

Beoordeling beleidsdoorlichting Wegen en Verkeersveiligheid

Prof.dr. Carl Koopmans (SEO Economisch Onderzoek, Vrije Universiteit)

16 augustus 2024

Evaluaties van investeringen in wegen niet op orde

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) evalueert wegeaanleg en vernieuwing van wegen niet goed. Deze uitgaven zijn niet achteraf onderzocht, of niet op een goede manier. Dit is de belangrijkste conclusie die kan worden getrokken uit de beleidsdoorlichting Wegen en Verkeersveiligheid die is uitgevoerd door Kwink Groep.

Deze gebrekkige evaluaties van wegen achteraf zijn extra opvallend omdat IenW investeringen in wegen vooraf juist wel goed onderzoekt, onder meer met maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). Deze onderzoeken vooraf bieden nuttige informatie. Ze kunnen ook helpen bij evaluaties achteraf, door na te gaan hoe het project is verlopen en of de verwachtingen zijn uitgekomen.

Bij het verkeersveiligheidsbeleid zijn juist relatief veel evaluaties uitgevoerd. Er zijn wel 'witte vlekken', maar dat betreft relatief beperkte uitgaven. Bij sommige evaluaties kan de kwaliteit beter.

Hoe kan het beter?

Sinds enkele jaren hebben ministeries een Strategische Evaluatieagenda (SEA): een lijst van te evalueren beleidsmaatregelen. Dat geldt ook voor IenW. Hopelijk vult IenW de SEA in de toekomst met name voor investeringen in wegen serieus in. Daarbij geldt dat evalueren belangrijker is naarmate het project groter, ingrijpender en duurder is. Een mogelijkheid is om alle projecten boven een bepaald investeringsbedrag verplicht achteraf te evalueren.

De kwaliteit van evaluaties van wegenprojecten kan worden bevorderd door hiervoor een handleiding op te stellen. Deze kan deels worden gebaseerd op bestaande handleidingen voor onderzoek vooraf. Ook kan het nuttig zijn om een goede evaluatie op te nemen in het projectplan van een wegenproject en daarvoor in het projectbudget financiële ruimte op te nemen.

Het is in evaluaties nodig om effecten van beleid (bijvoorbeeld van wegeaanleg op files) te scheiden van effecten van externe invloeden (bijvoorbeeld van groei van het aantal banen op files). Bij wegenprojecten zit er veel tijd tussen het aanlegbesluit en de voltooiing. In die periode kunnen externe factoren ervoor zorgen dat verwachting niet of slecht deels uitkomen. Om de beleidseffecten te onderscheiden moet worden gecorrigeerd voor de invloed van externe factoren. Wat daarbij helpt is dat over de invloed van bevolkingsgroei en economische ontwikkelingen op de mobiliteit veel bekend is. Dat geldt ook voor het effect van mobiliteitsgroei op files.

Mijn rol

IenW heeft mij gevraagd om de kwaliteit van de beleidsdoorlichting te beoordelen. Ook heb ik getracht om bij te dragen aan de kwaliteit van de doorlichting. Daartoe heb ik suggesties gedaan in de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie. En ik heb de onderzoekers van Kwink in een aparte sessie geholpen bij het invullen van de beleidstheorie.

Oordeel over de beleidsdoorlichting

Kwink heeft de beleidsdoorlichting zorgvuldig uitgevoerd. Er is veel informatie verzameld, waaruit belangrijke conclusies zijn getrokken. Suggesties zijn goed verwerkt. De voorschriften van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022) zijn gevolgd.

Het ministerie van IenW heeft de beleidsdoorlichting serieus opgepakt. De rol van opdrachtgever werd zorgvuldig vervuld. Kwink kreeg de gelegenheid om het onderzoek onafhankelijk uit te voeren en zelf de conclusies te bepalen. Ook de begeleidingscommissie functioneerde naar mijn mening goed. Er werd veel informatie aangedragen vanuit verschillende geledingen van het ministerie van IenW. Het ministerie van Financiën droeg bij aan het naleven van de RPE-voorschriften.

Het is onduidelijk waarom het onderzoek wordt aangeduid als een beleidsdoorlichting. Het onderzoek volgt de RPE 2022. In deze regeling is de eerdere beleidsdoorlichting (uit de RPE 2018) vervangen door een periodieke rapportage. Het gaat echter uiteindelijk om de inhoud van het onderzoek, niet om de naam.

Bij mogelijkheden om te besparen op uitgaven moet meer naar de lange termijn worden gekeken. Kwink richt zich vooral op besparingen op korte termijn: tot het jaar 2028. De reden is dat de meest recente begroting tot dat jaar loopt. Diverse besparingsopties leiden echter juist tot besparingen op lange termijn. Deze opties verdienen veel aandacht. Het gaat met name om een kilometerprijs in combinatie met minder wegeaanleg. Kwink stelt dat een kilometerprijs kan leiden tot 12% minder mobiliteit en veronderstelt dat dan op lange termijn ook 12% minder uitgaven voor wegen nodig zijn, maar plaatst deze observatie niet op de voorgrond. NB Deze kanttekening heeft geen invloed op het positieve oordeel over de beleidsdoorlichting als geheel.

Oordeel over het beleid

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat met aanleg, onderhoud en vernieuwing van wegen de gestelde doelen niet worden bereikt. Hiermee zijn relatief grote uitgaven gemoeid. Ook het verkeersveiligheidsbeleid bereikt de doelen niet. Wel heeft het beleid effecten gehad die in de richting van de doelen gaan, zowel bij wegen als bij verkeersveiligheid. Kwink tekent daarbij aan dat de doelen zeer ambitieus zijn. Mijn conclusie is dat het belangrijk is dat doelen realistisch zijn, en dat ze passen bij het te voeren beleid.

De toekomst

Ook in de vorige beleidsdoorlichting (AEF, 2017) werd geconstateerd dat veel beleid niet (goed) is geëvalueerd, maar dat lijkt niet te hebben geleid tot grote verbeteringen. Hopelijk gaat zich dit in de toekomst niet herhalen.