

**Second opinion op de beleidsdoorlichting
HXII artikel 14 Wegen en
Verkeersveiligheid**

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Oktober 2017

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en de staatssecretaris van IenM weer te geven.

Inhoud

Samenvatting 4

1 Aanleiding 5

2 Vragen die in de second opinion beantwoord worden 6

3 Resultaten van de second opinion 7

Colofon 9

Samenvatting

De beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 14 Wegen en Verkeersveiligheid is uitgevoerd conform de eisen aan een beleidsdoorlichting. Dit concludeert het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) in zijn second opinion op de beleidsdoorlichting dat uitgevoerd is door het bureau Andersson Elffers Felix.

Een beleidsdoorlichting bestaat uit het beantwoorden van 15 vragen over de reconstructie van de beleidstheorie en de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. De beleidsdoorlichting is goed leesbaar en helder van opbouw. De beleidsreconstructie is op een overzichtelijke manier gepresenteerd, het is helder welke documenten en deskundigen zijn geraadpleegd en de aanpak via de thema's aanleg, instandhouding, verkeersmanagement, Beter Benutten I, Verkeersveiligheid, Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO), Meerjarenprogramma Geluidssanering (MJPG), Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en Westerscheldetunnel biedt een begrijpelijke structuur.

Voor het merendeel van de thema's is slechts beperkt inzicht of geen inzicht verkregen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Terecht stelt AEF dat dat te wijten is aan de beperkte aanwezigheid van ex-post evaluaties.

Door de conclusies en aanbevelingen te formuleren op thema overstijgend niveau worden deze in een brede beleidscontext geplaatst. Er wordt aanbevolen een meer integraal beleidskader (verbinden van de thema's bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid) en een integraal monitoringssysteem te ontwikkelen, zodat ook de verantwoording in de toekomst consistenten ingericht kan worden. Het KIM onderschrijft deze thema overstijgende conclusies en aanbevelingen.

1 Aanleiding

In het kader van financiële verantwoording worden begrotingsartikelen onderworpen aan een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een ex-post evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen. Onderdeel van de beleidsdoorlichting is dat een onafhankelijke partij een second opinion geeft op de uitgevoerde beleidsdoorlichting.

De directie Wegen en Verkeersveiligheid van het Directoraat Generaal Bereikbaarheid heeft een beleidsdoorlichting laten uitvoeren van artikel 14 uit de IenM begroting. Artikel 14 luidt :

Om weggebruikers zo snel, verkeersveilig, betrouwbaar en duurzaam mogelijk van A naar B te laten reizen ontwikkelt, beheert en benut het ministerie van IenM het hoofdwegennet. Daartoe zet het ministerie van IenM in op een hoofdwegennet dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en voldoet aan milieunormen. Daarnaast wordt ingezet op een afname van het aantal verkeersslachtoffers op alle Nederlandse wegen. Om deze doelen te bereiken werkt het ministerie van IenM samen met decentrale overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Ook zijn (onderdelen van) twee artikelen uit het Infrastructuurfonds (Rijksbegroting bijlage A) bij de beleidsdoorlichting betrokken: artikel 12 Hoofdwegennet en artikel 17 Megaprojecten Verkeer en Vervoer.

De nadruk in de beleidsdoorlichting ligt op vijf belangrijke thema's binnen het beleidsartikel:

- Aanleg (waaronder DBFM(O) contracten)
- Instandhouding
- Verkeersmanagement
- Beter Benutten I
- Verkeersveiligheid.

De aanvullende thema's die in de doorlichting aan bod komen, zijn:

- Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)
- Meerjarenprogramma Geluidssanering (MJPG)
- Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)
- Westerscheldetunnel.

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). Het KiM is gevraagd de second opinion op de beleidsdoorlichting te geven. In deze notitie geeft het KiM zijn second opinion. In een eerdere fase heeft het KiM een concept second opinion uitgevoerd op de concept beleidsdoorlichtingen. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de definitieve rapportage, en dus ook in de definitieve second opinion van het KiM.

2 Vragen die in de second opinion beantwoord worden

Het KiM heeft in deze second opinion de volgende vragen beantwoord:

1. Zijn de 15 standaardvragen en de twee door I&M toegevoegde vragen waaruit de beleidsdoorlichting bestaat inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord?
2. Is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd, dat wil zeggen zijn de juiste documenten geraadpleegd, zijn de juiste deskundigen geïnterviewd, en vertegenwoordigen beide een representatieve afspiegeling van alle (overheids- en niet overheids)betrokkenen?
3. Andersson Elffers Felix is ook gevraagd om aanbevelingen te doen voor eventuele bijsturing van het beleid. In zoverre er andere beleidsinstrumenten worden geïnventariseerd en besproken, zullen we nagaan of deze inventarisatie en bespreking voldoende compleet is of dat er nuttige instrumenten of aspecten worden vergeten.

Het KiM heeft de eerste twee vragen beantwoord op basis van de informatie uit de beleidsdoorlichting zonder zelf de onderliggende bronnen te verifiëren. We gaan ervan uit dat de Andersson Elffers Felix de gebruikte bronnen correct citeert.

3 Resultaten van de second opinion

In dit hoofdstuk geven we een algemeen oordeel over de beleidsdoorlichting en beantwoorden we de drie onderzoeksvragen.

Algemeen oordeel over de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is over het algemeen goed leesbaar en helder gestructureerd. Het werken met de beleidstheorie (de keten van input – throughput – output – outcome – impact) en bijbehorende doelenboom dat voor elk thema gepresenteerd wordt, draagt hier in belangrijke mate aan bij. Het is duidelijk welke literatuur is geraadpleegd en welke studies ten behoeve van doeltreffendheid en doelmatigheid tegen het licht zijn gehouden op ieder beleidsthema.

De beleidsdoorlichting van artikel 14 (met aanvulling van thema's uit artikel 12 en artikel 17) is een complexe aangelegenheid door de vele thema's die op hun doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst moesten worden. Door de conclusies en aanbevelingen te formuleren op thema overstijgend niveau worden deze in een brede beleidscontext geplaatst. Er wordt aanbevolen een meer integraal beleidskader (verbinden van de thema's bereikbaarheid, veiligheid en duurzaamheid) en een integraal monitoringssysteem te ontwikkelen, zodat ook de verantwoording in de toekomst consistentier ingericht kan worden. Het KiM onderschrijft deze thema overstijgende conclusies en aanbevelingen.

Vraag 1. Zijn 15 de standaardvragen en de twee door I&M toegevoegde vragen waaruit de beleidsdoorlichting bestaat inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord?

Alle vragen zijn over het algemeen voldoende onderbouwd beantwoord, voor zover mogelijk op basis van de beschikbare informatie. Op de vragen over doeltreffendheid en over doelmatigheid kan niet altijd voor alle thema's een antwoord gegeven worden wegens het ontbreken van de daartoe benodigde gegevens. De beleidsdoorlichting geeft duidelijk aan welke informatie wel, en welke niet beschikbaar is. Voor het merendeel van de thema's is slechts beperkt inzicht of geen inzicht verkregen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Terecht stelt AEF dat dat te wijten is aan de beperkte aanwezigheid of afwezigheid van ex-post evaluaties, of dat de beschikbare documenten inhoudelijk zo verschillend van aard zijn dat het lastig is om een oordeel te vormen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid over de in beschouwing genomen periode (2011-2015).

Voor wat betreft de beantwoording van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) vraag 15 over de besparings- en investeringsvarianten merkt het KiM op dat de verschillende denkrichtingen voor de besparings- en intensiveringsvarianten een breed palet aan keuzemogelijkheden opleveren. Dat is positief te noemen.

Het KiM plaatst bij de varianten de volgende kanttekeningen:

1. De samenhang tussen de beschreven besparings- en investeringsvarianten en de opgesomde maatregelen in bijlage 4 van de beleidsdoorlichting is niet helemaal helder. Het is niet duidelijk welk afwegingsmechanisme gehanteerd is om bepaalde maatregelen in de varianten op te nemen.
2. Hoewel de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de besparings- en investeringsvarianten helder beschreven zijn, vindt het KiM dat beleidsopties die niet direct uit de beleidsdoorlichting volgen te snel buiten beschouwing zijn gelaten (zie pagina 130). Dat kan gezien worden als een enigszins beperkte scope van het invullen van de verschillende varianten.

Verder zou het interessant zijn om een overzicht te hebben over welk(e) deel/delen van het budget (dus in financiële zin) van artikel 14 duidelijkheid is verkregen over de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan. Het KiM doet de suggestie om daarover meer helderheid te verschaffen.

Vraag 2: Is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd, dat wil zeggen zijn de juiste documenten geraadpleegd, zijn de juiste deskundigen geïnterviewd, en vertegenwoordigen beide een representatieve afspiegeling van alle (overheids- en niet overheids)betrokkenen?

Naar het oordeel van het KiM zijn de juiste documenten geraadpleegd en is met personen uit de beleidswereeld gesproken die in voldoende mate op de hoogte zijn van de bepaling en inschatting van de effecten van beleid en die zicht hebben op de aanwezigheid van beschikbaar materiaal.

Voor wat betreft de invulling van de besparings- en intensiveringsvarianten is een expertgroep geraadpleegd. Deze bestond voornamelijk uit wetenschappers en consultants. Het is echter belangrijk om te beseffen dat met een andere samenstelling van de expertgroep, bijvoorbeeld met experts van belangenorganisaties, er waarschijnlijk ook andere (aanvullende) besparings- en intensiveringsvarianten waren ontwikkeld.

Vraag 3. Andersson Elffers Felix is ook gevraagd om aanbevelingen te doen voor eventuele bijsturing van het beleid. In zoverre er andere beleidsinstrumenten worden geïnventariseerd en besproken, zullen we nagaan of deze inventarisatie en bespreking voldoende compleet is of dat er nuttige instrumenten of aspecten worden vergeten.

De aanbevelingen voor beleid bevatten voorstellen ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Tevens worden voorstellen gedaan om de meetbaarheid van het beleid te verbeteren middels het ontwikkelen van een monitoringssysteem, zodat ook de verantwoording in de toekomst consistentier ingericht kan worden.

Per thema worden maatregelen en beleidsinstrumenten geïnventariseerd die voor een groot deel verwerkt zijn in de investerings- en besparingsvarianten. Het is echter moeilijk te bepalen in welke mate de voorgestelde maatregelen een bijdrage leveren aan een verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleidsinstrumentarium.

Colofon

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Oktober 2017
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Vormgeving en opmaak:
Huisstijl MinIenM

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
(KiM) Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965
Fax : 070 456 7576

Website : www.kimnet.nl
E-mail : info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via kimpublikaties@minienm.nl) of als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl. U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.