

Evaluatie 20 jaar Infrastructuurfonds: het geplande wegenbouwprogramma is gerealiseerd

Jan Ploeger

Provincie Zuid-Holland¹

Nederland heeft zijn wegenbouwbeleid behoorlijk goed op orde. Het bouwprogramma, zoals dat was voorzien in 1990, is (gemeten in rijstrooklengte) na 20 jaar ruimschoots uitgevoerd. Er zijn weliswaar minder auto(snel)wegen op nieuwe tracés aangelegd maar dat wordt ruimschoots gecompenseerd door de verbreding van bestaande wegen. Ruim anderhalf keer zo veel wegen zijn verbreed dan in 1990 was voorzien. De meeste rijstroken zijn de afgelopen vijf jaar opengesteld.

Het op basis van verkeersmodellen ontwikkelde hoofdwegenet van 1990 is robuust gebleken. “Politieke” toevoegingen van ontbrekende schakels, die per motie achteraf werden toegevoegd, zijn nagenoeg allemaal weer van de plankaart verdwenen. Toevoeging gebeurde niet op basis van een verkeerskundige analyse.

Opmerkelijk is dat de langjarige uitgaven voor het onderhoud van hoofdwegen van de zelfde orde van grootte zijn als de uitgaven voor het onderhoud van spoorwegen. Het gebruik van hoofdwegen, gemeten in aantallen reizigerskilometers, ligt echter een factor zes hoger dan het gebruik van de spoorwegen. Dat vraagt om een nadere analyse. Is het gebruik van de trein echt zo duur of wordt de prikkel tot efficiency niet goed gegeven?

Trefwoorden: Beleidsevaluatie, Infrastructuur, Rijkswegen, Spoorwegen

¹ Provincie Zuid Holland, afd. Mobiliteit en Milieu, E: j.ploeger@pzh.nl

1. Achterom kijken is niet populair

In het Nederlandse overheidsbeleid is het niet gebruikelijk om achterom te kijken. Dat geldt ook voor het mobiliteitsbeleid. De studie van het KIM *Na het knippen van het lint* (Berveling et al., 2009) geeft hier een goed overzicht van. De parlementaire enquête naar de grote projecten onder leiding van Adri Duivesteijn (Tweede Kamer, 2004) was omvangrijk en diepgravend maar was vooral gericht op het besluitvormingsproces van grote projecten. Niet of de beoogde doelen van de grote infrastructuurprojecten na aanleg ook daadwerkelijk werden gehaald. Priemus (2005) stelde dat bij de planning van grote projecten niet eens behoorlijk naar varianten wordt gekeken. Voor decentrale overheden is het nog minder gebruikelijk om beleid inhoudelijk te evalueren. Wel is met de instelling van regionale rekenkamers, als gevolg van de dualisering van staten en raden in 2003, een voorzichtige ontwikkeling in gang gezet. De eerste provinciale statenenquête ging over de wegeaanleg in Zuid Holland. Maar ook hier ging het om de evaluatie van het besluitvormingsproces en de controle op uitvoering van (grote) projecten (Randstedelijke Rekenkamer, 2007). Recent heeft de Rekenkamer Oost-Nederland een ex-postevaluatie van zes provinciale wegenprojecten uitgevoerd (Annema, Van der Beek, Bulthuis en Jansen, 2012). De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dat de zes geselecteerde projecten succesvol zijn. De politieke doelen (zoals doorstroming en verkeersveiligheid) zijn behaald tegen vooraf beschikbaar gestelde geldbudgetten. De keuze voor infrastructuur is verklaarbaar. Infrastructuur vormt een relatief grote financiële post op de provinciale begrotingen. Investerings in het onderliggend wegennet zijn verder in deze bijdrage achterwege gelaten maar een langjarige analyse van het bouwprogramma van gemeenten en provincies kan een goede aanvulling zijn op het hier gepresenteerde beeld van de hoofdinfrastructuur.

De geringe inspanning om achterom te kijken staat in contrast met de steeds beter wordende inspanning om vooruit te kijken. Sinds de studie van het NEI uit 1972, waarin een schrikbeeld van 26 rijstroken tussen Rotterdam en Dordrecht werd voorgerekend, is de prognose methodiek voor mobiliteit sterk verbeterd. De studie van het CPB (Eijgenraam et al., 2000), waarin het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur werd afgerond, markeert de perfectionering van methoden om vooraf nut en noodzaak van infrastructurele projecten te beoordelen. Dat heeft ook geleid tot steeds betere informatie over wegenbouwprojecten naar de Tweede Kamer in de vorm van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Vanaf het begrotingsjaar 2008 is het MIT voorzien van de R van Ruimte.

Het MI(R)T projectenboek staat in menig professioneel boekenkast. Het jaarverslag van het Infrastructuurfonds (IF), met bijbehorende Slotwet verklaring, lijkt vooral literatuur te zijn voor de financieel specialisten. In de afgelopen 20 jaar, waarin het Infrastructuurfonds functioneert, is 110 miljard Euro (niet gecorrigeerd voor inflatie) uitgegeven, waarvan 101 miljard Euro aan droge infrastructuur voor rijkswegen, spoorwegen, hoofdvaarwegen en subsidies aan grote projecten voor regionale en lokale infrastructuur (RegLok). Achteraf evalueren van dit enorme bedrag is niet eenvoudig maar wel leerzaam. De instelling van het Infrastructuurfonds was een besluit, opgenomen in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2), parlementair vastgesteld 20 december 1990.

Voor het in dit artikel beschreven onderzoek was de belangrijkste onderzoeksvraag of het bouwprogramma uit het SVV-2, dat gebaseerd was op een kwantitatieve analyse van de ontwikkeling van het autoverkeer, ook werkelijk is uitgevoerd. In veel procesevaluaties de afgelopen jaren is namelijk de stelling gehanteerd dat de Nederlandse overheid zeer traag is met het uitvoeren van infrastructurele werken (bijvoorbeeld Elverding, 2008). Deze vraag is beleidsmatig relevant tegen de achtergrond van de vaak gehoorde opvatting dat er eerst gebouwd moet worden, alvorens met prijsmaatregelen de verdere groei van het autoverkeer

(personen en vracht) kan worden beheerst. Prijsbeleid was een integraal onderdeel van het SVV-2 en de latere Nota Mobiliteit. Congestieheffing werd onmisbaar geacht voor een positief maatschappelijk rendement van investeringen die vooral de congestie in de spits zouden oplossen (Besseling, Groot en Verrips, 2004).

Hoewel niet direct de opzet van het onderzoek bleek de analyse van 20 jaar uitgaven van het Infrastructuurfonds ook verrassende gegevens op te leveren over de investeringen in de spoorweginfrastructuur. Het gerealiseerde bouwprogramma voor railinfrastructuur is verder niet vergeleken met de oorspronkelijk in het SVV-2 geplande bouwopgave.

Voor de analyse van het bouwprogramma van het SVV-2 is gebruik gemaakt van alle MI(R)T-en en de jaarverslagen van het Infrastructuurfonds². Voor de eerste jaren is gebruik gemaakt van de Slotwet van het Infrastructuurfonds. Begrotingscijfers zijn voor evaluatie niet bruikbaar. Er zitten grote schommelingen in de cijfers wanneer de rekening van de Slotwet wordt vergeleken met de begroting. Toch is de gemiddelde onderuitputting, over 20 jaar bekeken, slechts 2,6%. Daarmee is aan de doelstelling van het IF, om een stabiel fonds te vormen en niet de gaten in de begroting van andere beleidsterreinen te vullen, voldaan. Bestudering van de Slotwet geeft een interessant inzicht in hoe het kas-verplichtingen stelsel van de rijksbegroting werkt. Zo konden binnen een jaar (1997) de middelen, gereserveerd voor grondaankopen van de Betuwelijn, worden ingeruild voor een compensatie van de Belgische staat voor de aanleg van de HSL-zuid. Het ging via begrotingswijzigingen om velen honderden miljoenen gulden binnen één begrotingsjaar.

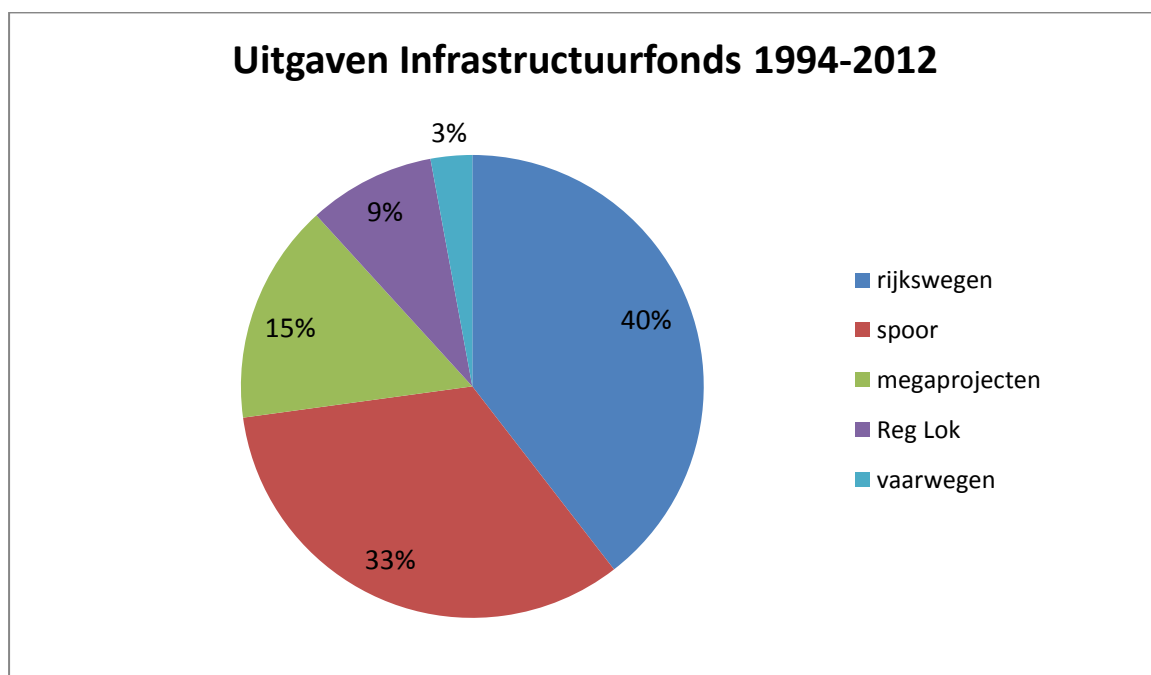
Opvallend is dat MIT publicaties zelden terugkijken op het jaar er voor. Het jaarverslag van het IF kijkt vooral financieel terug. Het gereedkomen van infrastructuur is kennelijk niet iets om te vermelden in een financieel gedreven discussie. Het exacte tijdstip van openstellen van wegvakken moet vaak uit andere bronnen worden gehaald, bijvoorbeeld de website <http://www.autosnelwegen.nl/> en <http://www.wegenwiki.nl/>.

Ruim 20% van het IF is besteed aan de nieuwbouw van hoofdwegen. Spooraanleg lijkt minder (9,5%) maar dat wordt vertekend door de post megaprojecten. Deze categorie (15,4%) betreft in hoofdzaak twee spoorprojecten: de Betuwelijn en de HSL-zuid. In tabel 1 en figuur 1 is het IF artikel "algemeen" weggelaten. In de loop van de jaren is de indeling van het IF twee maal fors gewijzigd (1998 en 2006). De meeste moeite had het fonds met de verantwoording van de apparaatskosten van Rijkswaterstaat. Ook de post PPS (publiek private samenwerking) is lastig te analyseren. Aanleg en beheer zijn vaak in één aanbestedingscontract geïntegreerd. Voorts zijn soms ook financieringskosten (rente) hierin begrepen. Zo is de Westerschelde oeververbinding gefinancierd als megaproject, maar zijn de aandelen van de tunnelmaatschappij verkocht aan de provincie Zeeland. Dat is in de boekhouding van het fonds niet zichtbaar. Dat geldt ook voor de forse leningen die bij de splitsing van de NS zijn verstrekt aan RIB (het huidige Prorail). Deze zijn geboekt als uitgaven in de rubriek "algemeen". Maar de boekhouding van staatsdeelnemingen wordt verder gevoerd door het Ministerie van Financiën.

² Parlementaire documentatie is digitaal te raadplegen via de website van de Tweede Kamer. Een lijst met parlementaire stukken met vindplaats (dossiernummer) is beschikbaar bij de auteur.

Tabel 1: Verdeling uitgaven Infrastructuurfonds naar IF-artikel (periode 1994-2012)

| IF artikel | | x 1000 € | % |
|------------------------------------|--------|----------|--------|
| rijkswegen | aanleg | 17 947 | 20,4% |
| | PPS | 1 863 | 2,1% |
| | beheer | 12 434 | 14,1% |
| | totaal | 34 768 | 39,5% |
| spoor | aanleg | 8 333 | 9,5% |
| | PPS | 851 | 1,0% |
| | beheer | 19 181 | 21,8% |
| | totaal | 29 328 | 33,3% |
| megaprojecten | | 13 544 | 15,4% |
| Reg Lok | | 7 803 | 8,9% |
| hoofdvaarwegen | | 2 551 | 2,9% |
| Totaal IF (zonder algemeen) | | 87 993 | 100,0% |



Figuur 1: verdeling uitgaven Infrastructuurfonds 1994-2012 naar IF categorie

2. Nederland is goed in het efficiënt plannen van wegen

2.1 *De introductie van integrale planning*

Het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-1) uit 1981 (deel e, de na parlementaire behandeling vastgestelde planologische kernbeslissing) bevatte voor het eerst een integrale visie van de rijksoverheid op mobiliteit. Het was ook voor het eerst dat terughoudendheid werd betracht in de aanleg van nieuwe wegen. Een groot aantal verbindingen uit het Rijkswegenplan 1968 werd geschrapt, zelfs als er al een tracé was vastgesteld. Dit was vooral het gevolg van het feit dat voor het eerst een goede kwantitatieve verkeerskundige onderbouwing beschikbaar was. De uitstekende studie naar de geschiedenis van de wegeaanleg van Dirk Ligtermoet (1990) beschrijft hoe de slechte kwantitatieve onderbouwing van het plan uit 1968 uiteindelijk heeft geleid tot de bouw van een Landelijk Modelsysteem (LMS).

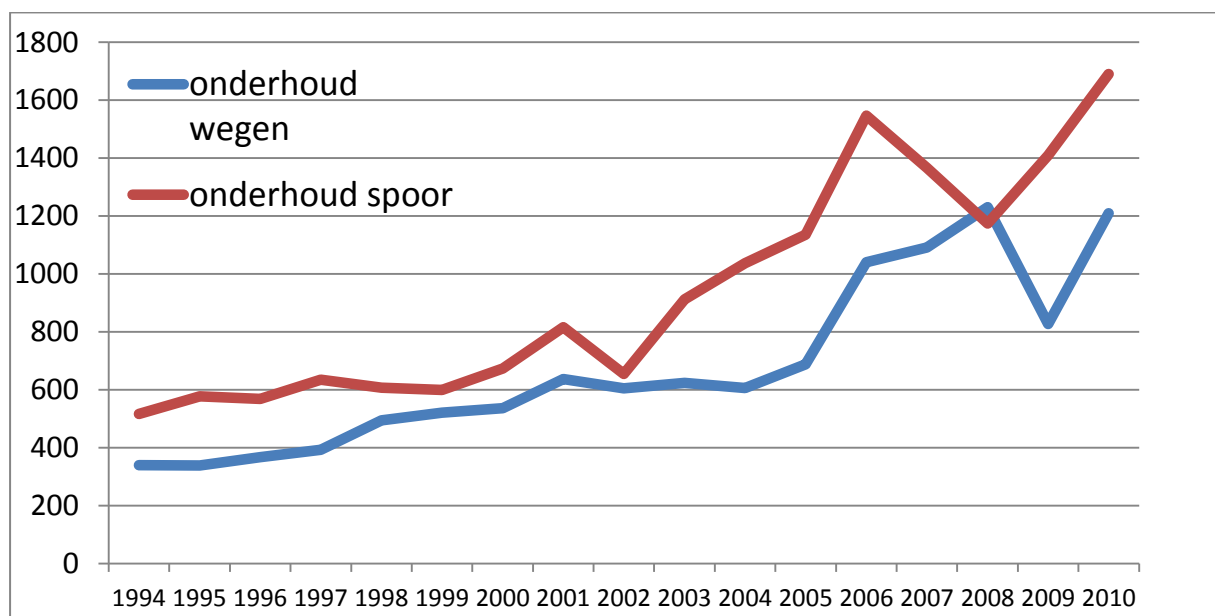
Het ontwerp-Rijkswegenplan uit 1966 bevatte 3200 kilometer nieuwe rijksweg, naast de 2100 kilometer bestaande (Ligtermoet, p. 48). Bij de parlementaire behandeling van het Rijkswegenplan moest de directie van Rijkswaterstaat toegeven dat de onderbouwing van het plan onder de maat was. Het leidde in december 1971 tot de instelling van het Projectbureau Integrale verkeers- en vervoerstudies (Pb-IVVS) als samenwerking tussen Rijkswaterstaat, Rijkspanologische Dienst, NS en DGV (de toenmalige DG Verkeer). De in hoofdstuk 1 genoemde NEI studie uit 1972 was het eerste product van Pb-IVVS (NEI, 1972). Het LMS was van het begin af een integraal model waarmee NS en DGV ook openbaar vervoer prognoses konden maken, vooral voor het treingebruik. De planning van rijkswegen is sinds 1971 aanzienlijk verbeterd en de ontwikkelde prognosetechniek van het LMS heeft bijgedragen aan een goede beoordeling van de financiële claims door het CPB.

Opvallend resultaat van de analyse van 20 jaar Infrastructuurfonds is het gegeven dat de uitgaven voor onderhoud van het spoor al jaren structureel op hetzelfde niveau liggen als de uitgaven voor het onderhoud van rijkswegen (figuur 2). Dit bevestigt de kritische kanttekening die het KIM opnam in de Mobiliteitsbalans 2007 (Van Beek, 2007, p. 79). In deze mobiliteitsbalans werd geconstateerd dat de uitgaven voor spoorwegen per reizigerskilometer een factor 6 hoger liggen dan voor hoofdwegen. Dit beeld was toen gebaseerd op een beperkt aantal jaren, maar blijkt dus structureel te zijn. Dat vraagt om een nadere analyse. Is het gebruik van de trein echt zo duur en wordt de prikkel tot efficiency wel goed gegeven? Rijkswaterstaat is een onderdeel van de rijksoverheid en de wegeaanleg valt daarmee heel direct onder de politieke controle. Prorail en NS staan via de NV constructie verder weg van deze controle maar ze blijven monopolisten zonder marktprikkel tot efficiency.

De voortdurende kritische bejegening van de aanleg van wegen lijkt een gunstige werking gehad te hebben op een efficiënt aanlegbeleid. Er is een permanente druk geweest op Rijkswaterstaat om de planning te verbeteren (verbetering MIT-systematiek), de inspraak te verbeteren (projecten als Infralab en "Grote Stem") en een efficiënt gebruik van wegen te bevorderen (Benutten naast Bouwen op advies van McKinsey al vanaf 1995). Een dergelijke kritische houding ten aanzien van de spoorweguitgaven is pas begin deze eeuw ontstaan. Nog in 2002 besloeg de toelichting op de begroting van de miljarden die naar Prorail gaan één pagina in het MIRT. In 2006 verscheen als bijstuk bij het Infrastructuurfonds 2007 een Midterm review beheer en onderhoud. De minister meldde aan de Kamer dat uit diverse audits en benchmarks was gebleken dat het kostenniveau voor beheer en instandhouding redelijk is. De Algemene Rekenkamer (2011) oordeelde echter hard over de besteding van spoorbudgetten door Prorail. In het rapport gaat het vooral over de (financiële) informatievoorziening. Of mobiliteitsdoelen worden behaald is nog nauwelijks een

onderwerp van discussie. De Minister van I&M deelde overigens de conclusies van dit rapport van de Rekenkamer niet.

Christian Wolmar (2005) betoogde dat de Britse spoorwegen in de jaren 80 weliswaar onrendabel waren en de nodige overheidssubsidie nodig hadden, maar na de privatisering meer belastinggeld ontvingen als nooit tevoren. Zijn conclusie is dat het Engelse model van marktwerking bij het onderhoud van spoorwegen, met een zeer ondeskundige opdrachtgever, absoluut het efficiency gedrag niet verbetert. *Why is the railway so expensive* is zijn verzuchting, drie hoofdstukken lang. In zijn proefschrift over de wenselijkheid om *life cycle costs* te introduceren bij het spoorwegonderhoud concludeert Arjen Zoeteman (2004) dat onderhoudsbeheersing van railinfrastructuur zich bij infrabeheerders in heel Europa nog in een prematuur stadium bevindt. *Asset management* is in de spoorsector zwak ontwikkeld.

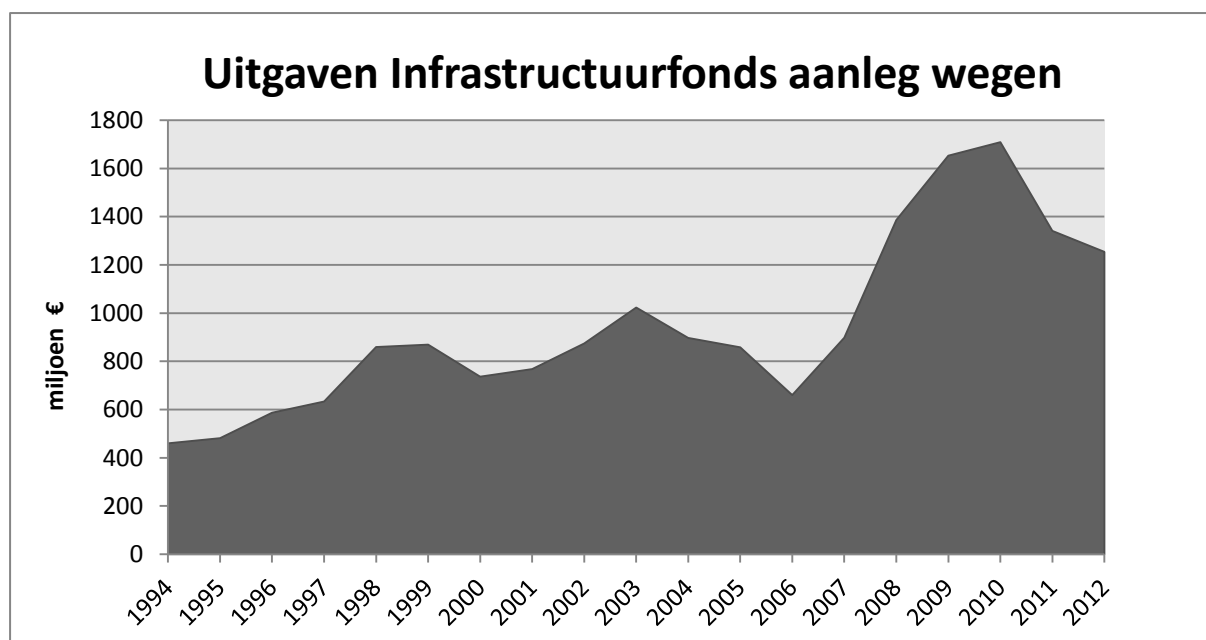


Figuur 2: vergelijking onderhoudskosten spoorwegen en hoofdwegen. (N.B. vanaf 2011 worden andere definities gehanteerd voor de uitgavenposten voor hoofdwegen). Bedragen in miljoen Euro per jaar.

2.2 De structuurschema's Verkeer en Vervoer zijn de basis voor het huidige wegennet

Het Pb-IVVS leverde een belangrijke bijdrage aan de onderbouwing van het eerste SVV. Het wegennet uit dit plan is redelijk het beeld dat nog steeds als eindbeeld wordt gehanteerd. Toch wordt in veel politieke discussie het oude kaartbeeld van het Rijkswegenplan 1968 overeind gehouden bij het verdedigen van de traagheid van onze planologie. "Er wordt al 50 jaar over gesproken". Bij de parlementaire behandeling van het SVV-2 in 1991 verscheen er per motie een weg uit het Rijkswegenplan 1968, de autosnelweg Lelystad-Kampen (RW23), met als motivatie "ontbrekende schakel". In de Nota Mobiliteit werd deze verbinding weer zonder veel discussie afgevoerd. Een allerlaatste oprisping van het "ontbrekende schakel denken", met als verwijzing naar oude Rijkswegenplannen, stamt uit 2011. Tijdens de behandeling van het MIRT dwong de PVV als gedoogpartner van het eerste kabinet Rutte per motie een studie af naar de rijksweg 3 door het Groene Hart.

De visie van het SVV-1 was integraal, maar de uitwerking van de beleidsmaatregelen beperkte zich tot een investeringsplan voor hoofdwegen en spoorwegen. In de jaren 80 groeide de automobilititeit exponentieel en er ontwikkelden zich de eerste grote protesten tegen weganaanleg (Amelisweerd bijvoorbeeld). In het politieke debat groeide de discussie over prioriteitstelling en nut en noodzaak. Er waren gelimiteerde budgetten en veel wensen voor infrastructuur. In het SVV-2 (deel e, vastgesteld eind december 1990)³ (bijlage 1) werd het integrale beleid beter geïnstrumenteerd. Voor de wegenplanning is daarbij relevant het voornemen om een Infrastructuurfonds op te richten en tolheffing op rijkswegen in te stellen. In de PKB tekst werd zelfs een kaart opgenomen met (indicatief) de locatie van de tolplaatsen. Stap 1 van de strategie van het SVV-2 was immers aanpak bij de bron. Stap 2 was het terugdringen en de geleiding van de mobiliteit. Het SVV-2 bevatte met mobiliteitsmanagement al de eerste aanzet voor wat we nu het Nieuwe werken noemen. In latere nota's werd de mix van beleidsstrategie verder verfijnd. De nota Samen werken aan bereikbaarheid (SWAB) uit 1996 introduceerde voor het eerst een scala aan benuttingsmaatregelen. De versnelling door Spoedwet en benuttingsmaatregelen (ZSM-1 en ZSM-2) is in figuur 3 goed zichtbaar. Daarbij kwam dat de voeding van het Infrastructuurfonds de afgelopen jaren op peil is gebleven. De afronding van de Megaprojecten gaf minister Eurlings de nodige financiële ruimte om met de versnelling van weganaanleg zijn doelstellingen te realiseren.



Figuur 3: Uitgaven IF voor aanleg wegen 1994-2012

³ Deel E is later gedrukt met vermelding als parlementair stuk: Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1990-1991, 20 922, nr. 114. Digitaal is dit document echter niet te vinden bij de parlementaire informatie van vóór 1995. De kaart is daarom als bijlage bij dit artikel gevoegd.

2.3 Aanleg autosnelwegen op nieuw tracé wordt steeds moeilijker

Van de autosnelwegen, die in het SVV-2 als nieuw tracé gepland waren, is 63% aangelegd, gemeten in tracélengte. Met de projecten die op dit moment in aanleg zijn, en de projecten waarvan de aanleg door provincies als autoweg is overgenomen, komt dit percentage nieuwe auto(snel)wegen (tracés gepland en ook aangelegd) op 75%. De rest (23%) is opgenomen in lopende planstudies. Alleen de doortrekking van de A4 ten zuiden van Rotterdam is in de planning op de lange baan geschoven.

In ruim 20 jaar is 125 kilometer nieuw tracé autosnelweg aangelegd met een strooklengte van 468 kilometer. Het betreft hier wegen die op het moment van vaststelling van de PKB SVV-2 planologisch nog niet waren geregeld. Het percentage van 75% is bepaald na aftrek van de wegen die in de Nota Mobiliteit weer zijn afgevoerd. Dit waren ook de wegen die in deel E aan het SVV-2 waren toegevoegd, als uitkomst van moties tijdens de slotstemming over de PKB. De belangrijkste daarvan (in lengte) is de A23 (Lelystad-Kampen). Politiek toegevoegde wegen, die in 1991 al niet als rendabel werden beoordeeld, werden dus in de Nota Mobiliteit geschrapt.

Op dit moment (2013) is de A4 tussen Steenberg en Halsteren in aanleg. Deze 15 kilometer lange weg wordt binnenkort opengesteld. Ook in aanleg is de haak om Leeuwarden (N31). De meest problematisch in te passen nieuwe autosnelwegen liggen in de zuidelijke Randstad. Hier lopen nog studies voor bijvoorbeeld A13-A16 en de A4 zuid. Ook langdurig in de pijplijn van het MIRT zit de A15 ten zuiden van Arnhem (tussen A50 en A12, parallel aan Betuweroute).

Van twee projecten (niet aangelegd als autosnelweg) is inmiddels de planologische voorbereiding en financiering overgenomen door een provincie. Het betreft hier allereerst de Rijnlandroute (in het verlengde van de N11) als verbinding tussen de A4 en de A44 (ongeveer 9 kilometer). Het rijk betaalt hier aan bij (via RegLok artikel IF 14.01). Voor de Rijnlandroute is door de provincie inmiddels een inpassingsplan ter visie gelegd en is de financiering rond. Ook in deze categorie valt de N69 (omlegging Valkenswaard). In het SVV-2 was deze verbinding nog als nieuwe autosnelweg gepland maar inmiddels als plan (en financiering) overgenomen door de provincie Noord-Brabant. Er is een autoweg als voorkeurtracé ontwikkeld en bij het schrijven van deze bijdrage is het plan voor besluitvorming in Provinciale Staten gereed. Opmerkelijk is de terugkeer van de oostelijke rondweg van Eindhoven als provinciaal project met rijksbijdrage. Deze was in de Nota Mobiliteit als rijksweg geschrapt.

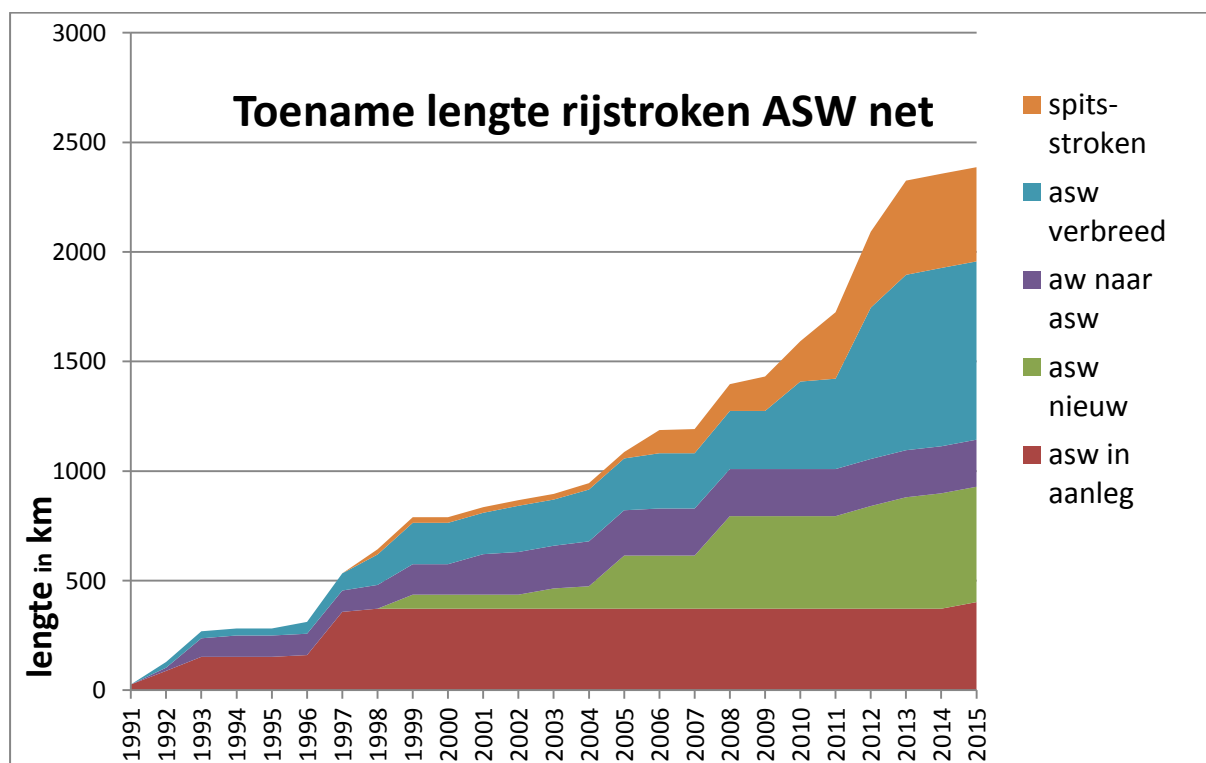
Tabel 2: Groei strooklengte Autosnelwegen (Rijk) sinds 1990

| ASW Lengte in km | Gepland in SVV2 weglengte | Gerealiseerd in weglengte | Gepland in strooklengte | Gerealiseerd in strooklengte | In aanleg strooklengte |
|--------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------------|------------------------|
| "in aanleg" | 91 | 84 | 401 | 371 | 30 |
| ASW nieuw | 198 | 125 | 743 | 468 | 58 |
| Ombouw aw naar asw | 132 | 96 | 209 | 214 | 16 |
| Verbreding asw | 387 | 335 | 737 | 776 | 49 |
| Spitsstroken | 0 | 258 | 0 | 429 | |
| TOTAAL | 808 | 898 | 2090 | 2258 | 153 |

Naast nieuwe tracés gaf het SVV-2 voor 91 km autosnelweg de status "in aanleg". Maar deze status betekende niet dat er in alle gevallen al daadwerkelijk met het werk was begonnen. Veel van die projecten hadden in de jaren 80-90 een trage voortgang, soms door inpassingsproblemen, vaak ook door onvoldoende financiële middelen. De nota SWAB (Samenwerken aan Bereikbaarheid) uit 1996 wijzigde niets aan de PKB maar regelde vooral extra middelen (investeringsimpuls en later ICES geld). Van deze 91 kilometer "in aanleg" is inmiddels 84 kilometer gereedgekomen. Alleen het gedeelte Delft-Schiedam van de A4 is nog steeds "in aanleg". In 1991 was dit tracé volledig planologisch geregeld en er stonden middelen op de begroting. Er was zelfs al begonnen met de aanleg van een zandlichaam. Theoretisch had de minister kunnen doorzetten. Niet de "stroperige" procedures, want die waren immers op dat moment allemaal al gepasseerd, maar de Tweede Kamer zelf was dwarslijger via de begrotingsbehandeling. Het gebrek aan bestuurlijke consistentie is ook door de commissie Elverding (2008) als belangrijke oorzaak van vertraging aangewezen.

2.4 Ombouw naar autosnelwegen op koers

De tweede categorie in het SVV-2 is de ombouw van autowegen naar autosnelwegen. In een aantal gevallen kwamen daar ook meer rijstroken bij. Hier is het beeld dat drie kwart van het voorgenomen programma is gerealiseerd. Het grootste verschil tussen voornemen en realisatie wordt wederom gevormd door de parlementair in deel E toegevoegde projecten. Toevoeging gebeurde niet op basis van een verkeerskundige analyse. Het langste wegvak dat niet is omgebouwd naar autosnelweg is de N15 tussen de afslag Brielle en de Maasvlakte.



Figuur 4: Toename strooklengte autosnelwegennet sinds 1991 (cumulatief)

In de categorie van ombouwprojecten is al goed het fenomeen waar te nemen dat de extra middelen na SWAB en Nota Mobiliteit ook voor een aanzienlijke versnelling van projecten hebben geleid. Verbreding en ombouw is planologisch makkelijker dan de aanleg van nieuwe tracés. De A37 van Hoogeveen naar de Duitse grens is versneld. Ook de aanleg van de Calandtunnel in de A15 is 10 jaar versneld. De A27 Huizen - Waterlandseweg is zelfs 15 jaar eerder omgebouwd tot autosnelweg dan gepland. Door PPS en voorfinanciering is ten slotte de A59 tussen Rosmalen en Geffen versneld aangelegd. De traverse Maastricht in de A2 is qua lengte wel geen grote ombouw maar qua inpassingsproblematiek een goed voorbeeld van de aanpak zoals aanbevolen door de commissie Elverding. Kwaliteit en draagvlak mogen wat kosten. Maar nu zullen de laatste verkeerslichten in het Nederlandse hoofdwegennet dan eindelijk verdwijnen.

2.5 *Verbreding autosnelwegen is succesnummer*

In het SVV-2 was er een vrij grove lijst van trajecten opgenomen (387 km autosnelweg) die op termijn (niet benoemd) vanwege capaciteitsproblemen zouden moeten worden verbreed. Deze bouwopgave is ruimschoots behaald. Vooral de eindsprint via de Spoedwet- en Benuttingsprogramma's ZSM-1 en 2 heeft veel asfalt opgeleverd. Wegverbreding levert een realisatie van 776 km extra rijstrook. Daarnaast is ook 429 km aan spitsstroken gerealiseerd. Daarmee is de lijst van aangepakte wegvakken veel langer dan in het SVV-2 was voorzien. De Rondweg Eindhoven bijvoorbeeld is van 2x2 naar 2x4 gebracht i.p.v. de geplande 2x3 rijstroken. Ook de A2 tussen Amsterdam en Utrecht is nog tijdens de verbouwing een rijstrook breder geworden. Ten slotte kan in deze lijst van A2 wegvakken het traject Den Bosch-Eindhoven worden genoemd, waar oorspronkelijk geen plannen voor verbreding bestonden omdat volgens de rekenmodellen de aanleg van de A50 voor voldoende capaciteit zou zorgen. Ook rond Utrecht (A12, A27) is meer verbreed dan aanvankelijk was voorgenomen.

De nota SWAB, die benutting op de agenda heeft gezet en de eerste spitsstroken introduceerde, en de Nota Mobiliteit, die verbreding van het bestaande net prioriteit gaf, hebben deze koerswijziging ten opzichte van de oude Wegenplannen definitief gemaakt. Wegverbreding en spitsstroken zorgen samen voor een toename van 1300 kilometer rijstrook op het bestaande autosnelwegennet. Het merendeel is na 2000 gerealiseerd.

2.6 *Geplande autowegen nagenoeg allemaal aangelegd*

Een laatste, wat onderbelichte categorie uit het SVV-2, is de aanleg van autowegen. Soms ook als ombouw van niet-autosnelwegen (zgn. 80 km/h wegen). Als percentage uitgedrukt is meer dan 100% gerealiseerd. Dat komt door de aanleg van nieuwe autowegen die niet gepland waren. Daar staat tegenover de N15 verbinding in oost-Gelderland die nog steeds niet als autoweg is gerealiseerd. Inmiddels staat deze ruim 40 kilometer lange weg in de planstudie tabel van het MIRT met een verwachte openstelling in 2016. Voor de N11 tussen Leiden en Alphen a/d Rijn geldt dat er in plaats van de voorgenomen 2x1 autoweg uiteindelijk een 2x2 autoweg is aangelegd. Meer rijstroken dan aanvankelijk gepland.

Niet genoemd in het SVV-2 maar toch wel degelijk aangelegd, is de Westerschelde-oeververbinding met aansluitende autowegen. In totaal gaat het hierbij om een autoweg op nieuw tracé van ongeveer 23 kilometer lengte. Bijzonder aan deze tunnel is de financiering (via tol) en de innovatieve boorteknik waardoor de Bouwdienst van Rijkswaterstaat veel ervaring opdeed met boren in slappe ondergrond. Het project is als megaproject geboekt in het IF (bijna 1 miljard Euro), maar de aandelen van de tunnelmaatschappij zijn inmiddels overgenomen door de provincie Zeeland. De tunnel rendeert op dit moment dusdanig dat verbeteringen in het

wegennet bij de kruising van het kanaal Terneuzen-Gent er uit kunnen worden medegefinancierd.

Tabel 3: Toename strooklengte Autowegen (Rijk) sinds 1990

| AW Lengte in km | Gepland in SVV2 weglengte | Gerealiseerd in weglengte | Gepland in extra strooklengte | Gerealiseerd in extra strooklengte | In aanleg strooklengte |
|-----------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|------------------------------------|------------------------|
| "in aanleg" | | 25 | 52 | 52 | |
| AW nieuw | 155 | 162 | 344 | 436 | 8 |
| Verbreding aw | | 61 | | 115 | 8 |
| TOTAAL | 155 | 248 | 0 | 603 | 16 |

3. Conclusie en discussie

Nederland heeft zijn wegebouwbeleid behoorlijk goed op orde. Het bouwprogramma, zoals dat was voorzien in het SVV-2 uit 1990 is (gemeten in rijstrooklengte) na 20 jaar ruimschoots uitgevoerd. Er zijn weliswaar minder auto(snel)wegen op nieuwe tracé aangelegd maar dat wordt ruimschoots gecompenseerd door de verbreding van bestaande wegen. Ruim anderhalf keer zo veel wegen zijn verbreed dan was voorzien. De meeste rijstroken zijn pas de afgelopen vijf jaar opengesteld, precies in een periode dat de groei van het autoverkeer stagneerde. Dat is een belangrijke verklaring voor de afname van files, zoals die de laatste jaren wordt waargenomen (KIM, 2013). Capaciteitsuitbreiding van het hoofdwegennet is voor het bereiken van de congestiedoelstellingen altijd als effectief bestempeld (AVV, 1998) en heeft mede daardoor ook altijd positief gescoord bij de beoordeling van de extra investeringsmiddelen die eind 20ste eeuw in het kader van ICES ter beschikking kwamen (zie onder meer CPB, 2002).

Van het hele pakket aan maatregelen uit het SVV-2 zijn meer maatregelen gerealiseerd. Succesvol was bijvoorbeeld de invoering van de Wet Mulder waardoor betaald parkeren veel beter handhaafbaar werd en zeer succesvol bleek voor de beheersing van het autogebruik in stedelijk gebied (AVV, 1998). Ook de nieuwe accenten uit de nota Mobiliteit (decentralisatie bijvoorbeeld in de Wet BDU en WP2000) zijn geïnstrumenteerd en doorgevoerd. Zo is fietsbeleid, ondanks de krappe budgetten bij decentrale overheden, voortvarend opgepakt door gemeenten en provincies. Dit is onder meer gebleken uit de evaluatie van de wet-BDU. Provincies (zoals Zuid-Holland in het laatste collegeakkoord) en gemeenten hebben extra eigen middelen voor de aanleg van fietspaden ingezet. Het Masterplan Fiets, opgenomen in het SVV-2, is overigens als één van de weinige projecten uit die periode uitvoerig geëvalueerd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998). Het behalen van de milieudoelstellingen voor het wegverkeer is vooral bereikt door bronbeleid (bijvoorbeeld katalysator, Euro normering vrachtauto's). Doelstellingen op het gebied van modal split (bijvoorbeeld overstap van auto naar trein) zijn daarom bij de herziening van het SVV-2 verlaten (NVVP, later Nota Mobiliteit).

In het integrale verkeersbeleid was steeds het voornemen om door variabilisatie van de autokosten het verstandig gebruik van de auto te prikkelen. Uit alle onderzoek blijkt dat dit een positieve welvaartswinst zou opleveren (voor een breed wetenschappelijk overzicht zie: Verhoef et al, 2004). Veelrijders betalen meer, weinrijders (de meeste Nederlanders) betalen dan minder. En het scheelt investeringen voor dure spitscapaciteit (Hilbers et al, 2007). Het maatschappelijk rendement van de uitbreiding van het hoofdwegennet, mede door de prijsmaatregelen, werd in

de economische toets van de Nota mobiliteit geraamd op 8-10% (CPB, 2004 p. 12). Prijsmaatregelen zijn om politieke reden in het laatste Regeerakkoord echter geschrapt, onder meer met als motivatie "Eerst bouwen dan beprijzen". Nu aangetoond is dat het bouwprogramma op stoom ligt en de files afnemen moet een discussie over prijsbeleid opnieuw worden gestart om te bepalen of verdere capaciteitsuitbreiding zonder prijsbeleid in de huidige situatie hetzelfde positieve welvaartsrendement heeft als bij de totstandkoming van het SVV-2 en de Nota Mobiliteit nog werd berekend. Het recente SER energieakkoord over vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (september 2013) geeft voldoende opening voor deze discussie. Daarmee komen rekeningrijden of kilometerheffing niet automatisch terug. Het gewenste draagvlak daarvoor lijkt te ver weg. Maar goede resultaten met innovatieve vormen zoals het belonen van spitsmijden kunnen de weg openen naar nieuwe initiatieven.

Opmerkelijk is dat de langjarige investeringen in aanleg en onderhoud van hoofdwegen van de zelfde orde van grootte zijn als de investeringen in aanleg en onderhoud van spoorwegen. Het gebruik van hoofdwegen, gemeten in aantallen reizigerskilometers, ligt echter een factor zes hoger dan het gebruik van de spoorwegen. Dat vraagt om een nadere analyse. Is het gebruik van de trein echt zo duur is of wordt de prikkel tot efficiency wel goed gegeven? Rijkswaterstaat is een onderdeel van de rijksoverheid en de wegeaanleg valt daarmee heel direct onder de politieke controle. Prorail en NS staan via de NV constructie verder weg en hebben als monopolisten minder prikkel tot efficiency. In de wetenschappelijke literatuur is altijd kritisch geoordeeld over de grote investeringen voor railprojecten. Bij de beoordeling van ICES investeringen rond 2000 werd steevast gewezen op de onduidelijke doelbereiking (CPB, 2002, p. 59). Verwacht mag worden dat, met de aanbevelingen van de commissie Elverding, de verbetering van besluitvorming ook vooral in een goede voorbereiding van plannen wordt gevonden. *Survey before plan* was al het adagium van Patrick Geddes (1854-1932), de grondlegger van de regionale planning. Elverding (2008, p. 15) stelt dat de investering in het voortraject zich uitbetaalt in tijdwinst later in het proces. Het hier gepresenteerde onderzoek naar het wegenbouwprogramma van de afgelopen 20 jaar bevestigt deze stelling. Dit programma was gebaseerd op een uitstekende onderliggende planning en een professionele verkeerskundige onderbouwing.

Referenties

Algemene Rekenkamer (2011), *Besteding van spoorbudgetten door ProRail*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

AVV (1998), *Evaluatie effecten van SVV-II instrumenten, werkdocument*, Rotterdam: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer.

Annema, Jan Anne, Nienke van der Beek, Oldrik Bulthuis en Judith Jansen (2012), *Ex-postevaluatie van zes provinciale wegenprojecten*. *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, 48(3), september 2012, p. 3-15.

Beek, Frans van, et al. (2007), *Mobiliteitsbalans 2007*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Besseling, Paul, Wim Groot en Annemiek Verrips (2004), *Economische toets op de Nota Mobiliteit*, Den Haag: Centraal Planbureau (CPB-document 65).

Berveling, J., et al. (2009). *Na het knippen van het lint, het ex post evalueren van infrastructuur*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

CPB (2002), *Selectief investeren, ICES maatregelen tegen het licht*, Den Haag: Centraal Planbureau (samen met RIVM, RPB en SCP).

Elverding, Commissie (2008), *Sneller en beter: advies Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten*, Den Haag: Ministerie Verkeer en Waterstaat.

Eijgenraam, Carel J.J., Carl C. Koopmans, Paul J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten: Leidraad voor kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau (m.m.v. NEI).

Hilbers, Hans et. Al (2007), *Beprijzing van het wegverkeer, de effecten op doorstroming, bereikbaarheid en de economie*, Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.

KIM (2013), *Mobiliteitsbalans 2013*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Ligtermoet, D.M. (1990). *Beleid en Planning in de wegenbouw: De relatie tussen beleidsvorming en planning in de geschiedenis van de aanleg en verbetering van rijkswegen*, Den Haag: Rijkswaterstaat (deel 51 in de Rijkswaterstaat serie).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Eindrapport Masterplan Fiets*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Nederlands Economisch instituut (1972) *Integrale Verkeers- en Vervoerstudie*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Priemus, H. (2005), Kansloze alternatieven: hoe bij de ontwikkeling van grote infrastructuurprojecten steeds weer de vooringenomen oplossing zinvolle alternatieven overschaduw. *Tijdschrift Vervoerwetenschap*, 41(4), december 2005, p. 24-30.

Randstedelijke Rekenkamer (2007), *Grip op grote projecten: Provincie Zuid-Holland*, Amsterdam: Randstedelijke Rekenkamer

Tweede Kamer (2004), *Grote projecten uitvergroot, een infrastructuur voor besluitvorming*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29283, nrs. 5-6. Hoofdrapport van de tijdelijke commissie infrastructuurprojecten o.l.v. Adri Duivesteijn.

Verhoef, Erik et al. (2004). *Vormgeving en effecten van prijsbeleid op de weg*, Gezamenlijk onderzoeksrapport VU, SEO, TU Delft, RUG.

Wolmar, Christian (2005), *On the wrong line, how ideology and incompetence wrecked Britain's railways*, London: Aurum Press.

Zoeteman, A. (2004), *Railway Design and Maintenance from a Life-Cycle Cost Perspective: A Decision-Support Approach*, Delft: TRAIL (T2004/7, November 2004, TRAIL Thesis Series),

<http://www.statengeneraaldigitaal.nl> voor oude kamerstukken van vóór 1995.

<http://www.overheid.nl> voor recente kamerstukken (na 1995).

Bijlage: PKB kaart SVV-2 Hoofdwegennet (1991)

