurmaatregelen Meer Veilig 2011-2018. • Rijkswaterstaat (2023). Veilig over Rijkswegen 2021.
	Maatregelpakket Verzorgingsplaatsen	Geen evaluaties beschikbaar.
	Meer Kwaliteit Leefomgeving (MIJO)	Geen evaluaties beschikbaar.
12.03.02 Planning en studies		
Nationale projecten	Snelfietsroutes	• Algemene Rekenkamer (2020). Resultaten Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2019.
	Kosten voorbereiding tol	Geen evaluaties beschikbaar.
	Tolreservering Blankenburgverbinding en ViA 5	Geen evaluaties beschikbaar.
	Vervolgprogramma Meer Veilig	• Ministerie van IenW (2011). Infrastructuurmaatregelen Meer Veilig 2011-2018. • Rijkswaterstaat (2023). Veilig over Rijkswegen 2021.
	Impuls Strategisch plan Verkeersveiligheid	• Berenschot (2020). Procesevaluatie Investeringsimpuls verkeersveiligheid tranche 1. • SWOV (2022). Verkeersveiligheidseffecten van '1e-tranchemaatregelen'.
	Bijdrage aan agentschap t.b.v. externe kosten planuitwerkingen	• Improven (2021). Doorlichting Rijkswaterstaat.⁷²

⁷² Het gaat hier om een doorlichting van Rijkswaterstaat op grond van de Regeling agentschappen. Het gaat om generieke thema's als doelmatigheid, governance en financieel beheer. Deze doorlichting staat opgenomen in de tabel met evaluatieonderzoeken bij de thema's Aanleg, Onderhoud en vernieuwing en Netwerk.

Regionale aanlegprojecten	Alle aanlegprojecten	AT Osborne, PwC en Horvat & Partners (2022). Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten.
12.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS		
Geïntegreerde contractvormen/PPS		- Ministerie van Financiën (2016). Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017. - Erasmus Universiteit Rotterdam (2020). Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS.
12.09 Ontvangsten		
12.09 Ontvangsten		Geen evaluaties beschikbaar.

Tabel 11. Overzicht van bestudeerde evaluaties (thema Aanleg).

Bestudeerde overige documenten

In de onderstaande tabel staat een overzicht weergegeven van overige relevante documenten en evaluatieonderzoeken die niet specifiek toedeelbaar zijn aan een instrument:

Overige documenten
- Algemene Rekenkamer (2017-2024). Verantwoordingsonderzoek Mobiliteitsfonds 2016-2023. - Algemene Rekenkamer (2017-2024). Verantwoordingsonderzoeken ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2016-2023. - Arcadis (2020). Kostenkengetallen menukaart investeringsimpuls verkeersveiligheid (2020-2021). - Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2020). Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020. - Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022). Kamerbrief 'Versterking van de publiek-private samenwerking voor internationaal ondernemen'. - Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022). Bezint eer ge begint: Evaluatie van het beleid voor publiek-private samenwerking op het gebied van internationaal ondernemen 2017-2022. - Ministerie van IenW (2023). Bestuurlijk Overleg Herprioritering MIRT/Mobiliteitsfonds (bijlage 3). - Ministerie van IenW (2023). Mobiliteitsvisie 2050 Hoofdpijnennotitie. - Ministerie van IenW (2023). Voortgangsrapportage Tracéwetplichtige projecten tweede helft 2022 (periode 1 juli tot 31 december 2022). - Ministerie van IenW (2022). Kamerbrief over de impulsfinanciering aan Verkeersveiligheid Rijks N-wegen. - Ministerie van IenW (2022). Contourennota Mobiliteitsvisie. - Ministerie van IenW (2022). Bijlage 1 Infographic Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2020-2021. - Ministerie van IenW (2021). Integrale Mobiliteitsanalyse 2021. - Ministerie van IenW (2017). Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA). - Ministerie van IenW (2016-2021). MIRT Overzichten 2017 - 2022.⁷³ - Ministerie van IenW (2011). Toelichting op aanpak analyse kosten en baten verhoging maximumsnelheid naar 130 km/h. - Ministerie van IenW, ministerie van JenV, IPO, VNG, VRA & MRRDH (2018). Het strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 Veilig van deur tot deur. - Rijkswaterstaat (2016 - 2022). Rapportages Rijkswegennet.⁷⁴

Tabel 12. Overzicht van overige bestudeerde documenten (thema Aanleg).

⁷³ Het MIRT Overzicht verschijnt jaarlijks en bevat informatie over alle rijksprojecten uit de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

⁷⁴ Betreffen periodieke viermaandelijke rapportages over het Rijkswegennet met cijfers over het gebruik van het Rijkswegennet, de filezwaarte, de filetop-10 en het reistijdverlies.

5.6 Lacunes in inzichten

Op basis van deze beleidsdoorlichting kunnen inzichtbehoeften worden geformuleerd. In bijlage 1 staan per instrument de beschikbare evaluaties opgesomd, en wordt per evaluatie de belangrijkste inzichten met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid samengevat. Uit dit overzicht blijkt dat niet voor alle onderdelen uit de Rijksbegroting evaluaties beschikbaar zijn. Hieronder lopen we per onderdeel de beschikbaarheid van evaluatieonderzoeken langs.

Aanleg

Het grootste deel van de uitgaven voor Aanleg (12.03) is besteed aan **regionale aanlegprojecten**. Over de hele evaluatieperiode (2016 - 2022) ging het om twee derde van de totale uitgaven voor Aanleg.⁷⁵ Er zijn geen evaluatieonderzoeken aangetroffen die ex-post inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven aan regionale aanlegprojecten. Wel is er een onderzoek beschikbaar uit 2022 van AT Osborne, PwC en Horvat & Partners naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten van Rijkswaterstaat.⁷⁶ De scope van dit onderzoek is breder dan het HWN en omvat ook 'natte' aanlegprojecten (hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem). De in kaart gebrachte mee- en tegenvallers hebben betrekking op de aspecten tijd (planning) en kosten. Het onderzoek biedt daarmee wel inzicht in de projectuitvoering, maar niet in de bijdrage van de aanlegprojecten aan de beleidsdoelstellingen op het vlak van doorstroming, betrouwbaarheid, veiligheid en leefbaarheid.

Ook voor de meeste nationale projecten en overige maatregelen zijn geen evaluatieonderzoeken beschikbaar die inzicht geven in doeltreffendheid en doelmatigheid. Uitzonderingen hierop zijn het **Programma 130 km / Programma snelheidsaanpassing**⁷⁷ en de uitgaven voor **Snelfietsroutes**⁷⁸. Voor deze instrumenten zijn wel onderzoeken beschikbaar die tot op zekere hoogte inzicht bieden in doeltreffendheid (maar niet in doelmatigheid). In de evaluatieperiode is aan deze instrumenten in totaal naar schatting ongeveer €47 mln. uitgegeven, wat neer komt op iets meer dan 1% van de totale uitgaven voor Aanleg (exclusief DBFM). Voor het Programma 130 / Programma snelheidsaanpassing bestaat over 2016 inzicht in het effect op de beschikbaarheid van het netwerk en over de jaren 2016, 2017 en 2020 inzicht in het effect op verkeersveiligheid. Met daarbij de kanttekening dat dus niet over alle jaren informatie beschikbaar is en de data onvoldoende hard is om definitieve uitspraken over doeltreffendheid te doen. Voor de uitgaven aan Snelfietsroutes in de evaluatieperiode is een ex-ante evaluatie beschikbaar van de effecten op de verwachte overstap van auto naar fiets (doorstroming) en de verminderde uitstoot als gevolg daarvan (leefbaarheid).

Voor de maatregelen die specifiek bedoeld zijn om de verkeersveiligheid op rijkswegen te verbeteren, het **Maatregelenpakket Meer Veilig** en de **Impuls Strategisch plan Verkeersveiligheid**, zijn wel onderzoeken beschikbaar die enig inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Aan deze maatregelen is in de evaluatieperiode naar schatting in totaal ongeveer €288 mln. uitgegeven, oftewel circa 7% van de totale uitgaven voor Aanleg (exclusief DBFM). Voor de Investeringsimpuls Verkeersveiligheid is een ex-ante evaluatie beschikbaar waarin uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid van de gefinancierde veiligheidsmaatregelen.⁷⁹ Daarnaast is een procesevaluatie beschikbaar.⁸⁰ Deze bevat conclusies en aanbevelingen over de invulling en uitvoering van de eerste tranche van deze regeling in 2020, maar biedt geen inzicht in de bijdrage aan verkeersveiligheid. Voor het programma Meer Veilig 3 (2015-2018),

⁷⁵ Dit betreft alleen de realisatiekosten van regionale aanlegprojecten. Worden ook de kosten voor planning en studies van regionale aanlegprojecten meegeteld dan is dit aandeel nog groter.

⁷⁶ AT Osborne, PwC en Horvat & Partners (2022). Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten.

⁷⁷ SWOV (2019). Verhoging snelheidslimiet naar 130 km/uur en verkeersveiligheid; Algemene Rekenkamer (2019). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018; Royal HaskoningDHV (2021). Eerste monitoring 2021 snelheidsverlaging.

⁷⁸ Algemene Rekenkamer (2020). Resultaten Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2019.

⁷⁹ SWOV (2022). Verkeersveiligheidseffecten van '1e-tranchemaatregelen'.

⁸⁰ Berenschot (2020). Procesevaluatie Investeringsimpuls verkeersveiligheid tranche 1.

een onderdeel van het Maatregelenpakket Meer Veilig, is een ex-ante evaluatie beschikbaar van de effecten op verkeersveiligheid.⁸¹ Ook is een ex-post analyse beschikbaar die de positieve effecten van dit (deel)programma onderschrijven.⁸² Kanttekening hierbij is dat in deze analyse alleen projecten uit 2016 (en eerder) zijn meegenomen en niet uit 2017 en 2018. Ook maakt de analyse weliswaar aannemelijk dat het veiligheidsrisico door de getroffen maatregelen (relatief) is verminderd, maar blijkt niet in welke mate het verwachte effect – in termen van het aantal voorkomen doden en gewonden – is bereikt. Voor de andere twee (deel)programma's is (nog) minder evaluatiemateriaal beschikbaar. Voor het programma Veilige Bermen, eveneens onderdeel van het Maatregelenpakket Meer Veilig, bestaat wel in algemene zin inzicht in de effectiviteit van een goede berminrichting, maar niet voor de maatregelen die binnen het programma zijn getroffen. Voor het programma Aanpak veiligheid N-wegen in beheer van het Rijk, dat ook onderdeel is van het maatregelenpakket, is nog geen evaluatie beschikbaar, waarbij moet worden opgemerkt dat de realisatie ervan in 2022 is gestart.

Alles overziend stellen we vast dat voor het grootste deel van de uitgaven onder de noemer Aanleg in de evaluatieperiode geen onderzoeken beschikbaar zijn die ex-post inzicht bieden in doeltreffendheid en doelmatigheid. Er zijn alleen voor twee specifieke maatregelen, namelijk het Programma 130 km / Programma snelheidsaanpassing en de uitgaven voor snelfietsroutes, onderzoeken beschikbaar die tot op zekere hoogte inzicht bieden in doeltreffendheid (maar niet in doelmatigheid). Daarnaast bestaat op basis van ex-ante onderzoeken een redelijk goed beeld van de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van de investeringen in de veiligheid op rijkswegen. Verder zijn voor aanlegprojecten nog onderzoeken beschikbaar met lessen en ervaringen uit de uitvoering die kunnen helpen om een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen in de toekomst te vergroten.⁸³

Geïntegreerde contractvormen/PPS

Voor de uitgaven aan **geïntegreerde contractvormen/PPS** (12.04) biedt het beschikbare onderzoek uit 2020 inzicht in de relatieve voor- en nadelen van de contractvorm DBFM ten opzichte van reguliere aanlegprojecten waarbij gebruik wordt gemaakt van Design & Construct contracten (D&C) op aspecten als tijd, kosten en de beschikbaarheid van de infrastructuur. Op basis van het onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken over de bijdrage van de uitgaven aan DBFM-projecten in (een deel van) de evaluatieperiode aan beleidsdoelstellingen op het gebied beschikbaarheid, betrouwbaarheid, veiligheid en leefbaarheid.

Ontvangsten

In dit geval betreffen de ontvangsten voornamelijk de cofinanciering door decentrale overheden van aanlegprojecten. De gedachte achter cofinanciering is dat het Rijk met hetzelfde budget meer kan realiseren, oftewel een meer doeltreffende en doelmatige besteding van middelen. Cofinanciering kent echter ook mogelijke nadelen, bijvoorbeeld dat naast inhoudelijke afwegingen ook andere argumenten een rol kunnen spelen bij de verdeling van middelen. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de investering in snelfietsroutes maakt dit duidelijk. Na aandringen van de provincies is gekozen voor een evenredige verdeling van het geld over de provincies. Hierdoor is er ook financieel bijgedragen aan routes waar effect (in termen van het percentage overstappers) beperkt is. Behoudens het genoemde onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn er geen evaluaties beschikbaar die inzicht bieden in de bijdrage van cofinanciering aan doeltreffendheid en doelmatigheid.

Strategische evaluatieagenda

De SEA is een instrument uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022). De SEA staat pas sinds 2022 op de begroting van ministeries. De SEA is een meerjarige agenda die ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties omspant op alle belangrijke (beleids)thema's en bijbehorende begrotingsartikelen per

⁸¹ IenW (2011). Infrastructuurmaatregelen Meer Veilig 2011-2018.

⁸² Rijkswaterstaat (2023). Veilig over Rijkswegen 2021.

⁸³ AT Osborne, PwC en Horvat & Partners (2022). Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten; Erasmus Universiteit Rotterdam (2020). Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS.

departement.⁸⁴ De vraag is vervolgens of de komende periode middels evaluatieonderzoek invulling wordt gegeven aan de vastgestelde lacunes. Om die vraag te beantwoorden is gekeken naar de meest recente SEA van het ministerie van IenW: wordt met de evaluatieonderzoeken die daarin zijn genoemd invulling gegeven aan de lacunes?

We constateren dat de recente SEA uit de Rijksbegroting 2024, deels invulling geeft aan de vastgestelde inzichtenbehoefte en kennislacunes. In de SEA is vermeld dat in 2023 ex-durante onderzoek is gedaan naar de effecten van de eerste tranche van de Investeringsimpuls verkeersveiligheid. Het gaat om een onderzoek naar het aantal vermeden verkeersslachtoffers en de kosteneffectiviteit van de toegekende maatregelen uit de investeringsimpuls.⁸⁵ De SEA vermeldt ook dat in 2025 een ex-post evaluatie wordt uitgevoerd naar het Strategische Plan Verkeersveiligheid 2030. Aan andere lacunes, waaronder de doeltreffendheid en doelmatigheid van grote uitgaven voor aanlegprojecten, wordt geen invulling gegeven met de meest recente SEA van het ministerie van IenW.

5.7 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

De rijksbegroting bevat een beleidsdoel met als strekking dat het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat met aanleg bijdragen aan een betrouwbaar netwerk dat de verwachte verkeersgroei faciliteert, rekening houdend met de kaders van veiligheid en leefbaarheid. In de rijksbegroting is dit doel niet (kwantitatief) geoperationaliseerd.

Toch kan met de bereikbaarheidsindicatoren voor het hoofdwegennet, waarover jaarlijks wordt gerapporteerd in de Rapportage Rijkswegennet, een goede indruk worden verkregen van het doelbereik op Aanleg. Op basis van een aantal van deze indicatoren kan worden geconcludeerd dat het beleid voor Aanleg niet doeltreffend is geweest. In de periode tot en met 2019 stegen het reistijdverlies (voertuigverliesuren) en de filezwaarte sneller dan de verkeersprestatie (aantal afgelegde voertuigkilometers). Deze ontwikkeling lijkt zich voort te zetten vanaf 2022. Dit is een duidelijke indicatie dat het niet is gelukt om met aanleg de verkeersgroei volledig te faciliteren. Hierbij moet worden aangetekend dat door de problemen met stikstof en de lastige marktomstandigheden veel aanlegprojecten zijn vertraagd. Dit kan worden beschouwd als een verzachtende omstandigheid. De jaren 2020 en 2021 kenden een tijdelijke dip in het gebruik van het hoofdwegennet door Covid-19 en laten we om die reden buiten beschouwing.

Het voorgaande laat onverlet dat er waarborgen zijn ingebouwd voor een doeltreffende en doelmatige besteding van de middelen voor Aanleg. Veruit de meeste uitgaven binnen dit thema gaan naar regionale aanlegprojecten en DBFM-projecten. In de evaluatieperiode is aan de hand van ex-ante onderzoek bepaald waar – gegeven de beleidsdoelen – behoefte is aan extra wegcapaciteit: de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA 2017) en de opvolger daarvan de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA 2021). Beide analyses bouwen voort op eerdere capaciteitsanalyses aangevuld met de nieuwste inzichten en de onderliggende verkeers- en vervoermodellen worden periodiek geaudit. Daarnaast worden in de MIRT-procedure van een aanlegproject met behulp van een (M)KBA verschillende varianten in kaart gebracht en afgewogen. Aangenomen mag worden dat deze waarborgen bijdragen aan een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen voor Aanleg. Hierbij past nog wel de opmerking dat de doorlooptijd van grote aanlegprojecten lang is en de besluitvorming over een groot deel van de uitgaven voor Aanleg al stamt van (ver) vóór de evaluatieperiode. Bovendien spelen naast inhoudelijke argumenten (op basis van modelberekeningen en analyses) ook politiek-bestuurlijke overwegingen een rol bij de programmering en

⁸⁴ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 1, lid 1.

⁸⁵ SWOV (2022). Verkeersveiligheidseffecten van '1e-tranchemaatregelen'.

invulling van aanlegprojecten. De voorkeursvariant in een MIRT-procedure is daardoor bijvoorbeeld niet per definitie de variant met de hoogste MKBA-score. Het project kan dan nog steeds een positieve bijdrage leveren wat betreft doelbereik, maar is naar verwachting niet de meest doeltreffende en doelmatige besteding van middelen.

Wat de doeltreffendheid van individuele maatregelen betreft, is er weinig onderzoek beschikbaar waarmee ex-post kan worden vastgesteld of de beoogde effecten zijn bereikt. Daarmee heeft weinig verbetering op dat punt plaatsgevonden, terwijl in de vorige beleidsdoorlichting ook reeds is geconstateerd dat er binnen het thema Aanleg geen ex-post evaluaties hebben plaatsgevonden die inzicht geven in de mate waarin aanlegprojecten op netwerkniveau bijdragen aan de beleidsdoelen.⁸⁶ De beschikbare onderzoeken naar aanlegprojecten en DBFM-projecten beperken zich tot lessen en ervaringen in de uitvoering en de relatieve voordelen van DBFM (ten opzichte van wanneer gekozen was voor *Design & Construct*-contracten). Voor een groot aantal maatregelen⁸⁷ zijn er in zijn geheel geen evaluatieonderzoeken beschikbaar, terwijl de meeste ervan al geruime tijd lopen en met een aantal ervan ook significante bedragen zijn gemoeid, bijvoorbeeld het Programma aansluitingen, de Fileaanpak en het Meerjarenprogramma Ontsnippering.

Voor enkele specifieke maatregelen is wel fragmentarisch informatie beschikbaar. Daaruit volgt het beeld dat de investering in snelfietsroutes bijdraagt aan de overstap van auto naar fiets, maar dat het effect wel groter had kunnen zijn. Ook wordt duidelijk dat in periode 2016 - 2022 vele tientallen miljoenen zijn uitgegeven aan het kort achter elkaar verhogen en daarna weer verlagen van de maximumsnelheid (inclusief flankerend beleid op het gebied van veiligheid en geluid) zonder aantoonbaar effect op de doorstroming. Het Programma 130km is daarmee een duidelijk voorbeeld gebleken van een ondoelmatige besteding van overheidsgeld.

Voor de uitgaven die zijn gemoeid met fysieke aanpassingen om de veiligheid te verbeteren is relatief de meeste informatie beschikbaar. Daaruit ontstaat het beeld dat aanpassingen aan de infrastructuur over het algemeen zorgen voor een verbetering van de verkeersveiligheid. Dit is in elk geval zichtbaar bij de maatregelen die onder het programma Meer Veilig zijn genomen. Hierbij is voorzichtigheid gebaat omdat de conclusies in een aantal van de onderzoeken zijn gebaseerd op onvolledige informatie en globale analyses.

Tot slot is het voor een aantal maatregelen nog te vroeg om (ex-post) de doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen beoordelen omdat de realisatie nog moet plaatsvinden, zoals Aanpak veiligheid N-wegen in beheer van het Rijk en de Impuls Strategisch plan Verkeersveiligheid. Voor de Impuls is wel ex-ante onderzoek beschikbaar waarin wordt geconcludeerd dat de 1e-tranchemaatregelen naar verwachting effectief en kosteneffectief zullen zijn.

⁸⁶ AEF (2017). Beleidsdoorlichting HXII artikel 14: Wegen en Verkeersveiligheid.

⁸⁷ Het gaat om de instrumenten: Kleine projecten / Afronding projecten; Programma aansluitingen; Quick Wins Wegen; ZSM 1+2 (spoedwet wegverbreding); Fileaanpak; Maatregelpakket Verzorgingsplaatsen; Meer Kwaliteit Leefomgeving (Meerjarenprogramma Ontsnippering, MJPO); Uitgaven aanlegprogramma op MF 12.03.01 m.b.t. Planning- en studieprogramma; Kosten voorbereiding tol; Tolreservering Blankenburgverbinding en ViA 5; Bijdrage aan agentschap RWS t.b.v. externe kosten planuitwerkingen.

6. Thema 2: Onderhoud en vernieuwing

6.1 Inleiding

De middelen voor dit thema ‘Onderhoud en vernieuwing’ (thema 2) zijn ondergebracht bij artikel 12 Hoofdwegennet van het Infrastructuurfonds (t/m 2021) en van het Mobiliteitsfonds (in 2022). Ook de middelen voor Aanleg (thema 1) en Verkeersmanagement (thema 3) zijn ondergebracht bij artikel 12 van het Infrastructuurfonds/Mobiliteitsfonds.

Voorheen werd dit thema ook wel ‘Beheer en onderhoud’ of ‘Instandhouding’ genoemd. Met de term ‘Onderhoud en vernieuwing’ sluiten we aan bij de meeste actuele terminologie.

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor onderhoud en vernieuwing van het hoofdwegennet. Met onderhoud en vernieuwing wordt de veiligheid en het functioneren van de infrastructuur behouden en geborgd. Onderhoud is gericht op het realiseren van de beoogde levensduur van de infrastructuur. Onderdeel van onderhoud is het verhelpen van storingen zodat het hoofdwegennet veilig en zoveel mogelijk voor het wegverkeer beschikbaar blijft. Onderhoud is er ook op gericht om veiligheidsrisico's te beperken en ongevallen zoveel mogelijk te voorkomen. Vernieuwing is gericht op vervanging of renovatie. Vervanging is het begin van een nieuwe levenscyclus van een nieuw object, terwijl renovatie zich erop richt om de levensduur van het bestaande object te verlengen. Onderhoud en vernieuwing gaat niet over de aanleg van nieuwe of uitbreiding van bestaande infrastructuur.

6.2 Beleidsdoel(en) en beleidstheorie

Beleidsdoelen

In de jaren 2016-2022 zijn er specifieke beleidsdoelen opgesteld voor het thema Onderhoud en vernieuwing, zoals te lezen is in de volgende alinea's uit het Infrastructuurfonds en het Mobiliteitsfonds, onderverdeeld naar de betreffende jaren.

2016-2017

‘Het rijkswegennet en de onmiddellijke omgeving daarvan in een dusdanige staat houden dat het vervullen van de primaire functie gewaarborgd is: het faciliteren van vlot en veilig vervoer van personen en goederen. Daarbij gelden randvoorwaarden voor milieu (natuur, lucht, geluid en duurzaamheid).’⁸⁸

2018-2021

‘Het rijkswegennet en de onmiddellijke omgeving daarvan in een dusdanige staat houden dat het vervullen van de primaire functie gewaarborgd is: het faciliteren van veilig, vlot en comfortabel vervoer van personen en

⁸⁸ Infrastructuurfonds 2016, 2017.

goederen, onder de randvoorwaarde van een kwalitatief hoogwaardig milieu. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen regulier beheer en onderhoud enerzijds en vervangingen en renovaties anderzijds.⁸⁹

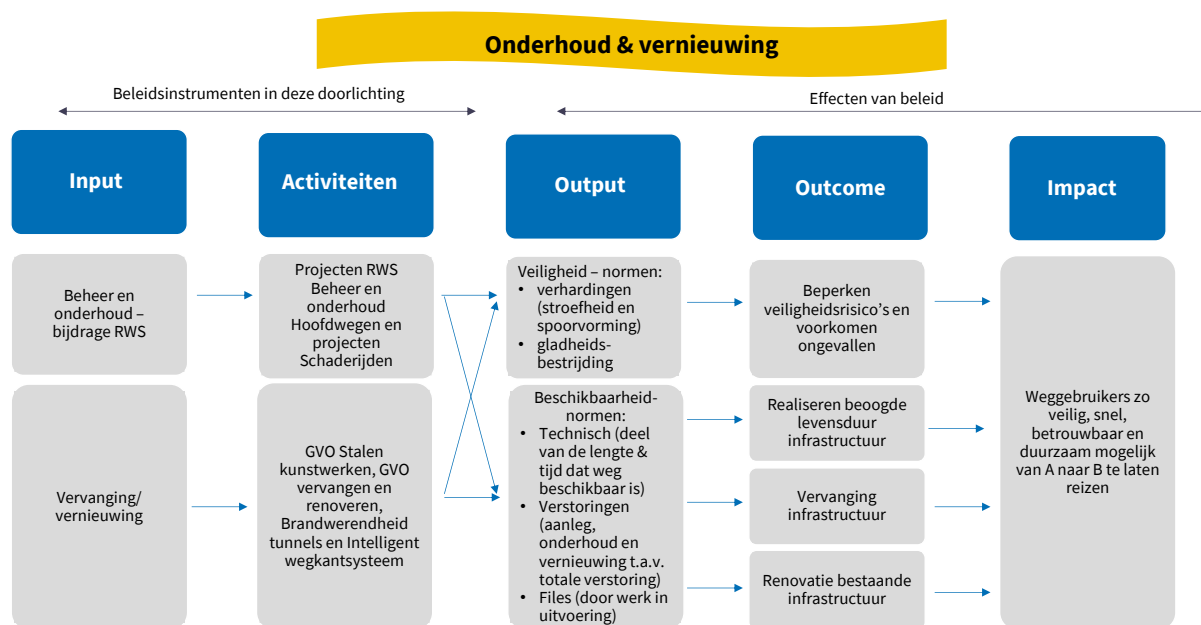
2022

‘Het rijkswegennet en de onmiddellijke omgeving daarvan in een dusdanige staat houden dat het vervullen van de primaire functie gewaarborgd is: het faciliteren van veilig, vlot en comfortabel vervoer van personen en goederen, onder de randvoorwaarde van een kwalitatief hoogwaardig milieu. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen regulier onderhoud enerzijds en vernieuwingen anderzijds.’⁹⁰

Vanaf 2018 is ‘comfortabel’ toegevoegd aan ‘vlot en veilig’ en is voor milieu de kwalificatie ‘kwalitatief hoogwaardig’ toegevoegd. In beide gevallen blijkt het te gaan om een tekstuele wijziging die een betere weergave bleek te zijn van de tijdsgeest op dat moment. In 2022 wordt in het beleidsdoel in de laatste zin niet langer gesproken over ‘beheer’ en is ‘vervangingen en renovaties’ veranderd in ‘vernieuwingen’. De nieuwe bewoording is meer in lijn met internationale standaarden en is ook een toezegging geweest aan de Kamer.

Beleidstheorie

Hieronder staat een beknopte beleidstheorie weergegeven van Onderhoud en vernieuwing. De instrumenten die in het beleid worden ingezet zijn gepositioneerd als ‘activiteiten’. Bij impact zijn de beoogde effecten van het beleid op dat thema weergegeven.⁹¹



Figuur 5. Beleidstheorie Onderhoud en vernieuwing.

Sturing op Onderhoud en vernieuwing

De sturing op onderhoud verschilde in de evaluatieperiode van de sturing op vernieuwing.

Bij onderhoud is sprake van prestatiesturing. Het ministerie van IenW heeft hiervoor met Rijkswaterstaat een Service Level Agreement (SLA) afgesloten. Hierin zijn voor het onderhoud aan het hoofdwegennet voor kwaliteitsniveaus en prestaties afgesproken, uitgedrukt in indicatoren met bijbehorende streefwaarden (zie

⁸⁹ Infrastructuurfonds 2018, 2019, 2020 en 2021.

⁹⁰ Jaarverslag Mobiliteitsfonds 2022.

⁹¹ Dit betekent dat bijvoorbeeld eventuele neveneffecten die in de praktijk (kunnen) optreden niet expliciet zijn weergegeven. In aanvulling op deze thematische beleidstheorie kunnen er overigens ook beleidstheorieën worden gemaakt of aanwezig zijn van individuele instrumenten. Voor deze beleidsdoorlichting voert het te ver om van alle afzonderlijke instrumenten beleidstheorieën op te stellen.

paragraaf 6.3). In de evaluatieperiode zijn opeenvolgend drie SLA's afgesloten: de SLA 2013 - 2016 (die in 2015 met een jaar is verlengd tot en met 2017), de SLA 2018 - 2021 en de SLA 2022 - 2023.

Bij vernieuwing is sprake van projectsturing en is het einde van de technische levensduur van objecten bepalend. Het einde van de levensduur kan ontstaan door de ouderdom van het kunstwerk of door intensiever gebruik dan bij het ontwerp is voorzien. Op basis van onderzoek wordt jaarlijks een analyse gemaakt voor welke kunstwerken vervanging of renovatie aan de orde is. Rijkswaterstaat bekijkt via inspecties waar maatregelen nodig zijn. Voor een zichtperiode van ongeveer zeven jaar wordt vervanging of renovatie ingepland in projecten. Voor de periode daarna zijn budgetten beschikbaar, maar wordt de invulling van het programma op een later moment concreet.⁹²

6.3 Indicatoren, streefwaarden en kengetallen

Indicatoren en streefwaarden

De Rijksbegroting bevat indicatoren voor onderhoud en niet voor vernieuwing. De indicatoren uit de Rijksbegroting voor onderhoud zijn afkomstig uit de SLA.

In de Rijksbegroting worden voor onderhoud twee typen indicatoren gehanteerd:

1. Beschikbaarheid
 - a. Technische beschikbaarheid: Deel van lengte en tijd (%) dat de weg beschikbaar is, zonder dat rij- of vluchtstroken zijn afgesloten als gevolg van aanleg of geplande onderhoudswerkzaamheden.
 - b. De verhouding verstoringen door aanleg, beheer en onderhoud ten opzichte van totale verstoringen (t/m 2017).
 - c. Files door werk in uitvoering, als gevolg van aanleg en gepland onderhoud (vanaf 2018).
2. Veiligheid
 - a. Voldoen aan norm voor verhardingen (stroefheid en spoorvorming)
 - b. Voldoen aan norm voor gladheidsbestrijding (binnen 2 uur preventief strooien)

Vanaf 2018 is ervoor gekozen om de indicator Filezwaarte voortaan uit te drukken in een percentage van het totale reistijdverlies (eenheid voertuigverliesuren), omdat dit een beter beeld geeft van de hinder die optreedt. Tot en met 2017 werd deze indicator uitgedrukt in een percentage van de totale filezwaarte (in de eenheid kilometerminuten).

De indicator Veiligheid kent twee onderdelen, namelijk in hoeverre de verhardingen voldoen aan bepaalde normen en de mate waarin wordt voldaan aan de norm voor preventief strooien.

Onderhoud	Streefwaarde	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Technische beschikbaarheid	90,0% (t/m 2017); 97% (vanaf 2018)	99%	99%	99%	99%	99%	98,5%	98,2%
De verhouding verstoringen door aanleg, beheer en onderhoud ten opzichte van totale verstoringen [t/m 2017]	10,0%	3%	4%	-	-	-	-	-

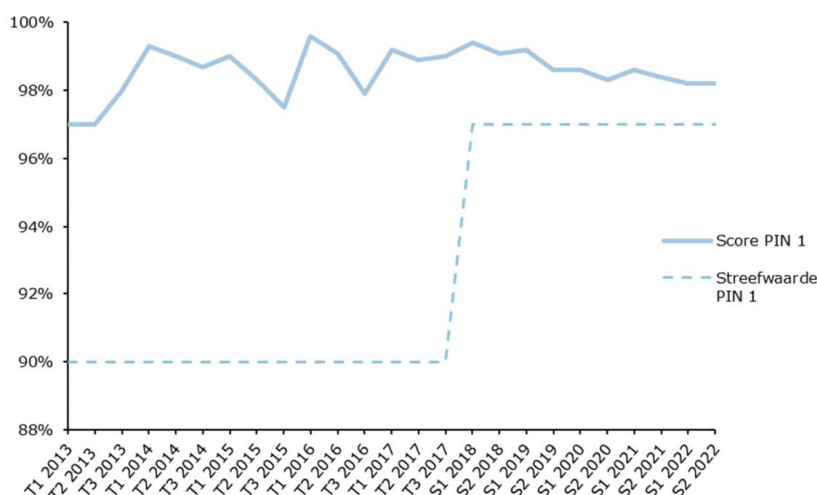
⁹² Jaarverslag Mobiliteitsfonds 2022.

Files door werk in uitvoering a.g.v. aanleg en gepland onderhoud [vanaf 2018]	10,0%	-	-	2%	3%	6%	6,5%	2,8%
Veiligheid: voldoen aan norm voor verhardingen (stroefheid en spoorvorming)	99,9% (t/m 2017); 99,7% (vanaf 2018)	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,7%	99,8%	99,7%
Veiligheid: voldoen aan norm gladheidbestrijding (binnen 2 uur preventief strooien).	95%	99%	99%	97%	98%	98%	99%	99%

Tabel 13. Indicatoren Rijksbegroting voor onderhoud

Technische beschikbaarheid

De score voor technische beschikbaarheid (in de SLA aangeduid als **PIN 1**) lag in de evaluatieperiode boven de streefwaarde. Wel lijkt de laatste jaren sprake van een dalende trend. Voor de komende jaren verwacht Rijkswaterstaat dat deze PIN nog wel zal blijven voldoen aan de streefwaarde, maar dat de score wel in de richting van de streefwaarde zal opschuiven, onder andere als gevolg van veel geplande vervanging- en renovatiewerkzaamheden.^{93 94}



Figuur 6. PIN 1 Technische beschikbaarheid.⁹⁵

Files door werk in uitvoering als gevolg van aanleg en gepland onderhoud

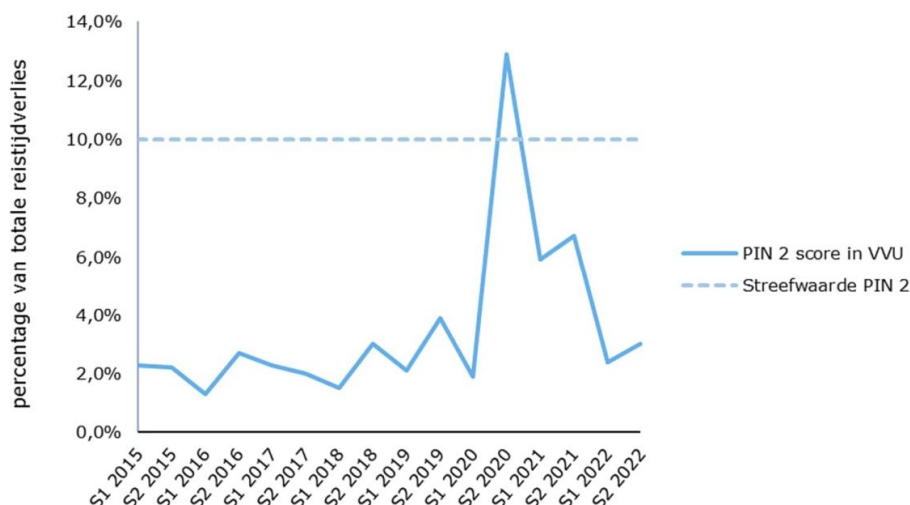
De waarde van deze indicator (in de SLA aangeduid als **PIN 2**) lag, berekend over hele jaren, in de evaluatieperiode binnen de streefwaarde. Wel is in de tweede helft van 2020 een piek te zien in het percentage files door aanleg en gepland onderhoud (figuur 4). Als gevolg van de coronamaatregelen waren de files sterk verminderd, met name de reguliere spitsfiles. Hierdoor veranderde de verhouding van de files als percentage van het totaal, met een sterke stijging van het percentage files door aanleg en gepland onderhoud tot gevolg.

⁹³ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S2-2022.

⁹⁴ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S1-2023.

⁹⁵ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S2-2022.

Gerekend over heel 2020 kwam de indicator met 6% nog wel uit onder de streefwaarde. Voor de komende jaren verwacht Rijkswaterstaat dat de waarde binnen de streefwaarde blijft.^{96 97}



Figuur 7. Files door werk in uitvoering als gevolg van aanleg en gepland onderhoud als percentage van het totale file-reistijdverlies.⁹⁸

Veiligheid: voldoen aan norm voor verhardingen (stroefheid en spoorvorming)

Om een weg veilig beschikbaar te kunnen stellen is het van belang dat de verharding veilig is. In het kader van onderhoud van de wegverhardingen wordt een aantal schadekenmerken onderscheiden. Twee van deze schadekenmerken hebben een sterke relatie met de verkeersveiligheid, namelijk stroefheid en spoorvorming. Deze twee mogen de afkeurnorm dan ook niet overschrijden.

De indicator voor stroefheid en spoorvorming (in de SLA aangeduid als **PIN 4a**) lijkt over langere periode iets af te nemen, al zijn de verschillen heel gering. In 2016 en 2017 voldeed Rijkswaterstaat net niet aan de toen nog iets strengere streefwaarde; vanaf 2018 is de streefwaarde verlaagd en voldoet Rijkswaterstaat er wel aan. De keuze om de streefwaarde te verlagen is gemaakt bij het afsluiten van de SLA 2018 - 2021. De hogere streefwaarde van 99,9% sloot niet goed aan bij de werkwijze dat Rijkswaterstaat stroefheidsonderschrijdingen deels beheerst met snelheidsverlagingen. Om te voorkomen dat Rijkswaterstaat vaker dan tot dan toe gebruikelijk preventief (en dus soms onnodig) dure asfaltreparaties zou moeten gaan uitvoeren is de streefwaarde aangepast naar 99,7%.⁹⁹

De prognoses laten zien dat Rijkswaterstaat de eerstkomende jaren zal blijven voldoen aan de norm. Rijkswaterstaat merkte in 2022 wel op dat het aantal strooksegmenten met een harde-norm-overschrijding in 2022 sterk was gestegen ten opzichte van 2021, en kondigde onderzoek aan. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nog niet bekend.^{100 101}

⁹⁶ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S2-2022.

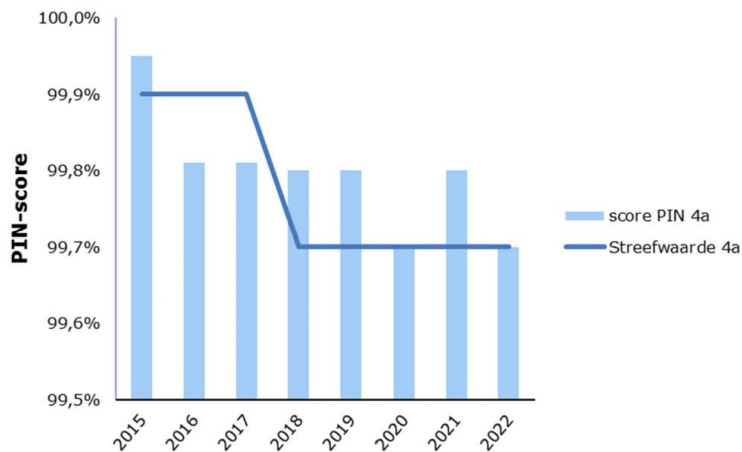
⁹⁷ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S1-2023.

⁹⁸ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S2-2022.

⁹⁹ Rijkswaterstaat (2019). Rapportage B&O S2-2018.

¹⁰⁰ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S2-2022.

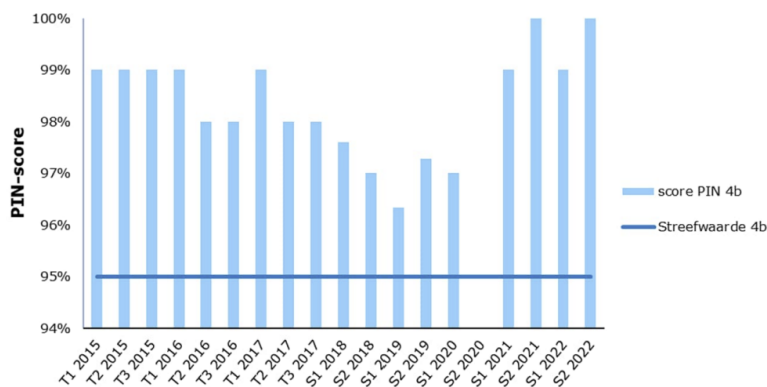
¹⁰¹ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S1-2023.



Figuur 8. Veiligheidsveiligheid – wegverharding: oppervlak dat voldoet aan de normen voor verhardingen (stroefheid en spoorvorming), per periode.¹⁰²

Veiligheid: voldoen aan norm gladheidbestrijding (binnen 2 uur preventief strooien).

Bij de norm voor gladheidbestrijding (in de SLA aangeduid als **PIN 4b**) wordt gekeken in welke mate wintergladheid tijdig preventief is bestreden. Het resultaat lag in de gehele evaluatieperiode (ruim) boven de streefwaarde. Voor het tweede semester van 2020 is geen score beschikbaar als gevolg van kinderziekten in het nieuwe strooimanagementsysteem.¹⁰³ De prognose voor de eerstkomende jaren is dat de score terugzakt tot 95%, gelijk aan de streefwaarde.¹⁰⁴ Rijkswaterstaat geeft hiervoor in de SLA-rapportage geen verklaring.



Figuur 9. Veiligheidsveiligheid – tijdig preventief gladheid bestrijden.¹⁰⁵

Kengetallen

Naast indicatoren bevat de Rijksbegroting ook kengetallen voor het door Rijkswaterstaat te beheren areaal. De volgende tabel beschrijft het totaal aantal kilometers en de oppervlakte van het areaal dat door Rijkswaterstaat is beheerd in de periode 2016 tot en met 2022. De omvang van het areaal is in de evaluatieperiode geleidelijk toegenomen.

¹⁰² Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S2-2022.

¹⁰³ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S2-2022.

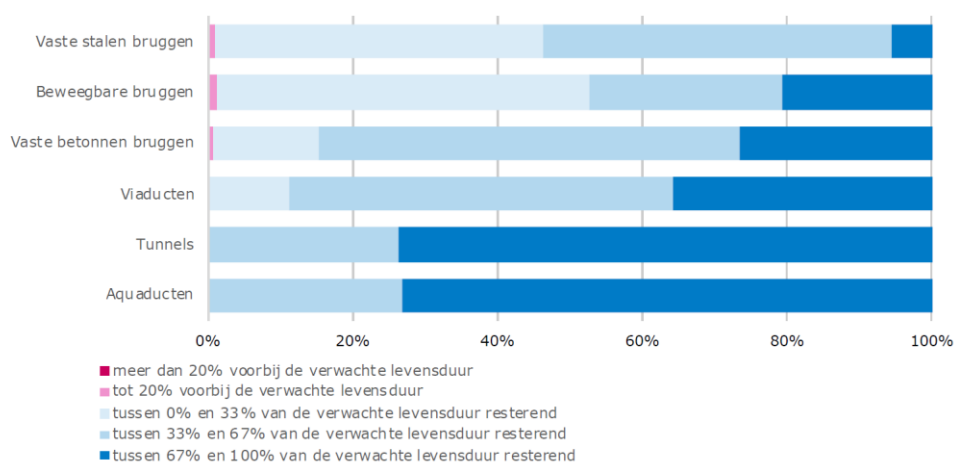
¹⁰⁴ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S1-2023.

¹⁰⁵ Rijkswaterstaat (2023). Rapportage B&O S2-2022.

Areaal Rijkswegen	Eenheid	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rijbaanlengte-hoofdrijbaan	km	5.803	5.804	5.867	5.843	5.842	5.842	5.846
Rijbaanlengte-verbindingswegen en op- en afritten	km	1.650	1.677	1.723	1.745	1.766	1.794	1.612 ¹⁰⁶
Areaal asfalt – hoofdrijbaan	km ²	76	76	77	77	77	77,2	77,3
Areaal asfalt-verbindingswegen en op- en afritten	km ²	14	15	15	15	15	15,3	14,4 ¹⁰⁷
Groen areaal	km ²	182	181	182	182	183	184	184
Oppervlakte wegdek (exclusief verzorgingsbanen)	km ²	90	90	92	92	92	92,5	92,7

Tabel 14. Lengte en oppervlakte van het areaal in beheer bij Rijkswaterstaat.¹⁰⁸

In de rapporten Staat van de Infrastructuur 2020, 2021 en 2023 is gerapporteerd over de levensduur van het HWN. In figuur 7 (peildatum 2020), figuur 8 (peildatum 2022) en figuur 9 (peildatum 2023) is per type kunstwerk de resterende levensduur van kunstwerken weergegeven, uitgedrukt als percentage van de totale verwachte levensduur. De levensduren in de grafieken hebben betrekking op de theoretische levensduur van het totale kunstwerk. Onderdelen als ICT, installaties en civieltechnische delen kunnen echter al eerder het einde van hun levensduur bereiken. De indicator verwachte resterende levensduur geeft hierdoor een beperkt beeld van de totale onderhouds- en vervangingsopgave.¹⁰⁹



Figuur 10. Levensduur kunstwerken HWN als percentage van de totale verwachte levensduur (peildatum 1 januari 2020).¹¹⁰

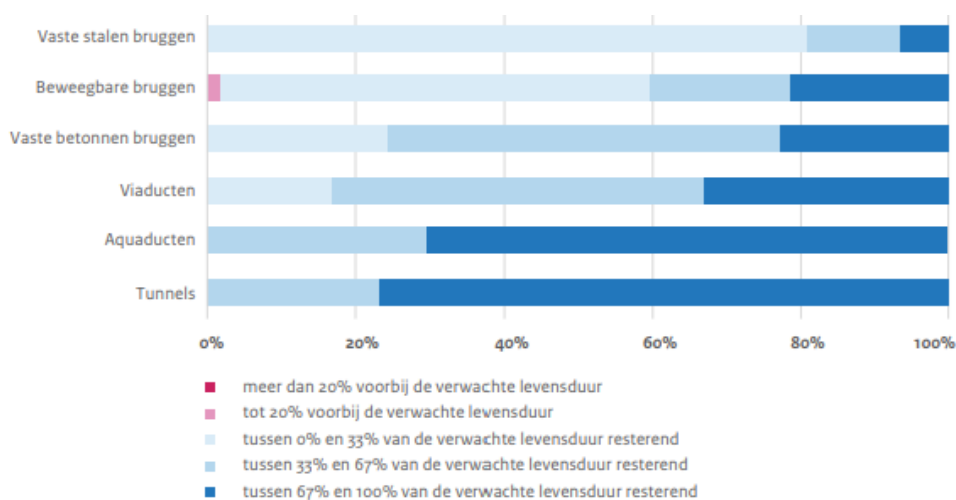
¹⁰⁶ De afname ten opzichte van 2021 heeft een administratieve oorzaak. De verbeterde registratie van ventwegen langs N-wegen zorgde de afgelopen jaren voor een administratieve toename van de verbindingswegen. De definitie voor verbindingswegen is aangescherpt, waarbij ventwegen langs N-wegen niet meer als verbindingsweg tellen, maar in een aparte categorie vallen. De hier gerapporteerde verbindingswegen bevatten vanaf nu alleen nog de parallelbanen en de verbindingswegen op knooppunten.

¹⁰⁷ Idem.

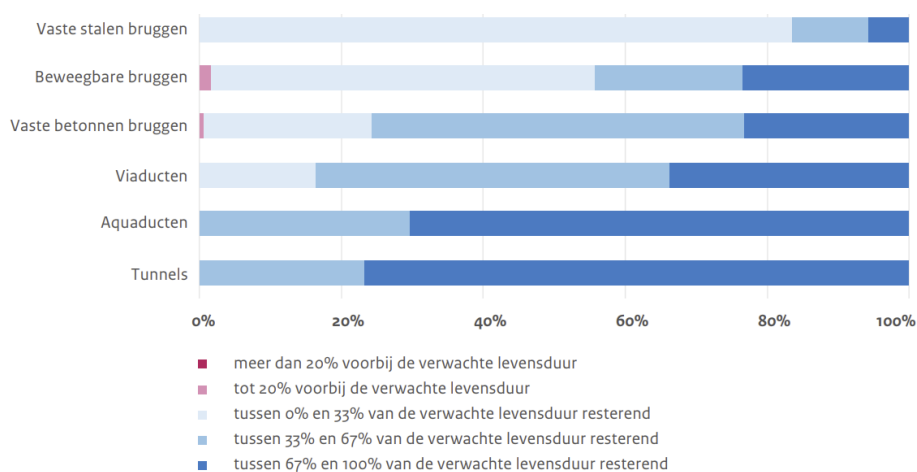
¹⁰⁸ Rijksbegrotingen 2016-2022.

¹⁰⁹ Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat 2021, p. 28.

¹¹⁰ Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat 2020.



Figuur 11. Levensduur kunstwerken HWN als percentage van de totale verwachte levensduur (peildatum 1 januari 2022).¹¹¹



Figuur 12. Levensduur kunstwerken HWN als percentage van de totale verwachte levensduur (peildatum 1 januari 2023).¹¹²

Te zien is dat met name de resterende levensduur bij vaste stalen bruggen, beweegbare bruggen, vaste betonnen bruggen en viaducten begint terug te lopen. Van de beweegbare bruggen is zelfs een klein percentage (3-4%) al tot 20% voorbij de verwachte levensduur (peildatum 1 januari 2023).

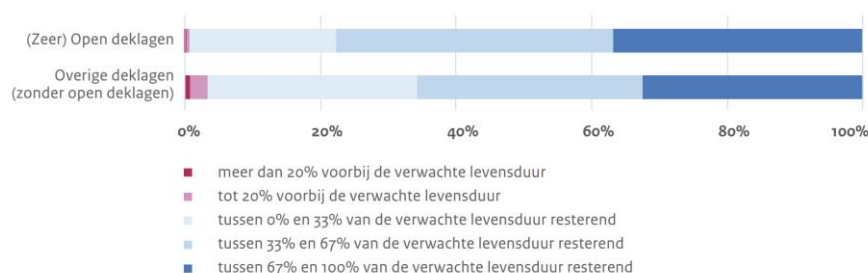
Figuur 10 geeft de restlevensduur van de deklagen weer (peildatum 2022). Op alle rijbanen is op basis van strooksegmenten van 100-metervakken de restlevensduur bepaald aan de hand van enerzijds het aanlegjaar en anderzijds het planjaar voor vervanging van de deklaag op basis van het maatgevend schadebeeld. De levensduur van de zeer open deklagen en de overige deklagen is redelijk vergelijkbaar.¹¹³ In 2022 is minder onderhoud gepleegd dan wat in elk van tien tot vijftien jaren daarvoor gebruikelijk was. De verwachting is dat de komende jaren het aandeel verhardingen voorbij de verwachte einde levensduur toeneemt. Dit hoeft op korte termijn geen ernstige consequenties te hebben. Wel is het zaak om dit goed te blijven inspecteren en groot (baanbreed) onderhoud tijdig uit te voeren.¹¹⁴

¹¹¹ Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat 2021, p. 28.

¹¹² Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat 2023.

¹¹³ Rapport Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat 2021, p. 28 en 30.

¹¹⁴ Rapport Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat 2023, p. 15.



Figuur 13. Levensduur verhardingen HWN gewogen naar vervangingswaarde (peildatum: 1 januari 2022).¹¹⁵

In de laatste versie van de Staat van de Infrastructuur (2023) benoemt Rijkswaterstaat de opgave op het terrein van onderhoud en vervanging, mede als gevolg van het uitstellen van onderhoud en sommige vervangingen en renovaties: *‘Met de resultaten in de vorige editie van de ‘Staat van de Infrastructuur’ (over het jaar 2021) kreeg RWS een nog beter inzicht in de toestand van de drie netwerken. Dat leidde tot het besef dat de opgave om het areaal in stand te houden groter was dan gedacht. Dit jaar is de conclusie – op basis van de resultaten over 2022 – dat deze opgave minstens even groot is. Veel van de objecten in die netwerken (zoals bruggen, tunnels en sluizen) zijn aan vervanging of renovatie toe. Een deel van het onderhoud aan deze objecten en sommige van deze vervangingen en renovaties worden uitgesteld. Daardoor groeit de instandhoudingsopgave elk jaar. De infrastructuur blijkt deels te voldoen aan de normen en afspraken, maar niet helemaal.’*¹¹⁶

6.4 Ingezette instrumenten en uitgaven

ONDERHOUD EN vernieuwing (THEMA 2) (bedragen x € 1.000)		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12.02 Beheer, onderhoud en vervanging		636.513	595.154	717.007	638.953	827.129	844.645	1.188.303
12.02.01 Beheer en onderhoud (bijdrage aan agentschap RWS)		512.618	543.124	669.477	577.089	700.022	693.767	1.021.510
Projecten RWS Beheer en Onderhoud Hoofdwegen		512.618	543.124	638.014	566.528	689.286	681.331	972.292
Projecten Schaderijden		-	-	31.463	10.561	10.736	10.989	44.691
12.02.04 Vervanging / Vernieuwing		123.895	52.030	47.530	61.864	127.107	150.878	166.793
GVO Stalen Kunstwerken		33.589	13.750	4.566	802	576	-	-
GVO Vervangen en Renoveren		90.306	38.280	40.989	58.357	125.672	147.864	164.166
Brandwerendheid Tunnels		-	-	1.975	2.705	859	547	191
Intelligent Wegkantsysteem		-	-	-	-	-	2.467	2.436

Tabel 15. Een overzicht van alle uitgaven onder artikel 12 Infrastructuurfonds/Mobiliteitsfonds die onder het thema Onderhoud en vernieuwing vallen, waarbij groen betekent in scope van dit onderzoek en voor de blauw gearceerde velden geldt dat die informatie is opgezocht en verstrekt door FEZ/UDAC.

De uitgaven voor Onderhoud en vernieuwing staan vermeld onder artikel 12.02 van het Infrastructuurfonds / Mobiliteitsfonds. Het gaat om de subartikelonderdelen 12.02.01 (Beheer en Onderhoud: bijdrage aan agentschap RWS) en 12.02.04 (Vervanging/Vernieuwing).

Onderhoud (12.02.01)

Het reguliere onderhoud aan rijkswegen omvat maatregelen aan verhardingen, kunstwerken zoals bruggen, tunnels en viaducten, verkeersvoorzieningen, landschap en milieu en voorzieningen voor verkeersmanagement zoals signalering en verkeerscentrales. De uitgaven voor het onderhoud in de periode 2016 - 2022 bestonden hoofdzakelijk uit:

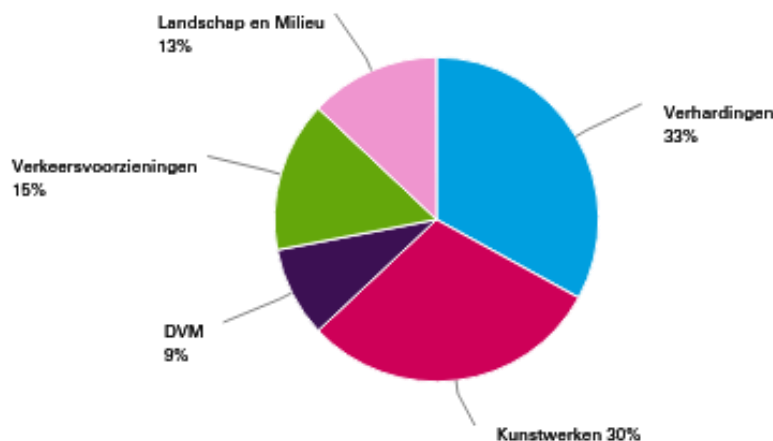
- Uitgaven voor onderhoud van verhardingen waaronder het herstel van vorstschade en het zoveel mogelijk voorkomen daarvan;
- Uitgaven voor onderhoud van kunstwerken;

¹¹⁵ Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat 2021.

¹¹⁶ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-7a8c4f5a84201eae4615b9dfa7ea9aa5129ef62e/pdf>.

- Uitgaven voor onderhoud aan (Dynamisch Verkeersmanagement) 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 geluidmaatregelen (landschap en milieu) als gevolg van naleving van geluidproductieplafonds voor zover geen onderdeel van een aanlegproject.

De onderstaande figuur geeft de verdeling weer van de onderhoudskosten voor verhardingen, kunstwerken (bruggen en viaducten), DVM, verkeersvoorzieningen, landschap en milieu. Deze percentages zijn gebaseerd op een langjarig gemiddelde.



Figuur 14. Verdeling onderhoudskosten (in percentages).¹¹⁷

Zoals toegelicht in paragraaf 6.2 heeft het ministerie van IenW voor het uitvoeren van het onderhoud een SLA afgesloten met Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat levert twee keer per jaar een verantwoordingsrapportage op, waarin wordt gerapporteerd over de prestaties op het gebied van onderhoud aan het hoofdwegennet.

Conform toezegging aan de Tweede Kamer wordt in de Rijksbegroting aangegeven wat de omvang van het uitgesteld¹¹⁸ en (eventueel) achterstallig¹¹⁹ onderhoud aan het einde van het jaar was (tabel 12). Het volume uitgesteld onderhoud is in de afgelopen jaren fors opgelopen. Dit was aanleiding voor de minister om voor 2022 extra middelen voor onderhoud vrij te maken en naar voren te halen (betaald met extra budget vanuit het coalitieakkoord en een kasschuif uit latere jaren). Dit verklaart de forse toename in dat jaar van de uitgaven voor onderhoud. Desondanks is in 2022 de achterstand verder opgelopen. Volgens Rijkswaterstaat zijn hiervoor diverse oorzaken aan te wijzen, zoals onderbezetting bij een deel van de onderhoudsteams van Rijkswaterstaat vanwege krapte op de arbeidsmarkt en de marktonzekerheid door de situatie in Oekraïne. Hierdoor schoven veel onderhoudsmaatregelen met adviesjaar 2022 naar latere jaren, waardoor de stand uitgesteld onderhoud 2022 verder is opgelopen.

¹¹⁷ Rijksbegroting Mobiliteitsfonds 2022.

¹¹⁸ Er is sprake van uitgesteld onderhoud (of vervanging) als de assets wel blijven voldoen aan de geldende veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken, terwijl bewust wordt afgeweken van het vigerend beheerconcept waarbij de keuze voor het moment van onderhoud of vervanging wordt bepaald op basis van feitelijke technische conditie en planoptimalisatie of prestatieafspraken (Jaarverslag Infrastructuurfonds 2020).

¹¹⁹ Er is sprake van achterstallig onderhoud (of vervanging) als de assets niet meer voldoen aan de geldende veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken (Jaarverslag Infrastructuurfonds 2020).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Volume uitgesteld onderhoud	226	314	353	552	544	649	905
Waarvan achterstallig	15	3	1	7	12	19	14

Tabel 16. Uitgesteld en achterstallig onderhoud (bedragen x € 1 mln.).¹²⁰

Vernieuwing (12.02.04)

Vernieuwing omvat de vervanging of renovatie van kunstwerken zoals bruggen en tunnels. Bij vernieuwing werken het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat programmatisch. Rijkswaterstaat doet periodiek prognose-onderzoek naar de omvang van de toekomstige opgave op het terrein van vernieuwing, inclusief een inschatting van de budgetbehoefte voor zowel de plan- als realisatiefase. Op basis van de prognoserapporten plant Rijkswaterstaat het programma voor vernieuwing. Bekostiging gebeurt per project, waarbij het ministerie van IenW een opdracht verstrekt aan Rijkswaterstaat (vergelijkbaar met aanlegprojecten). Net als bij onderhoud levert Rijkswaterstaat twee keer per jaar een verantwoordingsrapportage op over de voortgang op het terrein van vernieuwing.

Het prognoserapport Vervanging en Renovatie 2022 geeft inzicht in de omvang van de toekomstige opgave voor Vervanging en Renovatie van Rijkswaterstaat. De periode waar naar wordt gekeken betreft de jaren 2023-2050. In dit prognoserapport wordt onder andere geconcludeerd dat de totale vervangingskosten voor het hoofdwegennet tot 2030 tussen € 2 en € 4 mld. zullen bedragen. Voor de periode 2031-2040 lopen de kosten op richting de €5 mld. en voor de periode 2041-2050 is de verwachting dat de kosten meer dan € 10 mld. zullen bedragen.¹²¹

6.5 Bestudeerde evaluaties en overige documenten

Bestudeerde evaluaties

In de onderstaande tabel zijn documenten/evaluatieonderzoeken opgenomen die kunnen worden toebedeeld aan een specifiek instrument:

Onderdeel	Instrument	Evaluaties
<i>12.02 Beheer, onderhoud en vervanging</i>		
12.02.01 Beheer en onderhoud (bijdrage aan agentschap RWS)	Doorlichting agentschap RWS, Improven	Improve (2021). Doorlichting Rijkswaterstaat.¹²²
	Algemene Rekenkamer Verantwoordingsonderzoek 2019 ¹²³	Algemene Rekenkamer (2020). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2019.

¹²⁰ Jaarverslag Mobiliteitsfonds 2022; Jaarverslag Infrastructuurfonds 2019.

¹²¹ Prognoserapport 2022: Vervanging en Renovatie, p. 29.

¹²² Het gaat hier om een doorlichting van Rijkswaterstaat op grond van de Regeling agentschappen. Het gaat om generieke thema's als doelmatigheid, governance en financieel beheer. Deze doorlichting staat opgenomen in de tabel met evaluatieonderzoeken bij de thema's Aanleg, Onderhoud en vernieuwing en Netwerk.

¹²³ De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks onderzoek naar het jaarverslag en de bedrijfsvoering van het ministerie van IenW. In sommige jaren is expliciet aandacht besteed aan beheer en onderhoud door Rijkswaterstaat en de sturing daarop vanuit het ministerie.

12.02.04 Vernieuwing	Algemene Rekenkamer Verantwoordingsonderzoek 2020	Algemene Rekenkamer (2021). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2020.
	Algemene Rekenkamer Verantwoordingsonderzoek 2022	Algemene Rekenkamer (2023). Verantwoordingsonderzoek m ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022.
	Algemene Rekenkamer Verantwoordingsonderzoek 2023	Algemene Rekenkamer (2024). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023.

Tabel 17. Overzicht van bestudeerde evaluaties (thema Onderhoud en vernieuwing).

Bestudeerde overige documenten

In de onderstaande tabel staat een overzicht weergegeven van overige relevante documenten en evaluatieonderzoeken die niet specifiek toedeelbaar zijn aan een instrument:

Overige documenten
- Horvat & Partners (2020). Validatie budgetbehoefte instandhouding 2020-2035.¹²⁴ - IRF (2020). Toekomstbestendige mobiliteit.¹²⁵ - KiM (2022). Kerncijfers Mobiliteit 2022.¹²⁶ - KiM (2022). Nederlandse overheidsuitgaven en -inkomsten verkeer en vervoer. - KiM (2021). Klimaatverandering en het mobiliteitssysteem.¹²⁷ - KiM (2021). Mobiliteitsbeeld 2021.¹²⁸ - KiM (2020). Kerncijfers Mobiliteit 2020. - KiM (2019). Mobiliteitsbeeld 2019. - KiM (2018). Kerncijfers Mobiliteit 2018. - KiM (2017). Mobiliteitsbeeld 2017. - Ministerie van IenW (2015-2022). Rijksbegroting, Mobiliteitsfonds, Bijlage 4. Instandhouding.¹²⁹ - Ministerie van IenW (2020). Kamerbrief. Aanpak instandhouding Rijksinfrastructuur. - Ministerie van IenW (2020). Kamerbrief. Vervolg aanpak instandhouding Rijksinfrastructuur. - Ministerie van IenW (2021). Kamerbrief. Instandhouding Rijksinfrastructuur. - Ministerie van IenW (2021). Kamerbrief. Financiële situatie instandhouding en ontwikkeling Rijksinfrastructuur. - Ministerie van IenW (2023). Kamerbrief. Basiskwaliteitsniveau RWS-netwerken. - Ministerie van IenW (2023). Kamerbrief. Vooruitblik MIRT 2023. - Ministerie van IenW (2024). Kamerbrief. Verhogen productievermogen instandhouding Rijkswaterstaat-netwerken. - PwC en Rebel Group (2020). Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur Eindrapportage Deel. Rijkswaterstaat. - Rebel Group (2024). Validatie budgetbehoefte RWS- Netwerken Analyserapport. - Rijkswaterstaat (2023). Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat (incl. kabinetsreactie).

¹²⁴ Het doel van deze toets is het valideren van de budgetbehoefte voor instandhouding van het areaal van Rijkswaterstaat voor de meerjarenperiode 2020-2035 en concrete aanbevelingen te doen om deze waar nodig te verbeteren. De nadruk ligt hiermee op (het zoeken naar mogelijkheden tot) verbetering. Rijkswaterstaat heeft Horvat & Partners gevraagd om deze validatie uit te voeren.

¹²⁵ Onderzoek dat kijkt naar in hoeverre bereikbaarheid, verkeersveiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid worden geborgd met de beleidskeuzes en plannen die nu voorliggen voor de infrastructuur van Nederland.

¹²⁶ Rapport over de kerncijfers van de mobiliteit in Nederland, zoals de afgelegde afstanden van personenmobiliteit en goederenvervoer.

¹²⁷ Een onderzoek dat kijkt naar de klimaatbestendigheid van de totale infrastructuur van Nederland.

¹²⁸ Mobiliteitsontwikkelingen voor het coronajaar 2020 en de toekomstverwachting voor de periode 2022-2026.

¹²⁹ In deze jaarlijkse bijlage bij de begroting van het Mobiliteitsfonds wordt een toelichting gegeven op de instandhouding van de netwerken die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW vallen, waaronder het HWN.

- Rijkswaterstaat (2022). [Prognoserapport 2022 Vervanging en Renovatie](#).¹³⁰
- Rijkswaterstaat (2021). [Bruggen met een beperking voor het \(scheepvaart\)verkeer](#).
- Rijkswaterstaat (2021). [Risico op beperkingen/hinder](#).
- Rijkswaterstaat (2021). [Risico op hinder voor \(vaar\)weggebruikers in Noord-Nederland](#).
- Rijkswaterstaat (2021). Service Level Agreement (SLA) Rijkswaterstaat 2022-2023.¹³¹
- Rijkswaterstaat (2021). [Staat van de infra RWS](#) (incl. [kabinetsreactie](#)).
- Rijkswaterstaat (2020). [Rapportage Rijkswegennet, 3^e periode 2020](#).
- Rijkswaterstaat (2020). [Staat van de infra RWS](#).
- Rijkswaterstaat (2020-2022). Voortgangsrapportages Programma Vervanging en Renovatie¹³²
- Rijkswaterstaat (2019). [Rapportage Rijkswegennet, 3^e periode 2019](#).
- Rijkswaterstaat (2018 - 2022). Periodieke rapportages over SLA.¹³³
- Rijkswaterstaat (2018). [Rapportage Rijkswegennet, 2^e periode 2018](#).
- Rijkswaterstaat (2017). [Publieksrapportage Rijkswegennet](#).
- Rijkswaterstaat (2017). [Rapportage Rijkswegennet, 2^e periode 2017](#).
- Rijkswaterstaat (2017). Service Level Agreement (SLA) Rijkswaterstaat 2018-2021.¹³⁴
- Rijkswaterstaat (2016 - 2022). [Rapportages Rijkswegennet](#).
- Rijkswaterstaat (2011). Service Level Agreement 2013-2016 (2011).¹³⁵
- TNO (2023). [Landelijk prognoserapport 'vernieuwingsopgave infrastructuur](#).
- TNO (2021). [Instandhouding civiele infrastructuur Proeve van landelijk prognoserapport vervanging en renovatie](#).

Tabel 18. Overzicht van overige bestudeerde documenten (thema Onderhoud en vernieuwing).

6.6 Lacunes in inzichten

Op basis van deze beleidsdoorlichting kunnen inzichtbehoeften worden geformuleerd. In bijlage 1 staan per instrument de beschikbare evaluaties opgesomd, en wordt per evaluatie de belangrijkste inzichten met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid samengevat. Uit dit overzicht blijkt ook dat niet voor alle onderdelen uit de Rijksbegroting evaluaties beschikbaar zijn.

Inzichten en lacunes

Voor onderhoud zijn verschillende (evaluatie)onderzoeken en ander type informatie beschikbaar die de volle breedte van dit deelthema en de hele evaluatieperiode afdekken. Naast de verantwoordingsinformatie op basis van de SLA's gaat het om verschillende onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Op basis hiervan is het mogelijk een uitspraak te doen over het behalen van de beleidsdoelen en de doeltreffendheid van het beleid voor onderhoud.

Specifiek voor het deelthema vernieuwing zijn geen evaluatieonderzoeken beschikbaar. Wel geven kengetallen inzicht in hoe de resterende verwachte levensduur van objecten zich heeft ontwikkeld, en bieden de uitkomsten van prognose-onderzoeken inzicht in de toekomstige opgave op het vlak van vernieuwing.

¹³⁰ Het rapport bevat een prognose voor Vervanging en Renovatie (VenR) van objecten (wegen, tunnels, bruggen, sluizen, viaducten) die vanaf 2022 aan vernieuwing toe zijn. Het rapport gaat over de periode van 2023 tot en met 2050.

¹³¹ Met Rijkswaterstaat is een nieuwe SLA voor exploitatie en onderhoud afgesproken voor de periode 2022 en 2023.

¹³² Twee keer per jaar rapporteert Rijkswaterstaat over de voortgang van het Programma Vervanging en Renovatie. We hebben de semesterrapporten uit 2020 t/m 2023 ontvangen.

¹³³ De periodieke rapportages over SLA worden twee keer per jaar gerapporteerd. In de jaren 2016-2017 was er nog geen SLA.

¹³⁴ In 2017 is een nieuwe service level agreement (SLA) tussen het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat in werking getreden. Hierin zijn afspraken over het prestatieniveau en de financiën van het beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement gemaakt. De SLA heeft onder andere betrekking op het hoofdwegennet.

¹³⁵ Service level agreement (SLA) tussen het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat voor onderhoud. De SLA is in 2015 met een extra jaar verlengd en dus ook van toepassing in 2017.

Wat doelmatigheid betreft, kunnen op basis van de beschikbare informatie geen harde uitspraken worden gedaan. De doorlichting van Rijkswaterstaat als agentschap (uit 2021) doet uitspraken over doelmatigheid, maar deze zijn kwalitatief van aard. Het onderzoek trekt bovendien alleen conclusies over de aandacht voor doelmatigheid bij Rijkswaterstaat en de aansturing door het ministerie van IenW, en bevat daarmee alleen indirecte indicaties voor de doelmatigheid van de uitgaven voor Onderhoud en vernieuwing.

Strategische evaluatieagenda

De SEA is een instrument uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022). De SEA staat pas sinds 2022 op de begroting van ministeries. De SEA is een meerjarige agenda die ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties omspant op alle belangrijke (beleids)thema's en bijbehorende begrotingsartikelen per departement.¹³⁶ De vraag is vervolgens of de komende periode middels evaluatieonderzoek invulling wordt gegeven aan de vastgestelde lacunes. Om die vraag te beantwoorden is gekeken naar de meest recente SEA van het ministerie van IenW: wordt met de evaluatieonderzoeken die daarin zijn genoemd invulling gegeven aan de lacunes?

We constateren dat de recente SEA uit de Rijksbegroting 2024, nog geen invulling geeft aan de vastgestelde inzichtenbehoefte en kennislacunes omdat in de SEA geen onderzoeken staan vermeld die betrekking hebben op de twee kennislacunes: doelmatigheid in algemene zin en doeltreffendheid van de uitgaven voor vernieuwing.

6.7 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Het doel van Onderhoud en vernieuwing is het rijkswegennet en de onmiddellijke omgeving daarvan in een dusdanige staat houden dat het vervullen van de primaire functie is gewaarborgd: het faciliteren van veilig, vlot en comfortabel vervoer van personen en goederen, onder de randvoorwaarde van een kwalitatief hoogwaardig milieu.

Dit beleidsdoel is in de opeenvolgende SLA-overeenkomsten tussen het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat voor onderhoud geoperationaliseerd in prestatie-indicatoren met bijbehorende streefwaarden. In de evaluatieperiode voldeed Rijkswaterstaat op alle aspecten in vrijwel alle jaren aan de streefwaarden op het gebied van beschikbaarheid en veiligheid. Op basis hiervan kan worden beargumenteerd dat het beleidsdoel in de evaluatieperiode is behaald.

Verschillende onderzoeken laten echter zien dat de achterstand op gebied van onderhoud fors is toegenomen in de evaluatieperiode. De Algemene Rekenkamer heeft hier verschillende keren aandacht voor gevraagd, ook recent weer.¹³⁷ Het volume aan uitgesteld onderhoud is de afgelopen jaren harder gestegen dan de beschikbare middelen. Dit is volgens de Algemene Rekenkamer een risico voor de kwaliteit van het netwerk. Vanaf 2022 zijn extra middelen beschikbaar gekomen voor onderhoud. Desondanks is in 2022 de onderhoudsachterstand verder opgelopen. Mede door marktomstandigheden, zoals gebrek aan capaciteit bij aannemers en marktonzekerheid door de situatie in Oekraïne, schoven onderhoudswerkzaamheden met adviesjaar 2022 naar latere jaren.

Een van de onderliggende problemen is dat de (prestatie)sturing vanuit het ministerie van IenW en de informatievoorziening bij Rijkswaterstaat onvoldoende functioneren. De Algemene Rekenkamer constateerde in 2014 al dat de noodzakelijke kosten voor de instandhouding van het hoofdwegennet op lange termijn onvoldoende zichtbaar zijn in de besluitvorming over de hoogte en de inzet van het budget uit het

¹³⁶ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 1, lid 1.

¹³⁷ Algemene Rekenkamer (2014, 2020, 2021, 2023 en 2024).

Mobiliteitsfonds.¹³⁸ Recent moest de Algemene Rekenkamer vaststellen dat de informatievoorziening vanuit Rijkswaterstaat aan het ministerie nog steeds onvoldoende functioneert.¹³⁹ Kennelijk is er in tussenliggende periode weinig of geen verbetering opgetreden.

Inmiddels is duidelijk dat er op het terrein van onderhoud en vernieuwing een grote opgave ligt voor de komende decennia. De beschikbaarheid van het hoofdwegennet zal de komende decennia onder druk staan, en daarmee ook het beleidsdoel van het faciliteren van veilig, vlot en comfortabel vervoer van personen en goederen. Bovendien gaat het inhalen van de achterstanden extra geld kosten ten opzichte van het scenario waarin onderhoud en vernieuwing tijdig waren uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ministerie van IenW scherpe keuzes moet maken met een beperkt budget om Nederland bereikbaar te houden.¹⁴⁰

De problemen zijn onderkend. In de laatste jaren van de evaluatieperiode zijn voor onderhoud en vernieuwing incidenteel extra middelen vrijgemaakt en naar voren gehaald. In 2023 heeft de minister besloten om structureel extra middelen beschikbaar te stellen. Er zal een verschuiving van capaciteit en middelen plaatsvinden van aanleg naar instandhouding van de netwerken van Rijkswaterstaat, waaronder het hoofdwegennet, mede als gevolg van de stikstofproblematiek. Het streven is een groei van het productievolume te realiseren van € 2 mld. naar € 3 mld. per jaar voor de instandhouding van de Rijkswaterstaat-netwerken in de periode tot 2030, waarvan € 0,8 mld. per jaar voor vervanging en renovatie van infrastructuur. Van de middelen voor beheer en onderhoud tot en met 2030 zal meer dan de helft nodig zijn voor het hoofdwegennet.¹⁴¹

Het beschikbaar stellen van extra middelen alleen zal echter onvoldoende zijn om de ambities voor een veilig, robuust en betrouwbaar hoofdwegennet te realiseren.¹⁴² Het inhalen van het achterstallig onderhoud en de forse vervangingsopgave gaan veel geld kosten. Bovendien zal onderhoud in de toekomst mogelijk duurder uitvallen door nieuwe eisen aan de infrastructuur in verband met klimaatadaptatie.¹⁴³ Daar komt bij dat Rijkswaterstaat wordt geconfronteerd met capaciteitsproblemen, zowel binnen de eigen organisatie als in de markt, waardoor de uitvoering minder snel zal gaan dan gepland. En uitgesteld onderhoud betekent over het algemeen dat de kosten ervan toenemen. Er zal slimmer en efficiënter moeten worden gewerkt om ondanks de grenzen aan capaciteit bij Rijkswaterstaat en de markt de productie te laten groeien.¹⁴⁴

Het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat hebben hiervoor drie initiatieven in gang gezet. Ten eerste is een basiskwaliteitsniveau gedefinieerd (BKN). Het BKN omvat richtlijnen en eisen waar de infrastructuur in de basis aan moet voldoen. Dit kwaliteitsniveau waarborgt de veiligheid, functionaliteit en duurzaamheid van wegen en objecten en vormt de basis van de instandhoudingsopgave. Ten tweede werkt Rijkswaterstaat sinds 1 januari 2024 vanuit een meerjarenafspraak met het ministerie van IenW voor instandhouding die doorloopt tot en met 2030. De afspraken over onderhoud, vernieuwing en exploitatie zijn hierin geïntegreerd, waardoor niet langer sprake is van verschillende sturingsregimes. Rijkswaterstaat kan zijn werkzaamheden hierdoor efficiënter plannen en uitvoeren. Hierbij past ook een nieuw prestatiegericht sturingsmodel.¹⁴⁵ De huidige indicatoren blijken niet goed te functioneren als sturingsmechanisme om de prestaties van Rijkswaterstaat te kunnen beoordelen. Er wordt momenteel nagedacht over het ontwikkelen van nieuwe indicatoren die een beter beeld

¹³⁸ Algemene Rekenkamer (2014). Instandhouding hoofdwegennet. Bijlage bij kamerstuk 34 000 A, nr. 8. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015. Den Haag: Sdu.

¹³⁹ Algemene Rekenkamer (2024). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023.

¹⁴⁰ Algemene Rekenkamer (2024). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023.

¹⁴¹ Kamerbrief Basiskwaliteitsniveau RWS-netwerken, 17 maart 2023 (Kamerstuk 29 385, nr. 119); Kamerbrief Vooruitblik MIRT 2023 van 17 maart 2023 (Kamerstuk 36 200 A, nr. 65).

¹⁴² Kamerbrief Basiskwaliteitsniveau RWS-netwerken, 17 maart 2023; Kamerbrief Verhogen productievermogen instandhouding Rijkswaterstaat-netwerken, 17 juni 2024.

¹⁴³ Kamerbrief Basiskwaliteitsniveau RWS-netwerken, 17 maart 2023.

¹⁴⁴ Kamerbrief Verhogen productievermogen instandhouding Rijkswaterstaat-netwerken, 17 juni 2024.

¹⁴⁵ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2024/OWB/XII/onderdeel/2006337>.

geven en die het ministerie van IenW beter in staat stellen om te sturen op prestaties richting Rijkswaterstaat. Ten derde wordt gewerkt aan het verbeteren van een aantal condities in de infrasector. Rijkswaterstaat wil samen met de infrasector de beschikbare expertise zo goed mogelijk benutten, het innovatief en lerend vermogen in de sector versterken en de sector financieel gezond houden.

De (toekomstige) problemen met betaalbaarheid en maakbaarheid zijn hiermee nog niet volledig opgelost. Een recente validatie van de budgetbehoefte voor instandhouding van de infrastructuur, waaronder het hoofdwegennet, bevestigt het beeld dat de omvang van de instandhoudingsopgave veel groter is dan zowel het beschikbare budget als wat Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie nu aankan.¹⁴⁶ Met name voor de vernieuwing van areaal dat het einde van de technische levensduur bereikt is veel extra geld nodig. De kosten van exploitatie en onderhoud zijn daarentegen beheersbaar, mede door de BKN-besparingsmaatregelen en de ingezette maatregelen ter vergroting van de productie. Verder bevestigt de validatie ook het beeld dat het uitgesteld onderhoud een risico vormt voor de kwaliteit en prestaties van het hoofdwegennet.

Dus hoewel het gevoerde beleid op het terrein van onderhoud en vernieuwing op de korte termijn – in de evaluatieperiode – nog niet heeft geleid tot problemen met de beschikbaarheid en veiligheid van het hoofdwegennet, is de conclusie dat het beleid op (middel)lange termijn niet doeltreffend en doelmatig is. De beschikbaarheid van het hoofdwegennet zal de komende decennia onder druk staan, waardoor het beleidsdoel zeer waarschijnlijk niet langer wordt gehaald. Bovendien gaat het inhalen van de achterstanden meer geld kosten dan wanneer onderhoud en vernieuwing tijdig waren uitgevoerd. De problemen met uitgesteld onderhoud en vernieuwing waren al veel langer bekend, maar de politiek, het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat hebben nagelaten tijdig te acteren.

¹⁴⁶ Kamerbrief Verhogen productievermogen instandhouding Rijkswaterstaat-netwerken, 17 juni 2024; Rebel Group (2024). Validatie budgetbehoefte RWS- Netwerken Analyserapport.

7. Thema 3:

Verkeersmanagement

7.1 Inleiding

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het verkeersmanagement op het Hoofdwegennet. De bijdrage aan Rijkswaterstaat is de enige uitgave die in de Rijksbegroting staat als het gaat om Verkeersmanagement. Een ander deel van de middelen zijn ondergebracht bij artikel 12 Hoofdwegennet van het Infrastructuurfonds (tot en met 2021) en het Mobiliteitsfonds (in 2022). Een groot deel van de uitgaven aan Verkeersmanagement staan ondergebracht bij de thema's Aanleg en Onderhoud en vernieuwing. Bij Aanleg betreffen dit maatregelen aan onder andere intelligent verkeersmanagement die door Rijkswaterstaat worden uitgevoerd om de optimalisering van het gebruik van infrastructuur op de weg te bevorderen. Bij Onderhoud en vernieuwing betreft dit uitgaven aan DVM-systemen zoals matrixborden, informatiepanelen en verkeerscentrales.

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat in de beleidspraktijk zeven netwerkdiensten worden onderscheiden die tezamen worden gezien als 'Verkeersmanagement'. Niet alle zeven netwerkdiensten worden gefinancierd uit de bijdrage aan RWS (exploitatie) die in de Rijksbegroting staat onder Verkeersmanagement bij artikel 14. Een voorbeeld daarvan is 'gladheidsbestrijding'. Dat is één van die zeven netwerkdiensten die worden gezien als onderdeel van 'Verkeersmanagement', maar voor deze netwerkdienst geldt dat die wordt gefinancierd uit 'Onderhoud en vernieuwing' (thema 2).

7.2 Beleidsdoel(en) en beleidstheorie

In de jaren 2016-2021 zijn specifieke beleidsdoelen opgesteld voor het thema Verkeersmanagement in artikel 14: *'Met verkeersmanagement streeft lenW naar een optimaal en veilig gebruik van de beschikbare weginfrastructuur en het bereiken van een voorspelbare en betrouwbare reistijd van deur tot deur. Daarmee worden de bereikbaarheid en verkeersveiligheid in Nederland, binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid, bevorderd.'*¹⁴⁷ De beleidsdoelen zijn tot en met 2020 gelijk, hier en daar is de woordvolgorde aangepast. Het gaat dus om optimaal en veilig gebruik van de wegen. Ook voorspelbare en betrouwbare reistijd is een belangrijke component van Verkeersmanagement.

Een verandering treedt op in 2021. We zien dat duurzaamheid niet meer als randvoorwaarde wordt benoemd maar als aspect dat dient te worden bevorderd. Ook wordt leefbaarheid expliciet genoemd als extra te bevorderen doelstelling.¹⁴⁸ *'Met verkeersmanagement streeft lenW naar een veilig en optimaal gebruik van de beschikbare weginfrastructuur en het bereiken van een voorspelbare en betrouwbare reistijd van deur tot deur op de meest duurzame manier en met oog voor de leefomgeving. Daarmee worden de verkeersveiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid in Nederland bevorderd.'*¹⁴⁹ Tegelijkertijd zijn de onderdelen optimaal en veilig gebruik van wegen en voorspelbare en betrouwbare reistijd nog steeds vaste componenten.

¹⁴⁷ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2020/OWB/A>.

¹⁴⁸ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2021/OWB/A/onderdeel/631751>.

¹⁴⁹ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2020/OWB/A>.

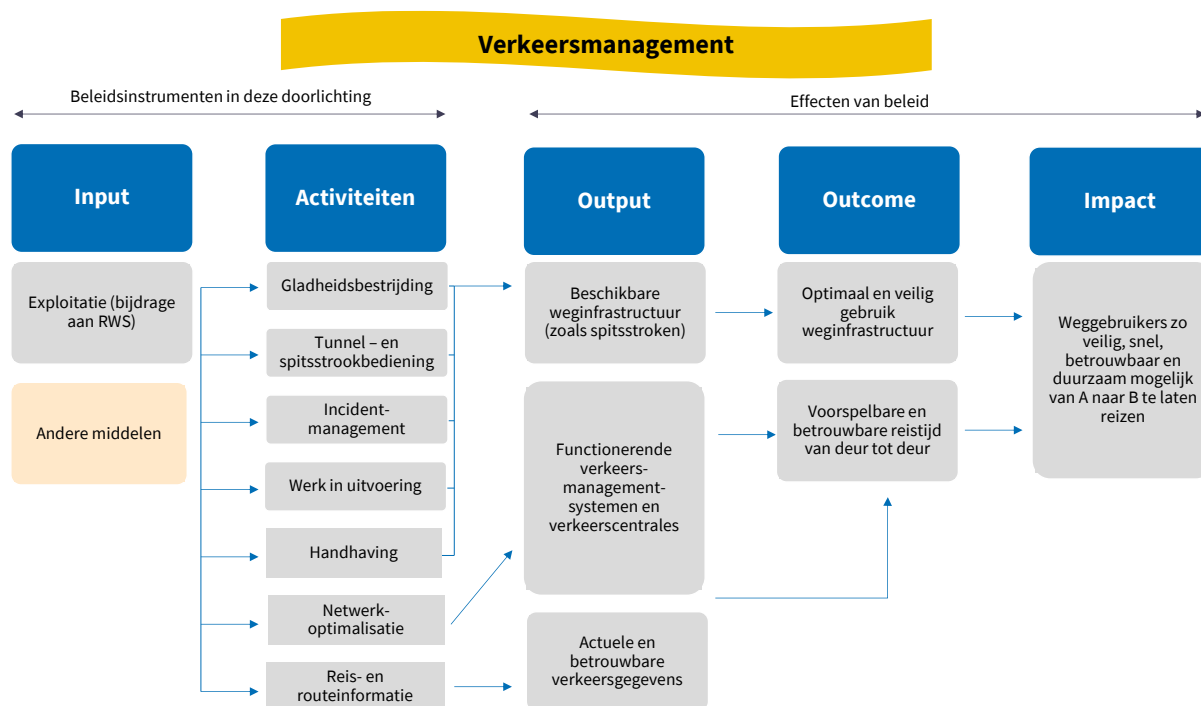
In 2022 wordt Verkeersmanagement niet meer als los onderdeel in artikel 14 benoemd. ‘De Minister is verantwoordelijk voor een robuust mobiliteitssysteem van sterke verbindingen, sterke modaliteiten, voorspelbare reistijden en goede bereikbaarheid. Voor het hoofdwegennet betekent dit dat de Minister zorgt voor:

- De uitvoering van het beheer, onderhoud, vervanging, **verkeersmanagement** en het oplossen van doorstromings- en veiligheidsknelpunten door RWS als beheerder van het hoofdwegennet. Deze activiteiten zijn terug te vinden op het Mobiliteitsfonds. (...)
- Het bevorderen van de veiligheid, bereikbaarheid en het **beperken van de kosten door verbetering van de reisinformatie en het verkeersmanagement**. Via inzet op de laatste technologieën en samenwerking tussen bedrijfsleven en wegbeheerders verbetert de reisinformatie voor de reiziger, die zich daardoor zowel beter kan voorbereiden op de reis, als de reis kan aanpassen.’¹⁵⁰

Daarnaast wordt in het Mobiliteitsfonds ook verwezen naar Verkeersmanagement onder Exploitatie. Daarin staat dat wordt ingezet op gebiedsgericht verkeersmanagement met regionale samenwerking. Dat betekent dat het rijkswegennet in samenhang met het regionale wegennet wordt beschouwd.¹⁵¹

Rijkswaterstaat werkt in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan een hoofdwegennet waarop weggebruikers vlot en veilig hun bestemming kunnen bereiken. Dit gebeurt onder meer door aanleg, beheer en onderhoud, verkeersmanagement en slimme mobiliteitsoplossingen.¹⁵²

Hieronder staat een beknopte beleidstheorie weergegeven van Verkeersmanagement. De instrumenten die in het beleid worden ingezet zijn gepositioneerd als ‘activiteiten’. Bij impact zijn de beoogde effecten van het beleid op dat thema weergegeven.¹⁵³



Figuur 15. Beleidstheorie Verkeersmanagement.

¹⁵⁰ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2022/XII/onderdeel/1729933>.

¹⁵¹ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/A/onderdeel/1202718>.

¹⁵² Zie: <https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/archief/2023/04/drukke-op-de-weg-neemt-toe>.

¹⁵³ Dit betekent dat bijvoorbeeld eventuele neveneffecten die in de praktijk (kunnen) optreden niet expliciet zijn weergegeven. In aanvulling op deze thematische beleidstheorie kunnen er overigens ook beleidstheorieën worden gemaakt of aanwezig zijn van individuele instrumenten. Voor deze beleidsdoorlichting voert het te ver om van alle afzonderlijke instrumenten beleidstheorieën op te stellen.

7.3 Indicatoren, streefwaarden en kengetallen

De volgende tabel bevat de indicatoren die zijn te vinden in het Infrastructuurfonds en Mobiliteitsfonds als het gaat om Verkeersmanagement. Onderstaande tabel laat het totaal aantal kilometers aan verkeerssignalering zien, het totaal aantal verkeerscentrales en tot slot het totaal aantal kilometer spitsstroken. Deze drie indicatoren laten de omvang van het bedieningsareaal met betrekking tot verkeersmanagement zien.

Specificatie bedieningsareaal m.b.t. exploitatie	Eenheid	Rijkswegen totaal (2022)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verkeerssignalering	km op rijbaan	5.571	2.716	2.777	2.781	2.839	2.890	2.914	2.931
Verkeerscentrales	aantal		6	6	6	6	6	6	6
Spitsstroken	km		324	321	319	310	310	308	308

Tabel 19. Totale aantallen bedieningsareaal, bron Infrastructuurfonds 2016-2021 en Mobiliteitsfonds 2022.

Uit de tabel is af te lezen dat het aantal kilometers rijbaan waarop verkeerssignalering plaatsvindt geleidelijk is toegenomen in 2016-2022, terwijl het aantal kilometers spitsstroken geleidelijk is afgenomen. Wel is bekend dat het gebruik per spitsstrook is toegenomen met gemiddeld 20%.¹⁵⁵ Het aantal verkeerscentrales is gelijk gebleven. Uit gesprekken die wij hebben gevoerd met Rijkswaterstaat bleek dat het aantal fte per verkeerscentrale is toegenomen. Het ministerie van IenW geeft aan dat meer capaciteit beschikbaar is gekomen.

Daarnaast wordt informatie verzameld middels twee indicatoren die gaan over de levering van verkeersgegevens door Rijkswaterstaat aan derden.¹⁵⁶ Onderstaande tabel laat zien dat de streefwaardes ten aanzien van de verkeersgegevens in de periode 2016-2022 elk jaar worden behaald.

Levering verkeersgegevens ¹⁵⁷	Streefwaarde	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. beschikbaarheid data voor derden: % van de RWS-meetlocaties dat goed functioneert	90%	93%	93%	92%	93%	93%	94%	93%
2. actualiteit data voor derden: % van de gegevens van een meetminuut, dat binnen 75 sec. daarna door RWS wordt geleverd aan NDW	Vanaf 2018-95% ¹⁵⁸ Voor 2018 – 90%	98%	98%	99%	97%	100%	96%	100%

Tabel 20. Realisatie van de levering van verkeersgegevens, bron Infrastructuurfonds 2016-2021 en Mobiliteitsfonds 2022.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Zie: Lengte van wegen; wegkenmerken, regio | CBS.

¹⁵⁵ Rijkswaterstaat (2022). Effecten van benutting in Nederland. Een overzicht van 270 praktijkbeoordelingen.

¹⁵⁶ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2021/OWB/A>.

¹⁵⁷ Op alle bemeeten wegvakken wordt betrouwbare reis en routeinformatie ingewonnen en tijdig geleverd aan de serviceproviders.

¹⁵⁸ Vanaf 2018 is ervoor gekozen om een hogere streefwaarde te hanteren 95% in plaats van 90% waar het gaat om de indicator Actualiteit data voor derden. De hogere streefwaarde sluit beter aan bij de beleidsdoelstellingen met betrekking tot de informatievoorziening over het Hoofdwegenet.

¹⁵⁹ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2021/OWB/A/onderdeel/631751>.

7.4 Ingezette instrumenten en uitgaven

In de tabel hierna zijn de uitgaven in de periode 2016-2022 weergegeven conform de meest recente jaarverslagen van het Rijk waarin de uitgaven voor dat jaar vermeld staan.

VERKEERSMANAGEMENT (THEMA 3) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12.01 Exploitatie (bijdrage aan agentschap RWS)	10.502	4.498	3.736	3.812	4.109	4.589	9.298

Tabel 21. Een overzicht van alle uitgaven onder artikel 12 Infrastructuurfonds/Mobiliteitsfonds die onder het thema Verkeersmanagement vallen.

In de periode 2016-2022 gaat het om een bijdrage aan agentschap RWS voor Verkeersmanagement. Dit zijn niet de enige middelen die worden ingezet ten aanzien van Verkeersmanagement. Een ander deel van de middelen is ondergebracht bij artikel 12 Hoofdwegenwet van het Infrastructuurfonds (tot en met 2021) en het Mobiliteitsfonds (in 2022). Een groot deel van de uitgaven aan Verkeersmanagement staan ondergebracht bij de thema's Aanleg en Onderhoud en vernieuwing.

Wat opvalt in de bijdrage aan RWS is enerzijds de halvering van het budget in de periode 2016-2017 en de toename in het budget in het jaar 2022. Er is geen zicht op uitgaven naar elk van de hieronder beschreven zeven netwerkdiensten, dit maakt het ingewikkeld om hier een heldere verklaring te geven voor de schommelingen in de budgetten van jaar op jaar.

Het ministerie van IenW maakt onderscheid tussen Verkeersmanagement en Mobiliteitsmanagement. Mobiliteitsmanagement gaat over de keuzes die een persoon maakt voordat diegene besluit de weg op te gaan. Denk hierbij ook aan de keuze met behulp van een routeplanner voor het gebruik van het OV of het Rijkswegenet. Verkeersmanagement gaat over de keuzes die worden gemaakt om een goede doorstroom op de Rijkswegen te garanderen.¹⁶⁰ Verkeersmanagement wordt hiermee afgebakend tot zeven netwerkdiensten:

1. **Gladheidbestrijding:** het voorkomen en verhelpen van gladheid door winterse omstandigheden en het beschermen van het asfalt tegen vorstschade. Denk aan het operationele werk zoals het strooien, opslaan en inkoop van zout voor de wegen, maar ook aan temperatuurmetingen van asfalt.
2. **Tunnel- en spitsstrookbediening:** het gaat om het veilig beschikbaar stellen en bedienen van tunnels, spits- en plusstroken.
3. **Incidentmanagement:** het veilig afhandelen van incidenten (object/dier/mens op de weg, pechgeval, ongeval, schade aan infrastructuur) en zo vlot mogelijk wegcapaciteit beschikbaar stellen voor het verkeer.
4. **Werk in uitvoering:** het gaat om de organisatie, planning en uitvoering van werkzaamheden aan het hoofdwegenet.
5. **Netwerkoptimalisatie:** het gaat om de optimale verdeling van het verkeer over het beschikbare wegenet.¹⁶¹
6. **Reis- en routeinformatie:** het gaat om het beschikbaar stellen van actuele, betrouwbare en complete verkeersinformatie voor het wegenet.
7. **Handhaving:** het verminderen van overtredingen op het hoofdwegenet door strafrechtelijk op te treden (BOA-bevoegdheid).

In de Rijksbegroting worden de volgende vier instrumenten genoemd¹⁶²:

1. Verkeersgeleiding bij grote drukte, inclusief grootschalige evenementen en crisissituaties zoals bij een weeralarm. Dit past bij de netwerkdiensten **Netwerkoptimalisatie** en **Tunnel- en spitsstrookbediening**.

¹⁶⁰ IenW (2022). Toekomstvisie Verkeersmanagement 2030.

¹⁶¹ Zie: <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/onderzoeksrapporten/@56959/monitor-wegverkeergerelateerde/>.

¹⁶² Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/A>.

2. Hulpverlening, bevorderen doorstroming en informatievoorziening bij pech en ongevallen. Dit past bij de netwerkdienst **Incidentmanagement**.
3. Maatregelen ter bevordering van gedisciplineerd en sociaal weggedrag. Dit past bij de netwerkdienst **Handhaving**.
4. Voorlichting over rijkswegen, zoals voorlichting over de gevolgen van wegwerkzaamheden. Dit past bij de netwerkdienst **Werk in uitvoering** en **Reis en routeinformatie**.

Dat komt omdat gladheidsbestrijding wordt gefinancierd uit een ander onderdeel van de begroting, namelijk uit het onderdeel 'onderhoud en vernieuwing'.

7.5 Bestudeerde evaluaties en overige documenten

Bestudeerde evaluaties

In de onderstaande tabel zijn documenten/evaluatieonderzoeken opgenomen die kunnen worden toebedeeld aan een specifiek instrument:

Onderdeel	Instrument	Evaluatie
12.01 Exploitatie	Bijdrage aan agentschap RWS	Rijkswaterstaat (2022). Effecten van benutting in Nederland.

Tabel 22. Overzicht van bestudeerde evaluaties (thema Verkeersmanagement).

Bestudeerde overige documenten

In de onderstaande tabel staat een overzicht weergegeven van overige relevante documenten en evaluatieonderzoeken die niet specifiek toedeelbaar zijn aan een instrument:

Overige documenten
- Algemene Rekenkamer (2017-2023): Verantwoordingsonderzoek Mobiliteitsfonds 2016-2022. - PwC & Rebel Group (2020). Analyse Instandhoudingskosten Rijkinfrastructuur. - Het ministerie van IenW (2022). Toekomstvisie Verkeersmanagement 2030. - Het ministerie van IenW (2019). Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam. - Het ministerie van IenW (2017). Service Level Agreement (SLA) Rijkswaterstaat 2018-2021. - RuG, UMCG (2016). Ruimtelijke kenmerken, geografische bereikbaarheid en reisgedrag. - Rijkswaterstaat (2023). Verkeersmanagement Rijkswaterstaat in beeld (concept). - Rijkswaterstaat (2022). Monitor wegverkeerderelateerde informatiediensten 2021. - TU Delft (2022). Verkeersmanagement en brede welvaart Verkenning van huidige en toekomstige bijdragen. - TrafficQuest (2021). Verkeer in Nederland 2021. - TrafficQuest (2012). Human Factors in Verkeersmanagement.

Tabel 23. Overzicht van overige bestudeerde documenten (thema Verkeersmanagement).

7.6 Lacunes in inzichten

Op basis van deze beleidsdoorlichting kunnen inzichtbehoeften worden geformuleerd (namelijk als evaluaties ontbreken van onderdelen van het beleid). In bijlage 1 staan per instrument de beschikbare evaluaties opgesomd, en worden per evaluatie de belangrijkste inzichten met betrekking tot de doeltreffendheid en

doelmatigheid samengevat. Uit dit overzicht blijkt ook dat niet voor alle onderdelen uit de Rijksbegroting evaluaties beschikbaar zijn. Zo ontbreken bijvoorbeeld evaluatieonderzoeken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de zeven netwerkdiensten.

De SEA is een instrument uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022). De SEA staat pas sinds 2022 op de begroting van ministeries. De SEA is een meerjarige agenda die ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties omspannt op alle belangrijke (beleids)thema's en bijbehorende begrotingsartikelen per departement.¹⁶³ De vraag is vervolgens of de komende periode middels evaluatieonderzoek invulling wordt gegeven aan de vastgestelde lacunes. Om die vraag te beantwoorden is gekeken naar de meest recente SEA van het ministerie van IenW: wordt met de evaluatieonderzoeken die daarin zijn genoemd invulling gegeven aan de lacunes?

We constateren dat de recente SEA uit de Rijksbegroting 2024, nog geen invulling geeft aan vastgestelde inzichtenbehoefte en kennislacunes omdat in de SEA geen evaluatieonderzoeken staan opgenomen ten aanzien van de zeven netwerkdiensten die onderdeel zijn van het Verkeersmanagement.

7.7 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Met verkeersmanagement streeft het ministerie van IenW naar een optimaal en veilig gebruik van de beschikbare weginfrastructuur en het bereiken van een voorspelbare en betrouwbare reistijd van deur tot deur. Het gaat over het hoofdwegennet waar Rijkswaterstaat aan werkt in opdracht van het ministerie van IenW.

Doeltreffendheid

Er zijn geen onafhankelijke evaluatieonderzoeken aangetroffen aangaande de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de zeven netwerkdiensten door Rijkswaterstaat. Het gaat hier om de zeven netwerkdiensten die tezamen worden beschouwd als het verkeersmanagement: Gladheidbestrijding, Tunnel- en spitsstrookbediening, Incidentmanagement, Werk in uitvoering, Netwerkoptimalisatie, Reis- en routeinformatie en Handhaving. Op grond daarvan kan dus geen conclusie worden gevormd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het verkeersmanagement.

Wel zijn er op het onderdeel 'Verkeersmanagement' twee streefnormen opgenomen in de Rijksbegroting. Die streefnormen gaan over de beschikbaarstelling en actualiteit van verkeersgegevens en dat speelt een belangrijke (randvoorwaardelijke) rol in het licht van de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de reistijd. Deze streefnormen zijn in de periode 2016-2022 telkens gehaald, ook toen één van de streefnormen is aangescherpt. Meer concreet betekent het voorgaande dat in alle beschouwde jaren meer dan 90% van de RWS-meetlocaties goed functioneerden en dat in alle beschouwde jaren meer dan 90% (en meer dan 95% vanaf 2018) van de meetgegevens van een meetminuut binnen 75 seconden aan het NDW is geleverd. Daarmee stellen we vast dat het beleid op dit punt doeltreffend is in de zin dat de eigen streefnormen op dit onderdeel worden gehaald.

Voorts is veel monitoringsinformatie beschikbaar van Rijkswaterstaat of het ministerie van IenW zelf die een beeld geeft over de effecten van verkeersmanagement (filezwaarte, reistijdverlies, et cetera), over de omvang van het bedieningsareaal of ingezette maatregelen (bijvoorbeeld aantal kilometer rijbaan met verkeerssignalering) en soms over de relatie tussen maatregelen en effecten. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld

¹⁶³ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 1, lid 1.

worden gedacht aan informatie over een toename van het aantal kilometers rijbaan waar verkeerssignalering plaatsvindt in relatie tot een verbetering van de doorstroom en de afname van ongevallen.

In de Rijksbegroting onder Verkeersmanagement is bijvoorbeeld een aantal kengetallen weergegeven die de omvang van het bedieningsareaal met betrekking tot verkeersmanagement laten zien: het aantal kilometers verkeerssignalering, het aantal verkeerscentrales en het aantal kilometers spitsstroken. Hieruit blijkt dat het aantal kilometers verkeerssignalering geleidelijk aan is toegenomen in 2016-2022, namelijk van 2.716 km in 2016 naar 2.931 km in 2022. Rijkswaterstaat geeft aan dat het effect hiervan is dat de doorstroom is verbeterd.¹⁶⁴ Voor het aantal verkeerscentrales geldt dat die gelijk is gebleven in de periode 2016-2022 (namelijk zes verkeerscentrales), maar dat tegelijkertijd het aantal fte per verkeerscentrale wel is toegenomen. Dit laat zien dat de intensiteit van de werkzaamheden is toegenomen. Voor het aantal kilometer spitsstroken geldt dat die is afgenomen van 324 km in 2016 naar 308 km in 2022. Wel is bekend dat het gebruik van de spitsstroken fors is toegenomen met gemiddeld 20%.¹⁶⁵ Uit onderzoek van Rijkswaterstaat zelf blijkt dat het gebruik van spitsstroken een positief effect heeft op de verkeersveiligheid, omdat het risicocijfer van ongevallen daalt. Rijkswaterstaat geeft aan dat deze indicatoren laten zien dat een bijdrage wordt geleverd aan het optimaal en veilig gebruiken van de weginfrastructuur. We vinden daarmee dat er indicaties zijn van doeltreffendheid. Tegelijkertijd zijn er geen concrete (streef)normen geformuleerd ten aanzien van deze indicatoren en kan dus niet worden gesteld of de beoogde doelstelling is gehaald.

We concluderen dat in tegenstelling tot de vorige beleidsdoorlichting er meer zicht is op de effecten van verkeersmanagement door rapportages die Rijkswaterstaat verstrekt. Het blijft lastig om de relatie te leggen tussen de inzet van de instrumenten (de bijdrage aan RWS) enerzijds en de bijdragen die ze leveren aan de resultaten en effecten anderzijds. Dat is zeker het geval omdat geen evaluaties beschikbaar zijn over de inzet van de instrumenten. Het blijft daarmee ingewikkeld om uitspraken te doen over doeltreffendheid.

Doelmatigheid

Anders dan bij de vorige beleidsdoorlichting is geen evaluatieonderzoek beschikbaar dat een uitspraak doet over de doelmatigheid van het beleid op het gebied van verkeersmanagement. Er kunnen dus geen conclusies getrokken worden over de doelmatigheid op het gebied van verkeersmanagement.

Als echter de uitgaven worden beschouwd, dan valt wel op dat de uitgaven na 2016 eerst afnemen. Er is in 2017 sprake van een halvering van de uitgaven (van 10,5 mln. naar 4,5 mln.) ten opzichte van 2016. Vanaf 2022 is er daarentegen weer een grote toename ten opzichte van 2021 te zien (van 4,6 mln. naar 9,2 mln.). Er is geen zicht op uitgaven naar elk van de eerder beschreven zeven netwerkdiensten, dit maakt het ingewikkeld om daadwerkelijk uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid bij Verkeersmanagement. Aan de veranderingen in de uitgaven kunnen geen conclusies worden verbonden ten aanzien van de doelmatigheid (en of die is toegenomen of afgenomen).

Samenhang andere beleidsthema's

Tot slot merken we nogmaals op dat het beleid op het gebied van verkeersmanagement onlosmakelijk is verbonden met andere thema's. Een voorbeeld is dat besluiten over de uitvoering van verkeersmanagementmaatregelen voor een belangrijk deel immers al genomen worden 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 die worden gemaakt bij de andere thema's.

¹⁶⁴ Zie: <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wegbeheer/minder-files>.

¹⁶⁵ Rijkswaterstaat (2022). Effecten van benutting in Nederland. Een overzicht van 270 praktijkevaluaties.

8. Thema 4: Netwerk

8.1 Inleiding

De middelen voor dit thema 'Netwerk' (thema 4) zijn ondergebracht bij artikel 14 Rijksbegroting HXII. Voor een aanzienlijk deel van de uitgaven op het thema Netwerk geldt dat ze buiten de scope van de beleidsdoorlichting vallen omdat ze gaan over duurzaamheid. Verderop in dit hoofdstuk wordt dat gedetailleerd aangegeven. Verder is het relevant om in deze inleiding op te merken dat sommige onderdelen van dit thema vanaf 2020 (of 2021) zijn verplaatst naar het thema 'slimme en duurzame mobiliteit'. Tot slot gaat het thema Netwerk over het beter benutten, in stand houden en ontwikkelen van het hoofdwegennet. Er is een sterke samenhang met de thema's Aanleg, Onderhoud en vernieuwing en Verkeersmanagement.

8.2 Beleidsdoel(en) en beleidstheorie

De algemene doelstelling van artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid het ministerie van IenW luidt: *'Het ministerie van IenW streeft ernaar om weggebruikers zo veilig, snel, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen. Daarvoor worden verschillende instrumenten ingezet zoals: regelgeving, investeringen en toezicht. IenW werkt toe naar een modern, schoon en goed functionerend verkeerssysteem en ontwikkelt een hoofdwegennet dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en dat voldoet aan de milieu- en klimaatnormen. Daarnaast wordt ingezet op een landelijke afname van het aantal verkeersslachtoffers. Om deze doelen te bereiken werkt IenW samen met medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.'*¹⁶⁶

In de periode 2016-2021 is geen specifieke doelstelling opgenomen voor Netwerk. Vanaf 2022 luidt de doelstelling voor Netwerk: *'Beter benutten van de infrastructuur, via gedragsmaatregelen, normering, beprijzen en kansen rond data en innovaties. De ontwikkeling van bestaande infrastructuur en aanleg van nieuwe infrastructuur blijft daarnaast ook nodig. Niet elk bereikbaarheidsvraagstuk vraagt om een mobiliteitsoplossing; soms is het beter om andere, ruimtelijke, keuzes te maken.'*¹⁶⁷

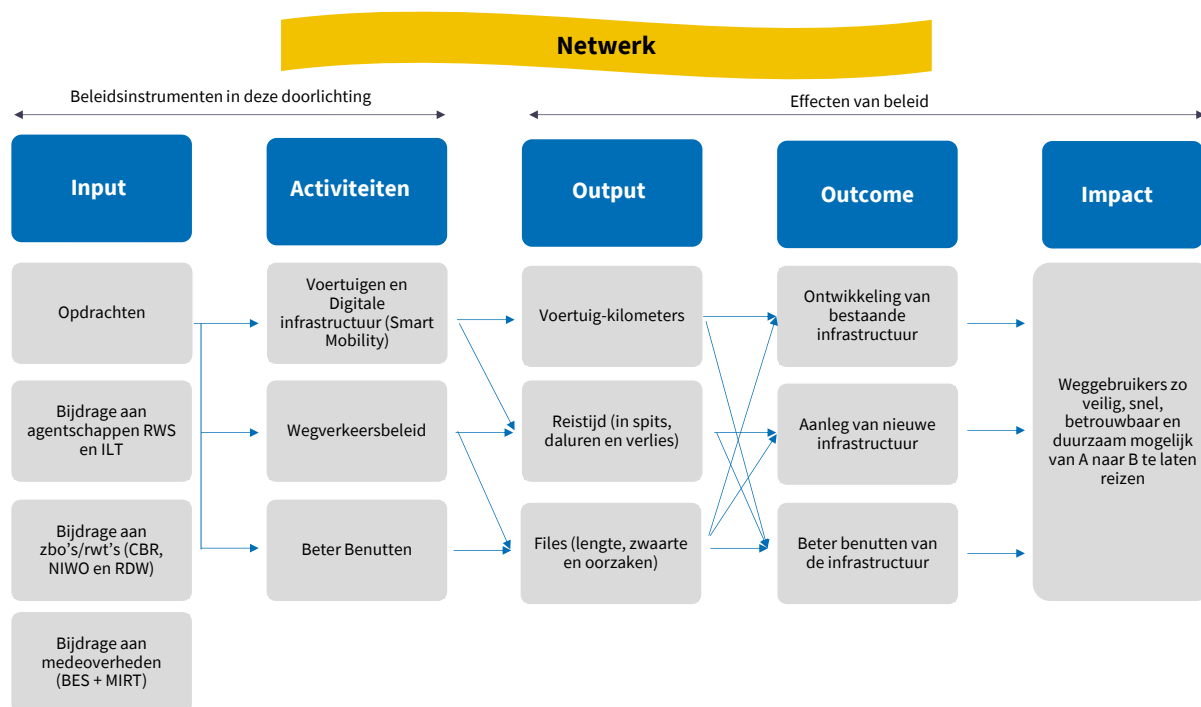
Het mobiliteitsbeleid krijgt de komende jaren steeds meer een internationaal (en netwerk gebonden) karakter. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat het Nederlandse vrachtverkeer zich vooral over de landsgrenzen heen de rest van de Europese Unie in beweegt. Het vrachtverkeer neemt een groot deel van het mobiliteitsbeleid voor zijn rekening. In het Jaarverslag 2022 wordt het volgende gezegd over het toenemende internationale karakter van de mobiliteit in Nederland als lidstaat van de EU: *'Mobiliteit is bij uitstek een onderwerp dat zich over de landsgrenzen heen beweegt. De (technologische) ontwikkelingen in de mobiliteitssector, waaronder het toenemend gebruik van mobiliteitsdata en digitale toepassingen, dragen bij aan het verbeteren van de verkeersveiligheid, de doorstroming en duurzaamheid van ons mobiliteitssysteem. (...) Toegankelijke en betrouwbare mobiliteitsdata zijn essentieel om mobiliteitsdoelen als bereikbaarheid, verkeersveiligheid, duurzaamheid en doorstroming te bereiken. De Europese Richtlijn Intelligente Vervoerssystemen (ITS) stelt belangrijke randvoorwaarden en eisen die helpen de noodzakelijke data, zoals*

¹⁶⁶ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2022/XII/onderdeel/1729933>.

¹⁶⁷ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2022/XII/onderdeel/1729933>.

infrastructuurdata, verkeersdata, reisdata en verkeersveiligheidsdata, hiervoor beschikbaar, vindbaar en toegankelijk te stellen.¹⁶⁸

Hieronder staat een beknopte beleidstheorie weergegeven van Netwerk. De instrumenten die in het beleid worden ingezet zijn gepositioneerd als ‘activiteiten’. Bij impact zijn de beoogde effecten van het beleid op dat thema weergegeven.¹⁶⁹



Figuur 16. Beleidstheorie Netwerk.

8.3 Indicatoren, streefwaarden en kengetallen

Sinds 2022 zijn specifieke indicatoren, streefwaarden en kengetallen opgenomen in de Rijksbegroting voor het onderdeel Netwerk. Er wordt onderscheid gemaakt tussen indicatoren op het gebied van bereikbaarheid, exploitatie, onderhoud en vernieuwing én regelgeving en afspraken. We nemen hieronder alleen de indicatoren op het gebied van bereikbaarheid op.

Voor Exploitatie wordt namelijk verwezen naar het Mobiliteitsfonds artikel 12.01 en de indicatoren die worden genoemd bij het thema Verkeersmanagement. Voor Onderhoud en vernieuwing wordt verwezen naar het Mobiliteitsfonds artikel 12.02. Dit behandelen we bij het thema Onderhoud en vernieuwing. Voor regelgeving en afspraken wordt verwezen naar het Mobiliteitsfonds artikel 12.02.04 (beschikbaarheid, verhouding verstoring wegwerkzaamheden ten opzichte van totale verstoringen, tijdsduur percentage van het jaar dat de

¹⁶⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2023/10/27/kamerbrief-verzamelbrief-eu-wet-en-regelgeving-op-het-gebied-van-mobiliteitsdata-en-wegverkeer/kamerbrief-verzamelbrief-eu-wet-en-regelgeving-op-het-gebied-van-mobiliteitsdata-en-wegverkeer.pdf>.

¹⁶⁹ Dit betekent dat bijvoorbeeld eventuele neveneffecten die in de praktijk (kunnen) optreden niet expliciet zijn weergegeven. In aanvulling op deze thematische beleidstheorie kunnen er overigens ook beleidstheorieën worden gemaakt of aanwezig zijn van individuele instrumenten. Voor deze beleidsdoorlichting voert het te ver om van alle afzonderlijke instrumenten beleidstheorieën op te stellen.

weg veilig beschikbaar is). Voor de bijbehorende indicatoren verwijzen wij naar thema Onderhoud en vernieuwing.

Dat betekent dat we alleen de indicatoren op het gebied van bereikbaarheid opnemen.

Hoofdwegennet-indicator – economische verlieskosten

De Rijksbegroting verwijst naar de Hoofdwegennet-indicator.¹⁷⁰ Met de Hoofdwegennet-indicator worden de economische verlieskosten van (toekomstige) knelpunten in beeld gebracht, met als doel om die nieuwe projecten te prioriteren, die de meeste economische verlieskosten oplossen. Een overzicht van de projecten met de hoogste economische verlieskosten is te vinden in de Rapportage Rijkswegennet van Rijkswaterstaat.¹⁷¹

Het gaat om de top 20 van economische reistijdverliezen. De economische schade is gebaseerd op het reistijdverlies (voertuigverliesuren). De economische reistijdverliezen worden bepaald aan de hand van omvang en samenstelling (vracht, woon-werk, zakelijk en overige verplaatsingsmotieven) van files. In de tabel hiernaast staat een overzicht van de twintig trajecten met het grootste economische reistijdverlies in de periode van 1 januari tot en met 31 december 2022.

Daarnaast wordt sinds 2020 het totale economische reistijdverlies op jaarbasis aangegeven ten opzichte van het vorige jaar met een stijging of daling. In de tabel is dit dus vanaf 2021 te zien.

Nummer	Traject	Lengte traject (km)	Indexering economische verlieskosten (traject 1 = 100)
1	A2 kp Deil – kp Empel	21	100,0
2	A16 kp Ridderkerk – kp Terbregseplein	13	81,7
3	A4 kp Prins Clausplein – kp Kethelplein	18	76,3
4	A2 kp Empel – kp Deil	21	74,1
5	A15 kp Ridderkerk – kp Gorinchem	23	69,5
6	A58 kp De Baars – kp Batadorp	23	65,0
7	A20 kp Kleinpolderplein – kp Terbregseplein	9	61,4
8	A27 kp Everdingen – kp Gorinchem	20	58,3
9	A4 kp Burgerveen – Zoeterwoude Rijnijk/N11	15	56,4
10	A15 kp Vaanplein – kp Benelux	9	50,8
11	A12 kp Oud Dijk – kp Waterberg	22	47,5
12	A2 kp Holendrecht – kp Oudenrijn	29	47,0
13	A27 kp Gorinchem – kp Hooipolder	21	39,5
14	A16 kp Klaverpolder – kp Ridderkerk	17	38,1
15	A15 kp Gorinchem – kp Ridderkerk	23	38,1
16	A27 kp Hooipolder – kp Gorinchem	21	38,0
17	A1 Barneveld/A30 – kp Hoevelaken	15	37,5
18	A4 kp Kethelplein – kp Prins Clausplein	18	35,7
19	A12 kp Oudenrijn – Bodegraven/N11	22	34,9
20	A1 kp Hoevelaken – Barneveld/A30	15	33,7

Tabel 3.2: Filetop-20 economische verlieskosten van januari tot en met december 2022, op trajectniveau

Tabel 24. Top 20 van economische reistijdverliezen (periode 1 januari 2022 tot en met 31 december 2022).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal economische reistijdverlies	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	+28%	+226%

Tabel 25. Totaal economische reistijdverlies (2016-2022).

Indicatoren Rapportage Rijkswegennet

In de Rapportage Rijkswegennet staan ook indicatoren opgenomen die relevant zijn. Voor de periode 2016-2022 wordt over de volgende 7 indicatoren gerapporteerd:

1. **Filelengte:** de indicator filelengte geeft een indicatie van de gemiddelde druk in kilometers weer op het wegennet in de ochtend- en de avondspits. Te zien is dat vanwege de COVID maatregelen met betrekking tot thuiswerken de filelengte in 2020 en 2021 (niet inzichtelijk vanwege een nieuwe meetmethode, maar dezelfde thuiswerk maatregelen uit 2020 waren nog van kracht) flink afnam. Vanaf

¹⁷⁰ Sinds 2021 staat de Hoofdwegennet-indicator in de Rijksbegroting bij artikel 14. Het begrip is geïntroduceerd in juni 2016 door het rapport “De nieuwe hoofdwegennet indicator” welke is opgesteld ter vervanging van de Nota Mobiliteitsindicatoren. In april 2017 is in de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse de Hoofdwegennet Indicator geïntroduceerd waarin de economische verlieskosten van files centraal staan. Sinds 2020 staat in de Rapportage Rijkswegennet een eerste aanzet van de economische reistijdverliezen in de huidige situatie, met monitoring.

¹⁷¹ Zie: open.overheid.nl/documenten/ronl-528027ebddcb36c5b33405804ba0ead3c767f19a/pdf.

2022 zien we dat de filelengte snel toeneemt en de verwachting is dat de verkeersvraag (en daarmee samenhangend de filelengte) in 2023 weer groter zal zijn dan in 2019.¹⁷²

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ochtendspits (OS) 06.00-10.00u	130	110	114	124	37	N.v.t.	136
Avondspits (AS) 15.00-19.00u	215	185	191	211	87	n.v.t. ¹⁷³	220

Tabel 26. Aantal kilometers filelengte.¹⁷⁴

2. Voor 2019 werd in de Rapportage Rijkswegennet alleen over **jaarfilezwaarte** gerapporteerd. Dit is de gemiddelde filelengte vermenigvuldigd met de duur van de file op jaarbasis. De jaarfilezwaarte wordt uitgedrukt in kilometerminuten.¹⁷⁵ Onderstaande tabel laat zien dat de jaarfilezwaarte redelijk gelijk blijft, met uitzondering van de twee COVID jaren die een grote daling in de filezwaarte tot gevolg had.

Jaarfilezwaarte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Index jaarfilezwaarte	100	112	111	113	130	41	57	104
Jaarfilezwaarte ¹⁷⁶ (mln. km. min.)	13,74	15,3	15,2	15,6	17,8	5,7	7,8	14,3
Jaarlijkse groei	23,9%	11,5%	-0,5%	2,1%	14,4%	-68,1%	37,3%	84%

Tabel 27. Meerjarenreeks jaarfilezwaarte.¹⁷⁷

3. **Fileoorzaken:** aandeel files door werkzaamheden (aanleg plus gepland onderhoud versus ongepland onderhoud). Aan files worden, waar mogelijk, ten behoeve van de verkeersinformatie ook oorzaken toegekend. Een goede registratie van fileoorzaken is voor Rijkswaterstaat van groot belang, zowel voor het dagelijks verkeersmanagement als voor de aanpak van files. Nieuwe inzichten en technische mogelijkheden verbeteren de registratie steeds verder. Per januari 2015 heeft Rijkswaterstaat een verbetering in de verwerking doorgevoerd die leidt tot een meer betrouwbare verdeling naar fileoorzaken. Deze verbetering heeft geleid tot een verlaging van de categorie hoge intensiteit en een verhoging van de andere categorieën. Onderstaande figuur laat de oorzaken van jaarfilezwaarte zien.¹⁷⁸ De grootste oorzaak is 'hoge intensiteit'. Dit betekent dat er veel voertuigen op de weg zijn: de weg wordt intensief gebruikt. Er is een dip te zien in de filezwaarte in de jaren 2020 en 2021 vanwege COVID.

¹⁷² Rijkswaterstaat (2023). Verkeersmanagement Rijkswaterstaat in beeld (concept).

¹⁷³ Andere meetmethode toegepast.

¹⁷⁴ Zie 2022: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-528027ebddcb36c5b33405804ba0ead3c767f19a/pdf>; 2021: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2022/03/22/20228736-1-rapportage-rijkswegennet-t3-2021/20228736-1-rapportage-rijkswegennet-t3-2021.pdf>; 2018: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2019D08053>; 2017: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=87d8cb47-03fe-4a17-8af0-1d911a26ac77&title=Publieksrapportage%20Rijkswegennet%2C%203e%20periode%202017.pdf>; 2016: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=3046ff50-f065-488a-9990-df23f5f3d081&title=Derde%20Publieksrapportage%20Rijkswegennet%202016.pdf>.

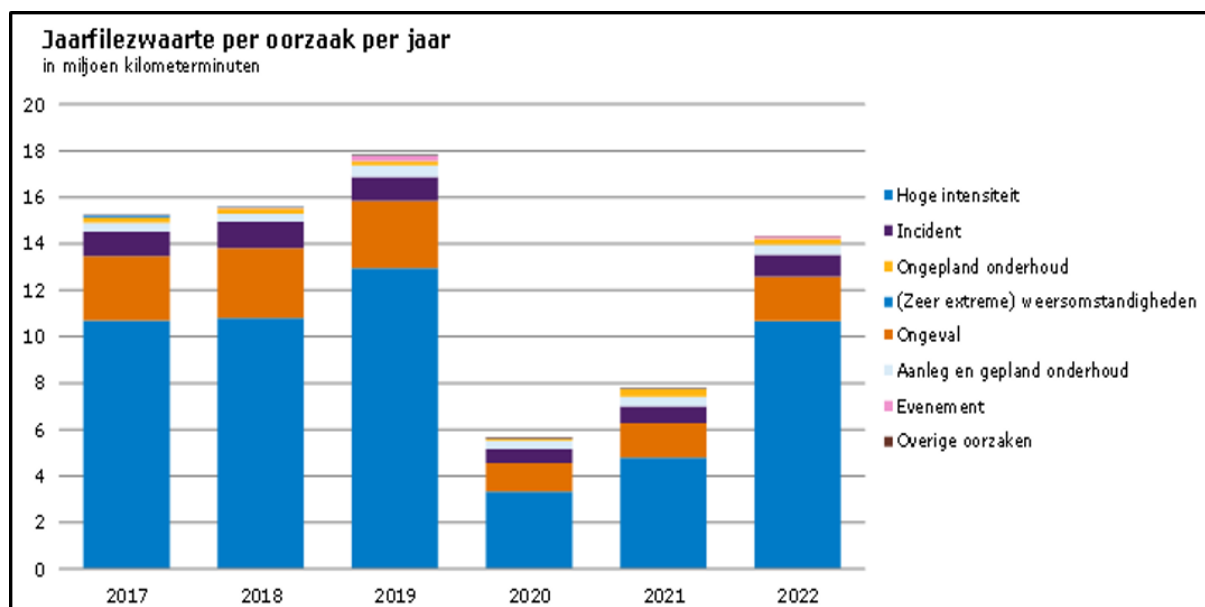
¹⁷⁵ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-528027ebddcb36c5b33405804ba0ead3c767f19a/pdf>.

¹⁷⁶ De jaarfilezwaarte wordt uitgedrukt in miljoen kilometerminuten en dit is de gemiddelde filelengte vermenigvuldigd met de duur van de file op jaarbasis.

¹⁷⁷ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-528027ebddcb36c5b33405804ba0ead3c767f19a/pdf>.

¹⁷⁸ Rijkswaterstaat (2023). Verkeersmanagement Rijkswaterstaat in beeld (concept).

Files als gevolg van incidenten zijn in absolute zin afgenomen, dit heeft vooral te maken met de kleinere impact van incidenten als gevolg van minder verkeersdruk op de weg. Files als gevolg van aanleg en onderhoud zijn afgelopen jaren stabiel gebleven.



Figuur 17. Jaarfilezwaarte per oorzaak per jaar.¹⁷⁹

- 4. Reistijdfactor:** de reistijdfactor is de verhouding tussen de reistijd in de spits en de reistijd in de daluren met 100 kilometer per uur. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) bevat de streefwaarden uit de Nota Mobiliteit voor de reistijd op autosnelwegen in de spits. Volgens de SVIR is een acceptabele gemiddelde reistijd op verbindingssnelwegen in de spits gedefinieerd als maximaal anderhalf keer de gemiddelde reistijd buiten de spits (ofwel een snelheid van 66 km per uur). Voor stedelijke ringen geldt maximaal twee keer de gemiddelde reistijd buiten de spits (ofwel een snelheid van 50 km per uur). Hiervoor zijn 186 trajecten gedefinieerd, waarvan er 108 worden bemeten om over te rapporteren. Deze 108 trajecten zijn als volgt onderverdeeld: 30 stedelijke ringen en 78 verbindingswegen.

Weg	# trajecten	Dagdeel	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stedelijke ringen	30	OS	0	1	0	0	0	0	0	0
		AS	2	3	2	5	2	0	0	1
Verbindingstrajecten	78	OS	9	10	1	2	4	0	0	1
		AS	9	17	13	10	12	0	4	10
Totaal	108		20	31	16	17	18	0	4	12

Tabel 28. Aantal trajecten waarvan de zwaarste ochtend- en avondspits niet voldoet aan de streefwaarde voor de reistijd.¹⁸⁰

- 5. Reistijdverlies:** de indicator reistijdverlies, uitgedrukt in voertuigverliesuren, wordt berekend op basis van de gereden snelheid, een referentiesnelheid (meestal 100 kilometer per uur), de hoeveelheid verkeer per rijstrook, het aantal rijstroken en de weglengte.¹⁸¹ Reistijdverlies treedt op wanneer de

¹⁷⁹ Rijkswaterstaat (2023). Verkeersmanagement Rijkswaterstaat in beeld (concept).

¹⁸⁰ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-528027ebddcb36c5b33405804ba0ead3c767f19a/pdf>.

¹⁸¹ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-528027ebddcb36c5b33405804ba0ead3c767f19a/pdf>.

weggebruiker niet de referentiesnelheid van 100 km per uur kan rijden. Dit betekent niet per se dat de weggebruiker in de file staat. Onderstaande tabel 25 geeft de meerjarige ontwikkeling van het reistijdverlies weer. Dit betreft de hoeveelheid uren die alle weggebruikers gezamenlijk extra hebben moeten reizen, waaronder het in de file staan.

Reistijdverlies	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Index	100	111	114	119	128	43	48	105
Reistijdverlies (mln. Uur)	55,6	63,1	63,1	66,3	70,9	23,7	26,8	58,1
Jaarlijkse groei	22,3%	10,6%	2,7%	5,1%	7,0%	-66,6%	13,0%	116,8%

Tabel 29. Reistijdverlies totaal, vanaf 2016.

- 6. Afgelegde voertuigkilometers:**¹⁸² De verkeersprestatie gaat over het aantal afgelegde voertuigkilometers. Onderstaande tabel laat de index zien, het aantal afgelegde kilometers en de jaarlijkse groei. Hieruit blijkt dat index aantal afgelegde kilometers de afgelopen jaren stijgt met een dip in 2020 vanwege de coronamaatregelen.

Verkeersprestatie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Index aantal afgelegde kilometers	100	103	105	107	107	90	94	99
Aantal afgelegde kilometers (mld.)	67,8	69,9	71,7	72,4	72,9	61,0	63,6	67,4
Jaarlijkse groei		3,1%	1,6%	1,9%	0,6%	-16,3%	4,3%	5,9%

Tabel 30. Meerjarenreeks van het aantal afgelegde kilometers.

8.4 Ingezette instrumenten en uitgaven

In de tabel hierna zijn de uitgaven in de periode 2016-2022 weergegeven conform de meest recente jaarverslagen van het Rijk waarin de uitgaven voor dat jaar vermeld staan.

¹⁸² Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-528027ebddcb36c5b33405804ba0ead3c767f19a/pdf>.

NETWERK (THEMA 4) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
14.01. Netwerk (totaal)	15.367	30.705	30.370	79.949	131.707	59.438	36.333
1.1. Opdrachten	11.025	24.066	18.271	24.500	27.088	5.878	8.534
Smart Mobility				1.116	1.743	1.390	
Voertuigen en Digitale infrastructuur							3.032
Wegverkeersbeleid	2.754	3.324	3.994	2.151	2.108	3.530	4.345
Beter Benutten	7.245	20.106	12.731	12.634	11.020	35	
Duurzame Mobiliteit			699	5.444	5.377	-3	
Verkeersemissies				1.760	1.220		
Elektrisch vervoer				501	1.744		
Duurzame Logistiek					3.121		
Overige opdrachten	1.026	636	847	894	755	926	1.157
1.2. Subsidies	1.126	1.077	1.328	17.748	18.026		
Subsidie Duurzame Mobiliteit				15.982	16.587		
Overige subsidies	1.126	1.077	1.328	1.766	1.439		
1.3. Bijdrage aan agentschappen	3.216	5.562	7.217	19.041	22.238	9.791	8.537
Bijdrage aan agentschap RWS	3.216	5.562	7.217	11.025	11.241	9.352	8.120
Bijdrage aan agentschap RVO				4.313	6.966		
Bijdrage aan agentschap NEa				3.703	3.601		
Overige bijdragen aan agentschappen					430	439	417
1.4. Bijdrage aan ZBO's/RWT's					294	669	3.782
1.5. Bijdrage aan internationale organisaties				200	745	500	
1.6. Bijdrage aan medeoverheden			3.554	18.460	63.316	42.600	15.480
Bijdrage BES-eilanden			3.554	15.285	13.500	11.038	9.820
Bijdrage regio MIRT					21.178	31.562	5.660
Bijdrage Duurzame Mobiliteit				3175	28.638		

Tabel 31. Een overzicht van alle uitgaven onder artikel 14 die onder het thema Netwerk vallen, waarbij groen betekent in scope van deze beleidsdoorlichting.

Buiten scope: Opdrachten ten aanzien van Duurzame Mobiliteit, Verkeersemissies, Elektrisch vervoer en Duurzame Logistiek betreffen duurzaamheidsmaatregelen. Ook de subsidies voor Duurzame Mobiliteit en Overige subsidies (waaruit 'fiets en fietsersbond' zijn gesubsidieerd) betreffen uitgaven aan duurzaamheid en vallen buiten scope. De bijdragen aan agentschap RVO en NEa betreffen uitgaven aan duurzame mobiliteit. De bijdragen aan internationale organisaties betreffen uitgaven aan duurzaamheid, circulaire economie en klimaatadaptatie (via uitgaven aan de 'Homogene Groep Internationale Samenwerking'). Alleraantalst valt ook de bijdrage 'Duurzame Mobiliteit' gericht aan medeoverheden buiten scope.

Hieronder geven we een korte toelichting op de instrumenten die zijn genoemd in bovenstaande tabel (en onderdeel zijn van de scope).

1.1. Opdrachten

Er zijn verschillende onderwerpen die vallen onder opdrachten op het gebied van netwerk. De rijksbegroting onderscheidt de onderwerpen Voertuigen en Digitale Infrastructuur (voorheen *Smart Mobility*), Wegverkeersbeleid, Beter Benutten en overige opdrachten.

- **Voertuigen en Digitale Infrastructuur (VDI)** is een nieuwe categorie op de Rijksbegroting vanaf 2022. Tot en met 2021 was **Smart Mobility** de titel. Het gaat hier om onderzoekopdrachten op het gebied van toelating, automatisering en digitalisering van het mobiliteitssystemen, toelating van nieuwe vervoersmogelijkheden (alles wat APK-plichtig is), implementatie van EU regelgeving, publiekelijk toegankelijke data, cybersecurity en opdrachten aan RDW. Het onderwerp Voertuigen en Digitale Infrastructuur behandelen we onder het thema Slimme mobiliteit.
- Opdrachten in het kader van **Wegverkeersbeleid (WVB)** gaan bijvoorbeeld over opdrachten op het gebied van algemene bereikbaarheid en leefomgeving (geluid en stikstofdepositie), parkeervoorzieningen (zoals het programma Verzorgingsplaats van de toekomst en truckparkeren) en tunnelveiligheid (Kennisplatform Tunnelveiligheid). Het gaat ook over de implementatie van EU-regelgeving ten aanzien van wegverkeersvervoer (EU richtlijnen en -verordeningen).
- **Beter Benutten** (2022) betreft een programma waarin het Rijk, de regio en het bedrijfsleven samenwerken om de bereikbaarheid in de drukste regio's over weg, water en spoor te verbeteren. In

de jaren 2016-2020 valt het programma Beter Benutten onder Netwerk. Daarna valt het programma onder thema Slimme mobiliteit.¹⁸³

- **Overige opdrachten** is een categorie waar restuitgaven onder staan. Het gaat hier om relatief kleine uitgaven. De uitgaven voor de overige opdrachten bestaan onder andere uit de Programmering Rijkswegen, onderzoeken, communicatie, monitoring en evaluatie, gedrag- en vraagbeïnvloeding, fietsbeleid, ITS (Intelligente Transport Systemen) en het meerjarenprogramma MIRT.¹⁸⁴

1.3. Bijdrage aan agentschappen

In het kader van het Beleidsondersteuning en Advies (BOA) protocol zijn met Rijkswaterstaat afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en -advisering. Rijkswaterstaat voert dit uit in opdracht van meerdere directoraten-generaal waaronder het directoraat-generaal Mobiliteit. Door middel van de agentschapsbijdrage wordt capaciteit hiervoor bij Rijkswaterstaat gereserveerd. De meest voorkomende BOA-opdrachten zijn beleidsadvies, beleidsevaluatie, informatievoorziening en rapportage, beleidsimplementatie, beleidsondersteuning en inzet voor MIRT-onderzoek en -verkenningen.¹⁸⁵

Daarnaast zijn er **overige bijdragen aan agentschappen** voor de ILT. Deze bijdragen hebben bijna altijd te maken met uitvoeringstoetsen.

1.4. Bijdrage aan ZBO's / RWT's

Uitgaven voor incidentele werkzaamheden voor zbo's en rwt's komen ten laste van dit artikelonderdeel. Deze bijdragen hebben bijna altijd te maken met uitvoeringstoetsen. Het gaat om bijdragen aan het CBR, NIWO en RDW.

1.6 Bijdrage aan medeoverheden

Het gaat hier om bijdragen aan de BES-eilanden en aan de regio MIRT. In 2018 was sprake van een eenmalige impuls aan Caribisch Nederland voor wegen. Vanaf 2019 hebben de bijdragen aan Caribisch Nederland betrekking op beheer en onderhoud van infrastructuur (€ 15,3 mln.). De overboeking van deze middelen heeft plaatsgevonden door middel van bijzondere uitkeringen op grond van de Wet financiën Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De verantwoording vindt plaats bij dit artikelonderdeel. Er is nog geen toelichting gevonden op de bijdrage aan de regio MIRT.

8.5 Bestudeerde evaluaties en overige documenten

Bestudeerde evaluaties

In de onderstaande tabel zijn documenten/evaluatieonderzoeken opgenomen die kunnen worden toebedeeld aan een specifiek instrument:

Onderdeel	Instrument	Evaluatie
Opdrachten	Smart Mobility	Geen evaluaties beschikbaar.
	Voertuigen en Digitale infrastructuur	Geen evaluaties beschikbaar.
	Wegverkeersbeleid	• AEF (2018). Evaluatie gestandaardiseerde tunneluitrusting.

¹⁸³ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/A>.

¹⁸⁴ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2016/OWB/XII/onderdeel/632058>.

¹⁸⁵ Improven (2022). Doorlichting RWS.

		Rijkswaterstaat (2020). Evaluatie Vluchtconcepten Rijkstunnels.
	Beter Benutten	Ministerie van IenW (2018). Programma Beter Benutten Vervolg.
	Duurzame Mobiliteit	Buiten scope.
	Verkeersemisies	Buiten scope.
	Elektrisch vervoer	Buiten scope.
	Duurzame Logistiek	Buiten scope.
	Overige opdrachten	Geen evaluaties beschikbaar.
Subsidies	Subsidie Duurzame Mobiliteit	Buiten scope.
	Overige subsidies	Buiten scope.
Bijdrage aan agentschap RWS	Bijdrage aan agentschap RWS	Improven (2021). Doorlichting Rijkswaterstaat.¹⁸⁶
	Bijdrage aan agentschap RVO	Buiten scope.
	Bijdrage aan agentschap NEa	Buiten scope.
	Overige bijdragen aan agentschappen	Geen evaluaties beschikbaar.
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	Bijdrage aan CBR, NIWO en RDW	- AEF (2023). Stabiël in bewogen jaren. Wettelijke evaluatie NIWO 2018-2022. - AEF (2018). Wettelijke evaluatie NIWO 2018. Bijdragen aan kwaliteit in transport. - PwC (2022). Rapportage 2e wettelijke evaluatie CBR. - PwC (2022). Rapport vijfde wettelijke evaluatie RDW.
Bijdrage aan internationale organisaties		Buiten scope.
Bijdrage aan medeoverheden	Bijdrage aan BES-eilanden	Geen evaluaties beschikbaar.
	Bijdrage regio MiRT	Geen evaluaties beschikbaar.
	Bijdrage Duurzame Mobiliteit	Buiten scope.

Tabel 32. Overzicht van bestudeerde evaluaties (thema Netwerk).

Bestudeerde overige documenten

In de onderstaande tabel staat een overzicht weergegeven van overige relevante documenten en evaluatieonderzoeken die niet specifiek toedeelbaar zijn aan een instrument:

Onderzoeksmateriaal
- Algemene Rekenkamer (2017-2023). Verantwoordingsonderzoek Mobiliteitsfonds 2016-2022. - Ecorys (2022). Verkenning van de kwantitatieve impact van gedragsmaatregelen op mobiliteit.

¹⁸⁶ Het gaat hier om een doorlichting van Rijkswaterstaat op grond van de Regeling agentschappen. Het gaat om generieke thema's als doelmatigheid, governance en financieel beheer. Deze doorlichting staat opgenomen in de tabel met evaluatieonderzoeken bij de thema's Aanleg, Onderhoud en vernieuwing en Netwerk.

- Kennisplatform CROW (2022). [Onderzoeksagenda Slimme Voertuigen en Toekomstbestendige Infrastructuur](#).
- KiM (2021). [Smart Mobility in de relatie tot doorstroming op de weg](#).
- KWINK groep (2019). [Beleidsdoorlichting Handhaving en Toezicht ministerie van IenW](#).
- Ministerie van IenW (2023). [Kamerbrief over verzorgingsplaatsen van de toekomst](#).
- Ministerie van IenW (2022). [Kamerbrief over ontwikkelingen voertuigautomatisering](#).
- Ministerie van IenW (2022). [Kamerbrief 29 november 2022, Verzamelbrief Voertuigtoelating en Digitalisering](#).
- Ministerie van IenW (2021). Service Level Agreement (SLA) Rijkswaterstaat 2022-2023.
- Ministerie van IenW (2017). Service Level Agreement (SLA) Rijkswaterstaat 2018-2021.
- Ministerie van IenW (2013). [Kamerbrief mobiliteitsbeleid](#).
- Move mobility (2017). [Monitoring & Evaluatie van het Beter Benutten Programma](#).
- NIWO (2022). Cabotage rules and combined transport in Europe, <https://international.niwo.nl/en/news-events-publications>.
- &Morgen (2022). [Verbieden, verplichten of verleiden – Een onderzoek naar maatregelen om reisgedrag te beïnvloeden](#).
- Panteia (2023). [RTTI Impactanalyse en scenario's](#).
- Panteia (2022). [Cabotage gecombineerd vervoer](#).
- Rebel Group (2023). [Organisatie van verzorgingsplaatsen. Internationale studie en lessen voor Nederland](#).
- RHDHV & Buck Consultants International (2013). [Onderzoek Truckparking van de Toekomst](#).
- Rijkswaterstaat (2018 - 2022). Periodieke rapportages over SLA.
- Rijkswaterstaat (2019 - 2022). SLA Afrekening 2018-2021.

Tabel 33. Overzicht van overige bestudeerde documenten (thema Netwerk).

8.6 Lacunes in inzichten

Op basis van deze beleidsdoorlichting kunnen inzichtbehoeften worden geformuleerd. In bijlage 1 staan per instrument de beschikbare evaluaties opgesomd, en worden per evaluatie de belangrijkste inzichten met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid samengevat. Uit dit overzicht blijkt ook dat niet voor alle onderdelen uit de Rijksbegroting evaluaties beschikbaar zijn. Dat gaat bijvoorbeeld over opdrachten die zijn uitgezet op het gebied van *Smart Mobility* of over bijdragen aan medeoverheden aan de regio MIRT en de BES-eilanden.

Ook is het zo dat niet alle aangetroffen evaluaties inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument over de relevante beleidsperiode. Een voorbeeld hiervan betreft het programma Beter Benutten, waarbij de evaluatie wel ingaat op de doeltreffendheid van het programma maar niet ingaat op de doelmatigheid. Een ander voorbeeld is de doorlichting van Rijkswaterstaat die zich vooral richt op de governance en de doelmatigheid van de organisatie. Er zijn geen uitspraken gedaan over de doeltreffendheid van Rijkswaterstaat.

De SEA is een instrument uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022). De SEA staat pas sinds 2022 op de begroting van ministeries. De SEA is een meerjarige agenda die ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties omspant op alle belangrijke (beleids)thema's en bijbehorende begrotingsartikelen per departement.¹⁸⁷ De vraag is vervolgens of de komende periode middels evaluatieonderzoek invulling wordt gegeven aan de vastgestelde lacunes. Om die vraag te beantwoorden is gekeken naar de meest recente SEA van het ministerie van IenW: wordt met de evaluatieonderzoeken die daarin zijn genoemd invulling gegeven aan de lacunes?

¹⁸⁷ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 1, lid 1.

We constateren dat de recente SEA uit de Rijksbegroting 2024, nog geen invulling geeft de in deze paragraaf vastgestelde inzichtenbehoefte en kennislacunes omdat er geen onderzoeken staan opgenomen ten aanzien van Netwerk.

8.7 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Netwerk is één van de drie onderdelen die onder artikel 14 Rijksbegroting worden onderscheiden. Het algemene doel van artikel 14 van de Rijksbegroting is: *‘Het ministerie van IenW streeft ernaar om weggebruikers zo veilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen.’* In de periode 2016-2021 is in de Rijksbegroting geen specifieke doelstelling opgenomen voor Netwerk. Vanaf 2022 is er in de Rijksbegroting wel een specifieke doelstelling op het onderdeel Netwerk. Deze doelstelling voor Netwerk luidt: *‘Beter benutten van de infrastructuur, via gedragsmaatregelen, normering, beprijzen en kansen rond data en innovaties. De ontwikkeling van bestaande infrastructuur en aanleg van nieuwe infrastructuur blijft daarnaast ook nodig. Niet elk bereikbaarheidsvraagstuk vraagt om een mobiliteitsoplossing; soms is het beter om andere, ruimtelijke, keuzes te maken.’*¹⁸⁸

Doeltreffendheid

Als eerste dient te worden opgemerkt dat de uitgaven die onder Netwerk (van artikel 14 Rijksbegroting) vallen slechts een fractie zijn van de uitgaven onder Aanleg of Onderhoud en vernieuwing (van artikel 12 Mobiliteitsfonds). In bijvoorbeeld 2022 is circa 36 mln. uitgegeven aan het onderdeel Netwerk, terwijl er aan Aanleg en geïntegreerde contractvormen/PSS meer dan 1,1 mld. is uitgegeven en aan Onderhoud en vernieuwing bijna 1,2 mld. We gaan in deze paragraaf alleen in op de doeltreffendheid van de beleidsuitgaven (dus die onder artikel 14 van de Rijksbegroting).

De uitgaven ten aanzien van Netwerk zijn grotendeels bijdragen aan medeoverheden (voor enerzijds BES-eilanden en anderzijds regio MIRT) en uitgaven aan agentschappen en zbo's (met name Rijkswaterstaat) voor het uitvoeren van uitvoeringstoetsen. Voor deze uitgaven geldt dat er geen evaluaties beschikbaar zijn die een beeld geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van die uitgaven.

Een ander deel van de uitgaven is gegaan naar opdrachten, met name opdrachten op het gebied van *Smart Mobility* (vanaf 2022 Voertuigen en Digitale Infrastructuur), op het gebied van Wegverkeersbeleid en op het gebied van Beter Benutten. Voor het programma Beter Benutten geldt dat er in 2021 ook uitgaven aan dit Programma zijn gedaan bij thema Slimme mobiliteit. In de beleidsdoorlichting komt naar voren dat het niet eenvoudig is om te achterhalen welke evaluatieonderzoeken zijn uitgevoerd ten aanzien van de uitgaven aan *Smart Mobility* onder artikel 14.

Over het programma Beter Benutten en enkele opdrachten op gebied van Wegverkeersbeleid is wel evaluatieonderzoek beschikbaar. Uit de evaluatie van het programma Beter Benutten blijkt dat het hoofddoel van het programma (het verkorten van de reistijd met 10% in de drukste gebieden) is gehaald. Dit is bereikt met in totaal 461 maatregelen in de twaalf Beter Benutten-regio's (waarbij in de verschillende regio's verschillende aanpakken zijn ingezet) en landelijke inzet op *Smart Mobility*. Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het instrument 'Beter Benutten' doeltreffend is geweest. Voor wat betreft de gestandaardiseerde tunneluitrusting (waaronder ook vluchtconcepten van Rijkstunnels) blijkt uit evaluaties dat deze in de praktijk goed functioneren en een bijdrage kunnen leveren aan veiligheidsprocessen. Wel zijn

¹⁸⁸ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2022/XII/onderdeel/1729933>.

aandachtspunten geformuleerd waarmee de gestandaardiseerde tunneluitrusting in de toekomst doeltreffender ingericht kan worden.

Doelmatigheid

Wij hebben geen evaluatieonderzoek ontvangen waarin conclusies worden getrokken over doelmatigheid. Hierdoor is het niet mogelijk om uitspraken te doen over doelmatigheid voor het thema Netwerk.

9. Thema 5: Verkeersveiligheid

9.1 Inleiding

De middelen voor dit thema ‘Verkeersveiligheid’ (thema 5) zijn ondergebracht bij artikel 14 Rijksbegroting.

Voor de uitgaven op het thema Verkeersveiligheid geldt dat ze volledig binnen de scope van de beleidsdoorlichting vallen in tegenstelling tot een aanzienlijk deel van de uitgaven bij de thema’s Netwerk (thema 4) en Slimme mobiliteit (thema 6).

Verkeersveiligheid is in de periode 2016-2022 consequent als separaat thema onderscheiden in de begroting van het ministerie van IenW. Bij dit thema is het van belang om op te merken dat niet dat alle uitgaven aan verkeersveiligheid zijn geclusterd in dit thema. Ook in andere thema’s worden uitgaven gedaan die bijdragen aan verkeersveiligheid. Dat geldt uiteraard voor uitgaven aan de aanleg van wegen en het beheer en onderhoud van wegen, waarbij veiligheid een belangrijk (ontwerp)principe is. Maar dat geldt ook voor sommige specifieke programma’s die gericht zijn op verkeersveiligheid, maar waarvan de uitgaven niet in verkeersveiligheid zijn ondergebracht maar bijvoorbeeld in thema 1 (Aanleg). De belangrijkste voorbeelden daarvan zijn het ‘Maatregelpakket Meer veilig’ (onder 12.03.01 Mobiliteitsfonds) en de ‘Impuls Strategisch Plan Verkeersveiligheid’ (onder 12.03.02 Mobiliteitsfonds). Bij het ‘Maatregelpakket Meer veilig’ gaat het om middelen voor Verkeersveiligheid Rijks-N-wegen, het programma Meer Veilig en het programma Veilige Bermen. De middelen die omgaan in deze twee instrumenten (maatregelpakket en impuls) onder thema 1 zijn omvangrijker dan de totale middelen onder thema 5 Verkeersveiligheid. Zoals eerder toegelicht is er bij dit thema voor gekozen om de uitgaven niet te verplaatsen. De doeltreffendheid van de instrumenten ‘Maatregelpakket Meer veilig’ en de ‘Impuls Strategisch Plan Verkeersveiligheid’ wordt dus bij thema 1 Aanleg behandeld (voor zover er studies en evaluaties zijn die een beeld geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze twee instrumenten). Dat laat onverlet dat als we in dit hoofdstuk de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven/het beleid op het gebied van verkeersveiligheid beschouwen, we uiteraard de beleidsinstrumenten die bij andere thema’s zijn ondergebracht niet negeren (maar er juist rekenschap van geven).

Overigens zijn in de periode 2016-2022 de uitgaven van het ministerie van IenW op het gebied van verkeersveiligheid in zijn totaliteit sterk gestegen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de verhoogde ambitie in het in 2018 verschenen Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) 2030. Via het Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid is deze ambitie vertaald in een investeringsimpuls voor wegbeheerders, waarmee vanaf 2020 jaarlijks vele tientallen miljoenen aan subsidies zijn verstrekt om verkeersonveilige situaties in het wegennet aan te pakken.

Verder is het van belang op te merken dat verkeersveiligheid verder gaat dan de reikwijdte van de minister van IenW, doordat het bijvoorbeeld ook betrekking heeft op het veiligheids- of onderwijsdomein. Denk hierbij aan handhaving en verkeerseducatie ten behoeve van een veilige verkeersdeelname.¹⁸⁹ Hierdoor dekken bijvoorbeeld de instrumenten die onder artikel 14 vallen, niet het geheel aan maatregelen uit het SPV af.

¹⁸⁹ Zie: <https://www.kennisnetwerkspv.nl/Downloads/Risicoaanpak/Monitor-Startakkoord/Startakkoord-SPV-2030-14-02-2019.aspx>.

9.2 Beleidsdoel(en) en beleidstheorie

De beleidstheorie heeft zich op twee punten ontwikkeld in de afgelopen jaren. De doelstellingen hebben zich ontwikkeld (lees: zijn aangepast) én de aanpak heeft zich verder ontwikkeld.

Beleidsdoelen verkeersveiligheid in de periode 2016-2022

Rijksbegroting

Verkeersveiligheid maakt onderdeel uit van het algemene doel van artikel 14 van de Rijksbegroting is: *‘Het ministerie van IenW streeft ernaar om weggebruikers zo veilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen.’*

In de jaren 2016 tot en met 2021 is voor Verkeersveiligheid geen specifiek beleidsdoel opgenomen in de Rijksbegroting, maar wordt er wel verwezen naar strategische plannen waarin wel specifieke doelstellingen zijn opgenomen. Vanaf 2022 is in het jaarverslag een specifiek beleidsdoel opgenomen voor Verkeersveiligheid. Dat doel luidt: *‘Permanente verbetering van de verkeersveiligheid op de weg, vanuit een integrale visie op voertuig, gedrag en infrastructuur.’*¹⁹⁰

SVIR

In 2016, het eerste jaar waar deze beleidsdoorlichting zich op richt, golden de verkeersveiligheidsdoelen uit de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte¹⁹¹) van 2012. Hierin was een driedelige doelstelling op het gebied van verkeersveiligheid geformuleerd:

1. Een reductie van het aantal verkeersdoden tot maximaal 500 in 2020;
2. Een reductie van het aantal ernstig verkeersgewonden tot maximaal 10.600 in 2020;
3. Behoud van een plaats in de top vier van (verkeer)veiligste landen van de Europese Unie.¹⁹²

Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030

In 2018 veranderde de doelstelling. Toen verscheen namelijk het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 – kortweg SPV 2030 – met een vernieuwde visie op verkeersveiligheid. Het doel werd om via een gezamenlijke koers van wegbeheerders en andere verkeersprofessionals **‘het aantal verkeersslachtoffers drastisch te verminderen’**. De ambitie uit het Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) is om **‘in 2050 nul verkeersslachtoffers te hebben’**. De gedachte was: elk verkeersslachtoffer is er één te veel.

Motie Geurts

In 2021 is vervolgens nog een tussendoelstelling geformuleerd. Dat was naar aanleiding van de Motie Geurts van juli 2021 waarin de Tweede Kamer de regering opriep om een tussendoelstelling te hanteren: het **‘halveren van het aantal verkeersslachtoffers in 2030’**.¹⁹³

Beleidsaanpak verkeersveiligheid in de periode 2016-2022

Een belangrijke koerswijziging in de aanpak van de verkeersveiligheid in de periode 2016-2022 vond plaats in 2018 met het verschijnen van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 (SPV 2030). Het SPV 2030 was de opvolger van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020.¹⁹⁴

Het SPV 2030 beschrijft een gezamenlijke koers van wegbeheerders en andere verkeersprofessionals om het aantal verkeersslachtoffers drastisch te verminderen. Om dat te bereiken, moet verkeersveiligheid structureel

¹⁹⁰ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2022/XII/onderdeel/1729933>.

¹⁹¹ Dit is de vervanger van de Nota Mobiliteit.

¹⁹² Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-b78e7eec-caf3-437e-9b0e-2ed34836effc/pdf>.

¹⁹³ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29398-946.pdf>; <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-13a7f10dc0081ce99f2b154bbcbab31f774a2423/pdf>.

¹⁹⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2008-2020.

aandacht krijgen in landelijke, regionale en lokale uitvoeringsprogramma's: gezamenlijke agenda's met concrete maatregelen om de belangrijkste risico's in het verkeerssysteem aan te pakken.

De aanleiding voor dit nieuwe plan en de nieuwe visie en aanpak was dat de daling van het aantal verkeersdoden in Nederland stagneerde: in 2018 vielen er 678 doden in het verkeer (het hoogste aantal sinds 2010) en ook het aantal verkeersgewonden bleef toenemen. Er moest dus iets gebeuren, vond de minister. Tegelijkertijd veranderde het verkeersbeeld. Het werd steeds drukker, er kwamen meer nieuwe soorten voertuigen bij, ouderen blijven langer mobiel en innovatieve technologieën zorgen voor meer afleiding in het verkeer. Al deze ontwikkelingen samen vragen om een gezamenlijk beleid van alle wegbeheerders en andere betrokken partijen. Die gezamenlijke aanpak wordt beschreven in het SPV 2030.

Het SPV 2030 was een aanzet om binnen het verkeersveiligheidsdomein meer risico gestuurd te gaan werken: ongevallen voorkómen door proactief in te grijpen op risico's in het verkeerssysteem. Overheden en maatschappelijke partijen zetten gezamenlijk in op een meer 'risico gestuurd' verkeersveiligheidsbeleid. Dat betekent dat wegbeheerders een risicoanalyse maken voor het eigen wegennet. Om risico's in kaart te brengen en te analyseren, wil men gebruik gaan maken van risico-indicatoren: meetbare variabelen die een verband leggen tussen het ontstaan van ongevallen en risicofactoren in het verkeer, zoals alcohol, snelheid, afleiding of kenmerken van de weg. Op basis daarvan stellen alle betrokken partijen in de regio een gezamenlijk uitvoeringsprogramma op om risico's te verminderen.¹⁹⁵ De volgende drie fasen werden in het SPV 2030 voorzien:

- 2019-2020: introductie en start. Provincies en gemeenten gaan de risico's op het wegennet in kaart brengen en de eerste risicoanalyses uitvoeren. Op basis daarvan stellen alle regionale partners een gezamenlijk uitvoeringsprogramma op met concrete maatregelen om de belangrijkste risico's aan te pakken.
- 2020-2025: ervaren, leren en evalueren. Alle betrokken partijen in de regio doen ervaring op met risico gestuurd werken. Samen met regionale partners worden relevante en meetbare risico-indicatoren geformuleerd, beleidsplannen gemaakt en maatregelen uitgevoerd. Deze maatregelen kunnen vervolgens weer gemonitord worden om te zien hoe de risico's zich ontwikkelen.
- 2025-2030: bijstellen en professionaliseren. Na een evaluatie in 2025 wordt bekeken of en hoe het SPV 2030 moet worden bijgesteld. Er wordt samen onderzocht wat nodig is om risico gestuurd werken verder te professionaliseren.

In het SPV wordt aangegeven dat wordt ingezet op vijf kernelementen:

1. Meer structurele aandacht voor verkeersveiligheid;
2. Meer verbondenheid en samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties;
3. Risicogestuurd beleid door analyse van de grootste risico's;¹⁹⁶
4. Bevorderen van integraal verkeersveiligheidsbeleid;
5. Monitoren en bijsturen van de uitvoering in overleg.

Het SPV 2030 beschrijft negen beleidsthema's met de belangrijkste risico's voor verkeerveiligheid. Daarnaast wordt per thema een toekomstbeeld geschetst en ter inspiratie oplossingsrichtingen. De eerste drie thema's kijken naar risico's vanuit het verkeerssysteem en het voertuig:

1. Veilige infrastructuur
2. Heterogeniteit in het verkeer
3. Technologische ontwikkelingen

¹⁹⁵ Zie: <https://www.kennisnetwerkspv.nl/Downloads/Risicoaanpak/Basisdocumenten/SPV-2030-Veilig-van-deur-tot-deur.aspx>.

¹⁹⁶ Vanuit amendement Dijkstra 2019 is kennisnetwerk SPV (samenwerkingsverband van kennisorganisaties op het gebied van de risicogestuurde aanpak) als onderdeel van het SPV 2030 in het leven geroepen. In de periode 2020-2024 is een jaarlijks subsidieplafondwaarde van € 740.000 hiervoor gereserveerd. Zie: https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvg5Kjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vl3wndz558zq/f=/kst35300xii81.pdf.

De volgende twee thema's betreffen specifieke risicogroepen (jongeren, ouderen) en modaliteiten (tweewielers, voetgangers):

4. Kwetsbare verkeersdeelnemers
5. Onervaren verkeersdeelnemers

De laatste vier thema's betreffen risico's vanuit de individuele verkeersdeelnemer en zijn gedrag:

6. Rijden onder invloed
7. Snelheid in het verkeer
8. Afleiding in het verkeer
9. Verkeersovertreders.¹⁹⁷

Hieronder staat een beknopte beleidstheorie weergegeven van Verkeersveiligheid. De instrumenten die in het beleid worden ingezet zijn gepositioneerd als 'activiteiten'. Bij impact zijn de beoogde effecten van het beleid op dat thema weergegeven.¹⁹⁸



Figuur 18. Beleidstheorie Verkeersveiligheid.

9.3 Indicatoren, streefwaarden en kengetallen

In de rijksbegroting staan op het gebied van verkeersveiligheid twee indicatoren centraal: aantal verkeersdoden en aantal ernstig verkeersgewonden. Onderstaande tabel laat de cijfers zien over de betreffende jaren als het gaat om deze twee indicatoren en de bijbehorende streefwaarden.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-569f1acf-6d7e-40ff-8536-b67274f89883/pdf>.

¹⁹⁸ Dit betekent dat bijvoorbeeld eventuele neveneffecten die in de praktijk (kunnen) optreden niet expliciet zijn weergegeven. In aanvulling op deze thematische beleidstheorie kunnen er overigens ook beleidstheorieën worden gemaakt of aanwezig zijn van individuele instrumenten. Voor deze beleidsdoorlichting voert het te ver om van alle afzonderlijke instrumenten beleidstheorieën op te stellen.

¹⁹⁹ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/XII/onderdeel/1053635>.

Verkeersslachtoffers	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal verkeersdoden	629	613	678	661	610	582	745
Streefwaarde aantal verkeersdoden ²⁰⁰	Max. 500 in 2020	Max. 500 in 2020	Max. 500 in 2020	0 in 2050	0 in 2050	0 in 2050	0 in 2050 + halvering in 2030
Aantal ernstig verkeersgewonden (oude methode)	21.400	20.800	21.700	21.400	19.700	15.900	19.400
Streefwaarde aantal ernstig verkeersgewonden (oude methode) ¹³⁷	Max. 10.600 in 2020	Max. 10.600 in 2020	Max. 10.600 in 2020	0 in 2050	0 in 2050	0 in 2050	0 in 2050 + halvering in 2030
Aantal ernstig verkeersgewonden (nieuwe methode) ²⁰¹	6.400	6.500	6.800	6.900	6.500	6.800	8.300

Tabel 34. Indicator: Ontwikkeling aantal verkeersslachtoffers. Bron: Rijksbegroting 2016-2024 en publicaties SWOV.

Jaarlijks wordt het SWOV rapport 'Staat van de Verkeersveiligheid' (voorheen 'Monitor Verkeersveiligheid') gepubliceerd en door de minister van IenW aangeboden aan de Tweede Kamer.²⁰² Het rapport brengt beschikbare gegevens over de ontwikkelingen van verkeersslachtoffers van het afgesloten jaar samen en analyseert zowel de ontwikkeling over de lange termijn als over de korte termijn.²⁰³

Verkeersdoden

In 2022 vielen er 745 verkeersdoden in Nederland. Er is sprake van een significante stijging van het aantal verkeersdoden, over zowel de lange termijn (+2% per jaar) als de korte termijn (+21% t.o.v. gemiddeld in 2019-2021).

Het grootste deel van de verkeersdoden zijn fietsers. In 2022 was 39% van de verkeersdoden een fietser. Het aantal verkeersdoden onder fietsers stijgt al jaren. Binnen deze groep neemt vooral het aantal doden na een ongeval met een auto als tegenpartij en onder ouderen toe. Ook de aantallen fietsdoden na een enkelvoudig ongeval en met een andere fiets als tegenpartij stijgen over de lange termijn. Het aandeel e-bikes en speed-pedelecs stijgt, maar het is niet eenduidig vastgesteld dat deze een hoger risico hebben dan gewone fietsen.

Het aantal doden in de leeftijdscategorie 60-plusser stijgt al jaren met 3% per jaar. Het risico loopt zeer sterk op vanaf de leeftijdsgroep 70-79 jaar.

²⁰⁰ In rijksbegrotingen 2016-2018 worden de streefwaarden uit Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van 2012 aangehaald. Het gaat om de volgende streefwaarden voor 2020: maximaal 500 verkeersdoden en maximaal 10.600 ernstig verkeersgewonden (gemeten op basis van oude methode). In rijksbegrotingen 2019-2022 wordt vanuit het SPV 2030 uit 2018 de ambitie voor nul verkeersslachtoffers in 2050 uitgesproken. Het streven van de Minister is conform deze ambitie en deze wordt daarom niet meer uitgedrukt in streefcijfers van aantal ernstig verkeersgewonden en aantal verkeersdoden. Vanaf 2022 wordt als tussendoelstelling gestreefd naar een halvering van de verkeersslachtoffers in 2030 ten opzichte van 2020 (motie Geurts).

²⁰¹ Vanaf 2018 is overgegaan op een nieuwe categorisering om het aantal ernstig verkeersgewonden te meten. Deze nieuwe categorisering heeft een definitie van ernstige verkeersslachtoffers dat meer in lijn is met de internationale en medische wereld.

²⁰² De Staat van de Verkeersveiligheid 2022 (swov.nl), De Staat van de Verkeersveiligheid 2021 (swov.nl), De Staat van de Verkeersveiligheid 2020 (swov.nl), Monitor Verkeersveiligheid 2019 (swov.nl), Monitor Verkeersveiligheid 2018 (swov.nl), Monitor Verkeersveiligheid 2017 (swov.nl).

²⁰³ Zie: <https://swov.nl/sites/default/files/bestanden/downloads/R-2022-10.pdf>.

Ernstig verkeersgewonden

Tot 2019 steeg het aantal ernstig verkeersgewonden met zo'n 4% per jaar. In 2020 en 2021 was sprake van een daling vanwege lagere mobiliteit in de coronajaren. De toename in 2022 is iets groter dan wat verwacht zou mogen worden als de stijgende trend tot en met 2019 zich de jaren daarna had voorgezet. Het ging in 2022 om 8.300 mensen die ernstig gewond raakten in het verkeer.

Het overgrote deel van de ernstig verkeersgewonden in 2022 was fietser, namelijk 70%. Deze slachtoffers vallen voor het grootste deel in ongevallen zonder betrokkenheid van een motorvoertuig, bijvoorbeeld in enkelvoudige ongevallen of ongevallen met een andere fietser. Het gaat voornamelijk om fietsers van 60 jaar of ouder. Het aantal oudere slachtoffers stijgt over de jaren.

Aantal verkeersdoden en ernstig verkeersgewonden in Europees perspectief

Het herstel van verkeersniveau van 2022 gaat in Europa gepaard met een toename in aantal verkeersdoden. Het aantal verkeersdoden in Europa steeg met 4% in 2022 ten opzichte van het jaar ervoor (naar totaal 20.640 doden). Europees zien we dat ten opzichte van de periode voor de COVID-pandemie (gemiddelde 2017-2019) het aantal verkeersdoden afneemt met 11%.

Opvallend hierbij is de ongelijke ontwikkeling tussen landen. In de meeste landen (25) is het aantal verkeersslachtoffers afgenomen, maar varieert de mate van afname sterk tussen deze landen (-1% in Frankrijk versus -35% en -34% voor respectievelijk Letland en Polen). Voor de 6 landen met een stijging in aantal verkeersdoden varieert deze stijging ook sterk (van 9% in Ierland tot 47% in Malta). Nederland (+14%) behoort tot de landen waarin het aantal verkeersdoden (fors) stijgt ten opzichte van periode 2017-2019.

Er is geen duidelijke verklaring voor deze (ongelijksoortige) ontwikkeling. Wel is duidelijk dat deze daling achterloopt om het Europese doel van een halvering van verkeersdoden in 2030 te behalen.²⁰⁴

9.4 Ingezette instrumenten en uitgaven

In de tabel hierna zijn de uitgaven in de periode 2016-2022 weergegeven conform de meest recente jaarverslagen van het Rijk waarin de uitgaven voor dat jaar vermeld staan.

VERKEERSVEILIGHEID (THEMA 5) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
14.02 Verkeersveiligheid (totaal)	19.268	15.474	16.188	18.766	25.089	51.575	20.053
2.1. Opdrachten	7.598	5.251	4.686	5.181	5.506	6.629	5.298
Verkeersveiligheid	7.598	5.251	4.686	5.181	5.506	6.629	5.298
2.2. Subsidies	8.063	8.181	8.663	9.145	9.697	10.404	10.847
Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV)	3.781	3.878	3.952	4.186	4.034	4.121	4.243
Veilig Verkeer Nederland (VVN)	3.660	3.523	3.936	3.849	3.868	3.844	3.948
Team Alert	399	750	750	750	1.002	1.029	
Overige subsidies	223	30	25	360	793	1.410	2.656
2.3. Bijdragen aan agentschappen	585	596	595	669	831	879	755
Bijdrage aan Agentschap RWS	585	596	595	669	831	879	755
2.4. Bijdrage aan ZBO's/RWT's	2.992	1.416	2.214	3.741	9.025	33.633	3.123
Bijdrage aan CBR	2.992	1.416	2.214	2.396	7.320	32.058	2.500
Bijdrage aan RDW				1.345	1.677	1.575	
Overige bijdragen aan ZBO's/RWT's					28		623
2.5. Bijdragen aan internationale organisaties	30	30	30	30	30	30	30
Euro NCAP	30	30	30	30	30	30	30

Tabel 35. Een overzicht van alle uitgaven onder artikel 14 die onder het thema Verkeersveiligheid vallen. Opvallendheden: De subsidieuitgaven aan TeamAlert staan in 2022 opgenomen onder 'Overige subsidies'. In 2022 betreft deze uitgave aan TeamAlert € 1,045 mln. Daarnaast: vanaf 2022 is de bijdrage aan het Euro NCAP opgenomen onder Voertuigen en Digitale infrastructuur bij het onderdeel Netwerk.

²⁰⁴ Zie: https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/road-safety-20640-people-died-road-crash-last-year-progress-remains-too-slow-2023-10-19_en.

De grootste uitgaven aan verkeersveiligheid worden gedaan op uitgavenposten die vallen onder artikel 12 van het Mobiliteitsfonds, en staan niet in de tabel hierboven. Het gaat onder meer 'Maatregelpakket Meer Veilig' (uitgaven € 18 mln. in 2022) en 'Impuls Strategisch plan Verkeersveiligheid' (uitgaven circa € 63 mln. in 2022), waarin uitgaven worden gedaan aan aanlegprojecten ten gunste de verkeersveiligheid. In thema Aanleg (hoofdstuk 5) worden deze programma's behandeld.

Hieronder geven we een toelichting op de onderdelen uit bovenstaande tabel.

2.1. Opdrachten

In het maatregelpakket Meer Veilig, dat valt onder uitgaven van het Mobiliteitsfonds en wordt behandeld in thema Aanleg (hoofdstuk 5), wordt ingezet op maatregelen voor het oplossen van verkeersonveilige locaties en onveilige situaties op routes ('Programma Meer veilig-3'), het veiliger maken van de bermen langs autosnelwegen ('Programma Veilige bermen') en het verbeteren van de veiligheid van N-wegen in beheer van het Rijk ('Aanpak veiligheid N-wegen in beheer van het Rijk').

Naast dit maatregelenpakket, zijn door het ministerie van IenW zeven onderwerpen geïdentificeerd als het gaat om opdrachten op het gebied van Verkeersveiligheid. Per onderwerp lopen we de relevante onderzoeken langs. Enkel over het onderwerp verkeersveiligheid motorrijders zijn geen evaluaties beschikbaar.²⁰⁵

1. Afleiding in het verkeer

Op 1 juli 2019 is een beleidswijziging doorgevoerd waardoor het voor iedereen die een voertuig bestuurt verboden is om tijdens het rijden een mobiel elektronisch apparaat vast te houden dat gebruikt kan worden voor communicatie of informatieverwerking. Met de wijziging is het verbod uitgebreid naar bestuurders van alle voertuigen (dus ook fietsers, trambestuurders en bestuurders van een gehandicaptenvoertuig zonder motor) en is de term 'mobiele telefoon' uitgebreid tot 'mobiel elektronisch apparaat'.²⁰⁶

2. Campagnes Verkeersveiligheid

Samen met maatschappelijke partners worden meerdere campagnes uitgevoerd met als doel om risicogedrag tegen te gaan. Het gaat om vijf campagnethema's: fietsverlichting (AAN in het donker en Ik val op), afleiding voor automobilisten en fietsers (MONO en MONO zakelijke doelgroep), alcohol (BOB), lachgas (Rij Ballonvrij) en snelheid (Check wat vaker je snelheid).

3. T-rijbewijs

Op 1 juli 2015 is het T-rijbewijs ingevoerd voor bestuurders van land- en bosbouwtrekkers (LBT) en van motorrijtuigen met beperkte snelheid (MMBS).²⁰⁷ Een motorrijtuig met beperkte snelheid (MMBS) kan niet harder dan 25 of 45 kilometer per uur. Voor veel van deze voertuigen is een T-rijbewijs nodig. Reden voor de invoering van het T-rijbewijs is het jaarlijks constant blijvende aantal dodelijke ongevallen waarbij LBT/MMBS betrokken zijn, terwijl de landelijke trend van verkeersongevallen tot 2015 dalende was.²⁰⁸ Doel van de regeling is een bijdrage te leveren aan de verkeersveiligheid en aan het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers.²⁰⁹

4. Fietsveiligheid ouderen

Vanuit de Rijksoverheid wordt op verschillende programma's ingezet om de fietsveiligheid te verbeteren. Het betreft de programma's 'Doortrappen' en het plan 'Langer Veilig Onderweg 2021-2025'. Het programma Doortrappen bestaat sinds 2018 en zorgt ervoor dat ouderen zo lang mogelijk veilig kunnen blijven fietsen,

²⁰⁵ Het ministerie van IenW geeft aan dat het SOWV bezig is met een diepteonderzoek naar ongevalsoorzaken bij motorrijders. De uitkomsten worden in 2024 verwacht. Daarnaast wordt het Actieplan verbetering verkeersveiligheid motorrijders in 2024 geëvalueerd.

²⁰⁶ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fcbd1b587db1a16a38367e9d14ab124756aad8d8/pdf>.

²⁰⁷ Zie: https://www.eerstekamer.nl/overig/20180712/eindrapport_evaluatie_invoering_t/document.

²⁰⁸ Zie: https://www.eerstekamer.nl/overig/20180712/eindrapport_evaluatie_invoering_t/document.

²⁰⁹ Zie: https://www.internetconsultatie.nl/ministeriele_trijbewijs/details.

oftewel 'veiliger fietsen tot je 100ste'.²¹⁰ Het plan 'Langer veilig onderweg 2021-2025' bestaat uit verschillende (onderzoeks)programma's met als doel om de verkeersveiligheid voor ouderen te vergroten. De verschillende programma's zijn onderdeel van verschillende 'actielijnen', te weten: Leeftijdsvriendelijke verkeersomgeving, Veilig verkeersgedrag voor en door ouderen, Veilig gebruik van voertuigen en hulpmiddelen door ouderen en Verbinding verkeersveiligheid met zorg en welzijn.²¹¹

5. Verkeersveiligheid motorrijders

In het kader van het Actieplan verbetering verkeersveiligheid motorrijders 2 staan maatregelen opgenomen die vallen onder opdrachten. Hiermee wordt vervolg gegeven aan het eerste Actieplan verbetering verkeersveiligheid voor motorrijders uit 2010. Denk aan voorlichting aan motorrijders en medeweggebruikers, opnemen van verbeterde detectie van motorrijders in eisen voor detectiesystemen, Inzichten in kansen van (C-)ITS voor motorrijders, onderzoeken van de ongevalsfactoren bij motorrijders, aandacht voor hogere-orde-vaardigheden/ risico-perceptie, UNECE-eisen aanpassen met betrekking tot helmnormen en zichtbaarheid.²¹²

6. Beginnersregeling

In 2002 is de beginnersregeling ingevoerd met als doel het voorkomen van het begaan van ernstige verkeersovertredingen door beginnende bestuurders en het voorkomen van betrokkenheid van beginnende bestuurders bij verkeersongevallen.

7. Begeleid rijden

Met begeleid rijden of 2toDrive kunnen jongeren van 17 jaar onder begeleiding van een coach extra rijervaring opdoen nadat zij hun rijbewijs hebben behaald. Zo doen zij onder relatief veilige omstandigheden rijervaring op en kan uiteindelijk het aantal ongelukken waar jongeren bij zijn betrokken worden verminderd.²¹³

2.2. Subsidies

In de periode 2016-2022 is subsidie verstrekt aan zes maatschappelijke organisaties, namelijk Veilig Verkeer Nederland (VVN), Team Alert, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), het CROW, de ANWB en de Fietzersbond.

De minister van IenW verstrekt via een subsidieregeling jaarlijks subsidie aan de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), TeamAlert en Veilig Verkeer Nederland (VVN). Sinds 2020 is er één subsidieregeling in werking getreden voor deze drie partijen. Voor 2020 waren er drie losse subsidieregelingen voor dezelfde organisaties. Alle drie de organisaties voeren projecten uit en ontwikkelen producten op het gebied van verkeersveiligheid. SWOV richt zich daarbij op wetenschappelijk onderzoek en kennisverspreiding, TeamAlert op het verhogen van de verkeersveiligheid onder jongeren en VVN op beleids- en gedragsbeïnvloeding met focus op kinderen onder de 12, volwassenen en senioren.²¹⁴ De subsidie aan TeamAlert is in 2020 verhoogd vanwege een uitbreiding van taken op het gebied van kennisdeling.

De subsidie aan TeamAlert staat vanaf 2022 opgenomen onder 'Overige subsidies'. De subsidie aan de Fietzersbond is vanaf 2022 opgenomen onder subsidies bij het onderdeel slimme en duurzame mobiliteit. Dit onderdeel valt buiten de scope van het onderzoek. De subsidie aan de ANWB vond alleen in 2016 plaats. Het ging om een incidentele subsidie van € 60.000 voor het Nationaal Verkeersveiligheidscongres.

De subsidie aan het CROW (een onafhankelijk kenniscentrum voor infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer) is er pas sinds 2020 bijgekomen. Dit is een tijdelijke subsidie voor het Kennisnetwerk SPV in het

²¹⁰ Zie: <https://doortrappen.nl/default.aspx>.

²¹¹ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b6ba67238e7e9c976e8cd57c5f4b08821c3e0957/pdf>.

²¹² Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-93047bd8-c868-46c9-b382-fdda7c851638/pdf>.

²¹³ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ab3c4c10390de0e7ecdc01a26517a308e53a4b7b/pdf>.

²¹⁴ Ecorys (2023). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert, Veilig Verkeer Nederland en SWOV.

kader van het SPV 2030. Dit Kennisnetwerk is een samenwerking tussen CROW en SWOV. Het Kennisnetwerk zorgt voor het uitvoeren van projecten en producten gericht op het ontwikkelen, borgen en verspreiden van kennis over de risicogestuurde aanpak van verkeersveiligheid op basis van wetenschappelijke kennis en expertise; en op het stimuleren van overheden tot het werken aan verkeersveiligheid volgens een risicogestuurde aanpak door het effectief delen van kennis, informatie, data en ervaringen daarover, zowel inhoudelijk als procesmatig, om risico's op het gebied van verkeersveiligheid te verkleinen. Op dit moment voert Ecorys een evaluatie uit naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze subsidieregeling.²¹⁵

De grootste subsidieuitgaven (circa € 250 mln. in periode 2020-2022) voor verkeersveiligheid worden gedaan als onderdeel van de Investeringsimpuls Strategisch plan Verkeersveiligheid.²¹⁶ Met geld wordt, via cofinanciering van maximaal 50 procent, bijgedragen aan bewezen effectieve verkeersveiligheidsmaatregelen op het onderliggende wegennet (wegen van medeoverheden). Daarnaast wordt als onderdeel van de 'Aanpak veiligheid N-wegen in beheer van het Rijk' in cofinanciering met provincies geld uitgetrokken (circa € 25 mln.) voor het veiliger maken van (bermen op) provinciale N-wegen.²¹⁷ Uitgaven aan deze subsidies staan opgenomen in het Mobiliteitsfonds, en wordt in thema Aanleg geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.

2.3. Bijdragen aan agentschappen

In het kader van het Beleidsondersteuning en Advies (BOA) protocol zijn met Rijkswaterstaat afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en -advisering. Rijkswaterstaat voert dit uit in opdracht van de beleids-DG's. Door middel van de agentschapsbijdrage wordt capaciteit hiervoor bij Rijkswaterstaat gereserveerd.

2.4. Bijdrage aan ZBO en RWT's

Het gaat om bijdragen aan het CBR, de RDW²¹⁸ en aan overige bijdragen aan andere zbo's/rwt's zoals IBKI en NIWO.²¹⁹

CBR

Het CBR neemt de rijexamens af van bestuurders in het personen- en goederenvervoer. Het CBR is een (deels) tariefgefinancierd zbo. Dat betekent dat in het geval van het CBR dat rijexamenkandidaten deels de kosten betalen. Het CBR ontvangt daarnaast een activiteitenvergoeding voor de onderzoeken die het uitvoert op het gebied van rijvaardigheid alsmede de geestelijke en lichamelijke geschiktheid van verkeersdeelnemers. Onder de onderzoeken die het CBR uitvoert vallen ook 'Rijden onder invloed' en 'Cat. III medicijnen'.²²⁰ Het CBR kan rijgeschiktheid bij verkeersdeelnemers beoordelen om de volgende redenen: Afleggen van rijexamen, verlenging van rijbewijs vanaf 75 jaar, bij een rijbewijs met beperkte geldigheid, verlening van groot rijbewijs (C of D), eigen aanvraag bestuurder en opgelegd onderzoek.²²¹ Daarnaast kan het CBR educatieve maatregelen opleggen voor overtreders die zich schuldig hebben gemaakt aan rijden onder invloed. Het gaat om de volgende vijf maatregelen: 'Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer' (EMA), 'Lichte Educatieve Maatregel

²¹⁵ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043398/2020-04-18>.

²¹⁶ Via Investeringsimpuls Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) wordt tot 2030 totaal € 500 mln. uitgegeven. Het geld wordt in verschillende tranches weggezet, tranches 1 (2020-2021) en 2 (2022-2023) zijn reeds uitgekeerd aan de medeoverheden.

²¹⁷ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29398-740.html>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-65418.html>; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-A-64.html>.

²¹⁸ Het onderscheid tussen de 'opdrachten' en 'bijdrage CBR en RDW' lijkt in de administratie van het ministerie van IenW niet altijd even scherp te zijn. Er gaat ook geld via de opdrachten naar deze organisaties. De jaarverslagen van de RDW over 2016 en 2017 vermelden in ieder geval dat er 'overige inkomsten van het rijk' zijn binnengekomen (niet alleen van het ministerie van IenW, maar ook van andere ministeries zoals BZK in verband met identificatieprojecten). Anderzijds het is ook voorgekomen dat de RDW de kosten voor bepaalde (kleine) werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld een uitvoeringstoets, zelf voor haar rekening neemt als de financiële positie het toelaat. Die kosten worden dan later via de tarieven doorbelast in de producten, zoals het rijbewijs.

²¹⁹ Hoewel niet kan worden uitgesloten dat er geld voor (kleinere) incidentele opdrachten naar IBKI en NIWO is gegaan, is het uitgangspunt dat deze volledig tariefgestuurd werken zonder rijksbijdrage. NB: Het betreffen relatief kleine organisaties; uitgaven zouden dus gering zijn.

²²⁰ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijbewijs/medische-keuring-rijbewijs>.

²²¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijbewijs/medische-keuring-rijbewijs>.

Alcohol' (LEMA), 'Educatieve Maatregel Gedrag' (EMG), 'Lichte Educatieve Maatregel Gedrag (LEMG) en 'Educatieve Maatregel Drugs (EMD).²²²

Sinds 2017 vindt slechts gedeeltelijke vergoeding plaats voor de vorderingenonderzoeken (medisch en rijvaardigheid) die het CBR uitvoert. Dit komt door het kabinetsbeleid dat subsidies wil afbouwen waar mogelijk. Vanaf dat jaar wordt het resterende bedrag doorberekend aan de burger waar het vorderingenonderzoek bij plaatsvindt.

Voor 2021 zijn aanvullende middelen gebruikt om invulling te geven aan het beleidstraject ter verbetering van het praktijkexamen en de beginnende bestuurders. Er zijn twee instrumenten die erop zijn gericht om de rijvaardigheid van (beginnende) bestuurders te verbeteren en daarmee de verkeersveiligheid te vergroten. De **beginnersregeling** heeft als doel sneller actie te kunnen ondernemen bij beginnende bestuurders die herhaald ernstige verkeersovertredingen begaan.²²³ De regeling **begeleid rijden** stimuleert jonge, beginnende bestuurders meer kilometers te rijden met een ervaren begeleider naast zich.²²⁴ Voorts worden middelen gebruikt voor aanpassingen in het stelsel van de bestuursrechtelijke handhaving van het rijbewijs.²²⁵

Als gevolg van de coronacrisis zakte de exploitatie van CBR weg. Met een beleidsneutrale aanzuivering van € 27,6 mln. is deze weer op het niveau van voor de crisis gebracht.²²⁶

RDW

De RDW is een publieke dienstverlener voor het toelaten, technisch controleren en registreren van motorvoertuigen, alsook het uitgeven van documenten als rijbewijzen en het verstrekken van informatie over voertuigen aan belanghebbenden. De RDW is een (deels) tariefgefinancierd zbo. De uitgaven aan RDW hebben betrekking op bijdragen aan incidentele werkzaamheden, zoals het beoordelen van de kwaliteit van de werkzaamheden van het alcoholslot (2018), activiteiten in het kader van nieuwe Europese verordeningen en overige uitvoeringstoetsen. Deze zijn geboekt in 2019, 2020 en 2021.

IBKI en NIWO

IBKI is het instituut voor certificering en examinering in de mobiliteitsbranche. Het IBKI voert (wettelijke) taken uit met betrekking de examinering van onder meer rijinstructeurs en apk-keurmeesters. De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) is vergunningverlener voor het wegtransport. Voor beiden geldt dat het uitgangspunt is om de opgedragen taken volledig tariefgestuurd uit te voeren en dus zonder rijksbijdrage. Overige bijdragen aan deze zbo's zijn dus gering. De NIWO wordt besproken en verantwoord onder het thema Netwerk.

2.5 Bijdragen aan internationale organisaties

Het stimuleren van de verkoop van veilige voertuigen gebeurt door deelname aan *New Car Assessment Programme* (Euro NCAP). Euro NCAP beoordeelt onafhankelijk de veiligheidsprestaties van Europa's meest verkochte auto's. De bijdrage wordt geleverd in de vorm van een contributie voor deelname aan het programma. Vanaf 2022 wordt de bijdrage aan Euro NCAP opgenomen bij het thema Netwerk onder Voertuigen en Digitale infrastructuur.

²²² Zie: <https://www.om.nl/onderwerpen/verkeer/handhaving/alcohol/educatieve-maatregelen>.

²²³ Zie: https://www.eerstekamer.nl/overig/20180802/evaluatie_van_de_beginnersregeling/document.

²²⁴ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ab3c4c10390de0e7ecdc01a26517a308e53a4b7b/pdf>.

²²⁵ Rijksbegrotingen 2016-2022.

²²⁶ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2021/XII/onderdeel/1279411>.

9.5 Bestudeerde evaluaties en overige documenten

Bestudeerde evaluaties

In de onderstaande tabel zijn documenten/evaluatieonderzoeken opgenomen die kunnen worden toebedeeld aan een specifiek instrument:

Onderdeel	Onderwerp	Evaluatie
Opdrachten	Afleiding in het verkeer	Arcadis (2022). Evaluatie wijziging artikel 61a RVV 1990.
	Campagnes Verkeersveiligheid	- Rijkswaterstaat (2019). Mogelijkheden verbetering campagne fietsverlichting. Evaluatie op basis van monitoringsonderzoek en literatuur. - DVJ Insights (2020,2022). Rapportage campagne-effectenonderzoek 'MONO Automobilisten en Fietsers' 2020 (maart 2022, oktober 2022). - DVJ Insights (2020). Rapportage campagne-effectenonderzoek 'MONO Zakelijk' 2020. - DVJ Insights (2021). Rapportage campagne-effectenonderzoek Bob. Effectonderzoek BOB 2020. - TeamAlert (2023). Effectmeting en waarderingsonderzoek Rij Ballonvrij Campagne.
	T-rijbewijs	Royal HaskoningDHV (2018). Eindrapport evaluatie invoering T-rijbewijs.
	Fietsveiligheid ouderen	- Het ministerie van IenW (2022). Tussenresultaten Plan Langer Veilig Onderweg. - Mulier Instituut (2021,2022,2024). Doortrappen: Tussenrapportage monitoring en evaluatie fase 2, Eindrapportages monitoring en evaluatie, Eindrapportages monitoring en evaluatie 2023.
	Verkeersveiligheid Motorrijders	Geen evaluaties beschikbaar.
	Beginnende bestuurders	- Regioplan (2018). Eindrapport Evaluatie beginnersregeling. - Arcadis, TeamAlert & Berenschot (2023). Evaluatie Wet Begeleid Rijden 2toDrive.
Subsidies	SWOV	- Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling SWOV. - Ecorys (2023). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert, Veilig Verkeer Nederland en SWOV.
	VVN	- Ecorys (2023). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert, Veilig Verkeer Nederland en SWOV. - Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling VVN.
	Team Alert	- Ecorys (2023). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert, Veilig Verkeer Nederland en SWOV. - Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert.
	Overige subsidies	Ecorys (2024). Evaluatie Tijdelijke subsidieregeling Kennisnetwerk SPV (2020-2024).

Bijdrage aan agentschappen	Bijdrage aan Agentschap RWS	De doorlichting van RWS wordt behandeld bij het thema Netwerk.
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	Bijdrage aan CBR	- PwC (2018). Eerste vijfjaarlijkse evaluatie CBR. - PwC (2022). Rapportage 2e wettelijke evaluatie CBR. - WODC (2017). Recidive na een educatieve maatregel voor verkeersovertreders of tijdens een Alcoholslotprogramma. - WODC (2019). Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid. - WODC (2020). Recidive na het CBR-onderzoek alcohol. - WODC (2022). Differentiële effectiviteit maatregelen alcohol en verkeer.
	Bijdrage aan RDW	PwC (2022). Rapport vijfde wettelijke evaluatie RDW.
	Overige bijdragen aan ZBO's/RWT's	- ECO&P, De Vries, E. & Kotte, R. (2018). Wettelijke evaluatie IBKI (2014-2017). - KWINK groep (2023). Wettelijke evaluatie IBKI 2018-2022.
Bijdrage aan internationale organisaties	Euro NCAP	Geen evaluaties beschikbaar.

Tabel 36. Overzicht van bestudeerde evaluaties (thema Verkeersveiligheid).

Bestudeerde overige documenten

Hieronder een overzicht van uitgevoerde onderzoeken gekoppeld aan de verschillende onderdelen van de Rijksbegroting: opdrachten, subsidies, bijdrage aan agentschap RWS en bijdragen aan zbo's/rwt's en internationale organisaties. Per categorie zijn de instrumenten benoemd die vallen onder het betreffende onderdeel. Daarna is per instrument het beschikbare onderzoeksmateriaal weergegeven.

Overige documenten
- Arcadis (2020). Kostenkengetallen menukaart investeringsimpuls verkeersveiligheid (2020-2021). - Arcadis (2020). Verdiepingsonderzoek effecten helmplicht snorfietsers. - Berenschot (2020). Procesevaluatie Investeringsimpuls verkeersveiligheid tranche 1. - CBR (2017-2023). CBR Jaarverslagen 2016-2022. - FIN (2016). IBO verkeershandhaving. - IBKI (2017-2023). Jaarverslagen IBKI 2016-2022. - Ministerie van IenW (2023). Kamerbrief over stand van zaken van de verkeersveiligheid najaar 2023. - Ministerie van IenW, ministerie van JenV, IPO, VNG, VRA & MRRDH (2018). Het strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 Veilig van deur tot deur. - Ministerie van IenW (2022). Bijlage 1 Infographic Regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2020-2021. - Ministerie van IenW (2022). Kamerbrief 'aanbieden Rijden onder invloed-onderzoek en andere onderzoeken'. - Ministerie van IenW (2022). Kamerbrief Beleidspijlers Fietsveiligheid. - Ministerie van IenW (2022). Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid 2022 - 2025. - Ministerie van IenW (2022). Reactie op uw brief over medische rijgeschiktheid. - Ministerie van IenW (2022). Uitkomst optimalisatietraject medische rijgeschiktheid (diverse onderzoeken). - Ministerie van IenW (2021). Kamerbrief over kader Lichte Elektrische Voertuigen. - Ministerie van IenW (2020). Eindverslag CBR door de heer Eringa (incl. kabinetsreactie).

- Ministerie van IenW (2020). [Kamerbrief met beleidsreactie op rapport over toelating gemotoriseerde voertuigen op de weg.](#)
- Ministerie van IenW (2020). [Wet kentekenplicht land- en bosbouwtrekkers.](#)
- Ministerie van IenW (2018). [Actieplan verbetering verkeersveiligheid motorrijders.](#)
- Ministerie van IenW (2018). [Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid 2019-2021.](#)
- Ministerie van IenW (2016). [Brief inzake Evaluatie wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen.](#)
- Ministerie van JenV (2017). [Kamerbrief 'Maatregelen verkeersveiligheid'.](#)
- Kennisnetwerk SPV (2021). [Vijf maatregelen om het fundament op orde te krijgen.](#)
- Kennisnetwerk SPV (2021). [Snel met effectieve van start maatregelen.](#)
- Kennisnetwerk SPV (2019-2022). [Monitor startakkoord 2019-2022.](#)
- KPMG (2022). [Prestatie informatie onderzoek CBR.](#)
- Nationale ombudsman (2022). [Brief aan minister van IenW.](#)
- Nationale ombudsman (2017-2023). [Jaarverslagen van de Nationale ombudsman.](#)
- OVV (2019). [Veilig toelaten op de weg.](#)
- Roemer (2021). [Van rijles naar rijonderwijs.](#)
- RDW (2017-2023). [RDW Jaarverslagen 2016-2022.](#)
- Rijkswaterstaat & WVL (2022). [Lichtvoering fietsers 2020-2021.](#)
- Rijkswaterstaat & WVL (2020). [Lichtvoering fietsers 2019-2020.](#)
- Rijkswaterstaat (2023). [Apparatuurgebruik, gordelriem en gebruik kinderzitjes door automobilisten en chauffeurs.](#)
- Rijkswaterstaat (2023). [Vervolgmeting apparatuurgebruik & 0-meting helmriemdracht fietsers.](#)
- Rijkswaterstaat (2022). [Vervolgmeting apparatuurgebruik fietsers.](#)
- SWOV (2023). [Rijden onder invloed van alcohol.](#)
- SWOV (2023). [Rijden onder invloed van alcohol.](#)
- SWOV (2022). [Halvering verkeersslachtoffers in 2030?.](#)
- SWOV (2022). [Verkeersveiligheidseffecten van '1e-tranchemaatregelen'.](#)
- SWOV (2021). [Effect van 'Van rijles naar rijonderwijs' op ongevalsrisico van jonge automobilisten.](#)
- SWOV (2021). [Verkeersveiligheidsprognose voor de Integrale Mobiliteitsanalyse 2021.](#)
- SWOV (2020). [Alternatieven voor het huidige stelsel medische rijgeschiktheid.](#)
- SWOV (2019). [Fietshelmen factsheet.](#)
- SWOV (2018). [Hoe verkeersveilig kan Nederland zijn in 2030?.](#)
- SWOV (2018). [Verkeersveiligheidsprognoses 2030.](#)
- SWOV (2018). [Verkeersveiligheidsverkenning 2030.](#)
- Twynstra Gudde (2016). [Evaluatie wet- en regelgeving wijzigen tellerstand motorrijtuigen.](#)
- VeiligheidNL (2022). [Fietsongevallen en snor-/bromfietsongevallen in Nederland.](#)
- VeiligheidNL (2016). [Fietsongevallen in Nederland.](#)
- Werkgroep BNC (2023). [Beoordeling herziening rijbewijsrichtlijn.](#)
- WODC (2023). [Achtergronden en recidive na het CBR-onderzoek drugs.](#)

Tabel 37. Overzicht van overige bestudeerde documenten (thema Verkeersveiligheid).

9.6 Lacunes in inzichten

Op basis van deze beleidsdoorlichting kunnen inzichtbehoefte worden geformuleerd. In bijlage 1 staan per instrument de beschikbare evaluaties opgesomd, en wordt per evaluatie de belangrijkste inzichten met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid samengevat. Uit dit overzicht blijkt ook dat niet voor alle onderdelen uit de Rijksbegroting evaluaties beschikbaar zijn. Het gaat dan om opdrachten die zijn uitgezet op het gebied van verkeersveiligheid van motorrijders, de bijdrage aan EuroNCAP vanuit de bijdragen aan internationale organisaties en (incidentele) subsidies aan het CROW en de ANWB. De kosten aan EuroNCAP

(jaarlijks € 30.000), Actieplan verbetering verkeersveiligheid motorrijders 2 (jaarlijks € 50.000)²²⁷ en ANWB (incidenteel € 60.000 in 2016) zijn gering.

Daarnaast is er een aantal onderdelen dat wel is geëvalueerd, maar waarbij bijvoorbeeld de doelmatigheid niet of beperkt is geëvalueerd of waarbij bijvoorbeeld effecten en doeltreffendheid zijn geëvalueerd maar waarbij niet altijd zicht is ontstaan op de (precieze) bijdrage van het instrument aan het uiteindelijke doel (meer verkeersveiligheid, minder doden en gewonden). Bij de opdrachten die zijn uitgezet onder dit thema is doelmatigheid bijna nooit onderwerp van de evaluatie. Een voorbeeld daarvan zijn de campagnes gericht op verkeersveiligheid.

De SEA is een instrument uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022). De SEA staat pas sinds 2022 op de begroting van ministeries. De SEA is een meerjarige agenda die ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties omspant op alle belangrijke (beleids)thema's en bijbehorende begrotingsartikelen per departement.²²⁸ De vraag is vervolgens of de komende periode middels evaluatieonderzoek invulling wordt gegeven aan de vastgestelde lacunes. Om die vraag te beantwoorden is gekeken naar de meest recente SEA van het ministerie van IenW: wordt met de evaluatieonderzoeken die daarin zijn genoemd invulling gegeven aan de lacunes?

We constateren dat de recente SEA uit de Rijksbegroting 2024, deels invulling geeft aan de vastgestelde inzichtenbehoefte en kennislacunes. Voor het onderdeel Verkeersveiligheid geldt namelijk dat er een aantal evaluaties op de SEA zijn vermeld die in de toekomst gaan plaatsvinden.

9.7 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Verkeersveiligheid maakt onderdeel uit van het algemene doel van artikel 14 van de Rijksbegroting is: Het ministerie van IenW streeft ernaar om weggebruikers zo veilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen.

Doeltreffendheid

In de eerste jaren waarop deze beleidsdoorlichting zich richt (2016-2018) golden nog de concrete doelen uit de SVIR van 2012: maximaal 500 verkeersdoden in 2020, maximaal 10.600 ernstig verkeersgewonden in 2020 en behoud van een plek in de top vier van (verkeer)veiligste landen van de EU. In het Strategisch Plan Verkeersveiligheid uit 2018 veranderde het doel: het aantal verkeersslachtoffers moest drastisch worden verminderd en de ambitie werd om in 2050 nul verkeersslachtoffers te hebben. Met de motie Geurts ontstond bovendien een tussendoelstelling voor 2030, namelijk een halvering van het aantal verkeersslachtoffers.

In de praktijk worden deze doelen niet behaald. De verkeersveiligheid neemt niet toe als wordt gekeken naar de indicatoren waarover wordt gerapporteerd. Het aantal verkeersdoden is niet verminderd, maar is juist gestegen van 629 in 2016 naar 745 in 2022. Het doel uit de SVIR dat er in 2020 maximaal 500 verkeersdoden zouden vallen is ook niet gehaald: in 2020 waren er 610 verkeersdoden (en in de periode 2016-2022 was het laagste aantal verkeersdoden 582, namelijk in 2021). Ook het aantal ernstig verkeersgewonden is gestegen met bijna 2.000 slachtoffers tot 8.300 in 2022 (uitgaande van de nieuwe categorisering die in 2018 is geïntroduceerd).

Daarbij valt op dat het aantal verkeersdoden onder fietsers al jaren stijgt. Binnen deze groep neemt vooral het aantal doden na een ongeval met een auto als tegenpartij en onder ouderen toe. Ook de aantallen fietsdoden

²²⁷ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-856405.pdf>.

²²⁸ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 1, lid 1.

na een enkelvoudig ongeval en met een andere fiets als tegenpartij stijgen over de lange termijn. Het aantal doden in de leeftijdscategorie 60-plusser stijgt al jaren (meer dan 3% per jaar).

Bij de ernstig verkeersgewonden stijgt het aantal slachtoffers onder fietsers al jaren. Deze slachtoffers vallen voor het grootste deel bij ongevallen zonder betrokkenheid van een motorvoertuig, bijvoorbeeld bij enkelvoudige ongevallen of bij ongevallen met een andere fietser. Ook bij ernstig gewonden vormen ouderen de grootste groep, en stijgt het aantal oudere slachtoffers over de jaren.

In 2022 stond Nederland op de 15^e plaats in Europa met de officiële aantallen verkeersdoden. Daarbij is gecorrigeerd voor de grootte van elk land door niet het aantal slachtoffers, maar de verkeersmortaliteit (verkeersdoden per inwoner) onderling te vergelijken.²²⁹

Deze informatie laat zien dat de doelen van het beleid niet worden gehaald, waarmee kan worden vastgesteld dat het beleid niet doeltreffend is (als het gaat om het bereiken van de opgestelde doelen).

Tegelijkertijd zijn er ook aanvullende nuanceringen te maken bij de voorgaande vaststelling. Ten eerste dat ook duidelijk is dat zonder beleid de verkeersveiligheid minder goed geborgd zou zijn en het aantal verkeersdoden en verkeersslachtoffers nog groter zou zijn. Ten tweede kan worden opgemerkt dat er ook allerlei factoren zijn die van invloed zijn op verkeersveiligheid die soms ook buiten de invloedssfeer van het ministerie van IenW liggen. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het telefoongebruik van mensen in het verkeer. Ook neemt bijvoorbeeld het aantal e-bikes en speed-pedelecs toe, maar hiervan is niet eenduidig vast te stellen dat deze een hoger risico hebben dan gewone fietsen. Ten derde kan worden opgemerkt dat het beleid wel aan een aantal voorwaarden voldoet die van belang zijn om doeltreffend te kunnen zijn. Het beleid is bijvoorbeeld selectief omdat prioriteiten zijn aangebracht en omdat risicogericht wordt gewerkt. Immers, het ministerie van IenW zet middels het Strategisch Plan Veiligheid in op een risico gestuurde aanpak. De essentie daarvan is dat beleid wordt gericht op situaties waar sprake is van gevaarlijke omstandigheden. Dat betekent onder andere dat wordt ingezet op het lokale en regionale wegennet omdat daar in absolute zin de meeste verkeersslachtoffers vallen. Ook wordt ingezet op risico's zoals kwetsbare verkeersdeelnemers, afleiding (verkeersgedrag) en de infrastructuur. Daarnaast is sprake van een kennis georiënteerde aanpak, omdat informatie en kennis wordt verzameld (bijvoorbeeld via SWOV) en die wordt benut bij het maken van keuzes in de aanpak. Ook is er sprake van samenwerking met medeoverheden.

Vooruitkijkend is de vraag vooral hoe realistisch het is dat de voor de toekomst gestelde doelen wel of alsnog worden gehaald. In dat licht is relevant te constateren dat het SWOV aangeeft dat een halvering van het aantal ernstige verkeersslachtoffers in 2030 te ambitieus is. Zonder extra maatregelen zal het aantal ernstig verkeersgewonden volgens SWOV fors toenemen. Met extra maatregelen is die trend te keren, maar een halvering is volgens SWOV niet realistisch. Ten aanzien van het aantal verkeersdoden is een halvering in 2030 volgens SWOV misschien mogelijk als een combinatie van extra maatregelen wordt genomen in samenwerking met maatschappelijke partijen en medeoverheden.²³⁰

Als het gaat om doeltreffendheid van de verschillende uitgaven en instrumenten onder 'Verkeersveiligheid' dan is het beeld gedifferentieerd. De opdrachten die het ministerie van IenW uitzet op het gebied van verkeersveiligheid geven inzicht in de activiteiten die worden uitgevoerd. Opvallend is dat in veel onderzoeken niet expliciet de link wordt gelegd naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument. Uit de verschillende evaluaties van verkeersveiligheidscampagnes komt naar voren dat niet inzichtelijk is in hoeverre

²²⁹ Zie: <https://swov.nl/nl/fact/verkeersdoden-12-hoe-verhoudt-het-aantal-verkeersdoden-nederland-zich-tot-dat-andere-landen>.

²³⁰ Het SWOV voerde dit onderzoek uit in opdracht van het ministerie van IenW. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-13a7f10dc0081ce99f2b154bbcbab31f774a2423/pdf>.

de campagnes bijdragen aan het voorkomen van verkeersdoden en -gewonden. In sommige gevallen is er wel een positief effect geweest op gedragsbeïnvloeding.

De structurele subsidies die het ministerie van IenW verstrekt aan het SWOV, Veilig Verkeer Nederland en TeamAlert worden wel geëvalueerd op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid. Daaruit blijkt dat de subsidies deels doeltreffend zijn in het kader van Verkeersveiligheid. De tijdelijke subsidie Kennisnetwerk SPV blijkt uit de evaluatie over het algemeen doeltreffend te zijn geweest op gebied van geleverde output (kennisdeling). Uitspraken over de doeltreffendheid op gebied van impact (doorwerking van deze kennis naar risicogestuurd werken) bleken lastiger te doen. Bij de uitgaven die worden gedaan aan agentschappen en zbo's is niet altijd duidelijk wat de relatie is van de activiteiten die hiervoor worden uitgevoerd ten aanzien van verkeersveiligheid. De agentschappen en zbo's worden als organisaties wel geëvalueerd op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Doelmatigheid

De grootste uitgaven aan verkeersveiligheid worden gedaan op uitgavenposten die vallen onder artikel 12 van het Mobiliteitsfonds. Het gaat onder meer over 'Maatregelpakket Meer Veilig' en 'Impuls Strategisch plan Verkeersveiligheid', waarin uitgaven worden gedaan aan aanlegprojecten ten gunste de verkeersveiligheid. In thema Aanleg (hoofdstuk 5) worden deze programma's beschreven en wordt aangegeven of ze doeltreffend en doelmatig zijn voor zover dat uit evaluaties is gebleken.

In de evaluatieonderzoeken worden maar zeer beperkt uitspraken gedaan over de doelmatigheid van de uitgaven c.q. instrumenten die vallen onder verkeersveiligheid. Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat het bij verkeersveiligheidsbeleid vaak moeilijk is om de doelmatigheid van een individuele maatregel inzichtelijk te maken. Hieraan ligt ten grondslag dat er veel factoren in het spel kunnen zijn bij verkeersongevallen en er vaak onvoldoende inzicht is in de bijdrage van een maatregel als deze geïsoleerd wordt beschouwd. Dat geldt met name als op totaalniveau naar de ontwikkeling van het aantal doden en gewonden wordt gekeken. De beschikbare kennis op dit vlak verbetert onder meer door de inzet van onderzoeksinstituten, zoals het SWOV. Uit onderzoek van het SWOV blijkt dat ten aanzien van het SPV de grootste risico's op lange termijn op kosteneffectieve wijze worden aangepakt. Dit wordt gebaseerd op de afweging die het ministerie van IenW maakt ten aanzien van de inzet van de middelen die zich richt op de plekken en maatregelen waarmee de grootste risico's worden aangepakt.

10. Thema 6: Slimme mobiliteit

10.1 Inleiding

In 2019 is het Klimaatakkoord gesloten. Daarmee is een belangrijk deel van de werkzaamheden binnen uitgaven die vallen onder artikel 14 van de Rijksbegroting komen te liggen op het invullen van de in het Klimaatakkoord afgesproken reductie van de CO₂-uitstoot in de mobiliteitssector. Ten behoeve van overzichtelijkheid en transparantie is vanaf 2020/2021 binnen de begroting van het ministerie van IenW een nieuw artikelonderdeel voor de activiteiten van Slimme en Duurzame Mobiliteit gecreëerd. Dit artikelonderdeel bevat voornamelijk de budgetten van Duurzame Mobiliteit (met name klimaatakkoord-gelden) en activiteiten rondom Innovatie en Intelligente Transportsystemen.²³¹ Als gevolg daarvan zijn met name enkele instrumenten die tot en met 2019 waren ondergebracht bij het thema 'Netwerk' overgegaan naar het thema 'Slimme en duurzame mobiliteit'.

Het thema duurzame mobiliteit valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting (voor toelichting zie hoofdstuk 1.3). Voor een aanzienlijk deel van de uitgaven op dit thema geldt dus dat ze buiten de scope van de beleidsdoorlichting vallen. Daarom heet dit thema in deze beleidsdoorlichting 'Slimme mobiliteit' in plaats van 'Slimme en duurzame mobiliteit'.

10.2 Beleidsdoel(en) en beleidstheorie

De algemene doelstelling van artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid van het ministerie van IenW luidt: *'Het ministerie van IenW streeft ernaar om weggebruikers zo veilig, snel, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen.'*²³²

In de rijksbegroting voor de periode 2016-2022 wordt ten aanzien van slimme mobiliteit een specifiek doel omschreven: *'Het bevorderen van de bereikbaarheid en veiligheid en beperken van de kosten door verbetering van de reisinformatie en het verkeersmanagement: via inzet op de laatste technologieën en samenwerking tussen bedrijfsleven en wegbeheerders verbetert de reisinformatie voor de reiziger, die zich daardoor zowel beter kan voorbereiden op de reis, als de reis kan aanpassen.'*²³³ Vanaf 2022 luidt de doelstelling voor slimme en duurzame mobiliteit: *'Het slimste, veiligste en meest duurzame mobiliteitssysteem van Europa, over weg en spoor, via lucht en water en via internet, waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van innovatieve toepassingen.'*

In het regeerakkoord van 2017 kwam de ambitie naar voren om te streven naar *"Een slim en duurzaam vervoerssysteem waarvan de onderdelen naadloos op elkaar aansluiten"*. Hierbij werden rond slimme mobiliteit de volgende doelstellingen geprioriteerd:

²³¹ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2021/OWB/XII/onderdeel/632058>.

²³² Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2022/XII/onderdeel/1729933>.

²³³ Rijksbegrotingen 2016-2022.

- infrastructuur die toekomstvast is door bij ontwerp, aanleg en onderhoud van infrastructuur rekening te houden met zelfrijdende voertuigen en benodigde systemen in of langs de weg;
- (wettelijke) ruimte voor een nieuwe generatie voertuigen;
- het (veilig) gebruik van slimme technologieën en diensten;
- nieuwe mobiliteitsconcepten en Mobility as a Service (MaaS);
- het gebruik van data onder goede randvoorwaarden zoals zoveel mogelijk via open data beschikbaar stellen.²³⁴

Beleid rond Slimme mobiliteit is in ontwikkeling gedurende de periode 2016-2022. Slimme mobiliteit (*Smart Mobility*) staat sinds 2017 als term opgenomen in de rijksbegroting. Het beleid omtrent slimme mobiliteit is al eerder gestart met veel verschillende pilots en programma's. Voorbeelden hiervan zijn *Talking Traffic*, *Safety Priority Services*, *Road Monitor*, *Incident Management Backbone* en *Mobility as a Service* (MaaS). Het opdoen van leerervaringen stond centraal in de eerste periode. In 2018 is de ambitie uitgesproken om door te groeien naar grootschalig gebruik van beschikbare producten en diensten met een merkbaar effect op de beleidsdoelen op het gebied van verkeersveiligheid, de doorstroming en duurzaamheid van ons mobiliteitssysteem.²³⁵

Ook zijn reeds stappen gezet op het gebied van toelating en het gebruik van geautomatiseerde voertuigen, waarbij bestuurders met behulp van rijhulpsystemen in specifieke rijtaken worden ondersteund of deze gedeeltelijk worden overgenomen. Gedeeltelijk zijn deze stappen gezet vanwege Europese verplichtingen voor deze systemen in nieuwe voertuigen. Over het algemeen dragen deze systemen positief bij aan de verkeersveiligheid, al creëren ze ook nieuwe onzekerheden en risico's die nauwlettend gemonitord en gemitigeerd worden. Op nationaal en Europees niveau worden inzichten over geautomatiseerde voertuigsystemen gedeeld en wordt er gewerkt aan passende eisen en veilig gebruik ervan.²³⁶

Momenteel wordt door het ministerie van IenW gewerkt aan een toekomstbestendig digitaal stelsel voor mobiliteitsdata (DSM).²³⁷ Op nationaal niveau sluit dit aan bij ambities in de Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050, de Ontwikkelagenda Toekomstvisie Automobility (TAM) en het Basiskwaliteitsniveau RWS-netwerken (BKN). Deze documenten sluiten ook aan bij de andere thema's van deze beleidsdoorlichting zoals Verkeersmanagement en Verkeersveiligheid.

De noodzaak voor toegankelijke en betrouwbare mobiliteitsdata wordt ook op Europees niveau uitgesproken. Europese richtlijnen en verordeningen zoals de richtlijn Intelligente Transport Systemen (ITS)²³⁸ eisen bijvoorbeeld dat meer mobiliteitsdata beschikbaar worden gesteld door publieke en private partijen voor dienstverleners.²³⁹ In 2022 is het Nationaal Toegangspunt Mobiliteit (NTM) van start gegaan. Het NTM werkt aan de realisatie van mobiliteitstoepassingen en de bekendheid, beschikbaarheid en bruikbaarheid van mobiliteitsdata. Dit doen ze door middel van het beheren van het register Mobiliteitsdata. Het register is nu de plek waar overheden en marktpartijen mobiliteitsdata kunnen publiceren, vinden en gebruiken. De ambitie is

²³⁴ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-20f5fe94-8f10-4370-8488-8d3ba568bb4c/pdf>.

²³⁵ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31305-264.html#ID-857672-d36e63>.

²³⁶ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31305-336.html#ID-1014123-d36e223>

²³⁷ Kamerbrief digitaal-stelsel-mobiliteitsdata (2023).

²³⁸ Een ITS is een intelligent vervoerssysteem waarin communicatie- en informatietechnologie toegepast wordt voor wegvervoer, -infrastructuur, -voertuigen en -gebruikers. Deze technologie wordt in ITS ook gebruikt voor de aansluiting op andere vervoersmethoden. Met de uitwisseling van deze informatie kunnen files verminderd worden, veiligheids- en andere digitale toepassingen in auto's beter werken en mensen gemakkelijker hun reis met het openbaar vervoer uitstippelen. Op grond van de ITS-richtlijn hebben lidstaten zelf de keuze of zij een ITS invoeren, maar wanneer zij dit doen moet dit gebeuren volgens de bepalingen van de verordening. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0040>.

²³⁹ Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010L0040-20180109>.

om in 2026 een compleet overzicht te hebben van de data die van belang is voor mobiliteit, en deze via de website van het NTM vindbaar te maken.²⁴⁰

Samenwerking tussen overheden én samenwerking met de markt is belangrijk bij Slimme mobiliteit. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking in de realisatie van *Safety Priority Services*: het verstrekken van veiligheidsgerelateerde informatie aan weggebruikers. De waarde van data uit voertuigen wordt beproefd in het programma *RoadMonitoring*. Data die ingewonnen wordt door voertuigen wordt geanonimiseerd aangeboden aan wegbeheerders, zodat zij daarmee inzicht hebben in de staat van de weg.²⁴¹

10.3 Indicatoren, streefwaarden en kengetallen

In de rijksbegroting en jaarverslagen zijn geen specifieke indicatoren, streefwaarden en kengetallen opgenomen voor het onderdeel Slimme mobiliteit.²⁴²

Vanaf 2023 wordt de ‘Monitor Smart Mobility’ uitgevoerd.²⁴³ De Monitor Smart Mobility is bedoeld om een beeld te geven van de ontwikkelingen zodat beter gestuurd kan worden en het beleid daarop kan worden aangepast. De monitor geeft de meest recente cijfermatige inzichten weer over het aanbod, het gebruik en waar mogelijk ook de effecten van *Smart Mobility* binnen het wegverkeer. Voorbeelden van eerste inzichten zijn de aanwezigheid van rijhulpsystemen in typen voertuigen, het gebruik en de tevredenheid van navigatie- en snelheidssystemen en de ervaren bijdrage van de rijhulpsystemen aan de veiligheid. De informatie is veelal gebaseerd op literatuuronderzoek en ervaringen van gebruikers. De ambitie is om met deze periodieke monitor een steeds beter beeld te krijgen van de maatschappelijke impact van deze ontwikkelingen. Het gaat hierbij om kansen die *Smart Mobility* biedt voor onderwerpen zoals verkeersveiligheid, bereikbaarheid, verstedelijking en duurzaamheid.²⁴⁴

10.4 Ingezette instrumenten en uitgaven

In de tabel hierna zijn de uitgaven in de periode 2016-2022 weergegeven conform de meest recente jaarverslagen van het Rijk waarin de uitgaven voor dat jaar vermeld staan. Hierbij vallen twee zaken op. Ten eerste zijn vanaf 2020 uitgaven gedaan die vallen onder ‘Slimme en duurzame mobiliteit’. Vanaf dit jaar is het artikelonderdeel opgenomen in de begroting; hiertoe zijn budgetten op 14.01 die eerder betrekking hadden op slimme en duurzame mobiliteit voor een belangrijk deel overgeheveld. Daarnaast valt op dat een groot deel van de uitgaven betrekking hebben op duurzaamheid (in rood weergegeven) en buiten de scope van deze beleidsdoorlichting vallen. Onderstaande tabel laat zien welke uitgaven (in groen weergegeven) worden meegenomen in de beleidsdoorlichting.

²⁴⁰ Zie: <https://www.toegangspuntmobiliteit.nl/>. Nationaal Toegangspunt Mobiliteitsdata (2022). Managementsamenvatting Programmaplan Nationaal Toegangspunt Mobiliteitsdata (NTM); wegwijzer in het landschap van mobiliteitsdata.

²⁴¹ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2022/XII/onderdeel/1729933>.

²⁴² Er zijn verschillende indicatoren en kengetallen te vinden in de jaarverslagen of in de rijksbegroting op onderdeel ‘Slimme en duurzame mobiliteit’ (voorbeelden zijn: ‘ontwikkeling verplichting aandeel hernieuwbare energie in vervoer, ontwikkeling CO2-emissie nieuwe personenauto’s en emissies luchtverontreinigende stoffen en broeikasgas). Deze indicatoren en kengetallen focussen op duurzame mobiliteit en vallen daarmee buiten de scope van het onderzoek.

²⁴³ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5fe97ad7f5990970190a39ab41668acf3cbae859/pdf>.

²⁴⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/24/bijlage-2-monitor-smart-mobility>.

SLIMME MOBILITEIT (THEMA 6) (bedragen x € 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
14.03 Slimme en Duurzame Mobiliteit (totaal)					34.187	125.157	199.878
3.1. Opdrachten					71	23.694	25.093
Duurzame energiedragers in mobiliteit							818
Innovatie en Intelligente Transportsystemen							8.217
Duurzame logistiek						6.079	7.719
Programma Vergroening Reisgedrag							1.371
Programma Mobiliteit en Gebieden							462
Verkeersemissies							58
Programma duurzame mobiliteit						6.247	
Beter Benutten					71	9.278	
Elektrisch vervoer						1.820	
Overige opdrachten						270	6.448
3.2. Subsidies					11.809	51.722	131.753
Bronmaatregelen stikstof							28.286
Elektrisch vervoer subsidie					11.809	26.620	79.464
Duurzame mobiliteit subsidie						23.693	22.555
Wandel en Fiets							630
Overige subsidies innovatie						1.409	818
3.3. Bijdrage aan agentschappen						17.251	21.096
Bijdrage aan agentschap Nea						3.905	4.705
Bijdrage aan agentschap RWS						2.994	3.446
Bijdrage aan agentschap RVO						10.352	
Overige bijdragen aan agentschappen							12.945
3.4. Bijdrage aan ZBO's/RWT's						1.016	1.576
3.5. Bijdrage aan (inter)nationale organisaties						954	40
3.6. Bijdragen aan medeoverheden					22.307	30.520	20.320
Duurzame mobiliteit						6.030	5.547
Mobiliteit en Gebieden					22.307	24.490	14.773

Tabel 38. Een overzicht van alle uitgaven onder artikel 14 die onder het thema Slimme mobiliteit vallen, waarbij groen betekent in scope van deze beleidsdoorlichting en rood betekent buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Zoals te zien in de tabel hierboven zijn de meeste instrumenten van dit thema buiten scope omdat ze gaan over duurzame mobiliteit. Het kan ook gaan over uitvoeringskosten van overheidsorganisaties ten aanzien van duurzame mobiliteit.

Hieronder geven we een toelichting op de groene onderdelen uit bovenstaande tabel.

Opdrachten - Innovatie en Intelligente Transportsystemen

Bij het onderdeel Slimme mobiliteit staan pas vanaf 2022 uitgaven opgenomen. In de periode tot 2022 waren uitgaven aan programma's en projecten incidenteel en was geen structurele bekostiging ingeregeld. Vóór 2022 werden deze uitgaven opgenomen bij andere onderdelen zoals bij Verkeersmanagement.

In 2016 is gestart met het **Talking Traffic**. Doel is het faciliteren van de gegevensuitwisseling tussen weggebruikers en intelligente infrastructuur binnen een publiek-private dataketen. Belangrijk onderdeel daarvan wordt gevormd door de toepassing van slimme verkeerslichten, zogenoemde iVRI's (intelligente verkeersregelinstallaties). Binnen het Partnership Talking Traffic is een nieuwe generatie iVRI's ontwikkeld, dat herkent welke auto's, fietsers en bussen op hen afkomen. Dat maakt het mogelijk om verkeersstromen efficiënter op elkaar af te stemmen. De wegbeheerder kan de verkeerslichten zo instellen dat bepaalde groepen prioriteit krijgen. Het gaat ook om het vergroten van de capaciteit en doorstroming op stedelijke kruispunten en afritten.²⁴⁵

In de periode 2018 is gestart met het Mobility as a Service (**MaaS**)-programma. In de periode 2018-2022 heeft uitvoering van dit programma plaatsgevonden. Doel was om alle reismogelijkheden (OV, deelmobiliteit, taxi) onder dezelfde apps te verbinden aan de actuele reisbehoefte en te bezien welke technische, organisatorische, commerciële en beleidsmatige issues dan moeten worden opgelost. Het programma behelst een landelijke raamovereenkomst vanuit het ministerie van I&W, waaronder zeven pilots in de regio met verschillende

²⁴⁵ Zie: <https://dutchmobilityinnovations.com/spaces/1168/connected-transport-corridors/toepassingen/intelligente-verkeerslichten-ivri-s>.

doelgroepen vallen. Meerdere kostenposten in de tabel komen vanuit het MaaS programma. Via SPUK's (specifieke uitkeringen) heeft het ministerie van IenW bijdragen gedaan aan medeoverheden.

Binnen Talking Traffic en het MaaS-programma zijn onderzoeken uitgevoerd en kosten opgenomen voor de inzet van expertise en ondersteuning, communicatie, binnen- en buitenlandse beurzen, kennisproducten en samenwerkingstools en voor het platform DutchMobilityInnovations (DMI). Platform DMI stimuleerde kennisdeling tussen uiteenlopende onderdelen van Smart Mobility. Inmiddels is dat geëvolueerd naar Dutch Metropolitan Innovations met een bredere verbinding van domeinen, zoals duurzaamheid, slimme mobiliteit, bouwen en wonen, ruimtelijke ordening, inrichting en energie. Doel van deze gezamenlijke investering is om in samenhang tussen deze thema's tot (integrale) beleidskeuzes te komen; ook op gebied van mobiliteit, verstedelijking en verduurzaming.

Vanaf 2018 is ook gestart met het programma **Digitalisering Overheden**. Het ging om een vierjarige impuls met bijdragen van het ministerie van IenW aan regio's ter ondersteuning van de vorming van regionale datateams, versterken van organisatie en kwaliteit van dataproductie in en door de regio. Doel was om digitalisering tot bestuurlijke en ambtelijke prioriteit maken, vergroten van digitale capaciteiten, verbeteren van datakwaliteit en -beschikbaarheid. Vanuit het ministerie zijn uitgaven gedaan voor expertise, onderzoek, procesregie, monitoringstools, communicatiemiddelen, overleg/bijeenkomsten.

Opdrachten en bijdrage aan medeoverheden - Mobiliteit en Gebieden

De uitgaven in 2022 ten aanzien van de Mobiliteit en Gebieden is een verzameling waarin verplichtingen voor uiteenlopende externe opdrachten van de programmadirectie Mobiliteit en Gebieden zijn samengevoegd. Het gaat met name om opdrachten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Een van de opdrachten is het opstellen en publiceren van het jaarlijkse MIRT-overzicht. Dit overzicht is een bijlage bij de begroting van het ministerie van IenW en beschrijft de voortgang van projecten en programma's die vanuit het Mobiliteitsfonds en Deltafonds worden gefinancierd. De aanleiding voor het opstellen van het MIRT-overzicht is de behoefte vanuit de Tweede Kamer voor meer transparantie over de besteding van de beschikbare middelen.

Gezien het diverse en vooral ook beleidsondersteunende karakter van de opdrachten zijn deze niet direct vertaald naar concrete doelstellingen. Het doel is om de algemene beleidsdoelstellingen van het ministerie van IenW te ondersteunen en deze te verbinden met andere ruimtelijke thema's en met de verschillende regio's.

Naast opdrachten, wordt vanuit deze uitgavenpost ook bijdragen aan medeoverheden bekostigd. De uitgaven aan medeoverheden komen vanuit onderwerpen die hierboven zijn benoemd. Zo heeft het ministerie van IenW via SPUK's in het kader van het MaaS-programma bijdragen gedaan aan regionale overheden. Vanaf 2022 is ook gestart met een tweede tranche iVRI's waarbij via een SPUK bijdragen zijn gedaan aan gemeenten.

Opdrachten - Beter Benutten

Beter Benutten betreft een programma waarin het Rijk, de regio en het bedrijfsleven samenwerken om de bereikbaarheid in de drukste regio's over weg, water en spoor te verbeteren. De formele programmaduur liep tot 2018. In de jaren daarna (tot 2020) zijn uitgaven gedaan om het programma deugdelijk af te ronden, onder meer via een evaluatie. In 2021 zijn ook uitgaven aan dit programma opgenomen in dit thema (Slimme mobiliteit).²⁴⁶ Het programma Beter Benutten Vervolg viel eerder onder het thema Netwerk en wordt daar verder uitgewerkt.

²⁴⁶ Mobiliteitsfonds 2022, zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/A>.

10.5 Bestudeerde evaluaties en overige documenten

Bestudeerde evaluaties

In de onderstaande tabel zijn documenten/evaluatieonderzoeken opgenomen die kunnen worden toebedeeld aan een specifiek instrument:

Onderdeel	Instrument	Evaluatie
Opdrachten	Duurzame energiedragers in mobiliteit	Buiten scope.
	Innovatie en Intelligente Transportsystemen	• Twynstra Gudde (2022). Evaluatierapport Programma MaaS. • Kernteam Talking Traffic (2021), https://open.overheid.nl/documenten/ronl-215e3d9a-2692-4e55-9ed5-f62920ce092f/pdf • TNO (2024). Datagedreven mobiliteitsdiensten-Overkoepelende inzichten uit het MaaS Programma.
	Duurzame logistiek	Buiten scope.
	Programma Vergroening Reisgedrag	Buiten scope.
	Mobiliteit en Gebieden	Geen evaluaties beschikbaar.
	Verkeersemisies	Buiten scope.
	Programma duurzame mobiliteit	Buiten scope.
	Beter Benutten	Dit programma en beschikbare evaluaties worden behandeld bij het thema Netwerk.
	Elektrisch vervoer	Buiten scope.
	Overige opdrachten	Buiten scope.
Subsidies	Bronmaatregelen stikstof	Buiten scope.
	Elektrisch vervoer subsidie	Buiten scope.
	Duurzame mobiliteit subsidie	Buiten scope.
	Wandel en Fiets	Buiten scope.
	Overige subsidies innovatie	Buiten scope.
Bijdrage aan agentschappen	Bijdrage aan agentschap NEa	Buiten scope.
	Bijdrage aan agentschap RWS	Buiten scope.
	Bijdrage aan agentschap RVO	Buiten scope.
	Overige bijdragen aan agentschappen	Buiten scope.
Bijdrage aan ZBO's/RWT's		Buiten scope.

Bijdrage aan (inter)nationale organisaties		Buiten scope.
Bijdragen aan medeoverheden	Duurzame mobiliteit	Buiten scope.
	Mobiliteit en Gebieden	Geen evaluaties beschikbaar.

Tabel 39. Overzicht van bestudeerde evaluaties (thema Slimme mobiliteit).

Bestudeerde overige documenten

In de onderstaande tabel staat een overzicht weergegeven van overige relevante documenten en evaluatieonderzoeken die niet specifiek toedeelbaar zijn aan een instrument:

Overige documenten
- Connecting Mobility (2016). https://decisio.nl/wp-content/uploads/Monitor-concurrentiepositie-ITS-2016.pdf. - CROW (2023). De iVRI en het thema Stedelijk Verkeer binnen het DMI-ecosysteem (Dutch Metropolitan Innovations). - Decisio (2018). Monitor concurrentiepositie ITS 2018. - Ecorys (2022). Verkenning van de kwantitatieve impact van gedragsmaatregelen op mobiliteit. - Ministerie van IenW (2023). Digitaal Stelsel Mobiliteitsdata. - Ministerie van IenW (2023). Monitor Smart Mobility 2023. - Ministerie van IenW (2023). https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/10/27/bijlage-2-nationale-voortgangsrapportage-its-2020-2023/bijlage-2-nationale-voortgangsrapportage-its-2020-2023.pdf. - Ministerie van IenW (2023). Werkpakketten Programmaplan Sectorregistratie Wegennetwerk. - Ministerie van IenW (2017, 2020, 2023). ITS national reports 2014-2017, 2017-2020, 2020-2023. - Ministerie van IenW (2013). Kamerbrief mobiliteitsbeleid. - NTM (2022). Programmaplan 2022-2025 Nationaal Toegangspunt Mobiliteitsdata (NTM). - Rijkswaterstaat (2020). Monitoring wegverkeerderelateerde informatiediensten en rijtaakondersteunende systemen 2019. - Special C4Safety (2023). Smart Mobility. - TNO (2019). C-ITS en directe communicatie: stand van zaken en blik op de toekomst. - Verslagen bestuurlijke overleggen MIRT. - VNG (2023). Onderzoek en impactanalyse Mobiliteitsdata. &Morgen (2022). Verbieden, verplichten of verleiden.

Tabel 40. Overzicht van overige bestudeerde documenten (thema Slimme mobiliteit).

10.6 Lacunes in inzichten

Op basis van deze beleidsdoorlichting kunnen inzichtbehoeften worden geformuleerd. In bijlage 1 staan per instrument de beschikbare evaluaties opgesomd, en worden per evaluatie de belangrijkste inzichten met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid samengevat. Uit dit overzicht blijkt ook dat niet voor alle onderdelen uit de Rijksbegroting evaluaties beschikbaar zijn. Voor veel programma's die vallen onder Innovatie en Intelligente Transportsystemen kan dit worden verklaard doordat deze programma's net zijn gestart, nog lopen of zeer recent zijn afgerond. Het gaat dan over pilots en programma's zoals van het platform DMI (gestart per 1 november 2023), het programma Safety Priority Services (lopend programma), de Road Monitor (lopend programma), Incident Management Backbone en het programma Digitalisering Overheden (31 december 2023 afgerond).

De SEA is een instrument uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022). De SEA staat pas sinds 2022 op de begroting van ministeries. De SEA is een meerjarige agenda die ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties omspant op alle belangrijke (beleids)thema's en bijbehorende begrotingsartikelen per departement.²⁴⁷ De vraag is vervolgens of de komende periode middels evaluatieonderzoek invulling wordt gegeven aan de vastgestelde lacunes. Om die vraag te beantwoorden is gekeken naar de meest recente SEA van het ministerie van IenW: wordt met de evaluatieonderzoeken die daarin zijn genoemd invulling gegeven aan de lacunes?

We constateren dat de recente SEA uit de Rijksbegroting 2024, nog geen invulling geeft aan de vastgestelde inzichtenbehoefte en kennislacunes omdat er geen onderzoeken gepland staan ten aanzien van slimme mobiliteit.

10.7 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

Het doel van het beleid op het gebied van Slimme mobiliteit is het bevorderen van de bereikbaarheid en veiligheid door het verbeteren van reisinformatie en verkeersmanagement. Dit doel probeert men te bereiken via inzet op de laatste technologieën en samenwerking met het bedrijfsleven en wegbeheerders.²⁴⁸ Vanaf 2022 is de doelstelling voor slimme en duurzame mobiliteit: *'Het slimste, veiligste en meest duurzame mobiliteitssysteem van Europa, over weg en spoor, via lucht en water en via internet, waarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van innovatieve toepassingen.'*

Beleid rond slimme mobiliteit is in ontwikkeling gebleken gedurende de periode 2016-2022. Slimme mobiliteit (*Smart Mobility*) staat sinds 2017 als term opgenomen in de rijksbegroting. Het gebruik van mobiliteitsdata is een van de speerpunten van het beleid. Het beleid is gestart met veel verschillende pilots en programma's op het gebied van Innovatie en Intelligente Transportsystemen. Een deel van deze pilots en projecten is geëvalueerd, zoals Talking Traffic en het MaaS-programma. Bij Talking Traffic blijkt uit de evaluatie dat weggebruikers positief oordelen. Weggebruikers geven aan dat hun rijgedrag is aangepast en op grond van meting zijn er indicaties dat het aangepaste rijgedrag een positief effect heeft (bijvoorbeeld op zaken als doorstroming, bereikbaarheid, emissiereductie en verkeersveiligheid). De belangrijkste conclusie van het programma MaaS is dat het programma heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het concept MaaS. Zo zijn met behulp van het programma verschillende MaaS-apps opgeleverd, is ontmoeting tussen verschillende partijen in het ecosysteem gefaciliteerd waardoor onderlinge samenwerking is versterkt, en is meer inzicht ontstaan in de belemmeringen en benodigde condities om MaaS verder te brengen.

Van andere pilots en programma's zijn geen evaluaties aangetroffen zoals van het platform DutchMobilityInnovations (DMI), het programma Safety Priority Services, de Road Monitor, Incident Management Backbone en het programma Digitalisering Overheden. Ook is er geen zicht op de bijdrage aan medeoverheden onder het onderwerp Mobiliteit en Gebieden. Dat maakt het lastig om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van de pilots en programma's. Een verklaring hiervoor is dat veel van de pilots en programma's net zijn gestart, nog lopen of zeer recentelijk zijn afgerond.

Er zijn geen specifieke indicatoren, kengetallen of streefwaarden in de rijksbegroting opgenomen ten aanzien van Slimme mobiliteit. Dat betekent dat het niet mogelijk is om op grond van een analyse van het al dan niet halen van streefwaarden conclusies te trekken over de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleid. Vanaf 2023 is de 'Monitor Smart Mobility' beschikbaar. Deze monitor is bedoeld om een beeld te geven van de ontwikkelingen zodat beter gestuurd kan worden en het beleid daarop kan worden aangepast. De monitor

²⁴⁷ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, artikel 1, lid 1.

²⁴⁸ Rijksbegrotingen 2016-2022.

geeft cijfermatige inzichten over het aanbod, het gebruik en waar mogelijk ook de effecten van *Smart Mobility* binnen het wegverkeer. De monitor is geschikt om voor de toekomst indicatoren uit te halen voor de Rijksbegroting.

Bijlage 1. Samenvattingen uitgevoerde evaluaties

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarbij conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op basis van reeds uitgevoerde evaluatieonderzoeken. In dit geval gaat het om evaluatieonderzoeken die een beeld geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de verschillende beleidsinstrumenten van het beleidsartikel 14 'Wegen en Verkeersveiligheid' en het Mobiliteitsfonds (artikel 12 'Hoofdwegennet'). Die onderzoeken moeten voorts betrekking hebben op de evaluatieperiode of een deel van de evaluatieperiode waarop de beleidsdoorlichting terugkijkt, in dit geval 2016-2022.

Niet elk evaluatieonderzoek is even diepgaand of grondig qua ingezette methoden, waardoor de hardheid van getrokken conclusies in evaluatieonderzoeken zullen verschillen. Het is daarom van belang om bij een beleidsdoorlichting expliciet aan te geven hoe 'hard' de uitkomsten van het betreffende evaluatieonderzoek zijn. De effectladder is een instrument waarmee een evaluatieonderzoek kan worden geclassificeerd op basis van vijf niveaus.²⁴⁹ Daarmee wordt duidelijk wat de hardheid is van de conclusies in het evaluatieonderzoek. Zijn de in het evaluatieonderzoek gevonden verbanden tussen beleid en effecten bijvoorbeeld causaal (en hard aangetoond), zijn ze aannemelijk (minder hard aangetoond) of zijn ze descriptief (theoretische veronderstelling)?²⁵⁰ Hierna worden de vijf niveaus beschreven, te beginnen bij het hoogste niveau van hardheid:

- **Niveau 5. Bewezen (in)effectief.** Op basis van evaluatieonderzoeken op dit niveau van methodische onderbouwing kunnen de meest harde uitspraken worden gedaan. De opzet van het onderzoek is zodanig dat causale effecten van de interventie bewezen kunnen worden. In beleidsevaluaties is dit niveau van onderbouwing vaak niet haalbaar omdat het (te) lastig is om de invloed van beleid te isoleren van externe factoren. *Soorten onderzoek:* gerandomiseerd onderzoek met controlegroep ('Randomized Controlled Trials'), natuurlijke experimenten (waarbij controlegroepen door toevallige omstandigheden in de omgeving ontstaan) in combinatie met econometrie.
- **Niveau 4. Zeer waarschijnlijk (in)effectief.** Hoewel het vaak niet haalbaar is om causale effecten te bewijzen (niveau 5), zijn deze meestal wel plausibel te maken door een goede beleidstheorie te combineren met een analyse van doelbereik of andere gewenste ontwikkelingen, waarbij ook alternatieve verklaringen voor deze ontwikkelingen worden meegenomen. *Soorten onderzoek:* combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen.
- **Niveau 3. Waarschijnlijk (in)effectief:** Als evaluaties laten zien dat indicatoren in de richting van beleidsdoelen gaan, is dit als 'waarschijnlijk (in)effectief' gecategoriseerd. Hoewel er geen causaal verband is aangetoond of plausibel wordt gemaakt, geeft het onderzoek wel een feitelijke indicatie daartoe. *Soorten onderzoek:* meta-analyses, tijdreeksanalyse zonder paneldata, cross-sectie analyse, aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering.
- **Niveau 2. Verwacht (in)effectief:** Evaluaties worden op dit niveau geclassificeerd wanneer het gaat om evaluaties met een kwalitatieve en/of theoretische methode om de effectiviteit van een interventie aan te tonen (bijvoorbeeld een enquête). Antwoorden in enquêtes kunnen namelijk gekleurd zijn en het is vaak lastig om in te schatten wat gebeurd zou zijn als het beleid niet zo zijn

²⁴⁹ Een methode eerder beschreven in SEO (2018): Beleidsdoorlichtingen belicht.

²⁵⁰ SEO (2019): Beleidsdoorlichting agrobiel.

uitgevoerd (de 'counterfactual'). Ook zijn theoretische analyses of voorspellingen onvoldoende voor een betrouwbare indicatie voor de effectiviteit van een (beleids)interventie. *Soorten onderzoek:* Expert judgment, beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews.

- **Niveau 1. Mogelijk (in)effectief:** Evaluaties die enkel de onderdelen van een interventie specificeren worden als 'mogelijk (in)effectief' bestempeld. In deze type evaluaties worden interventie slechts beschreven en wordt (een verwachting van) de effectiviteit van een interventie niet onderbouwd. *Soorten onderzoek:* Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode.

In de tabel hieronder staan de evaluatieonderzoeken opgesomd en staat aangegeven op welke thema's deze onderzoeken betrekking hebben.

		Aanleg	Onderhoud & vernieuwing	Verkeersmanagement	Netwerk	Verkeersveiligheid	Slimme mobiliteit
1	SWOV (2019). Verhoging snelheidslimiet naar 130 km/uur en verkeersveiligheid.						
2	Royal HaskoningDHV (2021). Eerste monitoring 2021 snelheidsverlaging.						
3	AT Osborne, PwC en Horvat & Partners (2022). Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten.						
4	Algemene Rekenkamer (2019). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2018.						
5	Algemene Rekenkamer (2020). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2019.						
6	Het ministerie van IenW (2011). Infrastructuurmaatregelen Meer Veilig 2011-2018.						
7	Rijkswaterstaat (2023). Veilig over Rijkswegen 2021.						
8	Berenschot (2020). Procesevaluatie Investeringsimpuls.						
9	SWOV (2022). Verkeersveiligheidseffecten van '1e-tranchemaatregelen'						
10	Improven (2021). Doorlichting Rijkswaterstaat.						
11	Ministerie van Financiën (2016). Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017.						
12	Erasmus Universiteit Rotterdam (2020). Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS.						
13	Algemene Rekenkamer (2021). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2020.						
14	Algemene Rekenkamer (2023). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022.						
15	Algemene Rekenkamer (2024). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023.						
16	Rijkswaterstaat (2022). Effecten van benutting in Nederland.						
17	Het ministerie van IenW (2018). Programma Beter Benutten Vervolg.						

18	AEF (2018). Evaluatie gestandaardiseerde tunneluitrusting.						
19	Rijkswaterstaat (2020). Evaluatie Vluchtconcepten Rijkstunnels.						
20	AEF (2023). Stabiel in bewogen jaren. Wettelijke evaluatie NIWO 2018-2022.						
21	AEF (2018). Wettelijke evaluatie NIWO 2018. Bijdragen aan kwaliteit in transport.						
22	Arcadis (2022). Evaluatie wijziging artikel 61a RVV 1990.						
23	Rijkswaterstaat (2019). Mogelijkheden verbetering campagne fietsverlichting. Evaluatie op basis van monitoringsonderzoek en literatuur.						
24	DVJ Insights (2020,2022). Rapportage campagne-effectenonderzoek 'MONO Automobilisten en Fietzers' 2020 (maart 2022, oktober 2022).						
25	DVJ Insights (2020). Rapportage campagne-effectenonderzoek 'MONO Zakelijk' 2020.						
26	DVJ Insights (2021). Rapportage campagne-effectenonderzoek BOB 2020.						
27	TeamAlert (2023). Effectmeting en waarderingsonderzoek Rij Ballonvrij Campagne.						
28	Royal HaskoningDHV (2018). Eindrapport evaluatie invoering T-rijbewijs.						
29	Het ministerie van IenW (2022). Tussenresultaten Plan Langer Veilig Onderweg.						
30	Mulier Instituut (2021,2022,2024). Doortrappen: Tussenrapportage monitoring en evaluatie fase 2, Eindrapportages monitoring en evaluatie, Eindrapportages monitoring en evaluatie 2023.						
31	Regioplan (2018). Eindrapport Evaluatie beginnersregeling.						
32	Arcadis, Berenschot en TeamAlert (2023). Evaluatie Wet begeleid Rijden 2todrive.						
33	Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling SWOV.						
34	Ecorys (2023). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert, Veilig Verkeer Nederland en SWOV.						
35	Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling VVN.						
36	Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert.						
37	Ecorys (2024). Evaluatie Tijdelijke subsidieregeling Kennisnetwerk SPV (2020-2024).						
38	PwC (2018). Eerste vijfjaarlijkse evaluatie CBR.						
39	PwC (2022). Rapportage 2e wettelijke evaluatie CBR.						
40	WODC (2017,2019,2020,2022). Recidive na een educatieve maatregel voor verkeersovertreders of tijdens een Alcoholslotprogramma, Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid, Recidive na het CBR-onderzoek alcohol, Differentiële effectiviteit maatregelen alcohol en verkeer.						
41	PwC (2022). Rapport vijfde wettelijke evaluatie RDW.						
42	ECO&P, De Vries & Kotte (2018). Wettelijke evaluatie IBKI (2014-2017).						
43	KWINK groep (2023). Wettelijke evaluatie IBKI 2018-2022.						
44	Kernteam Talking Traffic (2021). Eindrapportage evaluatie Use Cases Talking Traffic.						
45	Twynstra Gudde (2022). Evaluatierapport Programma MaaS.						
46	TNO (2024). Datagedreven mobiliteitsdiensten-Overkoepelende inzichten uit het MaaS Programma-.						

Tabel 41. Overzicht van beschikbare evaluatieonderzoeken (toebedeeld naar thema).

In de tabellen hieronder staan de beschikbare evaluaties opgesomd. De blauwe balk bevat de titel, auteur(s), jaar van publicatie en niveau van onderbouwing (op basis van de effectladder) en het thema (of thema's) waar het onderzoek betrekking op heeft. In het vak onder de blauwe balk staan de belangrijkste inzichten met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzoek samengevat. Onderaan het tekstvak is een motivatie van de toebedeelde effectladderscore opgenomen.

1. SWOV (2019). Verhoging snelheidslimiet naar 130 km/uur en verkeersveiligheid.

Score effectladder: 4

Thema: Aanleg

SWOV heeft in 2019 onderzoek gedaan naar het Programma 130 km.²⁵¹ In het rapport worden conclusies getrokken over de effecten van maatregelen die in de periode 2012-2016 zijn getroffen om wegen geschikt te maken voor de invoering van een hogere snelheidslimiet. Gekeken is naar de mogelijke relatie tussen veranderingen in het snelheidsgedrag en de veiligheid door de snelheden en de ongevallen vóór de limietverhoging te vergelijken met die ná de limietverhoging. SWOV stelt vast dat geen sprake is van een eenduidig snelheidseffect op de 130km/uur-trajecten waar de limiet permanent is ingevoerd. Het effect van een snelheidsverhoging is verschillend op verschillende wegen. Ook zijn de effecten binnen dezelfde categorie weg, en zelfs op dezelfde weg, anders. In de studie kon ook geen effect van de limietverhoging op het aantal verkeersdoden worden aangetoond. De kans op een ongevalsincident blijkt weliswaar te zijn toe genomen op wegen met een limietverhoging, maar over het algemeen iets minder dan op wegen waar de limiet gelijk bleef. Er is geen aanwijsbare reden waarom het aantal ongevalsincidenten ook is toegenomen op wegen zonder limietverhoging. Het is volgens SWOV echter te vroeg om harde uitspraken te doen over het verkeersveiligheidseffect. Door veranderingen in de registratie van ernstige ongevallen en de getrapte invoering van de 130 km/u waren er ten tijde van het onderzoek onvoldoende gegevens om een behoorlijke voor-na-studie met controlelocaties uit te voeren.

Motivatief score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. In het onderzoek is gebruikgemaakt van een quasi-experimentele onderzoeksopzet met een voor- en nameting bij experimentele wegvakken (met een limietverhoging) en referentiewegvakken (zonder limietverhoging). In het onderzoek zijn verschillende gegevensbronnen gekoppeld, gesynchroniseerd en geanalyseerd. Hiermee kon voor verkeersomstandigheden en externe factoren worden gecorrigeerd.

2. Royal HaskoningDHV (2021). Eerste monitoring 2021 snelheidsverlaging.

Score effectladder: 3

Thema: Aanleg

De monitor van **Royal HaskoningDHV** in opdracht van Rijkswaterstaat over de snelheidslimietverlaging naar 100 km/u overdag (in plaats van 130 km/u) over de periode 2020-2021 bevat een aantal conclusies.²⁵² Zo kwamen in 2020 significant minder ongevallen voor op het hele hoofdwegennet dan in dezelfde periode in 2019. Ook het aantal dodelijke slachtoffers lag lager. De grootste daling in verkeersdoden vond plaats op autosnelwegen met een limietswijziging waar nu overdag 100 gereden mag worden. Royal HaskoningDHV stelt vast dat het nieuwe regime van 100 km/u tussen 06:00-19:00 uur goed wordt opgevolgd. Zo is de gemiddelde snelheid overdag 103-104 km/u, waarbij de gemiddelde snelheden met ongeveer 9-12 km/u zijn gedaald. En ondanks dat de verlaging alleen overdag geldt, daalde ook 's avonds en 's nachts de gemiddelde snelheden licht. Dit zijn aanwijzingen dat de snelheidsverlaging een positief effect heeft op de verkeersveiligheid. Royal HaskoningDHV merkt op dat de cijfers beïnvloed kunnen zijn door de COVID-19-maatregelen, die voor minder mensen in het verkeer zorgde. En ook dat de verlaging naar 100km/u op snelwegen een effect lijkt te hebben op de routekeuze. Het is niet vast te stellen of het mogelijke effect van de limietwijziging op de routekeuze positief of negatief is. Royal HaskoningDHV vermeldt tot slot dat meer dan de helft van de weggebruikers denkt dat de snelheidsverlaging een positief effect heeft op het milieu en de verkeersveiligheid.

²⁵¹ Zie: <https://swov.nl/system/files/publication-downloads/r-2019-30a.pdf>.

²⁵² Royal HaskoningDHV (2021). Eerste monitoring 2021 snelheidsverlaging, monitoring verkeerseffecten n.a.v. de invoering 100km/u en de Covid-19-crisis; Zie ook: Rijkswaterstaat (2021). Memo Tabellen verkeersdoden hoofdwegennet 2015-2020 naar wegtype en limietwijziging; Ministerie van IenW (2022). Veilig over Rijkswegen 2020, Monitoringsrapport verkeersveiligheid van rijkswegen deel A: Landelijk beeld.

Motivatief score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. De evaluatie doet uitspraken over doelrealisatie op basis van gekozen indicatoren en een beknopte dataset. Omdat de cijfers beïnvloed kunnen zijn door de COVID-19-maatregelen, is de impact van de snelheidsverlaging op verkeersveiligheid en routekeuze niet te isoleren.

3. AT Osborne, PwC en Horvat & Partners (2022). Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten.

Score effectladder: 2/3

Thema: Aanleg

In 2022 is onderzoek gedaan door **AT Osborne, PwC en Horvat & Partners** naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten.²⁵³ Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de oorzaken van (onverwachte) mee- en tegenvallers in de aanlegprojecten, de wijze waarop deze mee- en tegenvallers worden gecommuniceerd en hoe hiermee wordt omgegaan binnen de keten van het ministerie van IenW. De onderzoekers stellen dat bij aanlegprojecten altijd sprake is van onzekerheden door bijvoorbeeld onbetrouwbare areaalgegevens, bestuurlijke complexiteit en technische complexiteit. Deze onzekerheden kunnen leiden tot afwijkingen van eerder opgestelde prognoses, en daarmee mee- en tegenvallers. De verwachting is dat het aantal tegenvallers toe zal nemen, en het aantal meevallers afnemen. Dit komt doordat tekorten op projecten niet binnen het portfolio kunnen worden opgevangen en daarmee andere projecten zullen verstoren. Het onderzoek resulteert in drie algemene conclusies: (1) Er is een robuust kader om met onzekerheden om te gaan, maar dat kader is niet bij iedereen bekend en wordt niet goed toegepast. (2) Het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) proces en de uitvoering daarvan bevat een aantal elementen die de kosten opdrijven. (3) De 'gezonde tegenmacht' die kosten-baten afweging afdwingt functioneert niet goed.

Motivatief score: Niveau 2 á 3: Waarschijnlijk of verwacht (in)effectief. In de evaluatie worden verschillende invalshoeken gecombineerd om oorzaken van mee- en tegenvallers van het gevoerde beleid aan te tonen. Interviews worden afgenomen om beelden op te halen hoe wordt samengewerkt, een analyse van eerdere onderzoeken wordt uitgevoerd om oorzaken en effectieve maatregelen te identificeren, een statistische analyse wordt uitgevoerd om de structurele aard van tegenvallers voor de periode te onderzoeken en casestudies worden uitgevoerd om oorzaken van tegenvallers nader te onderzoeken (niveau 3). De relatie van mee- en tegenvallers tot doeltreffendheid van beleid is in deze studie met een verwachting onderbouwd (niveau 2).

4. Algemene Rekenkamer (2019). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2018.

Score effectladder: 3

Thema: Aanleg

De **Algemene Rekenkamer** heeft in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage over 2018 onderzoek gedaan naar het programma 130 km.²⁵⁴ Uit dit onderzoek blijkt dat het aantal 130 km/u-trajecten sterk is toegenomen in de periode 2011-2017. Bij de invoering van het beleid had de minister de ambitie dat er op minimaal een derde van de snelwegen 130 km/u gereden mag worden. In 2017 mocht inmiddels op 55% van de snelwegen 130 km/u gereden worden. Ook is onderzocht of de invoering van de hogere maximumsnelheden gepaard is gegaan met kortere reistijden. Volgens het kabinet zou een maximumsnelheid van 130 km/u de reistijd verkorten met maximaal 8%. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat deze 8% tijdswinst niet vaak wordt gerealiseerd. Voor de meerderheid van de onderzochte trajecten is sprake van een beperkte toe- of afname van de reistijd. Bij een groot aantal trajecten waarbij de maximumsnelheid is verhoogd naar 130 km/u is de reistijd alsnog toegenomen. In een reactie op het rapport (die in de eindversie van het rapport is opgenomen) laat de minister weten dat bij de besluitvorming al is gecommuniceerd dat de totale geschatte reistijdswinst eerder in de orde grootte van 1% zou liggen.

Motivatief score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. In het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer een data-analyse uitgevoerd op gegevens van Rijkswaterstaat. Aangezien er geen metingen plaatsvinden van de feitelijke reistijden van individuele verkeersdeelnemers, wordt de verwachte reistijd berekend op basis van een modelanalyse met beschikbare empirische data. Op basis van (gewogen) verwachte reistijd wordt de ontwikkeling van reistijd tussen 2010 en 2017 per traject

²⁵³ AT Osborne, PwC en Horvat & Partners (2022). Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten.

²⁵⁴ Zie: <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2019/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2018-ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/Ministerie+van+Infrastructuur+en+Waterstaat.pdf>.

berekend en wordt een conclusie getrokken over de relatie tussen de invoering van een hogere maximumsnelheid en reistijdwinst.

5. Algemene Rekenkamer (2020). Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2019.

Score effectladder: 3

Thema: Aanleg, Onderhoud & Vernieuwing

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks onderzoek naar de uitgaven van de rijksoverheid en de verantwoording die ministers daarover in de jaarverslagen afleggen. De Algemene Rekenkamer kiest ieder jaar een of enkele beleidsonderwerpen uit die nader worden onderzocht. Gekeken wordt of het gevoerde beleid de gewenste resultaten heeft opgeleverd. In het verantwoordingsonderzoek over het begrotingsjaar 2019, deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar zowel de investering in snelfietsroutes (thema Aanleg) als de omvang van uitgesteld onderhoud bij Rijkswaterstaat (thema Onderhoud en vernieuwing).

Snelfietsroutes

Het onderzoek maakt duidelijk dat de investering in snelfietsroutes bijdraagt aan de overstap van auto naar fiets, maar dat het effect wel groter had kunnen zijn.²⁵⁵ Er is namelijk, na aandringen van de provincies, gekozen voor een evenredige verdeling van het geld over de provincies. Hierdoor is er ook financieel bijgedragen aan routes waar het percentage overstappers beperkt is. Zo blijkt uit de analyse dat bij de helft van de snelfietsroutes die een bijdrage kregen het verwachte overstapperpercentage lager was dan 1%, terwijl het gemiddelde verwachte overstapperpercentage bij een eerder initiatief waarbij wél werd geselecteerd op het verwachte overstapperpercentage 1,8% bedroeg. De manier van financieren heeft nadelige consequenties gehad voor de doeltreffendheid van de investering in snelfietsroutes. Daarnaast heeft de nadruk op snelle realisatie van de snelfietsroutes negatieve gevolgen gehad voor de doelmatigheid van de uitgaven. Dit komt omdat provincies snelfietsroutes hebben voorgedragen die al in de planfase zaten of zelfs al bijna in de uitvoeringsfase, waaruit blijkt dat deze routes zonder rijksbijdrage veelal ook wel zouden zijn gerealiseerd. Wel heeft de investering bijgedragen aan de snelheid van de besluitvorming over deze snelfietsroutes. De Algemene Rekenkamer doet de aanbeveling om een methode te ontwikkelen om het werkelijke effect van een snelfietsroute op het aantal overstappers van auto naar fiets te meten, en om een evaluatie uit te laten voeren hoe de overstap van automobilisten op de fiets in de toekomst op een meer doelmatige manier kan worden bereikt.

Motivatiescore: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. De uitkomsten zijn gebaseerd op modelanalyses en kwalitatieve onderzoeksmethodes (enquêtes). Verwachtingen met betrekking tot percentage overstappers zijn gebaseerd op de mobiliteitsscan en zijn afkomstig van MOVE Mobility.²⁵⁶

Uitgesteld onderhoud

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het uitgesteld onderhoud bij Rijkswaterstaat verder is toegenomen. Het uitgesteld onderhoud bij de drie netwerken die Rijkswaterstaat beheert, waaronder het hoofdwegennet, is gestegen van € 873 mln. eind 2018 tot € 1.151 mln. eind 2019. De Algemene Rekenkamer constateert dat het volume aan uitgesteld onderhoud afgelopen jaren duidelijk harder is gestegen dan de middelen die beschikbaar zijn om dit onderhoud (alsnog) uit te voeren. Dit is een risico voor de instandhouding van de kwaliteit van de netwerken. In een reactie op het rapport (die in de eindversie van het rapport is opgenomen) erkent de minister dat de opgave voor instandhouding fors is en de kosten naar verwachting zullen toenemen.

Motivatiescore: Niet van toepassing: Conclusies hebben geen betrekking op een interventie.

²⁵⁵ Zie: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2020/05/20/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2019-ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat>.

²⁵⁶ MOVE Mobility (2018). Doorberekeningen regionale fietsprojecten met de scan.

6. Ministerie van IenW (2011). Infrastructuurmaatregelen Meer Veilig 2011-2018.

Score effectladder: 2

Thema: Aanleg

De invulling van het programma Meer Veilig-3 (2015-2018) is mede gebaseerd op de ervaringen en inzichten uit de eerdere Meer Veilig-programma's. In het rapport Infrastructuurmaatregelen Meer Veilig 2011-2018 uit 2011 beschrijft het ministerie van IenW (destijds nog IenM) de verwachte effecten van Meer Veilig-3.²⁵⁷ Op basis van expert judgment wordt per saldo verwacht dat met Meer Veilig-3 90% van de kosteneffectiviteit van Meer Veilig-2 kan worden behaald. Het verwachte effect van de maatregelen in het programma Meer Veilig-3 worden daarmee geschat op het voorkomen van 2 tot 3 doden en 14 tot 23 ernstig gewonden. Het verwachte totaaleffect van Meer Veilig-2 en Meer Veilig-3 komt hiermee op het voorkomen van 5 tot 8 doden en 35 tot 58 ernstig gewonden.

Motivatief score: Niveau 2: *Verwacht (in)effectief. Op basis van theoretische modelanalyses en het oordeel van deskundigen wordt in de evaluatie een oordeel gegeven over doeltreffendheid. Verwachtingen met betrekking tot de kosteneffectiviteit zijn eveneens gebaseerd op het oordeel van deskundigen.*

7. Rijkswaterstaat (2023). Veilig over Rijkswegen 2021.

Score effectladder: 2

Thema: Aanleg

In 2023 verscheen het rapport Veilig over Rijkswegen 2021 van Rijkswaterstaat.²⁵⁸ Hierin is onder meer gekeken naar de effecten van het programma Meer Veilig. De algemene conclusie uit dit rapport is dat de aanpassingen aan de infrastructuur die onder het programma Meer Veilig zijn genomen over het algemeen zorgen voor een sterkere verbetering van de verkeersveiligheid dan de landelijke trend. Deze conclusie is onder meer gebaseerd op een analyse uit het rapport Veilig over Rijkswegen 2019 van maatregelen die tot en met 2016 zijn gerealiseerd binnen het Programma Meer Veilig-3.²⁵⁹ De belangrijkste conclusies uit deze analyse waren: (1) Na realisatie van Meer Veilig-maatregelen is een lager slachtofferongevalsrisico te zien dan de landelijke ontwikkeling. Bij locaties met Meer Veilig-maatregelen is dus een sterkere daling van het ongevalsrisico te zien dan op alle rijkswegen. (2) Onder Meer Veilig worden verschillende typen maatregelen genomen. Alle typen maatregelen zorgen voor een sterkere afname van het risicocijfer dan de ontwikkeling op alle rijkswegen. (3) Het grootste effect is te zien bij snelheidsmaatregelen (het verlagen van snelheidslimiet op een risicovolle locatie). Deze conclusie is echter gebaseerd op een laag aantal Meer Veilig-maatregelen, waardoor toevallige omstandigheden invloed hebben op de cijfers. In het rapport Veilig over Rijkswegen 2021 is ook gekeken naar de relatie tussen de kwaliteit van de berminrichting en het ongevalsrisico. De conclusie luidt dat niet kan worden bewezen dat een goede berminrichting tot een lager risico op slachtofferongevallen op autosnelwegen en rijks-N-wegen leidt. Andere ongevalsoorzaken hebben mogelijk een grotere invloed op het risicocijfer dan een minder goed ingerichte berm. Dat neemt niet weg dat een veilige berminrichting wel degelijk belangrijk kan zijn voor de afloop van een ongeval. Een veilige inrichting van de berm werkt namelijk 'vergevingsgezind' en kan daarmee het risico op een ongeval na een verkeerde manoeuvre verkleinen. Het rapport doet geen uitspraken over de effectiviteit van maatregelen in het kader van de Aanpak veiligheid N-wegen in beheer van het Rijk (vanaf 2020). Daarover was nog geen informatie beschikbaar, aangezien de realisatie van maatregelen pas vanaf 2022 is gestart.

Motivatief score: Niveau 2: *Verwacht (in)effectief. Uitspraken over doeltreffendheid worden gedaan op basis van onderzoeken van eerdere (vergelijkbare) interventies.*

²⁵⁷ Zie: https://open.rijkswaterstaat.nl/publish/pages/7944/22-infrastructuurmaatregelen_meer_veilig_2011-2018.pdf.

²⁵⁸ Rijkswaterstaat (2023). Veilig over Rijkswegen 2021.

²⁵⁹ Rijkswaterstaat (2020). Veilig over Rijkswegen 2019.

8. Berenschot (2020). Procesevaluatie Investeringsimpuls verkeersveiligheid tranche 1.

Score effectladder: 2

Thema: Aanleg

De Investeringsimpuls Verkeersveiligheid heeft als doel om de verkeersveiligheid op het onderliggend wegennet (in beheer van de medeoverheden) te verbeteren.²⁶⁰ De impuls bestaat uit twee tranches waarvoor over de periode 2020-2030 € 500 mln. beschikbaar is gesteld voor het bevorderen van verkeersveiligheid. Hiervan is € 50 mln. bestemd voor vernieuwende maatregelen gericht op fietsveiligheid. Daarmee is € 450 mln. beschikbaar voor de cofinanciering van bewezen effectieve infrastructurele verkeersveiligheidsmaatregelen op het onderliggende wegennetwerk.

De eerste tranche van de investeringsimpuls is door Berenschot in 2021 geëvalueerd.²⁶¹ Het betrof een procesevaluatie. Berenschot concludeert dat het ministerie van IenW onder grote tijdsdruk een regeling tot stand heeft gebracht, waarbij in het proces zowel intern bij het ministerie als extern een aantal dingen goed zijn gegaan en een aantal andere dingen niet goed zijn gegaan. Allereerst is er volgens Berenschot veel gebruik gemaakt van de regeling en worden er projecten gerealiseerd die bijdragen aan de verkeersveiligheid. Veel betrokken medeoverheden hebben waardering uitgesproken voor de mogelijkheden die er waren voor de inspraak, en ze denken graag opnieuw mee aan de regeling voor de tweede tranche. Wel hadden ze graag meer terugkoppeling ontvangen over de uiteindelijke besluitvorming. Nu waren medeoverheden beperkt op de hoogte van de belangrijkste besluitvorming. Verder concludeert Berenschot dat het ministerie van IenW de meeste partijen goed heeft geïnformeerd, hoewel de regeling en het aanvraagformulier laat openbaar werden gemaakt en sommige medeoverheden behoefte hadden aan terugkoppeling over de voortgang van de beoordelingen. Voor de volgende tranche geven gesprekspartners aan een aantal veranderingen door te willen voeren, waaronder het nemen van meer tijd.²⁶²

Motivatief score: Niveau 2: Verwacht (in)effectief. De evaluatie is onderbouwd door kwalitatief onderzoek, namelijk externe interviews met medeoverheden en interne interviews met medewerkers van het ministerie van IenW en deskresearch.

9. SWOV (2022). Verkeersveiligheidseffecten van '1e-tranchemaatregelen'.

Score effectladder: 2

Thema: Aanleg, Verkeersveiligheid

De Investeringsimpuls Verkeersveiligheid heeft als doel om de verkeersveiligheid op het onderliggend wegennet te verbeteren. De impuls bestaat uit twee tranches waarvoor over de periode 2020-2030 € 500 mln. beschikbaar is gesteld voor het bevorderen van verkeersveiligheid. In de eerste tranche is in 2020 een rijksbijdrage van € 165 mln. in de vorm van cofinanciering (maximaal 50%) beschikbaar gesteld voor verkeersveiligheidsmaatregelen, zoals de aanleg en het verbreden van fietspaden, veilige voetgangersoversteekplaatsen en aanleg van kruipuntplateaus. Decentrale overheden konden uit een veertigtal bewezen effectieve verkeersveiligheidsmaatregelen kiezen om in aanmerking te komen voor de cofinanciering.

SWOV schat in dat de 1e-tranchemaatregelen gezamenlijk over een periode van 30 jaar tot 1.072 vermeden verkeersslachtoffers leiden. Dit betreffen 731 vermeden matig ernstig gewonde slachtoffers (MAIS2), 333 vermeden ernstig gewonde slachtoffers (MAIS3+) en 26 vermeden dodelijke slachtoffers. Gebaseerd op toegekende subsidiebedragen, zijn de totale maatregelenkosten geschat op circa € 330 mln. (uitgaande van de benutte 50% cofinanciering). De geschatte kostenbesparing (gebaseerd op maatschappelijke kosten van verkeersslachtoffers over een werkzame periode van 30 jaar) zijn totaal circa € 897 mln. Hiermee wordt een netto kostenbesparing gerealiseerd van € 568 mln., met een netto contante (verdisconteerde) waarde van € 275 mln.

De 1e-tranchemaatregelen zijn hiermee doeltreffend; het onderliggend wegennet wordt op basis van bewezen effectieve maatregelen veiliger gemaakt en leidt tot een geschatte 1.072 vermeden slachtoffers. SWOV concludeert daarnaast dat de maatregelen kosteneffectief zijn; de bespaarde kosten vanwege de vermeden verkeersslachtoffers zijn (ruim) hoger dan de kosten van de maatregelen. Hiermee zijn de 1e-tranchemaatregelen doelmatig.

²⁶⁰ Onder medeoverheden wordt hier verstaan: provincies, gemeenten en waterschappen.

²⁶¹ Zie: <https://investeringsimpulssp.nl/wp-content/uploads/2021/11/2021-04-08-Eindrapport-procesevaluatie-Investeringsimpuls-verkeersveiligheid.pdf>.

²⁶² Tweede tranche is reeds geëvalueerd. Goudappel (2024). Evaluatie regeling stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2022-2023.

Motivatiescore: Score 2: *Verwacht (in)effectief*: In de effectschatting is het aantal vermeden verkeersslachtoffers per type maatregel ingeschat op basis van (onderbouwde) schattingen van de maatregel-specifieke penetratiegraad, slachtoffergroep en effectiviteit. De effectschatting kent verschillende onzekerheden en is gebaseerd op verschillende aannames en schattingen.

10. Improven (2021). Doorlichting Rijkswaterstaat.

Score effectladder: 2

Thema: Aanleg, Onderhoud & Vernieuwing, Netwerk

Dit onderzoek betreft een doorlichting van Rijkswaterstaat als agentschap. Het is een onderzoek uit december 2021 en kijkt naar de periode 2016-2020.²⁶³ De focus van de doorlichting ligt op governance en doelmatigheid. Improven heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheidsontwikkeling, de opzet en werking van de governance en de bekostiging en het financieel beheer bij Rijkswaterstaat. Er zijn geen uitspraken gedaan over de doeltreffendheid van Rijkswaterstaat.

De algemene conclusie uit de doorlichting is dat niet kan worden aangetoond dat Rijkswaterstaat sinds 2016 doelmatiger is gaan werken, omdat er te weinig informatie beschikbaar is waarmee een beeld van de meerjarige ontwikkeling van doelmatigheid kan worden verkregen. Het onderzoek biedt ook geen inzicht in de doelmatigheid van de jaarlijkse uitgaven door Rijkswaterstaat voor Aanleg (realisatie, planvorming, DBFM) en onderhoud en vernieuwing.

De doorlichting doet wel uitspraken over de interne sturing bij Rijkswaterstaat. Wat projectsturing bij Aanleg betreft is het beeld (relatief) positief. Het afsprakenkader en de roldefinitie wordt als meer helder ervaren dan bij Onderhoud en Vernieuwing. Het proces van het MIRT biedt daarbij een duidelijk proces, waar het ministerie zeer vertrouwd mee is. Ook projecten die niet de MIRT-systematiek volgen verlopen over het algemeen gestructureerd, doordat ook andere kaders, zoals het Governancemodel Grote Projecten en het Beheersmodel Grote Projecten, goed bekend zijn en worden toegepast. Prestatiesturing bij onderhoud en projectsturing bij vernieuwing functioneren daarentegen onvoldoende. Het ontbreekt aan een integrale afweging op het assetmanagement, doordat er afzonderlijke sturingslijnen zijn voor aanleg, onderhoud en vernieuwing. Het sturingsraamwerk voor de integrale aansturing van Rijkswaterstaat (aanleg, onderhoud en vernieuwing) dient volgens de onderzoekers te worden aangepast.

Improven concludeert verder dat het sturingsraamwerk voor de aansturing van Rijkswaterstaat door het ministerie van IenW aanpassing behoeft. Volgens Improven is de aandacht voor doelmatigheid in de werking van het sturingsmodel van eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer ondergesneeuwd en speelt het daardoor vrijwel geen rol.

Over de invulling van beleidsondersteuning en -advisering (BOA) door Rijkswaterstaat in opdracht van het ministerie van IenW oordeelt Improven tot slot positief.

Motivatiescore: Niveau 2: *Verwacht (in)effectief*. De evaluatie is gebaseerd op kwalitatief onderzoek, namelijk: interviews met betrokkenen van het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat en deskresearch.

11. Ministerie van Financiën (2016). Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017.

Score effectladder: 1

Thema: Aanleg

In 2016 verscheen de Voortgangsrapportage DBFM(O)²⁶⁴ 2016/2017 van het **ministerie van Financiën**.²⁶⁵ Dit rapport gaat in op de voortgang en ontwikkelingen op het gebied van DBFM(O)-beleid en DBFM(O)-contracten in de jaren 2014-2016 en blikt vooruit op de jaren 2017-2018. Het rapport beschrijft rijksbreed DBFM(O)-projecten en heeft daarmee een bredere scope dan alleen DBFM(O)-projecten van Rijkswaterstaat bij rijkswegen. In het rapport wordt gesteld dat de uitvoering van het DBFM(O)-

²⁶³ Improven (2021). Doorlichting Rijkswaterstaat.

²⁶⁴ Bij DBFM(O) worden de onderdelen van een bouwproject (Design, Build, Finance, Maintain en eventueel Operate) integraal overgedragen van de publieke opdrachtgever aan één private opdrachtnemer, veelal een consortium van meerdere private partijen.

²⁶⁵ Ministerie van Financiën. Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-Saa7d927-35d7-4109-b4ab-56e1cd861ad8/pdf>.

programma in de droge infrastructuur, waaronder bij rijkswegen, in volle gang is. Het rapport bevat geen (tussentijdse) conclusies over de doelmatigheid en doeltreffendheid van DBFM-projecten bij rijkswegen.

Motivatief score: Niveau 1: Mogelijk (in)effectief. De evaluatie bevat een beschrijving van het doel, de aanpak en de randvoorwaarden van de ambitie (interventies).

12. Erasmus Universiteit Rotterdam (2020). Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS.

Score effectladder: 4

Thema: Aanleg

Een onderzoek uitgevoerd door Erasmus Universiteit Rotterdam uit 2020 gaat in op de lessen van vijftien jaar DBFM-projecten bij Rijkswaterstaat.²⁶⁶ De inzichten zijn gebaseerd op feitelijke informatie over RWS-projecten met en zonder DBFM-contracten, beschikbare evaluaties van DBFM-projecten, interviews met verschillende betrokkenen bij DBFM-projecten en een survey onder vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat en betrokken bedrijven. Het onderzoek resulteert in de volgende bevindingen: (1) DBFM-projecten presteren beter dan andere projecten voor wat betreft oplevering van de bouw en beschikbaarheid, doordat het financierings- en beschikbaarheidsmechanisme met name op tijd stuurt en daarmee een hoge tijdsdruk genereert. (2) Respondenten uit een survey schatten de kosten-batenverhouding van DBFM-projecten enigszins ongunstiger in dan van Design & Construct contracten (D&C). (3) DBFM-projecten leiden tot een hoge mate van beschikbaarheid van de infrastructuur. (4) Een DBFM-contract leidt volgens interviewpartners tot een betere kwaliteit in zowel de bouw als het onderhoud in vergelijking met D&C-contracten (uit de survey komt dit verschil niet naar voren). (5) DBFM-projecten kenmerken zich door meer innovaties dan D&C-projecten. (6) Er is geen consensus over de flexibiliteit van DBFM-contracten, dit is afhankelijk van hoe partijen met het contract omgaan. (7) Het risicoprofiel van DBFM-projecten is hoog door de risicotransfer naar de private opdrachtnemer, de lange duur van contracten, de omvang en de complexiteit van betrokken projecten. (8) De opvattingen over de kwaliteit van de samenwerking bij DBFM-contracten lopen uiteen, maar de samenwerking, vaardigheden en expertise zijn wel verbeterd door de tijd heen. (9) De private financiering zorgt voor een sterke prikkel om op tijd te leveren. Hierbij spelen banken en investeerders een belangrijke rol.

Het rapport bevat ook reflecties op de DBFM-praktijk. Met name op de aspecten tijd, beschikbaarheid, beperkte meerwerkkosten, kwaliteit, optimalisaties en procesinnovaties en levenscyclus zijn volgens het rapport de prestaties van DBFM-contracten over het algemeen beter dan andere contracten. De financiële performance voor investeerders, banken en andere financiers is betrouwbaar en de DBFM-praktijk biedt de overheid stabiliteit en voorspelbaarheid bij lange termijn bestedingen. Door het ontwerp van het DBFM-contract is er sprake van de lifecycle-benadering, waardoor er in het ontwerp en realisatie meer aandacht is voor de onderhoudscomponent. Het rapport legt ook een aantal uitdagingen bij DBFM-contracten bloot. De sterke nadruk op tijdige oplevering, en de forse bedragen die aan beschikbaarheid verbonden zijn, kunnen leiden tot een trade-off tussen enerzijds tijd en anderzijds kwaliteit, innovatie, duurzaamheid en werkdruk. Andere uitdagingen hebben te maken met een niet optimale risicoverdeling en de gevoeligheid voor de economische conjunctuur. Verder heeft de lange duur van contracten gevolgen voor de continuïteit binnen het project en de integraliteit van het projectmanagement, en staat deze lange duur van contracten op gespannen voet met de behoefte aan de opdrachtgever om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Laatste uitdagingen zitten in de te hoge transactiekosten doordat er veel aan de voorkant geregeld moet worden, en de projectomvang en het daaruit voortvloeiende hoge risicoprofiel. Hierbij moet gezegd worden dat de meeste van deze uitdagingen, niet uitsluitend bij DBFM-contracten aanwezig zijn, maar door de grootte, de lange duur en de financieringswijze van deze projecten de problemen wel meer aanwezig zijn dan bij andere contractvormen.

Het rapport formuleert tien lessen voor de toekomst van DBFM. Om te beginnen dat (1) er sprake moet zijn van een selectievere toepassing van DBFM-contracten, (2) afwegingen gemaakt moeten worden met betrekking tot de omvang van DBFM-projecten en (3) aanbestedingstrajecten moeten verder geoptimaliseerd worden door het versterken van de kritischere beoordeling van aanbiedingen, het vergroten van de ruimte voor kwaliteit en innovatie en het benutten van de lifecycle-component van DBFM-contracten voor het realiseren van duurzaamheid en circulaire economie. Daarnaast moet er (4) meer continuïteit zijn in het management van DBFM-projecten, (5) een betere balans komen in de sturing op de verschillende

²⁶⁶ Erasmus Universiteit Rotterdam (2020). Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS, eindrapport.

waarden als tijd, kwaliteit en innovatie, (6) gestreefd worden naar een verdere verbetering van de risicoverdeling en (7) de *Special Purpose Company* (SPC) in het management van DBFM-projecten een meer proactieve rol krijgen. De laatste drie lessen benadrukken het belang van (8) samenwerking en kwaliteit van relaties, (9) het zorgdragen voor het behoud van expertise en capaciteit bij de betrokken partijen, en (10) het zoeken naar vergroting in de flexibiliteit binnen DBFM-contracten.

Motivatie score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. In de evaluatie worden uitspraken over doeltreffendheid gebaseerd op basis van verschillende (gecombineerde) methoden. Ten eerste is een meta-evaluatie uitgevoerd van reeds beschikbare evaluaties ten aanzien van projecten. Ten tweede zijn interviews met opdrachtgevers, opdrachtnemers en vertegenwoordigers van financiële instellingen afgenomen. Ten derde werd een survey uitgezet onder vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat en betrokken bedrijven. Ten slotte werd een analyse uitgevoerd van feitelijke informatie over de (financiële) prestaties van RWS-projecten met DBFM-contracten.

13. Algemene Rekenkamer (2021). [Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2020.](#)

Score effectladder: Niet van toepassing

Thema: Onderhoud & Vernieuwing

De Algemene Rekenkamer benoemt dat het al diverse keren aandacht heeft gevraagd voor het belang van instandhouding van de netwerken die Rijkswaterstaat beheert en verwijst hierbij onder meer naar een onderzoek uit 2014 naar instandhouding van het hoofdwegennet.²⁶⁷ In het onderzoek uit 2014 kwam naar voren 'dat de noodzakelijke kosten voor de instandhouding van het hoofdwegennet nog onvoldoende zichtbaar zijn in de besluitvorming over de inzet van geld uit het Infrastructuurfonds. Hierdoor zijn risico's ontstaan voor de kwaliteit van het hoofdwegennet, die het gevolg zijn van uitstel van onderhoud, renovatie of vervanging van voorzieningen. Ook zijn er risico's ontstaan voor de doelmatigheid van de instandhouding, die duurder wordt naarmate langer wordt gewacht met onderhoud c.q. renovatie/vervanging.'²⁶⁸

Mede naar aanleiding van de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer heeft de minister van IenW de meerjarenramingen voor instandhouding extern laten toetsen. Daarin is ook gekeken naar het hoofdwegennet. De toets bevestigt dat er voor instandhouding van de netwerken een forse opgave ligt.²⁶⁹ De budgetbehoefte bij Rijkswaterstaat voor instandhouding van de drie RWS-netwerken is in de periode 2022-2035 gemiddeld € 1 mld. per jaar hoger dan het beschikbare budget. Dit is exclusief de inloop van het uitgesteld onderhoud. Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de minister voor de korte termijn – de periode tot en met 2023 – extra middelen voor beheer en onderhoud vrijgemaakt en naar voren gehaald.

Motivatie score: Niet van toepassing: Conclusies hebben geen betrekking op een interventie.

14. Algemene Rekenkamer (2023). [Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022.](#)

Score effectladder: Niet van toepassing

Thema: Onderhoud & Vernieuwing

In 2022 stipt de Algemene Rekenkamer kort aan dat er met mobiliteitsbeleid veel belastinggeld is gemoeid: het Mobiliteitsfonds heeft een omvang van € 133 mld. voor de periode 2022-2036.²⁷⁰ In de afgelopen jaren waren er desondanks regelmatig tekorten en was er sprake van achterstallig onderhoud en duurdere nieuwe projecten. Scherp kijken naar alternatieven voor méér infrastructuur is dan ook hard nodig, aldus de Algemene Rekenkamer.

Motivatie score: Niet van toepassing: Conclusies hebben geen betrekking op een interventie.

²⁶⁷ Ministerie van IenW (2021). Verantwoordingsonderzoek 2020.

²⁶⁸ Algemene Rekenkamer (2014). Instandhouding hoofdwegennet. Bijlage bij kamerstuk 34 000 A, nr. 8. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015. Den Haag: Sdu.

²⁶⁹ IenW (2020). Brief van de minister van IenW. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300 A, nr. 94. Den Haag: Sdu. IenW (2020). Brief van de minister van IenW. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 A, nr. 46. Den Haag: Sdu; Horvat & Partners (2020). Validatie budgetbehoefte instandhouding; PwC en Rebel Group (2020). Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur Eindrapportage Deel: Rijkswaterstaat.

²⁷⁰ Ministerie van IenW (2023). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022.

15. Algemene Rekenkamer (2024). [Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023](#).

Score effectladder: 3

Thema: Onderhoud en vernieuwing

De **Algemene Rekenkamer** heeft in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage over 2023 wederom onderzoek gedaan naar de instandhouding van de infrastructuur, waaronder het hoofdwegennet. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister van IenW scherpe keuzes moet maken met een beperkt budget om Nederland bereikbaar te houden. Er is veel uitgesteld onderhoud aan bruggen, tunnels en viaducten. Door de veroudering van de infrastructuur zijn de beschikbaarheid van het wegennet en de doorstroming van het verkeer in het geding. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister onvoldoende inzicht heeft in deze beperkingen op het hoofdwegennet. De informatie waar de minister over beschikt om tot een goed beeld te komen van de instandhoudingsopgave is niet volledig, omdat Rijkswaterstaat de minister enkel incidenteel informeert over beperkingen. Als gevolg daarvan kan de minister minder goed besluiten hoe hij het beschikbare geld efficiënt kan inzetten. De minister stuurt op dit moment vooral op (het voorkomen van) hinder, maar weet onvoldoende van de ontwikkeling en de oorzaken van de beperkingen die te maken hebben met het instandhouden van de infrastructuur. De Algemene Rekenkamer stelt dat de opgave die er ligt om de infrastructuur in Nederland op peil te houden, komende jaren alleen nog maar omvangrijker zal worden. De noodzaak voor de minister om inzicht te hebben in de gevolgen van de instandhoudingsopgave is groot en zal volgens de Algemene Rekenkamer alleen maar toenemen.

Motivatief score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies worden onderbouwd door financiële gegevens en in beperkte mate een deskresearch. Trends in financiële data (oplopende tekorten) geven een feitelijke indicatie van de (in)effectiviteit van gevoerd beleid.

16. Rijkswaterstaat (2022). [Effecten van benutting in Nederland](#).

Score effectladder: 3

Thema: Verkeersmanagement

In de periode 2016-2022 gaat het om een bijdrage aan agentschap RWS voor Verkeersmanagement. In 2022 heeft Rijkswaterstaat een presentatie gegeven in het kader van *Effecten van benutting in Nederland*. Deze presentatie geeft een overzicht van 270 eerdere evaluaties op het gebied van Verkeersmanagement. Zo wordt bijvoorbeeld een overzicht gegeven van 16 maatregelen/maatregelpakket zoals over verkeerssignalering, snelheidsmaatregel, spitsstrook, inhaalverbod vrachtverkeer, routeinformatie, verkeerslichtenregeling en mobiliteitsmanagement. Elke maatregel/maatregelpakket bevat informatie over welke periode informatie beschikbaar is, om hoeveel onderzoeken het gaat en of het onderzoek een meting, een gedragsonderzoek of een schatting is. Ook wordt inzicht gegeven in het doorstromingseffect van de maatregel of het maatregelpakket. In de presentatie wordt niet gerefereerd naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel of het maatregelpakket. Lastig is dat er geen toelichting wordt gegeven over waarom wordt gerapporteerd over deze specifieke 16 maatregelen/maatregelpakket.²⁷¹

Motivatief score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. De meeste maatregelenpakketten (praktijkevaluaties) die in dit onderzoek worden beschreven bevatten metingen (metingen met en zonder maatregel, voor- en nasituatie, controle locaties, meting van intensiteit, snelheid, reistijd, afgeleide berekeningen, et cetera) en gedrags- en/of opinieonderzoeken (enquêtes onder weggebruikers).

17. Het ministerie van IenW (2018). [Programma Beter Benutten Vervolg](#).

Score effectladder: 3

Thema: Netwerk, Slimme mobiliteit

In het programma Beter Benutten werken Rijk, regio en bedrijfsleven samen om de bereikbaarheid in de drukste regio's over weg, water en spoor te verbeteren. Het programma is een mix van maatregelen bedoeld om de filedruk te verminderen en de bereikbaarheid op de Nederlandse wegen te verbeteren.²⁷² Specifiek was het doel om de reistijd te verkorten met 10% in de

²⁷¹ Rijkswaterstaat (2022). Effecten van benutting in Nederland.

²⁷² Move mobility (2017). Monitoring & Evaluatie van het Beter Benutten Programma.

drukste gebieden.²⁷³

Het eindresultaat van het eerste programma Beter Benutten (2011-2014) was een vermindering van dagelijks gemiddeld 48.000 voertuigen op de weg in de spits. In het Vervolgprogramma was er sprake van 461 maatregelen, wat volgens onderzoek resulteerde in 13% minder reistijd in de drukste gebieden en 80.000 voertuigen per dag minder in de spits. Met een doel van 10% reistijdverbetering in de drukste gebieden, heeft het programma haar doelstelling ruimschoots gehaald. Daarnaast zijn er blijvende resultaten zichtbaar op het gebied van publiek-publieke en publiek-private samenwerking, wordt er goed gemonitord en geëvalueerd hoe Beter Benutten uitpakt, en zijn er veel kansen om de Beter Benutten werkwijze voort te zetten.²⁷⁴

Motivatie score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Het effect van interventies op voertuigvermindering is na afloop onder andere gemeten aan de hand van tellingen en enquêtes. De vertaling naar het percentage reistijdverbetering is gedaan met de Mobiliteitsscan, een theoretisch model gebaseerd op empirische data van weggebruikers.

18. AEF (2018). Evaluatie gestandaardiseerde tunneluitrusting.

Score effectladder: 2

Thema: Netwerk

Per 1 juli 2013 moet in alle Rijkstunnels een lijst aan tunneltechnische voorzieningen worden toegepast. De gestandaardiseerde uitrusting zorgt ervoor dat in nieuwgebouwde tunnels in Rijksbeheer dezelfde voorzieningen ingebouwd zijn. Hiermee kunnen verkeerscentrales en hulpdiensten verschillende tunnels op een vergelijkbare wijze behandelen, wat kan bijdragen aan veiligheidsprocessen. Een verdere uniformering van bedieningsprocessen – ook in bestaande tunnels – kan helpen om het veiligheidsvoordeel volledig te behalen.

De gestandaardiseerde uitrusting is werkbaar. Stakeholders gaven aan dat het rust en duidelijkheid heeft gebracht en heeft bijgedragen aan verbetering van de (bestuurlijke) samenwerking rond de veiligheid in tunnels. Ook zijn stakeholders overwegend positief over het feit dat een gestandaardiseerde uitrusting als verplichting is opgenomen. AEF formuleert aandachtspunten, onder andere op de uitwerking van uitvoeringseisen in de regeling. Deze is op een aantal vlakken te gedetailleerd of mist functionele eisen, waardoor onduidelijk is welk doel met een specifieke voorziening wordt toegepast. Daarnaast leidt het limitatieve karakter (er mag alleen van worden afgeweken als een tunnel niet voldoet aan de veiligheidsnorm) volgens stakeholders tot situaties waarin voorzieningen worden ingebouwd die niet noodzakelijk zijn, of die niet worden ingebouwd omdat de regeling dat niet toelaat. In de evaluatie is geen specifieke informatie over de doelmatigheid van het instrument opgenomen.

Motivatie score: Niveau 2: Verwacht (in)effectief. Conclusies zijn onderbouwd op basis van casestudies en groepsgesprekken. Er zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar die relateren aan verkeersveiligheid.

19. Rijkswaterstaat (2020). Evaluatie Vluchtconcepten Rijkstunnels.

Score effectladder: 3

Thema: Netwerk

Per 1 juli 2013 moet in alle Rijkstunnels een lijst aan tunneltechnische voorzieningen worden toegepast. Vier vluchtconcepten zijn in deze gestandaardiseerde uitrusting opgenomen.

Rijkswaterstaat concludeert in hun evaluatieonderzoek van 2020 dat de vier vluchtconcepten in praktijk goed functioneren. Uit het onderzoek blijkt dat personen die bij calamiteiten in een wegtunnelbuis stranden meestal de vluchtdeuren weten te vinden. Ook blijkt uit de documentatie dat de vluchtenden, nadat zij de vluchtroute hebben betreden, de verzamelplaats bereiken. Ook het evacuatiebericht blijkt meestal duidelijk te zijn. Elk van de vluchtconcepten stelt de tunnelgebruikers dan ook in de meeste gevallen in staat zichzelf in veiligheid te brengen. Aandachtspunt is de relatieve gevoeligheid voor het falen van de zelfsluitendheid van twee van de vluchtconcepten. Daarnaast bleek voor alle vier de vluchtconcepten dat het testen van

²⁷³ Ministerie van IenW (2018). Programma Beter Benutten Gevolg. Eindrapportage.

²⁷⁴ Ministerie van IenW (2018). Programma Beter Benutten Gevolg. Eindrapportage.

de openingskracht van de vluchtdeuren erg arbeidsintensief is en dat testen niet altijd volgens onderhoudsregime werden uitgevoerd. In de evaluatie is geen specifieke informatie over de doelmatigheid van het instrument opgenomen.

Motivatie score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies zijn onderbouwd op basis van documentenstudie en praktijkervaringen met de vluchtconcepten in oefeningen en incidenten. In het onderzoek is gebruikt gemaakt van een onderzoekskader, waarbij aan voorwaarden moest worden voldaan (bijvoorbeeld voldoende casussen en geen voorkennis bij oefeningen) voordat conclusies werden getrokken.

20. AEF (2023). Stabiel in bewogen jaren. [Wettelijke evaluatie NIWO 2018-2022](#).

Score effectladder: 3

Thema: Netwerk

De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) heeft als doel de eerlijke concurrentie in de (inter)nationale wegtransportsector te bevorderen, waardoor deze sector maatschappelijk verantwoord kan opereren. Voor de perioden 2013-2017 en 2018-2022 zijn evaluaties uitgevoerd.

De evaluatie van 2022 richtte zich op in hoeverre de organisatie toekomstbestendig is. De conclusie uit die evaluatie is dat de NIWO een professioneel ingerichte uitvoeringsorganisatie is. De kwaliteit van dienstverlening is volgens het onderzoek hoog en via samenwerking met ketenpartners krijgt het vergunningsstelsel meerwaarde. De NIWO voerde haar taken tussen 2018 en 2022 doelmatig uit. Het vergunningsstelsel staat op een paar punten onder druk. Het vergunningsstelsel is van grote meerwaarde, maar het is volgens het onderzoek van belang dat de NIWO intensief betrokken blijft in de samenwerkingen met de ILT, de politie en het OM. Hierdoor zal onderlinge uitwisseling van signalen een meer structureel karakter krijgen. Tot slot werd opgemerkt dat de kans reëel is dat er de komende periode veel nieuwe wet- en regelgeving op het internationale niveau zal worden geïnitieerd. Denk hierbij met name aan EU-wetgeving die van invloed is op het functioneren van de NIWO.²⁷⁵

Motivatie score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies zijn grotendeels cijfermatig onderbouwd, bijvoorbeeld op basis van cijfermatige ontwikkeling van productie, kosten, tarieven, aantal klachten en afhandeltijden. Dergelijke ontwikkelingen worden in interviews geduid en geven een indicatie van een causaal verband.

21. AEF (2018). [Wettelijke evaluatie NIWO 2018. Bijdragen aan kwaliteit in transport](#).

Score effectladder: 3

Thema: Netwerk

Het oordeel in 2018 betrof dat de NIWO haar wettelijke taken doeltreffend uitvoert en dat de organisatie voortdurend werkt aan het verbeteren van de dienstverlening.²⁷⁶ De doelmatigheid van de NIWO heeft zich volgens het onderzoek in de jaren 2013-2017 positief ontwikkeld. De financiële positie van de NIWO is op orde en het resultaat is relatief goed te voorspellen. De doelmatigheid van de NIWO is tijdens de evaluatieperiode toegenomen. De NIWO heeft de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd. Er is meer dienstverlening geleverd tegen relatief stabiele kosten en ongewijzigde tarieven voor de klanten.

Motivatie score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies zijn grotendeels cijfermatig onderbouwd, bijvoorbeeld op basis van cijfermatige ontwikkeling van productie, kosten, tarieven, aantal klachten en afhandeltijden. Dergelijke ontwikkelingen worden in interviews geduid en geven een indicatie van een causaal verband.

²⁷⁵ AEF (2023). Stabiel in bewogen jaren. Wettelijke evaluatie NIWO 2018-2022.

²⁷⁶ AEF (2018). Wettelijke evaluatie NIWO 2018. Bijdragen aan kwaliteit in transport.

22. Arcadis (2022). Evaluatie wijziging artikel 61a RVV 1990.

Score effectladder: 2

Thema: Verkeersveiligheid

In 2019 is een beleidswijziging doorgevoerd waardoor het voor iedereen die een voertuig bestuurt verboden is om tijdens het rijden een mobiel elektronisch apparaat vast te houden dat gebruikt kan worden voor communicatie of informatieverwerking. Het verbod is hiermee uitgebreid naar bestuurders van alle voertuigen (dus inclusief fietsers en bestuurders van een gehandicaptenvoertuig zonder motor).

In 2022 is deze beleidswijziging geëvalueerd door Arcadis. Uit het onderzoek blijkt dat bijna een derde van de verkeersdeelnemers aangeeft dat ze hun gedrag de afgelopen twee jaar hebben veranderd. De wijziging heeft een positief effect gehad op de verkeersveiligheid doordat een op de tien weggebruikers aangeeft minder gebruik te maken van mobiele elektronische apparaten tijdens het rijden als gevolg van de wetswijziging. Nog ongeveer een derde van de automobilisten en fietsers verrichten handelingen met hun smartphone die niet zijn toegestaan volgens artikel 61a RVV 1990. Andere aandachtspunten voor de verkeersveiligheid zijn een toenemend gebruik van houders en *in-car* systemen en zelfoverschatting bij jongeren. Ook is een kwart van de weggebruikers niet op de hoogte van de beleidswijziging. Ook geven weggebruikers aan weinig te merken van de handhaving van het artikel. De wetswijziging is beoordeeld als in voldoende mate handhaafbaar. Naar verwachting is het artikel voor de komende jaren toekomstbestendig.²⁷⁷ In de evaluatie is geen specifieke informatie over de doelmatigheid van het instrument opgenomen.

Motivatief score: Niveau 2: Verwacht (in)effectief. Conclusies zijn kwalitatief onderbouwd op basis van een uitgezette enquête. De enquêteresultaten zijn van context voorzien door deskresearch en expert judgment.

23. Rijkswaterstaat (2019). Mogelijkheden verbetering campagne fietsverlichting. Evaluatie op basis van monitoringsonderzoek en literatuur.

Score effectladder: 2/3

Thema: Verkeersveiligheid

Samen met maatschappelijke partners worden meerdere campagnes uitgevoerd met als doel om risicogedrag tegen te gaan. Het gaat om vijf campagnethema's: fietsverlichting (AAN in het donker en Ik val op), afleiding voor automobilisten en fietsers (MONO en MONO zakelijke doelgroep), alcohol (BOB), lachgas (Rij Ballonvrij) en snelheid (Check wat vaker je snelheid). Van de campagnes 'Aan in het donker' en 'Check wat vaker je snelheid' zijn geen evaluaties beschikbaar. In de evaluaties wordt niet gerefereerd naar de doelmatigheid van de campagnes.

Campagne 'Ik val op'. Met deze campagne wordt aandacht gegeven aan de positieve impact van goede verlichting. Sinds eind 2010 is overgeschakeld naar een campagne die wordt georganiseerd door VVN, Fietsersbond, TeamAlert, ANWB, BOVAG, Politie, RAI Vereniging en de Regionale Organen Verkeersveiligheid waarbij het ministerie van IenW een faciliterende rol speelt. Over de periode 2010-2018 is een evaluatie beschikbaar. Het onderzoek uit 2019 geeft inzicht in de effecten. Zo blijft de lichtvoering (66% van de fietsers voert voor- en achterlicht) stabiel. Dit betekent dat nog steeds een derde deel van de fietsers niet adequaat licht voert bij schemer en bij duisternis. Het onderzoek stelt dat de campagne dus vooral heeft geleid tot het beklijven van het aanvankelijke effect en niet tot een overtuigende toename van lichtvoering.²⁷⁸

Motivatief score: Niveau 2/3: Verwacht of waarschijnlijk (in)effectief. Hoewel conclusies zijn gebaseerd op straatmetingen (inclusief nulmetingen en eindmetingen met betrekking tot de campagneperiode), is onvoldoende plausibel gemaakt dat deze trendontwikkelingen causaal gerelateerd zijn met de interventie. De evaluatie is aangevuld met een kwalitatief onderzoek (enquête) naar ervaringen van campagnepartners over de campagne.

²⁷⁷ Arcadis (2022). Evaluatie wijziging artikel 61a RVV 1990.

²⁷⁸ Rijkswaterstaat (2019). Mogelijkheden verbetering campagne fietsverlichting. Evaluatie op basis van monitoringsonderzoek en literatuur.

24. DVJ Insights (2020,2022). [Rapportage campagne-effectenonderzoek 'MONO Automobilisten en Fietzers' 2020 \(maart 2022, oktober 2022\)](#).

Score effectladder: 4

Thema: Verkeersveiligheid

MONO campagne. Het doel van de MONO-campagne is het terugdringen van het aantal verkeersdoden en gewonden veroorzaakt door het gebruik van social media in het verkeer. De campagne versterkt de sociale norm van het niet lezen of sturen van berichten tijdens het rijden.²⁷⁹ Er zijn twee typen MONO-campagnes, namelijk de campagne 'MONO Automobilisten en Fietzers' en de campagne 'MONO Zakelijke doelgroep'. DVJ Insights heeft voor beide campagnes effectonderzoeken uitgevoerd.

Voor de campagne Automobilisten en Fietzers geldt dat er driemaal een onderzoek heeft plaatsgevonden, namelijk in 2020 en tweemaal in 2022. Uit de effectonderzoeken blijkt dat automobilisten en fietsers het na de campagne belangrijk vinden dat je MONO deelneemt aan het verkeer. Ze voelen zich ook meer verantwoordelijk om zelf MONO deel te nemen, om de veiligheid van zichzelf en anderen te waarborgen. De houding en intentie is hoog maar dit staat niet gelijk aan het daadwerkelijke gedrag.²⁸⁰

Motivatief score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. De conclusies over het behalen van de beoogde campagnedoelstellingen zijn met behulp van voor- en nametingen (in onafhankelijke steekproeven) onderzocht. Hierbij is de data gewogen op de kenmerken geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en Nielsen regio en zijn significantietoetsen (95% betrouwbaarheidsinterval) uitgevoerd.

25. DVJ Insights (2020). [Rapportage campagne-effectenonderzoek 'MONO Zakelijk' 2020](#).

Score effectladder: 4

Thema: Verkeersveiligheid

De campagne op de zakelijke doelgroep richt zich op werkgevers. Uit onderzoek blijkt dat de campagne geen effect heeft gehad op werkgevers als het gaat om wat zij vinden. Voorafgaand aan de campagne vonden ongeveer zeven op de tien werkgevers dat er een beleid hoort te zijn in hun organisatie dat voorkomt dat werknemers zich laten afleiden door social media in het verkeer. Daarnaast voelden zes op de tien werkgevers zich voorafgaand aan de campagne verantwoordelijk voor dat hun werknemers MONO deelnemen aan het verkeer. Dit niveau van de vinden- en voelen doelstellingen is niet gestegen na afloop van de campagne. De campagne heeft ook geen invloed gehad op de bekendheid met de hulpmiddelen op www.monozakelijk.nl om medewerkers te motiveren om MONO deel te nemen aan het verkeer.²⁸¹

Motivatief score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. De conclusies over het behalen van de beoogde campagnedoelstellingen zijn met behulp van voor- en nametingen (in onafhankelijke steekproeven) onderzocht. Hierbij is de data gewogen op de kenmerken geslacht, leeftijd, afdeling waarop men werkzaam is en zijn significantietoetsen (95% betrouwbaarheidsinterval) uitgevoerd.

26. DVJ Insights (2021). [Rapportage campagne-effectenonderzoek Bob. Effectonderzoek BOB 2020](#).

Score effectladder: 4

Thema: Verkeersveiligheid

Doel van de BOB-campagne is een bijdrage te leveren aan het verminderen van het jaarlijks aantal alcoholgerelateerde verkeersslachtoffers. Uit het effectonderzoek van DVJ Insights (2021) over 2020 blijkt dat het korte termijn doel is behaald, namelijk om het kennisniveau over 'de BOB' onder automobilisten te behouden. Op de lange termijn is een licht stijgende trend te zien van het aandeel automobilisten dat van plan is om de volgende keer tegen anderen te zeggen dat zij de BOB zijn.

²⁷⁹ Zie: <https://www.komveiligthuis.nl/rijmono/over-mono>.

²⁸⁰ DVJ Insights (2020). Rapportage campagne-effectenonderzoek 'MONO Automobilisten en Fietzers'; DVJ Insights (maart 2022). Campagne-effectonderzoek MONO automobilisten en fietsers; DVJ Insights (oktober 2022). Campagne-effectonderzoek MONO automobilisten en fietsers.

²⁸¹ DVJ Insights (2020). Rapportage campagne-effectenonderzoek 'MONO Zakelijk' 2020.

Daarentegen is juist een licht dalende trend te zien op het kennisniveau van BOB op het aandeel automobilisten dat vindt dat je geen alcohol moet drinken als je nog moet rijden. Het aandeel automobilisten dat vindt dat het niet kan om een of twee glaasjes alcohol te drinken als je nog moet autorijden en het aandeel dat aangeeft helemaal geen alcohol drinkt als zij de BOB zijn en alleen rijden is door de jaren heen relatief stabiel gebleven.²⁸²

Motivatie score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. De conclusies over het behalen van de beoogde campagnedoelstellingen zijn met behulp van voor- en nametingen (in onafhankelijke steekproeven) onderzocht. Hierbij is de data gewogen op de kenmerken geslacht, Nielsen regio en gemiddelde aantal jaren dat men een rijbewijs heeft. Daarnaast zijn significantietoetsen (95% betrouwbaarheidsinterval) uitgevoerd.

27. TeamAlert (2023). Effectmeting en waarderingsonderzoek Rij Ballonvrij Campagne.

Score effectladder: 3

Thema: Verkeersveiligheid

Campagne 'Rij Ballonvrij'. Jongeren vormen een belangrijke risicogroep voor rijden onder invloed van lachgas. Om deze groep te bereiken en te motiveren zonder lachgas deel te nemen aan het verkeer, heeft TeamAlert de 'Rij Ballonvrij' campagne ontwikkeld. De evaluatie van TeamAlert (2023) laat zien dat de campagne in 2022 op korte termijn een kleine positieve verandering teweeg heeft gebracht bij passagiers. Passagiers zijn kort na het zien van de campagne meer geneigd om niet bij een bestuurder met lachgas op in de auto te stappen. Ook verhoogt de campagne direct na afloop hun intentie om de bestuurder aan te spreken op diens lachgasgebruik. Echter, de effecten zijn klein. Daarnaast zijn er geen positieve veranderingen gevonden bij bestuurders of op de langere termijn.²⁸³

Motivatie score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. In het onderzoek werd met vragenlijsten zelfgerapporteerd gedrag en gedragsintenties in kaart gebracht. Deelnemers werden hierbij aselekt toegewezen aan de interventiegroep (de experimentele groep) of aan de placebogroep (de controlegroep). De vragenlijsten zijn op drie momenten afgenomen; voor de interventie, direct na de interventie en nog eens twee weken later. Hierbij is gebruik gemaakt van een gemakssteekproef, wat inhoudt dat het onderzoek afhankelijk was van de bereidheid van de deelnemers om de vragenlijsten in te vullen zodra zij de advertentie zagen. Hierdoor is het niet na te gaan of de steekproef representatief is.

28. Royal HaskoningDHV (2018). Eindrapport evaluatie invoering T-rijbewijs.

Score effectladder: 3

Thema: Verkeersveiligheid

Op 1 juli 2015 is het T-rijbewijs ingevoerd voor bestuurders van land- en bosbouwtrekkers (LBT) en van motorrijtuigen met beperkte snelheid (MMBS). Het doel is een bijdrage te leveren aan de verkeersveiligheid en aan het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers.²⁸⁴

Het eindoordeel uit de evaluatie is dat verwacht wordt dat de verkeersveiligheid op lange termijn toeneemt omdat (1) de rijbekwaamheid van bestuurders beter wordt, (2) de geloofwaardigheid van het rijbewijs hoog is door handhaving en eisen van verzekeraars, en (3) er in het veld meer bewustwording is op het gebied van verkeersveiligheid door de aandacht daarvoor rond de invoering en de steun van belangrijke spelers zoals belangenorganisaties.²⁸⁵ Er worden in de evaluatie geen specifieke uitspraken gedaan over de doelmatigheid van dit beleid.

Motivatie score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies zijn cijfermatig onderbouwd op basis van de ontwikkeling van kerncijfers (zoals examengegevens). Het onderzoek is aangevuld met examenobservaties, interviews met betrokken partijen en een vragenlijstonderzoek. Gezamenlijk geven deze een indicatie van een causaal verband.

²⁸² DVJ Insights (2021). Rapportage campagne-effectenonderzoek Bob.

²⁸³ TeamAlert (2023). Effectmeting en waarderingsonderzoek Rij Ballonvrij Campagne.

²⁸⁴ Zie: https://www.internetconsultatie.nl/ministeriele_regelingen_trijbewijs/details.

²⁸⁵ Zie: https://www.eerstekamer.nl/overig/20180712/eindrapport_evaluatie_invoering_t/document.

29. Het ministerie van IenW (2022). Tussenresultaten Plan Langer Veilig Onderweg.

Score effectladder: 1

Thema: Verkeersveiligheid

Vanuit de Rijksoverheid wordt op verschillende programma's ingezet om de fietsveiligheid te verbeteren. Het programma 'Langer Veilig Onderweg 2021-2025' loopt tot 2025, en is nog niet geëvalueerd. Wel is een rapportage beschikbaar met de belangrijkste tussenresultaten. In het programma staan vier actielijnen centraal, namelijk: (1) Leeftijdsvriendelijke verkeersomgeving, (2) Veilig verkeersgedrag voor en door ouderen, (3) Veilig gebruik van voertuigen en hulpmiddelen door ouderen en (4) Verbinding verkeersveiligheid met zorg en welzijn. Per actielijn staan concrete acties die zijn uitgezet en/of afgerond. Het geeft geen overzicht van de resultaten of effecten of welke activiteiten nog niet zijn opgestart.²⁸⁶

Motivatief score: Niveau 1: Mogelijk (in)effectief. De rapportage bevat tussenresultaten met een beknopte doelbeschrijving.

30. Mulier Instituut (2021,2022,2024). Doortrappen: Tussenrapportage monitoring en evaluatie fase 2, Eindrapportages monitoring en evaluatie, Eindrapportages monitoring en evaluatie 2023.

Score effectladder: 2

Thema: Verkeersveiligheid

Het programma Doortrappen richt zich op bewustwording en gedragsverandering van alle senioren fietsers in Nederland. Het Mulier instituut heeft meerdere malen een onderzoek uitgevoerd. In de eerste tussenrapportage uit 2021 en eindrapportage van Mulier instituut uit 2022 staat geen specifieke informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma 'Doortrappen'. Wel blijkt uit vragenlijsten dat een grote meerderheid van de gemeentelijke coördinatoren aangeeft aan dat het bereiken van de doelgroep goed tot redelijk lukt. Uit focusgroepen en interviews met deelnemers van Doortrappen-activiteiten blijkt dat zij overwegend positief zijn over hun deelname aan de activiteit(en). Uit interviews met lokale partners wordt aangegeven dat nog te veel ingezet op kant-en-klare plannen vanuit de provincie, terwijl lokale partners veel meer efficiëntie zien in plannen op maat per gemeente, waarbij ingespeeld kan worden op de behoefte van de lokale doelgroep. Daarnaast moet volgens de partners meer worden geïnvesteerd in het opleiden van workshopgevers, omdat nu nog teveel wordt geleund op de inzet van vrijwilligers.²⁸⁷

In de tweede evaluatie van Mulier instituut uit 2024 geeft een meerderheid (60%) van de gemeentelijke coördinatoren aan de doelgroep goed te bereiken. Tegelijkertijd geven ze aan dat vaak dezelfde deelnemers aanwezig zijn bij activiteiten en dat nieuwe mensen binnen de doelgroep lastig worden bereikt.

Motivatief score: Niveau 2: Verwacht (in)effectief. Conclusies zijn kwalitatief onderbouwd op basis van een uitgezette enquête. De enquêteresultaten zijn van context voorzien door interviews met gemeentelijke coördinatoren.

31. Regioplan (2018). Eindrapport Evaluatie beginnersregeling.

Score effectladder: 3

Thema: Verkeersveiligheid

In 2002 is de beginnersregeling ingevoerd met als doel het voorkomen van ernstige verkeersovertredingen door beginnende bestuurders en het voorkomen van betrokkenheid van beginnende bestuurders bij verkeersongevallen.

De evaluatie van Regioplan uit 2018 evalueert deze regeling voor de periode 2012-2016 op doeltreffendheid en niet op doelmatigheid. Door middel van registratieonderzoek en literatuuronderzoek is nagegaan of de beginnersregeling heeft geleid tot minder verkeersovertredingen en minder betrokkenheid bij verkeersongevallen. Bestuurders zonder beginnersrijbewijs hebben in de onderzochte periode meer verkeersdelicten gepleegd waarvoor zij zijn staande gehouden dan bestuurders met beginnersrijbewijs. Deze uitkomst is in lijn met wat met de beginnersregeling wordt beoogd. Het is echter niet zonder meer

²⁸⁶ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b6ba67238e7e9c976e8cd57c5f4b08821c3e0957/pdf>.

²⁸⁷ Zie: <https://www.kennisbanksportenbewegen.nl/?file=10792&m=1652169705&action=file.download>.

aannemelijk dat de beginnersregeling heeft geleid tot het plegen van minder verkeersdelicten, vanwege de beperkingen van het registratieonderzoek.

De uitkomst van de betrokkenheid bij verkeersongevallen is anders dan met de beginnersregeling wordt beoogd. Bestuurders met beginnersrijbewijs zijn in de onderzochte periode vaker betrokken geweest bij een verkeersongeval dan bestuurders zonder beginnersrijbewijs. Het is echter onaannemelijk dat de beginnersregeling tot een verhoging van de betrokkenheid bij ernstige verkeersongevallen leidt. De uitkomst sluit wel aan bij kennis over de belangrijkste oorzaken voor het risico op een ongeval bij jonge beginnende bestuurders.

Tot slot is het op basis van literatuuronderzoek aannemelijk gebleken dat personen met een ongeldigverklaring van het rijbewijs desondanks af en toe een motorrijtuig besturen. Met een ongeldigverklaring van het rijbewijs is het dus onwaarschijnlijk dat volledig wordt voorkomen dat deze personen een motorrijtuig besturen.²⁸⁸

Motivatief score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. In het onderzoek wordt een beleidstheorie gecombineerd met een literatuuronderzoek, een webenquête, een kwantitatief registratieonderzoek en expertmeetings. Vanwege beperkingen van het registratieonderzoek kunnen alternatieve verklaringen voor bevindingen niet worden uitgesloten.

32. Arcadis, TeamAlert & Berenschot (2023). Evaluatie Wet Begeleid Rijden 2toDrive.

Score effectladder: 3

Thema: Verkeersveiligheid

Met begeleid rijden (2toDrive) kunnen jongeren van 17 jaar onder begeleiding van een coach extra rijervaring opdoen nadat zij hun rijbewijs hebben behaald. Zo doen zij onder relatief veilige omstandigheden rijervaring op en kan uiteindelijk het aantal ongelukken waar jongeren bij zijn betrokken worden verminderd.²⁸⁹

In de evaluatie uit 2023 over deze wetswijzing staat geen specifieke informatie over de doelmatigheid van dit instrument. De hoofdconclusie is dat begeleid rijden (2toDrive) door deelnemers in hoge mate wordt gewaardeerd. Er is gedegen bewijs dat begeleid rijden een positief effect heeft op de verkeersveiligheid. Uit deze evaluatie blijkt dat deelnemers en coaches van begeleid rijden in hoge mate tevreden zijn met het doorlopen traject. Zij ervaren een duidelijke progressie in de subjectieve veiligheid, met name in de eerste maanden van begeleid rijden. Tijdens het begeleid rijden leren de jongeren veel over onder meer basisrijvaardigheden en rijstijl en wordt rijervaring opgedaan in verschillende omstandigheden.²⁹⁰ Ook blijkt uit de evaluatie dat oud-deelnemers aan begeleid rijden na hun 18e verjaardag veiliger zijn in het verkeer dan niet-deelnemers en dat ze minder vaak betrokken zijn bij ongevallen.

Motivatief score: Niveau 3. Waarschijnlijk (in)effectief. In de evaluatie worden verschillende invalshoeken gecombineerd om zo de doeltreffendheid van het gevoerde beleid aan te tonen. Een beleidstheorie wordt gecombineerd met diverse ingezette onderzoeksmethoden (triangulatie), waaronder interviews, belrondes en een kwantitatief aanvullend onderzoek. Een score van 3 (in plaats van 4) is toebedeeld omdat slecht een beperkte (niet-representatieve) selectie van deelnemers is onderzocht.

33. Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling SWOV.

Score effectladder: 4

Thema: Verkeersveiligheid

SWOV heeft vanuit de subsidieregeling ten doel kennis ten behoeve van het verkeersveiligheidsbeleid uit te breiden door onafhankelijk, hoogwaardig en innovatief wetenschappelijk onderzoek uit te voeren. Hierbij beoogt SWOV door de actieve verspreiding van de wetenschappelijke kennis dat deze ook in beleid en praktijk wordt benut.

²⁸⁸ Regioplan (2018). Evaluatie van de Beginnersregeling.

²⁸⁹ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ab3c4c10390de0e7ecdc01a26517a308e53a4b7b/pdf>.

²⁹⁰ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ab3c4c10390de0e7ecdc01a26517a308e53a4b7b/pdf>.

Sira Consulting (2017) evalueerde de subsidieregeling van periode 2014 -2016. De doeltreffendheid van de subsidie is beoordeeld als goed. Voor de beoordeling is nagegaan of de opgeleverde resultaten een bijdrage (direct, indirect of geen) hebben geleverd aan de subsidiedoelstelling. Voor bijna alle uitgevoerde activiteiten en opgeleverde resultaten is een directe relatie te leggen. Activiteiten met alleen een indirecte relatie zijn ondersteunend aan de doelstelling 'Kennisoverdracht'. Ook de doelmatigheid van de subsidie is als goed beoordeeld. Hierbij is nagegaan of met dezelfde middelen een hoger rendement was te realiseren. In het onderzoek wordt aangegeven dat de kosten aan het SWOV zijn te verantwoorden vanwege de zeer uitgebreide kwaliteitsprocedures en de bijdrage aan politieke en bestuurlijke beleids- en besluitvorming. Meegegeven wordt dat het belangrijk is om deze kosten expliciet te monitoren en de noodzaak van aanvullende onderbouwingen zorgvuldig af te wegen. Het beleidsdoel en de subsidiedoelstellingen zouden zonder de subsidie niet zijn gerealiseerd.²⁹¹

Motivatief score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. In de evaluatie worden verschillende invalshoeken gecombineerd om zo de doeltreffendheid van het gevoerde beleid aan te tonen. Een beleidstheorie wordt gecombineerd met diverse ingezette onderzoeksmethoden (triangulatie), waaronder interviews en uitgebreide deskresearch.

34. Ecorys (2023). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert, Veilig Verkeer Nederland en SWOV.

Score effectladder: 3

Thema: Verkeersveiligheid

In deze evaluatie is de subsidieregeling aan TeamAlert, VVN en SWOV onderzocht. We beschrijven per organisatie de conclusies en geven uiteindelijk één score over het onderzoek.

TeamAlert

De evaluatie van Ecorys (2023) vond plaats over de periode 2020-2021. Dat betekent dat er geen evaluatie beschikbaar is over de periode 2017-2019. Ondanks de coronapandemie heeft TeamAlert de (bijgestelde) activiteiten grotendeels kunnen uitvoeren. De outputs in het activiteitenplan zijn erg breed geformuleerd, waardoor het ontbreekt aan duidelijke indicatoren op basis waarvan verantwoording van de inspanningen en resultaten plaats zou moeten vinden. In het activiteitenplan wordt ook niet duidelijk gemaakt hoe de activiteiten bijdragen aan de subsidiedoelstellingen (de outcome). De voor de interventies uitgevoerde effectmetingen laten vooral een verandering zien in de kennis en bewustwording van jongeren ten aanzien van veiligheidsrisico's en in mindere mate een effect op hun houding (risicoperceptie en sociale norm) en in het verlengde daarvan het tonen van verkeersveiliger gedrag. Voor de uitgevoerde campagnes door TeamAlert is alleen gekeken naar het bereik en (nog) niet naar de effecten. Uit het onderzoek blijkt dat het aannemelijk is dat campagnes hebben bijgedragen aan de kennis en bewustwording onder jongeren. Binnen de onderzoeksperiode heeft TeamAlert belangrijke stappen gezet in de professionalisering van de uitvoering van de tweede subsidiedoelstelling: kennisdeling. Door opdrachtgevers en partners wordt deze ontwikkeling onderschreven en geprezen. Zij verwijzen daarbij ook naar de rol van TeamAlert als trendwatcher. TeamAlert is in staat om constant op de hoogte te blijven van wat speelt onder jongeren en vroegtijdig veiligheidsrisico's te constateren. De subsidie (en specifiek de actualiteitenpost hierin) maakt het voor TeamAlert mogelijk om deze rol op zich te nemen om trends op te sporen en onderzoeken uit te zetten om hier meer over te weten te komen. Dit kan ook betekenen dat uit de onderzoeken blijkt dat bepaalde gedragingen geen onderdeel zijn van een bredere trend.²⁹²

VVN

In de periode 2020-2021 heeft VVN binnen de subsidie jaarlijks vier programma's uitgevoerd: kinderen en ouders; bewoners en buurt; senioren; en kennisontwikkeling en -deling. De coronamaatregelen hebben beperkt effect gehad op het uitvoeren van de activiteiten van VVN in de evaluatieperiode. De VVN heeft veel van de beloofde outputs in de activiteitenplannen heeft behaald. Effecten van corona waren wel voelbaar voor de activiteiten daar waar fysiek contact nodig was voor de uitvoering, zoals acties of onderzoeken. Waar mogelijk heeft VVN deze activiteiten in de coronaperiode voorbereid en op een later tijdstip uitgevoerd. Ook heeft VVN gezocht naar alternatieve aanpakken of activiteiten die wel konden plaatsvinden. VVN heeft, ook ten tijde van de coronamaatregelen, alsnog een aanzienlijk publiek bereikt. VVN zet met haar activiteiten vanuit de subsidieregeling in op het vergroten van de verkeersveiligheid, vanuit het creëren van bewustwording over de eigen bijdrage van mensen en het eigen gedrag hierin. De combinatie van het grote netwerk, de inhoudelijke kennis, ervaring en middelen bij VVN maken het voor de organisatie mogelijk om een groot bereik onder het Nederlandse publiek te organiseren. In haar keuzes voor activiteiten zoekt VVN naar een balans tussen specifieke doelgroepen en algemene aandachtspunten om de

²⁹¹ Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling SWOV.

²⁹² Ecorys (2023). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert, Veilig Verkeer Nederland en SWOV.

verkeersveiligheid te vergroten, waarbij het bereik een belangrijk punt is. VVN probeert hierbij ook aan te sluiten bij en afstemming te zoeken met andere organisaties, zoals de campagnes rondom fietsverlichting. Naast het bereiken van de Nederlandse bevolking, probeert VVN ook nadrukkelijk in te zetten op beleidsbeïnvloeding bij gemeenten en provincies, vanuit haar kennis, ervaring en verkregen data, ten einde ook vanuit deze invalshoek de verkeersveiligheid te vergroten.

Een aandachtspunt ten aanzien van de doelmatigheid is dat beleidsbeïnvloeding vooral vanuit kennisdeling en de diverse programma's plaatsvindt, en tevens op veel vlakken met de andere subsidiedoelstellingen en programma's verweven is. Dit roept de vraag op waarom hiervoor een losstaande programmaliijn is opgesteld. Een ander aandachtspunt, dat voornamelijk vanuit de gesprekken met afnemers naar voren kwam, is het belang van het behouden van oog voor maatwerk en de lokale context in de geboden interventies.²⁹³

SWOV

Coronamaatregelen en een hoog ziekteverzuim hebben invloed gehad op uitvoering van de activiteiten van SWOV in de evaluatieperiode. De beoogde output van de subsidieregeling is behaald. Uit de evaluatie komt naar voren dat het aannemelijk is dat de publicaties van het SWOV bijdragen aan de wetenschappelijke kennis op het gebied van verkeersveiligheid. Een aanscherping van de doelstellingen van de subsidieregeling kan ervoor zorgen dat SWOV een meer proactieve en meer doelgroepgerichte communicatiestrategie ontwikkelt en hiermee nog doeltreffender en doelmatiger kan opereren.²⁹⁴

Motivatie score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies over hoe activiteiten van de organisaties bijdragen aan subsidiedoelstellingen en verkeersveiligheid (vermindering verkeersslachtoffers) zijn cijfermatig onderbouwd waar dit mogelijk was (onderzoeken en/of metingen hier naar zijn echter beperkt beschikbaar). Naast een beknopte beleidstheorie zijn interviews afgenomen en is een uitgebreid deskresearch uitgevoerd.

35. Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling VVN.

Score effectladder: 4

Thema: Verkeersveiligheid

De minister van IenW verstrekt via een subsidieregeling jaarlijks subsidie aan Veilig Verkeer Nederland (VVN). VVN voert projecten uit en ontwikkelt producten op het gebied van verkeersveiligheid. VVN richt zich op beleids- en gedragsbeïnvloeding met focus op kinderen onder de 12, volwassenen en senioren

De evaluatie van Sira Consulting (2017) had betrekking op de subsidieregeling over de periode 2014 -2016. Alle programma's van VVN leveren een bijdrage aan de beleidsdoelstellingen. De doeltreffendheid van de individuele programma's is beoordeeld van voldoende tot goed. VVN is een organisatie met een groot bereik en dit heeft een positief effect op de doeltreffendheid van de individuele programma's. Bij het beoordelen van de doelmatigheid gaat het om de vraag of met dezelfde middelen een hoger rendement was te realiseren. De doelmatigheid van de subsidie is beoordeeld als voldoende. Op onderdelen zijn er mogelijkheden om de doelmatigheid te verbeteren bijvoorbeeld door op zoek te gaan naar mogelijkheden om twee programma's die zich richten op gedragsverandering en beleidsbeïnvloeding effectiever te laten zijn. Het beleidsdoel en de subsidiedoelstellingen zouden zonder de subsidie in significant mindere mate zijn gerealiseerd.²⁹⁵

Motivatie score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. In de evaluatie worden verschillende invalshoeken gecombineerd om zo de doeltreffendheid van het gevoerde beleid aan te tonen. Een beleidstheorie wordt gecombineerd met diverse ingezette onderzoeksmethoden (triangulatie), waaronder interviews en uitgebreide deskresearch.

²⁹³ Ecorys (2023). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert, Veilig Verkeer Nederland en SWOV.

²⁹⁴ Ecorys (2023). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert, Veilig Verkeer Nederland en SWOV.

²⁹⁵ Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling VVN.

36. Sira Consulting (2017). [Evaluatie subsidieregeling TeamAlert](#)

Score effectladder: 4

Thema: Verkeersveiligheid

De minister van IenW verstrekt via een subsidieregeling jaarlijks subsidie aan TeamAlert. TeamAlert voert projecten uit en ontwikkelt producten op het gebied van verkeersveiligheid. TeamAlert richt zich op het verhogen van de verkeersveiligheid onder jongeren.

TeamAlert voert activiteiten uit op vijf prioritaire beleidsthema's. De activiteiten zijn daarbij gericht op het ontwikkelen en beheren van interventies, onderzoek, communicatie, kennisdeling, kwaliteitsborging en training van medewerkers. Interventies zijn projecten gericht op het veranderen van het gedrag van jongeren en hen bewust te maken van gevaren. De subsidie wordt ingezet voor het aanjagen van nieuwe interventies.

De evaluatie van Sira Consulting (2017) had betrekking op de subsidieregeling over de periode 2014 -2016. De doeltreffendheid van de subsidie is beoordeeld als goed. Voor de beoordeling hiervan is nagegaan of de opgeleverde resultaten een bijdrage (direct, indirect of geen) hebben geleverd aan de subsidiedoelstellingen. Voor bijna alle uitgevoerde activiteiten en opgeleverde resultaten is een directe relatie te leggen tussen de (ontwikkeling van) projecten en de subsidiedoelstellingen. De nadruk ligt hierbij op de doelstelling 'bewustwording' en niet zozeer op de doelstelling 'beleidsontwikkeling'. TeamAlert heeft aangegeven om haar activiteiten nog gericht af te stemmen op deze laatstgenoemde doelstelling. De doelmatigheid van de subsidie is als goed beoordeeld. TeamAlert is een relatief kleine organisatie, maar heeft een groot bereik onder jongeren. Het beleidsdoel en de subsidiedoelstellingen zouden zonder de subsidie in significant mindere mate zijn gerealiseerd.²⁹⁶

Motivatief score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. In de evaluatie worden verschillende invalshoeken gecombineerd om zo de doeltreffendheid van het gevoerde beleid aan te tonen. Een beleidstheorie wordt gecombineerd met diverse ingezette onderzoeksmethoden (triangulatie), waaronder interviews en uitgebreide deskresearch.

37. Ecorys (2024). [Evaluatie Tijdelijke subsidieregeling Kennisnetwerk SPV \(2020-2024\)](#).

Score effectladder: 3

Thema: Verkeersveiligheid

Het Kennisnetwerk SPV is een samenwerking van SWOV en CROW en ondersteunt medeoverheden bij de risicogestuurde aanpak van verkeersveiligheid. De tijdelijke subsidieregeling Kennisnetwerk SPV loopt na een periode van vier jaar, op 31 december 2024 af.

Ecorys stelt dat het Kennisnetwerk SPV over het algemeen doeltreffend is geweest op gebied van output. De beloofde producten en diensten op basis van het activiteitenplan zijn geleverd en er is snel geschakeld in de coronaperiode. Ecorys stelt dat door het ontbreken van doelstellingen (en afspraken) op het gebied van de doorwerking van kennis richting de gedragsverandering bij overheden het lastig is om uitspraken te doen over de doeltreffendheid op het gebied van impact. De subsidieregeling richt zich in het activiteitenplan enkel op het onderdeel 'kennis' en Ecorys constateert dat ook capaciteit en kunde nodig zijn om de daadwerkelijke omslag naar risicogestuurd werken te genereren. Zeker bij kleinere gemeenten vormen een gebrek aan kunde en financiële middelen hiervoor een belangrijke belemmering. Ecorys beveelt het ministerie IenW aan om na te denken of de huidige instrumentenmix voldoet aan de vraag vanuit het veld of dat aanvullingen en/of aanpassingen ervan nodig zijn.

Ecorys constateert dat vanwege de lastig te bepalen doeltreffendheid op gebied van de impact, ook de doeltreffendheid niet eenvoudig is vast te stellen. Wel zijn activiteiten binnen het begrote budget uitgevoerd en zijn suggesties gedaan om doelmatigheid te vergroten (zoals het beperken van aanwezigheid bij overleggen met kern- en stuurgroepen). Dit wijst op een doelmatige besteding van middelen.

Motivatief score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. De evaluatie combineert deskresearch, beleidstheorie, analyse van kwantitatieve gegevens en interviews. In de evaluatie zelf wordt de hardheid van de conclusies ook onderbouwd op basis van een effectladder.

²⁹⁶ Sira Consulting (2017). Evaluatie subsidieregeling TeamAlert.

38. PwC (2018). Eerste vijfjaarlijkse evaluatie CBR.

Score effectladder: 4

Thema: Netwerk, Verkeersveiligheid

Het CBR neemt de rijexamens af van bestuurders in het personen- en goederenvervoer. Het CBR is een (deels) tariefgefinancierd zbo. Het CBR ontvangt van het ministerie van IenW (voormalig IenM) een activiteitenvergoeding voor de onderzoeken die het uitvoert op het gebied van rijvaardigheid alsmede de geestelijke en lichamelijke geschiktheid van verkeersdeelnemers.

PwC heeft in 2018 het CBR geëvalueerd over de periode 2013 tot en met 2016. PwC concludeert in de evaluatie dat de ontwikkeling van de KPI-scores van de verschillende divisies (theorie, rijvaardigheid, CCV en rijgeschiktheid) in de jaren 2013-2016 bij de meeste divisies gunstig waren, met uitzondering van de divisie Rijvaardigheid, die door de groei in het aantal examenaanvragen in 2016 werd verrast. PwC is van mening dat de beschouwde indicatoren (reserveringstermijnen, doorlooptijden en klachtenafhandelingstermijnen) onvoldoende relateren aan doeltreffendheid van het CBR. Indicatoren gericht op verkeersveiligheid en inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening zouden een beter beeld van het maatschappelijk effect van beleid en taakuitvoering.

PwC constateert verder dat het CBR geen specifieke indicatoren inzake doelmatigheid heeft vastgesteld. PwC adviseert om op basis van de reeds beschikbare verantwoordingsinformatie van het CBR te komen tot een set van indicatoren waarmee de doelmatigheid gemonitord kan worden. Wel waren cijfers beschikbaar die iets zeggen over de doelmatigheid van het CBR. Zo is zichtbaar dat gedurende de evaluatieperiode 2013 - 2016 de tarieven van het CBR zijn gestegen als gevolg van stijgende kosten. De jaarlijkse kostenstijging van het CBR is aanzienlijk groter dan de inflatie. De tarieven die het CBR per divisie hanteert voor haar dienstverlening dekken op totaalniveau wel de kosten.

Motivatief score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. In de evaluatie worden verschillende invalshoeken gecombineerd om zo de doeltreffendheid van het gevoerde beleid aan te tonen. Een beleidstheorie wordt gecombineerd met diverse ingezette onderzoeksmethoden (triangulatie), waaronder analyse van kwantitatieve gegevens (van KPI's), interviews en uitgebreide deskresearch.

39. PwC (2022). Rapportage 2e wettelijke evaluatie CBR.

Score effectladder: 4

Thema: Netwerk, Verkeersveiligheid

PwC heeft in 2022 het CBR geëvalueerd over de periode 2017 tot en met 2021. Specifiek ten aanzien van rijvaardigheid staat het volgende opgenomen:

- Mede door Corona zijn de normen voor reserverings- en reactietermijnen van het CBR voor Theorie en Rijvaardigheid grotendeels niet behaald.
- Het verzorgen van rijvaardigheid is een ketenvraagstuk waarbij het CBR aan het eind van de keten examineert of de rijvaardigheid op orde is. Een bekend knelpunt is dat in de keten de kwaliteit van de rijopleiding soms te wensen overliet. Om impuls te geven aan de brede ontwikkeling van de rijopleiding heeft CBR geijverd voor de "Commissie Roemer", die in april 2021 een rapport heeft uitgebracht met een toekomstperspectief op de kwaliteitsverbetering binnen de rijsschoolbranche. Door haar aanjagende rol heeft het CBR bijgedragen aan het versterken van de keten waarin rijvaardigheid verzorgd wordt.
- Er zijn prestatie-indicatoren op het gebied van Rijvaardigheid vastgelegd. De meerderheid (> 60%) van de wettelijke vastgelegde normen zijn in evaluatieperiode niet behaald. De aandacht van het CBR is in deze periode voornamelijk uitgegaan naar het terugdringen van de reservering- en reactietermijnen. De norm voor medische beoordelingen is in 2021 behaald, in alle andere jaren werd de norm niet gehaald. Oorzaak is volgens het CBR de problematiek rondom de implementatie van het programma RGaHS (Rijgeschiktheid aan het Stuur) en demografische ontwikkelingen.

In de evaluatie wordt ook aangegeven dat het niet behalen van de wettelijke normen ook verklaard kan worden door een tekort aan capaciteit van het CBR. De huidige set van indicatoren gericht op de capaciteit van het CBR kan verder aangescherpt

worden. Het CBR doet het maximale om de pieken in vraag naar capaciteit op te vangen. Een verdere flexibilisering vraagt om ander beleid.²⁹⁷

Motivatief score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. In de evaluatie worden verschillende invalshoeken gecombineerd om zo de doeltreffendheid van het gevoerde beleid aan te tonen. Een beleidstheorie wordt gecombineerd met diverse ingezette onderzoeksmethoden (triangulatie), waaronder analyse van kwantitatieve gegevens (van KPI's), interviews en uitgebreide deskresearch.

40. WODC (2017,2019,2020,2022). [Recidive na een educatieve maatregel voor verkeersovertreders of tijdens een Alcoholslotprogramma](#), [Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid](#), [Recidive na het CBR-onderzoek alcohol](#), [Differentiële effectiviteit maatregelen alcohol en verkeer](#).

Score effectladder: 5

Thema: Verkeersveiligheid

Om de verkeersveiligheid te vergroten, kan het CBR vijf bestuursrechtelijke (verkeersgedrags)maatregelen opleggen aan bestuurders van motorrijtuigen die zich schuldig hebben gemaakt aan het rijden onder invloed. Het gaat hierbij om vijf educatieve maatregelen: de Lichte Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (LEMA), de Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA), de Lichte Educatieve Maatregel Gedrag (LEMG), de Educatieve Maatregel Gedrag (EMG) en de Educatieve Maatregel Drugs (EMD).

Er zijn geen specifieke evaluaties beschikbaar over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de educatieve maatregelen. Wel zijn recidivemetingen uitgevoerd door het WODC. De resultaten geven een indicatie over de doeltreffendheid, al komen er verschillende inzichten uit naar voren. Van twee maatregelen (LEMG en EMD) zijn geen recidivemetingen beschikbaar.

Van de LEMA is bekend dat niet is aangetoond dat de maatregel leidt tot een reductie van de rijden-onder-invloedrecidive onder haar doelgroep. De EMA lijkt wel een bijdrage te leveren aan het voorkomen van rijden-onder-invloedrecidive.²⁹⁸ Uit een andere recidivestudie komt naar voren dat doorverwijzing naar de LEMA en de EMA niet samenhangt met een kleiner risico op rijden-onder-invloedrecidive.²⁹⁹ Uit studie blijkt dat de EMG onder haar doelgroep niet effectief lijkt in het voorkomen van EMG-gerelateerde recidive. De recidive van de experimentele groep verschilde statistisch niet significant van de recidive van de controlegroep.³⁰⁰

Motivatief score: Niveau 5: Bewezen (in)effectief. In de evaluaties worden conclusies getrokken op basis van state of-the-art econometrische analyses op gegevens uit Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) en CBR. In controlegroepen wordt door middel van een statistisch model gecorrigeerd voor (achtergrond)kenmerken die mogelijk verschillen in recidivecijfers tussen deelnemer- en controlegroepen kunnen beïnvloeden.

41. PwC (2022). [Rapport vijfde wettelijke evaluatie RDW](#).

Score effectladder: 4

Thema: Netwerk, Verkeersveiligheid

De RDW is een publieke dienstverlener voor het toelaten, technisch controleren en registreren van motorvoertuigen, alsook het uitgeven van documenten als rijbewijzen en het verstrekken van informatie over voertuigen aan belanghebbenden.

Op grond van de Kaderwet zbo's is de RDW in 2022 door PwC geëvalueerd over de periode 2016-2020. De conclusie uit het onderzoek is dat de organisatie tussen 2016 en 2020 doelmatiger is geworden vanuit het oogpunt van tariefontwikkeling en kostendekkendheid afgezet tegen de kwaliteit van de dienstverlening. Ook is de RDW doeltreffender geworden als wordt gekeken naar de ontwikkeling van de dienstverlening en de klantgerichtheid daarvan. De RDW wordt door de geïnterviewde stakeholders gezien als een kundige en betrouwbare organisatie die open staat voor input en ideeën van buiten en haar best

²⁹⁷ PwC (2022). Rapportage 2^e wettelijke evaluatie CBR.

²⁹⁸ WODC (2019). Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid.

²⁹⁹ WODC (2022). Differentiële effectiviteit maatregelen alcohol en verkeer.

³⁰⁰ WODC (2019). Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid.

doet om de goede dienstverlening te leveren. Uit deze evaluatie blijkt dat de RDW een doeltreffende organisatie is met hoge kwaliteit van dienstverlening en bereidheid om daar waar de behoefte bestaat, maatwerkafspraken te maken met de mobiliteitsbranche.

De inrichting van de organisatie als een zelfstandig bestuursorgaan en een 100% tariefgefinancierde organisatie zorgt voor onafhankelijkheid in de uitvoering en in de inrichting van de interne bedrijfsvoering. Tegelijkertijd zijn er, in de vorige evaluatie benoemde, aandachtspunten die blijvend de aandacht van de RDW behoeven zoals het HR-beleid, ICT-beleid, onderlinge samenwerking tussen de verschillende RDW-afdelingen en de afstemming met het ministerie van IenW ten behoeve van standpuntbepaling in internationale fora. Daarbij komen nieuwe aandachtspunten zoals de weging van (impact van) nieuwe taken inclusief de gevolgen voor de governance en het optimaliseren van de (gestructureerde) informatievoorziening tussen de betrokkenen bij meervoudig en/of externe opdrachtgeverschap.³⁰¹

Motivatiescore: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. In de evaluatie worden verschillende invalshoeken gecombineerd om zo de doeltreffendheid van het gevoerde beleid aan te tonen. Een beleidstheorie wordt gecombineerd met diverse ingezette onderzoeksmethoden (triangulatie), waaronder analyse van kwantitatieve gegevens (van KPI's), interviews en uitgebreide deskresearch.

42. ECO&P, De Vries, E. & Kotte, R. (2018). Wettelijke evaluatie IBKI (2014-2017).

Score effectladder: 3

Thema: Verkeersveiligheid

IBKI (instituut voor certificering en examinering in de mobiliteitsbranche) voert (wettelijke) taken uit met betrekking de examinering van onder meer rijinstructeurs en apk-keurmeesters. Hiermee beoogt IBKI bij te dragen aan de verkeersveiligheid.

Uit de evaluatie over de periode 2014-2017 blijkt dat de door IBKI in de praktijk gevolgde stappen bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de taakuitvoering.³⁰² De verantwoording verloopt elk jaar zonder bijzonderheden en volgens afspraak. Belangrijke indicatoren als wachttijden en prijzen ontwikkelen zich gunstig, de klanttevredenheid is hoog.

Uit de evaluatie blijkt dat de onafhankelijkheid van IBKI goed is geborgd. De scheiding van de publieke en private taken binnen IBKI is organisatorisch en administratief zuiver geregeld volgens de voorschriften in het onafhankelijkheidsprotocol IBKI. Een goede onderlinge communicatie van personen bij IBKI, Innovam (grootste opleider in mobiliteitsbranche), RDW en het ministerie van IenW zorgt tevens voor een goede informatiestroom waar alle partijen voordeel bij hebben. Deze goede communicatie is, afgezien de afgesproken verantwoordingsinformatie, niet geborgd in formele afspraken en dus afhankelijk van personen. Dat maakt het kwetsbaar voor de continuïteit hiervan. In de evaluatie wordt echter de verwachting uitgesproken dat hiermee de continuïteit van de dienstverlening niet onder druk komt te staan.

Uit de evaluatie blijkt dat de kwaliteit van de examens op orde is. IBKI handelt proactief naar aanleiding van feedback, ook als daar geen formele verplichting toe is. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de kwaliteit van het proces van examineren op orde is. IBKI maakt actief gebruik van een kwaliteitssysteem waarbij feedback serieus wordt genomen en geconstateerde problemen worden aangepakt.

Motivatiescore: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies worden onderbouwd door interviews en deskresearch, en in beperkte mate door (analyse van) empirische data. Hiermee geeft het onderzoek een indicatie van een causaal verband.

³⁰¹ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-348d35401d408fcb8ee1c2532fa21fe4ebf446a7/pdf>.

³⁰² ECO&P, De Vries, E. & Kotte, R. (2018). Wettelijke evaluatie IBKI (2014-2017).

43. KWINK groep (2023). [Wettelijke evaluatie IBKI 2018-2022](#).

Score effectladder: 3

Thema: Verkeersveiligheid

Uit de evaluatie over de periode 2018-2022 is het overkoepelende algemene beeld dat IBKI doeltreffend functioneert en dat de examinering van rijinstructeurs, APK-keurmeesters, tachograaftechnici en lpg-technici een bijdrage levert aan de verkeersveiligheid.³⁰³ Dat neemt niet weg dat op basis van het onderzoek ook naar voren is gekomen dat er op diverse onderdelen nog verbeterpotentieel is en doorontwikkeling mogelijk is. Zo lopen slagingspercentages uiteen voor verschillende examens en zijn examens met relatief lage slagingspercentages een aandachtspunt. Ook wordt geconstateerd dat geen cijfermatige informatie beschikbaar is over de snelheid en wachttijden en kan het rapporteren hierover (inzicht in) de doeltreffendheid vergroten. Uit het onderzoek blijkt dat in de evaluatieperiode de tarieven in absolute zin gelijk zijn gebleven of zelfs zijn gedaald. Ook blijken de tarieven van de examens te dalen, zonder dat dit heeft geleid tot afname van de kwaliteit. Dit is een sterke indicatie dat de doelmatigheid in de evaluatieperiode is toegenomen.

Motivatief score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies zijn cijfermatig onderbouwd op basis van de ontwikkeling van kerncijfers (zoals examengegevens en klachtgegevens). Deze gegevens zijn geduid in (en aangevuld met) interviews met betrokken partijen, een deskresearch en een media-analyse. Gezamenlijk geven deze een indicatie van een causaal verband.

44. Kernteam Talking Traffic (2021). <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-215e3d9a-2692-4e55-9ed5-f62920ce092f/pdf>.

Score effectladder: 4

Thema: Slimme mobiliteit

In 2016 is gestart met Talking Traffic. Doel is het faciliteren van de gegevensuitwisseling tussen weggebruikers en intelligente infrastructuur binnen een publiek-private data-keten.

Tussen 2018-2020 is in pilots vastgesteld dat de dataketen van Talking Traffic goed functioneert. In de evaluatie van het kernteam Talking Traffic is een aantal gebruikerstoepassingen getest die worden geleverd aan een grote diverse groep gebruikers. Denk hierbij aan een gebruiker die wordt gewaarschuwd voor een actueel ter plekke geldende brugopening of wegwerkzaamheden. In het onderzoek is vastgesteld dat weggebruikers overwegend positief oordelen over de gebruikerstoepassingen die onderdeel waren van het casusonderzoek. Ook is een toename van comfort en alertheid gemeten. Weggebruikers geven, afhankelijk van de informatiesoort, aan in ruim 60% (maximumsnelheid) en bijna 90% (rijstrookconfiguratie) hun rijgedrag daadwerkelijk te hebben afgestemd op de *in-car* ontvangen adviezen en informatie. Dat had vervolgens een overwegend positief effect op de doorstroming, bereikbaarheid, emissiereductie en verkeersveiligheid. Op grond hiervan concluderen wij dat de gebruikerstoepassingen effectief zijn geweest.³⁰⁴

Motivatief score: Niveau 4: Zeer waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies in het onderzoek zijn gebaseerd op uitgebreid kwalitatief (enquêtevragen) en kwantitatief (gemeten verplaatsingsdata, nulmetingen) onderzoek. Gezamenlijk maakt deze methodiek een causaal verband plausibel.

45. Twynstra Gudde (2022). [Evaluatierapport Programma MaaS](#).

Score effectladder: 2

Thema: Slimme mobiliteit

Het programma MaaS (Mobility as a Service) betreft het aanbieden van multimodale, vraaggestuurde mobiliteitsdiensten, waarbij op maat gemaakte reismogelijkheden via een digitaal platform (zoals een app) met real-time informatie aan klanten worden aangeboden, inclusief betaling en afhandeling van transacties.

Eind 2022 is, na een looptijd van vijf jaar, een evaluatie afgerond over het Programma MaaS door Twynstra Gudde in opdracht van het ministerie van IenW. Het doel van de evaluatie was om de balans op te maken, het programma te evalueren en

³⁰³ KWINK groep (2023). Wettelijke evaluatie IBKI 2018-2022.

³⁰⁴ Kernteam Talking Traffic (2021). Eindrapportage evaluatie Use Cases Talking Traffic.

inzichten te vergaren voor de toekomst, en om de volgende vraag te beantwoorden: Wat heeft het Programma MaaS opgeleverd, waar staat MaaS nu en wat is er na afloop van het programma van het Rijk en de decentrale overheden nodig voor de verdere opschaling van MaaS.

De belangrijkste conclusie uit de evaluatie is dat het programma MaaS daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van MaaS. Zo zijn met behulp van het programma verschillende MaaS-apps opgeleverd, is ontmoeting tussen verschillende partijen in het ecosysteem gefaciliteerd waardoor onderlinge samenwerking is versterkt, en is meer inzicht ontstaan in de belemmeringen en benodigde condities om MaaS verder te brengen.

Dit begint met een duidelijke visie van het Rijk en de decentrale overheden over waarom MaaS belangrijk is, wat ze hiermee willen bereiken, hoe ze dit willen bereiken en welke rol de overheid hierin speelt. Om MaaS werkend te krijgen, vraagt het onder andere van het Rijk en de decentrale overheden om in te grijpen op het huidige concessiebeleid, de Wet personenvervoer en het harmoniseren van gemeentelijke vergunningen ten aanzien van deelmobiliteit.³⁰⁵ Momenteel werkt DGMO (het ministerie van IenW) aan voorgenoemde zaken en wordt het beheer en doorontwikkeling van MaaS standaarden gefaciliteerd.

Motivatiescore: Niveau 2: Verwacht (in)effectief. De evaluatie is kwalitatief onderbouwd met (diepte)interviews met betrokkenen van het Programma MaaS en deskresearch.

46. TNO (2024). Datagedreven mobiliteitsdiensten-Overkoepelende inzichten uit het MaaS Programma-.

Score effectladder: 3

Thema: Slimme mobiliteit

IN 2017 is het MaaS programma van start gegaan waarin rijk, regio's en commerciële dienstverleners participeerden om aan de slag te gaan met het MaaS-concept. MaaS (Mobility as a Service) is een dienst op het gebied van personenmobiliteit waarbij gebruikers via één platformdienst toegang hebben tot meerdere soorten vervoersmiddelen. Met de MaaS-app kunnen reizen worden gepland, geboekt en betaald. Op basis van ongeveer een jaar aan klant- en ritdata van MaaS dienstverlener, uitgevoerde enquête onder deelnemers aan de pilots en vergelijking met vergelijkbare reizigersgroepen kunnen een aantal conclusies worden getrokken over de effecten van MaaS.

In 2022 is het aantal gebruikers van een MaaS app meer dan vervijfvoudigd, van minder dan 50 duizend gebruikers in januari tot meer dan 250 duizend gebruikers in december (het aantal ritten groeide maandelijks gemiddeld 24%). Het aandeel actieve gebruikers (tenminste 1 rit per maand) ligt echter laag (4 á 5%) en kan worden verklaard doordat gebruikers zich zeer zelden uitschrijven wanneer ze de app niet meer gebruiken. Gebruikers betreffen veelal jonge mensen (gemiddelde leeftijd is 34 jaar) met een hoge opleiding. De app wordt het vaakst gebruikt voor woon-werk ritten (27%) en OV is de meest populaire modaliteit.

Het gemiddelde cijfer dat aan de apps wordt gegeven is een 6,3. Gebruikers waarderen de verschillende vervoerswijzen het meest, maar ook betrouwbaarheid en gemak worden gewaardeerd. Een deel van de gebruikers geeft aan hun gedrag door de mobiliteitsdienst aan te passen. Bijna een kwart van respondenten geeft aan een andere vervoerswijze te gebruiken (zoals deelauto's, deelfietsen of OV), 2% geeft aan door de app wel eens op andere tijdstippen te reizen, en 3% geeft aan vaker ketenverplaatsingen te maken (een rit met meer dan 1 vervoerswijze). Ook geven respondenten (32%) aan dat door de app nieuwe bestemmingen en activiteiten in beeld komen; dit duidt op een toegenomen (ervaren) bereikbaarheid.

Gebruikers geven aan dat ze door de app worden gestimuleerd om op andere tijden (18%) en met andere vervoerswijzen (54%) te reizen. De mobiliteitsdiensten worden over het algemeen minder gebruikt in spijtijden ten opzichte van reguliere verplaatsingen en zijn juist populairder in de avond en de nacht. Dit strookt met het idee dat MaaS verplaatsingen vooral een sociaal-recreatief motief hebben.

TNO concludeert dat gebruikers nieuwsgierig zijn en groeit in aantallen. De app zorgt voor een toename van de (ervaren) bereikbaarheid en lijkt bij te dragen aan een spreiding van het verkeer. De verwachting is dat MaaS ook kan bijdragen aan meer

³⁰⁵ Twynstra Gudde (2022). Evaluatierapport Programma MaaS.

inclusiviteit, bijvoorbeeld doordat meer vervoersalternatieven beschikbaar komen voor mensen met een mobiele beperking. Sommige pilots onderzoeken hiervoor WMO gebruikers als nadrukkelijke doelgroep van de mobiliteitsdienst.

Motivatie score: Niveau 3: Waarschijnlijk (in)effectief. Conclusies worden onderbouwd door empirische data-analyse, interviews en enquêtes (en in beperkte mate een deskresearch). Trends en gerapporteerde gedragsveranderingen geven een feitelijke indicatie van een causaal verband.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP