

Evaluatie 20 jaar Infrastructuurfonds

Jan Ploeger
Provincie Zuid Holland
j.ploeger@pzh.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2013, Rotterdam**

Samenvatting

Evaluatie 20 jaar Infrastructuurfonds

In deze bijdrage wordt betoogd dat Nederland zijn wegenbouwbeleid behoorlijk goed op orde heeft. 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 tracés 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 de afgelopen vier jaar opengesteld, precies in een periode dat de groei van het autoverkeer stagneert. Dat zou een verklaring kunnen zijn voor de afname van files, zoals de laatste jaren wordt waargenomen.

In het integrale verkeersbeleid was ook steeds prijsbeleid als component opgenomen, maar om politieke reden in het laatste Regeerakkoord geschrapt. Dat is onverstandig, want prijsbeleid leidt tot grote welvaart verhogende effecten. Nu aangetoond is dat het bouwprogramma op stoom ligt en de files afnemen moet een discussie over variabilisatie van autokosten opnieuw worden gestart. Het recente SER energieakkoord over vermindering van de uitstoot van broeikasgassen geeft voldoende opening voor deze discussie. Daarmee komen rekeningrijden of kilometerheffing niet automatisch terug. Het gewenste draagvlak daarvoor is ver weg. Maar goede resultaten met innovatieve vormen zoals het belonen van spitsmijden kunnen de weg openen naar een betere benutting van het wegennet.

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 een echter een factor vijf 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 BV constructie verder weg en hebben als monopolisten minder prikkel tot efficiency. Daarbij komt dat in het publiek debat van de laatste 20 jaar het openbaar vervoer minder kritisch werd beschouwd dan wegeaanleg, wat in de psychologie het *halo-effect* wordt genoemd. Overigens laat het Engelse model van marktwerking bij het onderhoud van spoorwegen zien dat dit absoluut de efficiency niet verbeterd.

1. Achterom kijken is niet populair

Het is in het Nederlandse beleid niet gebruikelijk om achterom te kijken. Dat geldt zeker ook voor het mobiliteitsbeleid. In de lezenswaardige studie van het KIM *Na het knippen van het lint* (Berveling et al., 2009) is dit uit uitvoerig beschreven. Voor decentrale overheden is het nog veel minder gebruikelijk om te evalueren, al is met de instelling van regionale rekenkamers, als gevolg van de dualisering van staten en raden, wel een nieuwe trend in gang gezet. De eerste provinciale statenenquête ging over de wegeaanleg in Zuid Holland. Recent heeft de Rekenkamer Oost-Nederland een ex-postevaluatie van zes provinciale wegenprojecten uitgevoerd (Annema, Van der beek, Bulthuis en Jansen, 2012).

De geringe inspanning om achterom te kijken staat in sterk 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 steeds meer verbeterd. De studie van het CPB (Eijgenraam, 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 beter informatie 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 Infrastructuur 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) omgezet, waarvan 101 miljard Euro is uitgegeven aan droge infrastructuur voor rijkswegen, spoorwegen, hoofdvaarwegen en subsidies aan grote projecten voor regionale en lokale infrastructuur (RegLok). Achteraf evalueren van dit gigantische 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. Het is de moeite waard om het bouwprogramma van het SVV-2 nader te bekijken.

Voor deze analyse is gebruik gemaakt van alle MI(R)T-en en de jaarverslagen van het Infrastructuurfonds¹. Voor de eerste jaren is gebruik gemaakt van de Slotwet. 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 over 20 jaar bekeken de gemiddelde onderuitputting slechts 2,6%. Daarmee is aan de doelstelling 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 kon binnen een jaar (1997) tegenvallende grondaankopen van de Betuwelijn worden ingeruild voor

¹ Alle parlementaire documentatie is digitaal te raadplegen via de website van de Tweede Kamer. Een lijst met parlementaire stukken is beschikbaar. Alle MIRT en MIT documenten zijn op papier in bezit van de auteur.

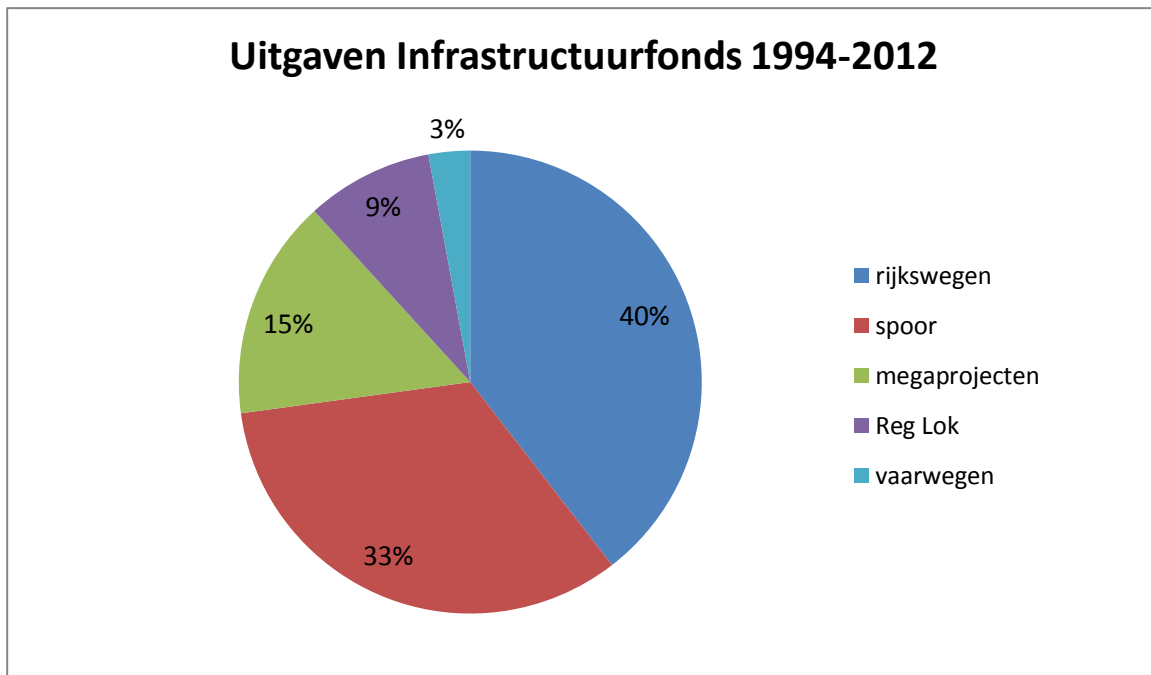
een compensatie van de Belgen voor de aanleg van de HSL-zuid. Het ging om velen honderden miljoenen gulden.

Opvallend is dat de MIT publicaties zelden terugkijken op het jaar er voor. Het Jaarverslag van het IF kijkt vooral financieel terug. Het gereedkomen van infrastructuur was 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/>.

Ongeveer 20% van het IF is besteed aan de nieuwbouw van wegen. Spooraanleg lijkt minder maar dat wordt vertekend door de post megaprojecten. De 15,4% in deze categorie wordt in hoofdzaak veroorzaakt door twee projecten: 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. Deels vallen die toe te rekenen aan concrete projecten. Maar de planvoorbereiding valt in de categorie algemeen. Een tweede post die wat lastig te analyseren is is PPS (publiek private samenwerking). Ten eerste zijn hier vaak aanleg en beheer 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 "overige". Maar de boekhouding van staatsdeelnemingen wordt verder gevoerd door het Ministerie van financiën.

IF artikel		x 1000 €	%
rijkswegen	<i>aanleg</i>	17 947	20,4%
	<i>PPS</i>	1 863	2,1%
	<i>beheer</i>	12 434	14,1%
	totaal	34 768	39,5%
spoor	<i>aanleg</i>	8 333	9,5%
	<i>PPS</i>	851	1,0%
	<i>beheer</i>	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%

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



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

2. Nederland is goed in het efficiënt plannen van wegen

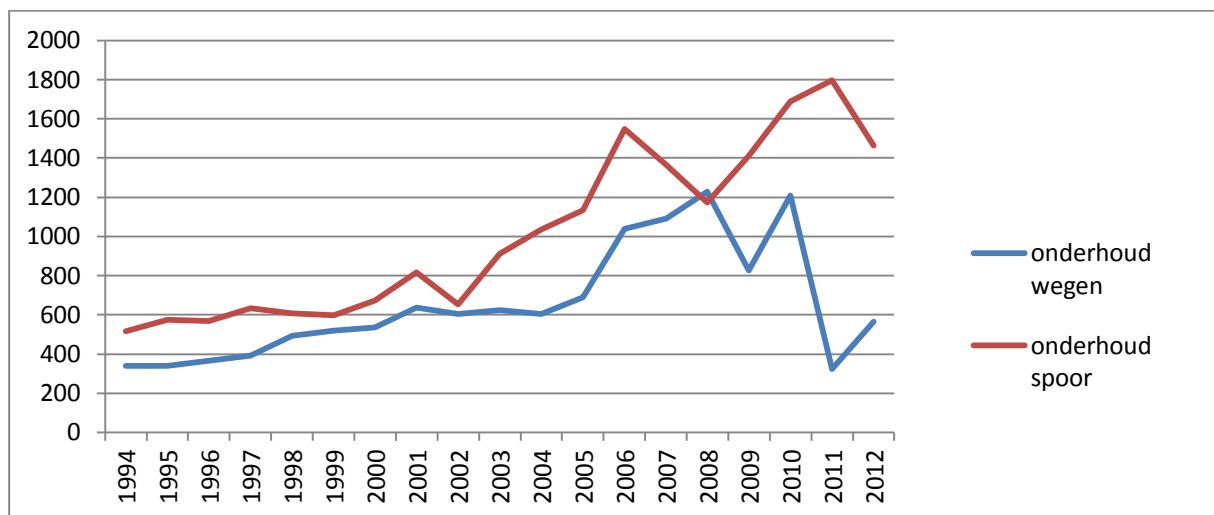
2.1 De introductie van integrale planning

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 het rijk 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 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 Rijkswaterstaat toegeven dat de onderbouwing 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, Rijksplanologische Dienst, NS en DGV (de toenmalige DG Verkeer). De eerder genoemde NEI studie was het eerste product van PbIVVS (NEI, 1972). Het LMS was van het begin af een integraal model waarmee NS en DGV ook openbaar vervoer prognoses konden maken, vooral het treingebruik. In de terugblik op het ontstaan van PbIVVS (De Graaf en Van Tatenhove, 1999) wordt gesuggereerd dat het de top van NS wel goed uitkwam dat er een schrikbeeld ontstond over de omvang van het geprognosticeerde wegennet. De

planning van rijkswegen is sinds 1971 aanzienlijk verbeterd en is zeker efficiënt te noemen, zo zal in de volgende paragrafen worden toegelicht.

Het *horn-effect* van autowegen, zoals dat in de psychologie wordt genoemd, en de daarmee permanente kritische bejegening van de aanleg van wegen, heeft een gunstige werking gehad op een efficiënt aanlegbeleid. Of het *halo-effect*, in de vorm van een per definitie positief ingeschatte milieueffect, bij de planning van het spoorwegnet ook zo gunstig heeft gewerkt, is in het bestek van dit artikel niet nagegaan. De kritische kanttekening, die in het KIM opnam in de Mobiliteitsbalans 2007 (Van Beek, 2007, p. 79) betreft echter geen toevalstreffer. Geconstateerd werd dat de uitgaven per reizigerskilometer een factor 6 hoger liggen voor spoorwegen dan voor hoofdwegen. Dit beeld was gebaseerd op een beperkt aantal jaren. Maar de analyse van 20 jaar Infrastructuurfonds laat zien dat dit beeld structureel is, bijvoorbeeld aan de hand van het onderhoud over 19 jaar (figuur 2). En dan laten we de investering van ruim 7 miljard Euro in de Hogesnelheidslijn Zuid als megaproject maar buiten beschouwing.



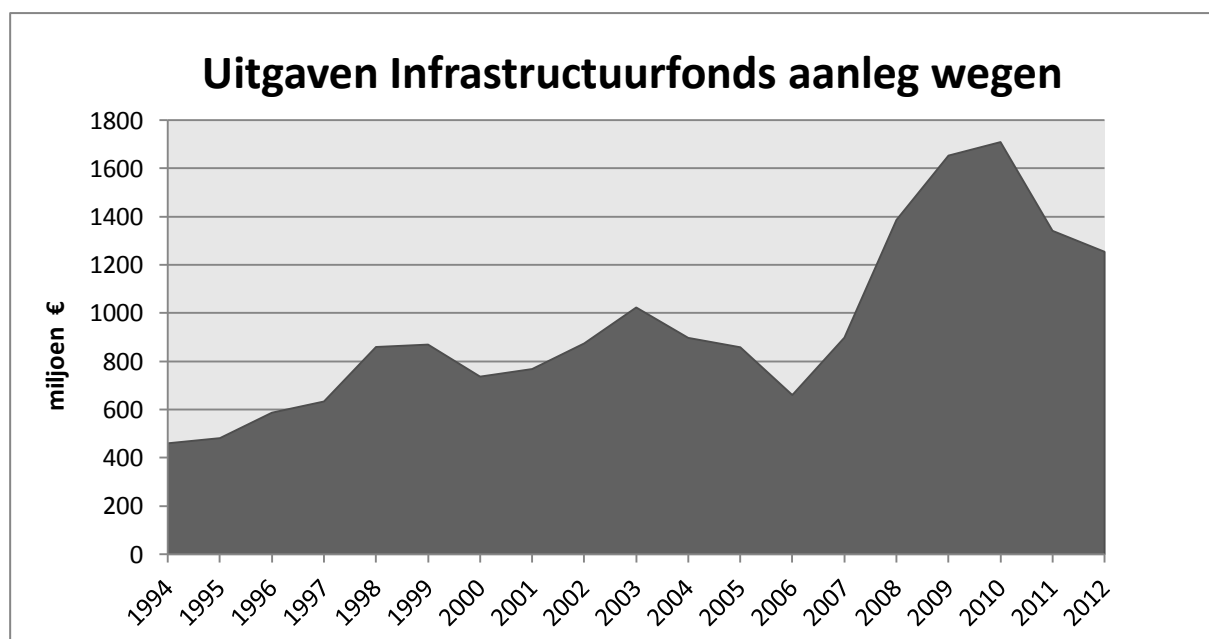
Figuur 2: vergelijking onderhoudskosten spoorwegen en hoofdwegen.

N.B. de sterke daling bij wegen in 2011 komt door andere definities uitgavenposten HWN.

2.2 De structuurschema's Verkeer en Vervoer zijn basis voor 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 nu 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 duikelde er per motie een weg op 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 wegeaanleg (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)² (bijlage 1) werd het integrale beleid beter geïnstrumenteerd. Voor de wegenplanning zijn 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 2 goed zichtbaar. Daarbij kwam dat de voeding van Infrastructuurfonds de afgelopen jaren op peil bleef. De afronding van de Megaprojecten gaf minister Eurlings de nodige financiële ruimte om met de versnelling van wegeaanleg zijn doelstellingen te realiseren.



Figuur 3: Uitgaven IF voor aanleg wegen 1994-2012

² 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.

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 projecten die op dit moment in aanleg zijn en projecten waarvan de aanleg door provincies als autoweg is overgenomen, komt het totaal aan nieuwe tracé auto(snel)wegen 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. Dit percentage 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).

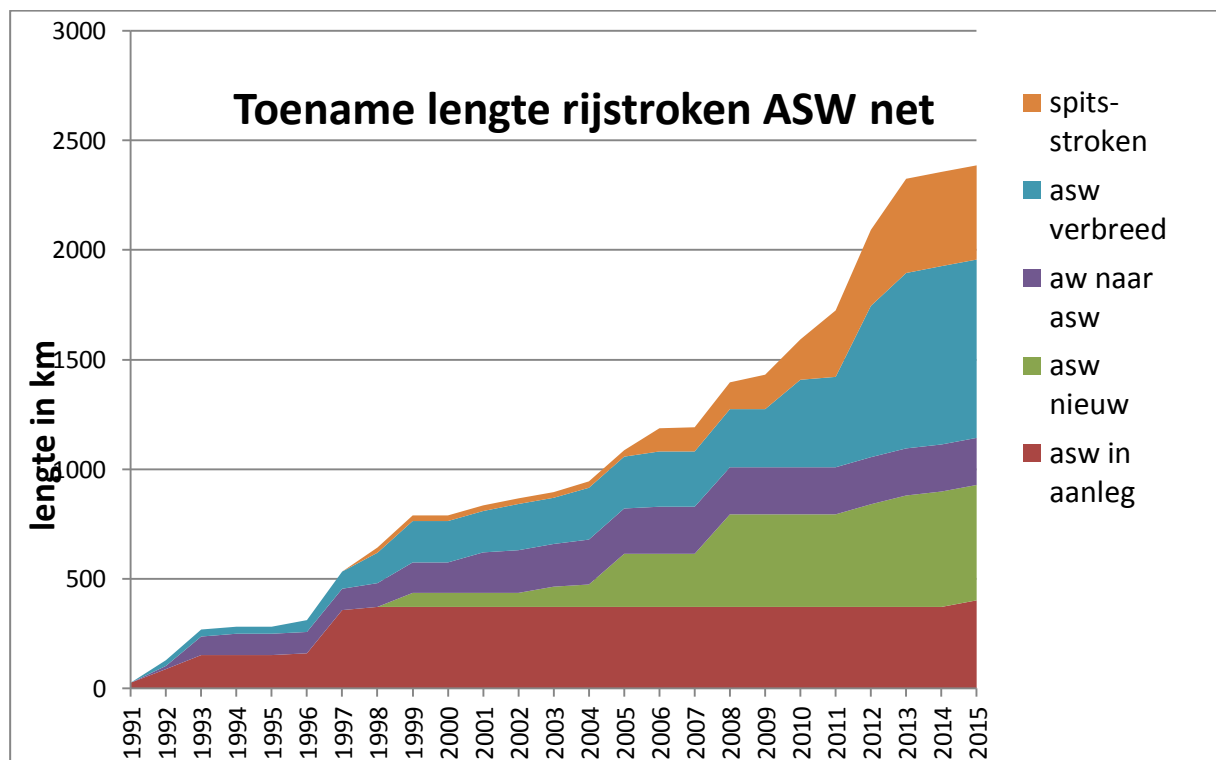
Van twee projecten (niet aangelegd als autosnelweg) is inmiddels de planologische voorbereiding en financiering overgenomen door een provincie. Het betreft hier allereerst de Rijnlandroute (N11) als verbinding tussen de A4 en de A44 (ongeveer 9 kilometer). Het rijk betaalt hier aan bij (via RegLok artikel IF 14.01). Voor de Rijnlandroute zijn de planologische procedures inmiddels in een vergevorderd stadium 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 discussiebijdrage 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.

Naast nieuwe tracés gaf het SVV-2 voor 210 km autosnelweg de status "in aanleg". Maar deze status betekende niet dat er in alle gevallen al werkelijk 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 uit 1996 wijzigde niets aan de PKB maar regelde vooral extra middelen (investeringsimpuls en later ICES geld). Van deze 210 kilometer "in aanleg" is inmiddels 203 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 gewoon kunnen doorzetten. Dwarsligger was echter steeds

de Tweede Kamer zelf via de begrotingsbehandeling. Niet de "stroperige" procedures, want die waren immers op dat moment al allemaal gepasseerd. De weg vormt een belangrijke casus voor de latere ideeën over de Elverding aanpak.

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
Verbreiding asw	387	335	737	776	49
Spits-stroken	0	258	0	429	
TOTAAL	808	898	2090	2258	153

Tabel 2: Groei strooklengte Autosnelwegen (Rijk) sinds 1990



Figuur 4: Toename strooklengte autosnelwegennet sinds 1991

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 verkeerskundige analyse. Het langste wegvak dat niet is omgebouwd naar autosnelweg is de N15 tussen de afslag Brielle en de Maasvlakte.

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 heeft geleid. Verbreding en ombouw was 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 A2 lijst 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 1300 kilometer extra rijstrook op bestaande autosnelwegen erbij.

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 (80 km/h wegen). Als percentages uitgedrukt is meer dan 100% gerealiseerd. Dat komt door de aanleg van nieuwe autowegen die niet gepland waren, maar hier is het één dominante verbinding, de N15, die nog steeds niet 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 nieuw tracé autoweg van ongeveer 23 kilometer. Bijzonder aan deze tunnel is de financiering (via tol) en de innovatieve boortechniek waarmee 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.

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

Tabel 3: Toename strooklengte Autowegen (Rijk) sinds 1990

3. Conclusie en discussie

Nederland heeft zijn wegenbouwbeleid 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 tracés 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 de afgelopen vier jaar opengesteld, precies in een periode dat de groei van het autoverkeer stagneert. Dat zou een verklaring kunnen zijn voor de afname van files, zoals de laatste jaren wordt waargenomen. 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. 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. Maar liefst 19 gemeenten hebben zich recentelijk kandidaat gesteld voor de verkiezing van Fietsstad 2014. Het Masterplan Fiets, als project van het SVV-2, is overigens als één van de weinige projecten uit die periode uitvoerig geëvalueerd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998).

In het integrale verkeersbeleid was ook steeds het voornemen om door variabilisatie van de autokosten het verstandig gebruik van de auto te prikkelen. Uit alle onderzoek blijkt dat dit een grote welvaartswinst geeft. Veelrijders betalen meer, weinigerrijders (de meeste Nederlanders) betalen dan minder. En het scheelt het investeren voor spitscapaciteit. Deze maatregel is om politieke reden in het laatste Regeerakkoord geschrappt, onder meer met als motivatie "Eerst bouwen dan beprizen". Dat is onverstandig, want prijsbeleid leidt tot grote welvaart verhogende effecten (Verhoef et al., 2004). Nu aangetoond is dat het bouwprogramma op stoom ligt en de files afnemen moet een discussie over prijsbeleid opnieuw worden gestart. 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 is 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 een echter een factor vijf 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 BV constructie verder weg en hebben als monopolisten minder prikkel tot efficiency. Daarbij komt dat in het publiek debat van de laatste 20 jaar het openbaar vervoer minder kritisch werd beschouwd dan wegeaanleg, wat in de psychologie het halo-effect wordt genoemd. Overigens laat het Engelse model van marktwerking bij het onderhoud van spoorwegen zien, met een zeer ondeskundige opdrachtgever, dat dit absoluut het efficiency gedrag niet verbeterd. Christian Wolmar (2005) betoogt dat de Britse spoorwegen in de jaren 80 weliswaar onrendabel waren en de nodige overheidssubsidie nodig hadden, maar na de privatisering meer belastinggeld ontvangen als nooit tevoren. Zes miljard pond per jaar. *Why is the railway so expensive* is zijn verzuchting.

Referenties

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

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

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

Graaf, Mirjam de en Amber van Tatenhove (eindredactie) (1999), *Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoerstudies, een blijvende indruk*, RS Drukkerij, z.p.

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*, Rijkswaterstaat, Den Haag (deel 51 in de Rijkswaterstaat serie).

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

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

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*, Aurum Press, London

<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)

