

Vergaderjaar 2024–2025

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2025

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van artikel 14 Wegen en verkeersveiligheid (begrotingshoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat), inclusief het oordeel van de onafhankelijke deskundige prof. dr. Carl Koopmans, onderzoeksdirecteur SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar Beleidsevaluaties aan de Vrije Universiteit. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de Regeling Periodieke Evaluaties 2022 (RPE 2022) door onderzoekers van KWINK-groep, REBEL en Goudappel.

De algemene beleidsdoelstelling van artikel 14 is: *«het Ministerie van lenW 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. lenW werkt toe naar een modern, schoon en goed functionerend verkeerssysteem en ontwikkelt een hoofdwegenet 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 lenW samen met medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Deze brief geeft een toelichting op de scope van de beleidsdoorlichting, belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting, het oordeel van de onafhankelijke deskundige en op welke manier dit de komende tijd zal uitwerken in het beleid van lenW.

1 Scope van de beleidsdoorlichting

Dit is een onderzoek naar de uitgaven in het kader van begrotingsartikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid en de daaraan gekoppelde begrotingsartikelen van het Mobiliteitsfonds (artikel 12 en artikel 17) over de periode 2016 tot en met 2022. De volgende onderdelen zijn daarbij niet meegenomen: Lucht en Geluid, Duurzame Mobiliteit en Zuidasdok (en daarmee

geheel artikel 17). Dit is in lijn met de Kamerbrief met de aankondiging van de beleidsdoorlichting die de Kamer op 21 oktober 2022 heeft ontvangen.¹

Dit onderzoek is uitgevoerd in lijn met de RPE 2022 en kijkt in hoeverre de uitgaven in dit tijdvak doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Daarnaast worden er ook denkrichtingen gegeven hoe de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kan worden vergroot, waaronder verschillende denkrichtingen voor besparingen.

Een beleidsdoorlichting is een zogeheten synthese-onderzoek: het wordt gebaseerd op onderzoeken en evaluaties die eerder zijn uitgevoerd. Dit kan gaan om onderzoeken die zijn uitgevoerd voorafgaand (ex-ante), gedurende (ex-durante) of na afloop (ex-post) van het betreffende beleid. Deze onderzoeken worden doorgaans aangekondigd in de strategische evaluatie agenda (SEA) die als bijlage is opgenomen in de begrotingscyclus. Het kan voorkomen dat de beschikbare evaluaties en onderzoeken niet voldoende inzicht bieden om een onderbouwd oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid, dan is er sprake van «witte vlekken». In sommige gevallen komt dat doordat deze evaluaties wel geagendeerd staan, maar nog niet zijn uitgevoerd in het betreffende tijdvak van de beleidsdoorlichting. Dit is ook aangegeven in de eindrapportage van de beleidsdoorlichting. De SEA is door het ministerie aan de onderzoekers meegegeven als aandachtspunt binnen de beleidsdoorlichting.

2 Oordeel doeltreffendheid en doelmatigheid

Onder het voorbehoud dat er op bepaalde onderdelen weinig informatie beschikbaar is, beoordelen de onderzoekers het beleid ten aanzien van «Aanleg», «Onderhoud en vernieuwing» en «Verkeersveiligheid», als niet doeltreffend.

De onderzoekers beoordelen het beleidsthema «Aanleg» als niet doeltreffend omdat het verkeer sneller is gegroeid dan het netwerk aan kan. De onderzoekers geven aan dat deze ontwikkeling zich voort lijkt te zetten vanaf 2022, en dat dit een duidelijke indicatie geeft dat het niet is gelukt om de doelstelling te realiseren om de verkeersgroei volledig te faciliteren.

Het beleidsthema «Onderhoud en vernieuwing» wordt als niet doeltreffend beoordeeld omdat de achterstand op onderhoud fors is opgelopen in de evaluatieperiode en 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 aan kan.² De onderzoekers geven aan dat de beschikbaarheid van het Rijkswegennet daardoor de komende jaren onder zal druk staan, en daarmee ook het beleidsdoel.

Het beleidsthema «Verkeersveiligheid» wordt als niet doeltreffend beoordeeld omdat zowel het aantal verkeersdoden als het aantal ernstige verkeersgewonden in de evaluatieperiode is gestegen. De onderzoekers geven aan dat de beleidsdoelen niet bereikt zijn 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. Beleid dat niet als doeltreffend wordt beoordeeld kan per definitie ook niet als doelmatig worden beoordeeld.

¹ Kamerstukken 32 861, nr. 76

² Kamerstukken 29 385, nr. 139 en Kamerstukken 36 560 XII, nr. 2

Er worden een aantal belangrijke kanttekeningen geplaatst om deze conclusie te nuanceren: 1) de (te) ambitieuze formulering van de (sub)doelstellingen, 2) de complexiteit van het beleidsterrein die de afgelopen jaren sterk is toegenomen, en 3) dit wil niet zeggen dat afzonderlijke maatregelen geen effect hebben gehad. In totaal is het echter onvoldoende gebleken om de doelen op de afzonderlijke thema's en de algemene doelstelling op het vlak van wegen en verkeersveiligheid te bereiken.

De onderzoekers zijn kritisch in hun oordeel als het gaat om de onderzoeken en evaluaties die als basis dienen voor deze beleidsdoorlichting. Zij constateren dat er op belangrijke onderdelen sprake is van «witte vlekken», waardoor het voor de onderzoekers lastig is om een goed oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de beschikbare onderzoeken niet altijd volledig zijn als het gaat om doeltreffendheid en doelmatigheid, en dat bepaalde informatie zelfs helemaal ontbreekt. De onderzoekers zijn vooral scherp op het gebrek aan ex-post onderzoek op aanleg- en instandhoudingsprojecten, waarop de grootste uitgaven van het begrotingsartikel plaatsvinden.

Hoewel er wel diverse rapportages beschikbaar zijn die intern zijn uitgevoerd, geven de onderzoekers aan dat dit niet vergelijkbaar is met externe, onafhankelijk uitgevoerde evaluaties waarin doeltreffendheid en doelmatigheid is beoordeeld. In de voorgaande beleidsdoorlichting over de periode 2011 – 2015 is ook gewezen op de aanwezigheid van witte vlekken daar waar het de beschikbaarheid van informatie over (ex-post) doeltreffendheid en doelmatigheid betreft.

3 Besparingen en verbeteringen

Eén van de randvoorwaarden van de RPE 2022 is dat minimaal één doelmatige optie wordt geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het beleidsthema kan worden gerealiseerd. Op basis van de ontwerpbegroting 2023 gaat dit om 800 miljoen euro, 20% van ongeveer 4 miljard euro aan totale uitgaven in 2028. Een groot aantal besparingsopties, zoals wegbeprijzing, leidt niet direct tot een besparing maar pas op de lange termijn. Deze zijn door de onderzoekers niet meegenomen, waardoor het aantal besparingsopties beperkt is. Als gevolg daarvan tellen de verschillende maatregelen die worden geschetst op tot slechts 15% van de budgettaire grondslag.

De onderzoekers geven aan dat er hierbij rekening moet worden gehouden met relevante context die laat zien dat het niet eenvoudig is om tot een besparing van 20% te komen. Zo ligt er een grote maatschappelijke opgave, zowel op het vlak van «Onderhoud en vernieuwing» (o.a. door sterke groei mobiliteit, zwaardere voertuigen, uitgestelde investeringen) als «Aanleg» (o.a. door toenemende kosten, toenemende complexiteit, woningbouwopgave). Binnen IenW is de afgelopen jaren al gezocht naar diverse manieren om de uitgaven te reduceren. Het traject basiskwaliteitsniveau (BKN) is daarvan een voorbeeld en heeft geleid tot een aantal versoeringen.³

Daarnaast wordt door de onderzoekers als kanttekening meegegeven dat de maatregelen naar verwachting allemaal impact hebben op het doelbereik en daarmee dus ook mogelijk niet doelmatig zijn. De denkrichtingen die door de onderzoekers zijn uitgewerkt reflecteren daarmee de moeilijke keuzes waar het kabinet momenteel voor staat. De onderzoekers adviseren om deze reden om niet alleen maar te besparen maar ook een

³ Kamerstukken 29 385, nrs. 116, 119 en 139

deel van de geschetste besparingen in te zetten op maatregelen voor gedragsverandering. Zij verwijzen hierbij ook naar het steeds complexer wordende beleidsterrein, waarbij een groeiend eisenpakket het steeds lastiger maakt om infrastructurele projecten binnen tijd en budget te realiseren, terwijl dit nauwelijks een rol speelt bij gedragsmaatregelen.

De onderzoekers zijn tot zes verschillende denkrichtingen gekomen die ieder een combinatie zijn van besparen en verbeteren:

- 1) extensiveren van aanleg en onderhoud en vernieuwing,
- 2) anders organiseren,
- 3) innoveren,
- 4) reguleren (en handhaven),
- 5) communiceren en
- 6) financieel stimuleren (en ontmoedigen).

Voor alle denkrichtingen 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.

Niet alle maatregelen die door de onderzoekers zijn opgenomen kunnen worden uitgewerkt. Sommige maatregelen staan op gespannen voet met het Regeerakkoord of de afspraken die zijn gemaakt met de regio zoals snelheidsverlaging, besparen op de hindersaanpak en het stopzetten van aanleg en planstudies. De resterende maatregelen hebben overlap met lopende trajecten zoals BKN en strategisch plan verkeersveiligheid (SPV)⁴, en daar zal vervolgens de afweging moeten worden gemaakt of deze maatregelen inderdaad de gewenste effecten opleveren. Hierbij is onder andere een aandachtspunt dat de adviesgroep «Ontwikkeling en instandhouding van infrastructuur in beheer bij IenW» benadrukt dat de instandhoudingsopgave met de grootst mogelijke urgentie en prioriteit moet worden opgepakt. Anders lopen achterstanden verder op en kan later alleen nog met rigoureuze maatregelen en tegen enorme kosten worden ingegrepen.⁵

4 Oordeel van de onafhankelijke deskundige

Prof.dr. Carl Koopmans heeft als onafhankelijk deskundige een oordeel gegeven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting, het proces van de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en de conclusies van de beleidsdoorlichting (bijlage). Zijn oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting is positief. Hij ondersteunt daarnaast de belangrijkste bevindingen van deze evaluatie. Hierbij geeft hij aan dat de onderzoekers voldoende ruimte en vrijheid hebben gekregen om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren. Hij is ook positief over de ondersteuning die daarbij is ontvangen vanuit het ministerie.

5 Reactie en uitwerking op beleid

Een goed functionerend wegennetwerk is van groot belang voor onze samenleving. Voor onze welvaart, onze economie en ons welzijn. Met een groeiende bevolking en een groeiende economie groeit ook de behoefte aan mobiliteit. De veiligheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de infrastructuur en het gebruik ervan moeten op orde zijn en blijven. Door

⁴ Kamerstuk 29 398, nr. 639

⁵ Kamerstuk 29 385, nr. 139

een combinatie van verschillende ontwikkelingen (onder andere beschikbaarheid van vakmensen en vergunningen voor stikstofruimte) staat de uitvoering van plannen van het Mobiliteitsfonds (MF) in toenemende mate onder druk en daarmee ook de bereikbaarheid en mobiliteit van Nederland. Tegelijkertijd zijn door het vorige kabinet en het huidige kabinet forse investeringen gedaan om de Nederlandse infrastructuur en bereikbaarheid zoveel mogelijk op peil te houden. Denk hierbij aan de structurele extra investering in het beheer, onderhoud en vervanging van Rijksinfrastructuur, verkeersveiligheid N-wegen, het Nationaal Groeifonds (o.a. Brainport Eindhoven) en de middelen die zowel door het vorige kabinet als het kabinet Schoof beschikbaar zijn gesteld voor de ontsluiting van woningen en de aanleg van nieuwe infrastructuur. Sinds de invoering van het Mobiliteitsfonds wordt daarnaast steeds meer ingezet op een integrale aanpak (wegen, openbaar vervoer en gedrag) van de bereikbaarheid. De verwachting is dat de verschillende investeringen een positieve bijdrage leveren aan de bereikbaarheid van Nederland maar dat de uitvoerbaarheid van projecten een aandachtspunt blijft.

Door toenemend weggebruik, andere (zwaardere) voertuigen, ruimtelijke beperkingen, het veranderende klimaat, eisen ten aanzien van (cyber)veiligheid, gezondheid en milieu, gestegen prijzen in de GWW-sector (grond, weg en waterbouw), zijn de opgaven complexer geworden. En daarmee ook kostbaarder en arbeidsintensiever. Daarnaast is de aankomende decennia sprake van groeiende opgaven op het gebied van instandhouding, waardoor een groter deel van de beschikbare middelen en vakmensen hiervoor nodig is en dus niet kan worden ingezet om de netwerken verder te ontwikkelen. Deze ontwikkelingen hebben in 2023 geleid tot de herprioritering waarbij belangrijke projecten zijn gepauzeerd.⁶ De recente rechterlijke stikstof- en natuuruitspraken maken het nog lastiger om aanlegprojecten in voorbereiding te realiseren. Op het moment dat er sprake is van voldoende middelen, mensen en stikstofruimte worden de gepauzeerde projecten gefaseerd opgestart. Het budgettaire kader is – naast de vergunbaarheid en maakbaarheid – voor deze kabinetsperiode het uitgangspunt waarbinnen scherpe keuzes moeten worden gemaakt. Dit komt ook naar voren uit de denkrichtingen die het onderzoeksbureau heeft meegegeven in het kader van de besparingsopties. Daarbij zijn evaluaties en monitoring belangrijke instrumenten om te toetsen of het beleid ook de gewenste resultaten oplevert. Met de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting kan lenW hierin verbetering aanbrengen, waarbij we de beste keuzes kunnen maken binnen de beschikbare mogelijkheden (conform de werkwijze van het beleidskompas). Onderstaand wordt aangegeven op welke wijze lenW zal omgaan met deze aanbevelingen.

Aanbeveling 1: houd de programmering van evaluatieonderzoek de komende jaren tegen het licht, en vul de SEA daarmee aan.

Er zijn door de onderzoekers diverse lacunes geconstateerd in de, voor de beleidsdoorlichting beschikbare evaluaties en onderzoeken. Ook lenW ziet mogelijkheden om hier verbeteringen te realiseren. De komende tijd wordt de programmering van de SEA voor artikel 14 kritisch tegen het licht gehouden en zal met name de wijze waarop doelmatigheid wordt meegenomen in evaluaties en onderzoeken expliciet worden toegelicht in de SEA voor 2026. Deze wordt op Prinsjesdag gepubliceerd.

Daarnaast gaat lenW concreet aan de slag met de vraag hoe ex-post onderzoeken op een goede manier kunnen worden vormgegeven voor de onderdelen «Aanleg» en «Onderhoud en vernieuwing». Voor deze beleidsterreinen ligt veel nadruk op ex-ante onderzoeken en wordt juist

⁶ Kamerstukken 29 385, nr. 119

heel grondig gewerkt met geavanceerde verkeersmodellen die regelmatig getoetst worden. Dit heeft te maken met de aard van de projecten. Ex-ante evaluaties zijn doorgaans bepalend voor de investeringskeuze die binnen het beleid wordt gemaakt. Bij wegenprojecten ligt hier het zwaartepunt, omdat het aanleggen van een weg een enorme investering vraagt die gedurende de uitvoering of na afloop hiervan niet zomaar kan worden stopgezet of teruggedraaid. De onderzoekers geven dan ook aan dat ze geen kritiek hebben op de wijze waarop ex-ante wordt geëvalueerd. Wel geven ze aan dat door het ontbreken van ex-post evaluaties niet voldoende inzichtelijk is in hoeverre de verschillende projecten na realisatie hebben bijgedragen aan de bereikbaarheid. Vanwege het belang van ex-ante onderzoeken voor de investeringsbeslissing, zal hier het zwaartepunt moeten blijven liggen. In verband met het wettelijk vereiste zorgvuldige omgevingsproces blijven de huidige ex-ante onderzoeken noodzakelijk, en zullen ex-post onderzoeken in aanvulling op de huidige ex-ante onderzoeken moeten plaatsvinden. Binnen lenW is er op dit moment ook al aandacht voor ex-post analyses, zoals de nacalculatie op basis van inschrijvingen uit de markt. Het leren van projecten uit het verleden is hierbij een belangrijk uitgangspunt. De keuzes die momenteel voorliggen, vragen om extra aandacht voor deze lessen. lenW gaat onderzoeken op welke wijze ex-post evaluaties verder ontwikkeld kunnen worden zodat de resultaten inzicht geven in hoe we het beleid concreet kunnen verbeteren, zonder dat de onderzoekslast voor deze beleids-terreinen onevenredig zwaar wordt. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op het vlak van monitoring en evaluatie. Deze analyse krijgt een plek in de komende SEA voor 2026.

Aanbeveling 2: zorg, gegeven de grote omvang van de bedragen, voor een diepere uitsplitsing van de uitgaven op de onderdelen Aanleg en Onderhoud en vernieuwing.

In de ontwerpbegroting van 2024 zijn in het kader van de leesbaarheid al een aantal verbeteringen doorgevoerd in artikel 14. Hier zijn vooral al stappen gezet op het vlak van de doelstelling en subdoelstellingen. Daarnaast zijn er een aantal ontwikkelingen die vragen om extra aandacht binnen de begroting (zowel artikel 14 als het Mobiliteitsfonds). Zo heeft er een verschuiving plaatsgevonden van aanleg naar onderhoud en vernieuwing. Ook voor de ontwerpbegroting 2026 worden stappen gezet om het begrotingsartikel nog verder te verbeteren. Een diepere uitsplitsing van uitgaven in de begroting zullen hiermee in samenhang moeten worden bekeken. De toegankelijkheid en leesbaarheid van het begrotings-artikel is leidend.

Aanbeveling 3: ontwikkel de doelstellingen en indicatoren die in de Rijksbegroting zijn opgenomen, verder door.

De onderzoekers hebben geconstateerd dat de ambitieuze formulering van een aantal doelstellingen er bij voorbaat voor zorgt dat deze nagenoeg onhaalbaar zijn. Een belangrijke reden hiervoor is dat de aanleg (en instandhouding) van wegen en verkeersveiligheid een complex beleidsterrein zijn. De eerdergenoemde stikstofproblematiek en marktontwikkelingen als inflatie en capaciteitstekorten zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat niet alles tegelijk uitvoerbaar en realistisch is, en daarom is prioritering noodzakelijk.

Voor verkeersveiligheid is in het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 (SPV) de ambitie opgenomen om naar nul verkeersslachtoffers te gaan in 2050.⁷ Naar aanleiding van de motie van het lid Geurts is de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) gevraagd of een

⁷ Kamerstukken 29 398, nr. 639

halvering van het aantal slachtoffers in 2030 mogelijk is (Kamerstuk 29 398, nr. 946). Op basis van onderzoek heeft SWOV aangegeven dat een halvering te ambitieus is. Conform het Regeerprogramma wordt in samenwerking met maatschappelijke partijen en medeoverheden gewerkt aan een lijst met concrete maatregelen waarmee de huidige trend gekeerd kan worden.⁸ Hierover wordt de Kamer voor de zomer nader geïnformeerd.

De komende tijd moet aandacht worden besteed aan op welke wijze lenW kan sturen op haalbare doelstellingen voor artikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid. Dit moet een terugkerende plek krijgen in onze communicatie richting de Kamer, waaronder de begrotingsstukken. Hierbij wordt aangesloten bij de reactie op de verzoeken van de Kamer om te komen tot bereikbaarheidsdoelen.⁹

Daarnaast geven de onderzoekers aan dat zij adviseren om de blik op bereikbaarheid te verbreden en deze terug te laten komen in de indicatorenset zoals deze momenteel is opgenomen voor dit begrotingsartikel. Hierbij kan gedacht worden aan brede welvaart of een vergelijkend perspectief tussen EU-landen. Het is vaak lastig om indicatoren te vinden die precies weergeven in hoeverre overheidsbeleid heeft bijgedragen aan een bepaald resultaat (input versus output). Dit komt ook op andere beleidsterreinen vaak terug als aanbeveling. In de huidige begroting zijn hierdoor op verschillende thema's dan ook grote verschillen ontstaan in kwantiteit en kwaliteit van de beschikbare indicatoren. lenW zal dan ook in eerste instantie hiermee aan de slag moeten gaan. Per beleidsthema, gaan we indicatoren doorontwikkelen waarmee we kunnen monitoren in hoeverre we op de goede weg zijn naar de gestelde doelen. Hoewel voor sommige beleidsthema's al trajecten zijn opgestart om hier stappen te zetten, kost dit de nodige tijd. In de komende SEA voor 2026 zal er een evaluatie worden geagendeerd voor de indicatoren van artikel 14, en krijgt op deze manier ook een plek in de volgende beleidsdoorlichting zodat we hiervoor de nodige aandacht blijven houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

⁸ Kamerstukken 29 398, nr. 1027

⁹ Kamerstukken 36 600 A, nr. 16