



Advies inzake het Beleidsvoornemen NVVP,  
Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020

# NVVP: ja, mits

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Executive summary</b>	<b>8</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>14</b>
<b>2. Probleemschets en probleemanalyse</b>	<b>15</b>
2.1 Schets van de problematiek	15
2.2 Probleemanalyse	16
<b>3. Integraliteit en samenhang in beleid</b>	<b>17</b>
3.1 Visie van de Raad	17
3.2 Verschillen tussen visie Raad en beleidsvoornemen NVVP	18
<b>4. Decentralisatie: bestuurlijke organisatie verkeer en vervoer</b>	<b>21</b>
4.1 Visie van de Raad	21
4.2 Verschillen tussen visie Raad en beleidsvoornemen NVVP	26
<b>5. Marktwerking: kosten en prijzen</b>	<b>28</b>
5.1 Visie van de Raad	28
5.2 Uitwerking in stappenplan	29
5.3 Verschillen tussen visie Raad en beleidsvoornemen NVVP	35
<b>6. Epiloog</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage 1: Totstandkoming advies</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 2: Lagenmodel</b>	<b>42</b>
<b>Bijlage 3: Reflectie</b>	<b>43</b>



## Samenvatting

Medio oktober 2000 is het beleidsvoornemen Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001 - 2020 (NVVP) uitgekomen, de opvolger van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II). In een eerder advies (1998) heeft de Raad voor verkeer en waterstaat aangegeven aan welke eisen de opvolger van het SVV II zou moeten voldoen. In het voorliggende advies 'NVVP: ja, mits' houdt de Raad het beleidsvoornemen NVVP tegen dat licht.

### Analyse van de problematiek

Het huidige aanbod van infrastructuur en vervoersdiensten kan de almaar toenemende mobiliteitsvraag niet aan. De Raad constateert een aantal belemmeringen die maken dat een adequate aanpassing van het aanbod aan de vraag stagneert:

- de overheid benadert het verkeer- en vervoersysteem niet in zijn totaliteit. Zij ontbeert bovendien een sterke visie op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland, nodig om scherpe lijnen uit te zetten en randvoorwaarden aan de groei van mobiliteit te stellen.
- de landelijke overheid heeft daarbij nog altijd een erg centrale en dominante positie in het verkeer- en vervoerssysteem, terwijl sommige mobiliteitsvraagstukken beter op regionaal niveau kunnen worden opgelost.
- door het achterblijven van investeringen hebben de kwaliteit en kwantiteit van de infrastructuur over een langere periode geen gelijke tred gehouden met de ontwikkelingen in de economie en de samenleving.
- de gebruikers van vervoersdiensten en infrastructuur hebben geen inzicht in de werkelijke kosten van mobiliteit. Zij worden geconfronteerd met een scala aan belastingen en heffingen. Daardoor maken zij in hun mobiliteitsgedrag keuzen die maatschappelijk gezien suboptimaal zijn. Marktwerking ontbreekt nog vrijwel volledig in het verkeer- en vervoerssysteem.

### Kernthema's van dit advies

Het NVVP zet stappen in de goede richting om bovenstaande belemmeringen op te heffen, maar wat ontbreekt is een helder eindbeeld. De Raad beseft dat het neerzetten van een toekomstbeeld geen eenvoudige opgave is, maar ziet mogelijkheden voor een sterker strategisch fundament en een concreter uitgewerkte aanpak. De Raad spitst de aanbevelingen hiervoor toe op drie kernthema's:

- meer nadruk op integraliteit en samenhang in beleid;
- een betere bestuurlijke organisatie van verkeer en vervoer (decentralisatie);
- een consequentere inbedding van marktwerking in het verkeer- en vervoerssysteem.

Hoe de Raad een en ander concreet voor zich ziet wordt per kernthema verder uitgewerkt.

## I Integraliteit en samenhang in beleid

Volgens de Raad is er veel gewonnen als de Nederlandse overheid beschikt over een integrale en samenhangende visie op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van ons land. Deze visie - in feite zou dit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening moeten zijn - zal doorwerken in sectorale plannen zoals het NVVP en ook een vertaling krijgen naar streekplannen en regionale verkeer- en vervoersplannen. Op basis van deze visie kunnen landelijke, regionale en lokale overheden heldere doelstellingen en randvoorwaarden formuleren over ruimtegebruik, veiligheid, milieu, natuur, landschap en sociale rechtvaardigheid in relatie tot verkeer en vervoer.

Nu de Vijfde Nota pas na het NVVP verschijnt, is de noodzakelijke integraliteit en samenhang in beleid slecht te toetsen. De Raad beveelt daarom aan om bij de verdere voorbereiding en besluitvorming inzake de Vijfde Nota en het NVVP een intensievere kruisbestuiving te laten plaatsvinden.

Niet alleen is meer samenhang met andere beleidsvelden gewenst, ook het NVVP zelf kan nog meer interne samenhang vertonen. Nodig is concretisering van de doelstellingen voor bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid, zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang.

## II Decentralisatie: bestuurlijke organisatie van verkeer en vervoer

De Raad formuleert een aantal uitgangspunten die een rol moeten spelen bij het decentralisatieproces. Belangrijke uitgangspunten zijn:

- onderlinge samenwerking tussen alle bij verkeer en vervoer betrokken partijen wordt gestimuleerd; openheid, tempo, kwaliteitsstreven, vertrouwensbasis en transparantie zijn hierbij sleutelbegrippen;
- er komt een mechanisme van positieve prikkels en wederzijdse afhankelijkheden om partijen tot samenwerking te brengen; er moeten garanties worden ingebouwd die vrijblijvendheid voorkomen;
- de sectorale mobiliteitsproblematiek kan en mag niet los gezien worden van andere sectoren zoals ruimtelijke ordening, milieu, natuur en landschap en economie. Er moet sprake zijn van een samenhangend totaalbeeld. Dit is van groot belang voor een duurzaam verkeer- en vervoerssysteem;
- marktwerking krijgt voorrang; voorwaarde daarvoor is ontvlechting van overheidstaken op centraal en decentraal niveau; regionale en lokale overheden besteden aanleg en exploitatie van infrastructuur uit aan marktpartijen;
- lopende experimenten van samenwerkende gemeenten, kaderwetgebieden, provincies en mobiliteitsfondsen worden goed gevolgd. Nieuwe inzichten in besturingsmodellen, maar met name ook in besturingsprocessen zijn zeer welkom. Het opzetten van een integrale systematiek voor de verwerking van leerervaringen en het opstellen van 'best practices' verdient aanbeveling.

Wellicht zijn bij de aanpak van mobiliteitsvraagstukken in de regio andere modellen dan het huidige democratisch bestel te prefereren. De Raad beschouwt het huidige model met zijn drie bestuurslagen in dit advies echter als een vast gegeven. Het wijzigen van dat bestel vergt immers te veel tijd terwijl decentralisatie in het verkeer en vervoer op afzienbare termijn gewenst is.

De Raad is positief kritisch over het thema decentralisatie in het NVVP. Positief omdat het adagium 'decentraal wat decentraal kan' aanstekelijk kan werken, kritisch omdat het NVVP meer moet aanreiken om het decentralisatieproces werkelijk tot een succes te maken. Verdere opmerkingen zijn:

- decentralisatie in het beleidsvoornemen NVVP betekent vooral financiële decentralisatie. De bestuurlijke en organisatorische kant verdient meer aandacht.
- de Planologische Kernbeslissing (PKB) - deel B van het beleidsvoornemen NVVP – kan meer worden geconcretiseerd om handvatten te bieden voor uitwerking van het NVVP op regionale en lokale schaal.

In een afzonderlijk advies gaat de Raad verder in op het vraagstuk van de toekomst van het regionale verkeer en vervoer (verwacht januari 2001) .

### III Marktwerking: kosten en prijzen

Het ideaalbeeld dat de Raad voor ogen heeft is dat prijzen bij alle typen van mobiliteit transparant zijn en gestoeld zijn op werkelijke kosten. Zodra dat het geval is, kunnen consumenten reële afwegingen maken tussen vervoersmogelijkheden. Prestaties (kwaliteit, snelheid, comfort) en prijzen staan dan maatschappelijk en economisch gezien in de juiste verhouding tot elkaar. Het middel om hier te komen heet marktwerking. De markt is immers veel beter dan de overheid in staat vraag en aanbod bij elkaar te laten komen. De overheid heeft in die toekomstige situatie een drieledige rol:

- 1 zij bepaalt de randvoorwaarden voor de mobiliteitsmarkt op het terrein van leefbaarheid en duurzaamheid (zoals beschikbare fysieke ruimte, milieu en veiligheid);
- 2 zij bepaalt het speelveld en spelregels voor de markt;
- 3 zij ziet er op toe dat de uitkomst van het marktproces past binnen de randvoorwaarden en spelregels.

De Raad presenteert een stappenplan om tot meer marktwerking te komen:

- stap 1: vanuit de huidige situatie meer transparantie creëren door opbrengsten van heffingen, belastingen etc. in één fonds te storten, waaruit vervolgens alle exploitatiekosten en investeringen die met mobiliteit samenhangen worden betaald. Het zou voor het inzicht in de kosten goed zijn als bijvoorbeeld de openbaar vervoer-reiziger op zijn kaartje ziet wat de verhouding is tussen de kostprijs van zijn rit en de prijs die hij daarvoor daadwerkelijk betaalt.
- stap 2 is het doorberekenen van infrastructuurkosten en externe kosten (kosten die samenhangen met milieu, geluid, veiligheid, ruimte etc.) aan de gebruiker. De externe kosten zijn lastig objectief vast te stellen; de politiek zal deze moeten bepalen. Schaarste inzake ruimte, milieu etc. vertaalt zich in een prijs die voor sommige vervoerswijzen veel hoger kan uitpakken dan de huidige. Bij de afweging van consumenten gaan ook alternatieven meewegen die verplaatsingen vermijden, zoals het gebruik van een symmetrisch breedbandig communicatienetwerk.

- stap 3 is de instelling van mobiliteitsautoriteiten die, in plaats van de overheid, de markt voor (weg)infrastructuur inrichten. De Raad ziet naast een Staatswegbedrijf ook regionale mobiliteitsorganen ontstaan. Totdat op de markt voor infrastructuur (effectieve) concurrentie heerst, is toezicht nodig op de redelijkheid van de prijzen en op de alertheid van de mobiliteitsautoriteiten op tijdige aanpassing of uitbreiding van de capaciteit.
- stap 4 is de invoering van een volledig transparant tariefsysteem waarin de kilometerheffing centraal staat. Dit systeem komt in de plaats van alle vaste en variabele heffingen. Hiermee wordt het mogelijk dat mobiliteitsautoriteiten werkelijk bedrijfsmatig gaan opereren en dat consumenten bewuster keuzes maken over hun mobiliteitsgedrag (vervoermiddel en tijdstip).

In het NVVP worden niet alle heffingen en accijnzen ondergebracht in de kilometerheffing. De Raad vindt dat dit wel zou moeten. Verder ziet het NVVP de prijs van mobiliteit als instrument van regulering en (gedrags)beïnvloeding. De Raad beveelt echter aan volkomen helderheid te scheppen door de prijs uitsluitend te zien als element van marktwerking. Duurzaam gedrag wordt bevorderd door milieukosten in de prijs mee te nemen.

### Conclusie

Conclusie van de Raad is dat het NVVP op een aantal punten stappen in de goede richting zet. Maar meer integraliteit en samenhang in beleid, adequate decentralisatie van verkeer en vervoer en inbedding van marktwerking bij de prijsvorming van mobiliteit zijn cruciale elementen die in het NVVP een steviger fundament en een strategische aanpak verdienen. Daarbij is een integrale visie en een samenhangend ruimtelijk-economisch afwegingskader onmisbaar. Kortom, NVVP: ja, mits.

## Executive summary

**Summary of the advice on the National Traffic and Transport Plan from the Dutch Advisory Council for Transport, Public Works and Watermanagement to the Dutch Minister of Transport, Public Works and Watermanagement.**

Mid-October 2000 the policy plan National Traffic and Transport Plan (NTTP) has been published, in succession of the Second Structure Scheme Traffic and Transport (STT II). The Council indicated in an earlier advice (1998) which requirements the successor to the STT II should meet. In the present advice the Council holds the policy plan NTTP against that light. The Council offers some recommendations for the strategic approach of the traffic and transport problems.

### Problem analysis

The demand for mobility continues to increase, but the present supply of infrastructure and transport services can not meet this demand in particular places and on particular moments. A proper tuning-mechanism to balance the demand for and the supply of mobility, is lacking.

Four causes can be identified. An important reason is the way of directing within the traffic and transport system. The central government occupies too dominant a position in the system. This does not fit the level on which the traffic and transport problems occur predominantly: the regional level.

Moreover, the government does not approach the traffic and transport system as a total system and the market and market forces do not get sufficient chances. The government is still directing amply via its performing task, while it becomes increasingly clear that it is all about a market for mobility in which market forces can lead to better, more effective solutions.

Furthermore, quality and quantity of infrastructure have not kept pace with developments in economy and society, because investments have been insufficient over a long period.

Finally, as there is no transparency in the costs of mobility -consumers do not pay the actual costs, but do pay several levies and duties- consumers cannot make good considerations and choices, which is expressed in their mobility behaviour. This hampers the development of a sustainable transport system.

### Key themes of this advice

Based on this analysis the Council stresses three key themes:

- more emphasis on integrality and coherence in policy;
- a better administrative organisation of traffic and transport (decentralisation);
- embedding market forces in the traffic and transport system (costs and prices).

The Council elaborates on these themes as follows:

## Integrality and coherence in policy

First of all it is necessary that the government develops an integral and coherent vision on the spatial-economic development of The Netherlands. In this vision questions of both spatial planning and traffic and transport in their interrelationship are important issues. This vision- in fact this should be the Fifth Report on Spatial Planning – should get a transformation into sectoral plans such as the NTTP and into regional traffic and transport plans. Various authorities will need to formulate clear objectives and concrete preconditions about the use of space, safety, environment, nature, landscape and social justice in relation to transport and traffic. Those preconditions are necessary in order to prevent the shift of negative effects of mobility to the society.

Within preconditions the consumers' mobility wishes are to be met as optimally as possible via market forces. Those include alternatives to physical movements, such as an electronic symmetrical broadband system. Vision and preconditions are to be fixed for the future so the government will be a reliable party and so market and consumers will have adequate certainty for their doings.

Now that an integral vision on spatial-economic development of The Netherlands (to be written down in the Fifth Report on Spatial Planning) will be clear only after the NTTP has been published, the necessary integrality and coherence in policy is hardly to be tested. Therefore, the Council advises to allow a more intensive cross-fertilisation in the future path of the preparation and decision process concerning the Fifth Report and the NTTP.

According to the Council the policy plan NTTP in itself could be more coherent as well. This holds in particular for the three main objectives on the themes accessibility, safety and liveability. The policy plan NTTP should contain a mechanism with which tensions are handled in the realisation of on the one hand accessibility objectives and on the other hand safety and liveability objectives.

### Decentralisation: administrative organisation of traffic and transport

The Council supports decentralisation of powers in the field of transport and traffic. However, the Council realises that it is not an easy task to render a clear idea of the future. In a separate advice on the future of regional traffic and transport (expected January 2001) the Council will explore this problem more in depth. The Council urges to handle the following basic principles of the decentralisation process:

- the market mechanism has priority, also on a decentralised level. This requires local authorities to deweave government policy, ownership, implementation and supervision concerning infrastructure;
- the control process is in fact even more important than the control model. Therefore a mechanism is needed, that stimulates and enforces mutual and multiple co-operation between the parties involved; conditions are that mutual dependences exist or come into being and that the co-operation processes are both organised and controlled adequately (openness, pace, quality pursuit, basis for trust, transparency, giving and taking);
- the sectoral mobility problem cannot and may not be seen independently of other sectors such as environmental planning, environment, nature and landscape, economy etc. On all levels a coherent overall picture is vital;



- the democratic ordainment designed by Thorbecke (Dutch reformer of the constitution in the 19th century) with its three tiers of administration remains for practical reasons point of departure in the search for a solution for the traffic and transport problem; amendment of this ordainment requires so much time that this does not support the necessary approach on the near future;
- there will form various (temporary) new arenas filled with partly new players consisting of public authorities, (regional) mobility authorities and market parties;
- decentralisation stands for parting with power: within an integral balancing framework and preconditions decentralised authorities will get all the space they need to come to good regional and local solutions;
- decentralisation will be implemented as soon as possible. It is experimented via a system of 'best practice' which will allow to learn from various initiatives and co-operation processes and models.

All in all the Council is positive but critical of the theme decentralisation in the NTTP. Positive since the adage 'decentralise what can be decentralised' can work out contagiously. Critical since the policy plan NTTP ought to supply more in order to turn the process of decentralisation really into a success.

Decentralisation in the policy plan NTTP basically means financial decentralisation. Administrative and organisational sides deserve to get involved much more in this. The administrative basis is not to be fragmented any further by decentralisation so that there is a threat of uncontrollability: a new stalemate. Therefore a mechanism for conciliation of differences has to be presented.

The intended co-operation must be given more shape and content in the policy plan NTTP in order to prevent permissiveness. The Council urges a mechanism of positive incentives and mutual dependencies in order to stimulate actual co-operation. The Council advises to keep up well with the already existing experiments of co-operating municipalities, regions and provinces as well as mobility funds in order to learn from them ('best practice'), in particular in terms of control processes, but also in terms of control models. The set up of an integral system for learning is desired.

To conclude the Council thinks that the Key Planning Decision – part B of the policy plan NTTP- should be made more concrete in order to offer handles for the elaboration of the NTTP on a regional scale.

### Market forces: costs and prices

The Council urges to formulate a clear concept of the desired future and gives the following directions: a traffic and transport system in which the price-performance relations within and between the various constituents of that system are transparent and are being experienced as fair by both the demander and supplier. Important means are a much stronger emphasising on a business economical approach of mobility (via market approach) and a sophisticated system for setting tariffs (via imposing a variable levy on kilometres). The latter does not only reflect all costs properly but also does justice to demand and supply relations. Then consumers can make a real choice between transport options based on performance (quality, speed and comfort) and price.

The government has a threefold part in this situation: determination of preconditions such as available actual space, environment and safety,

determination of the arena and rules of the game for the market and monitoring if results of the market process fit within the set preconditions and rules of the game.

Points of departure in this concept of the future are the traffic and transport system being viewed as a total system, in which the value of transport services for consumers is balanced against the price that they pay for it. The price of mobility is established on the market as a result of supply and demand.

In order to realise this future concept a stepwise plan is needed containing the following elements:

- 1 firstly, transparency by allocating all proceeds and expenses to a fund. From this fund all operating costs and investments are paid that are connected with mobility. Clarity is needed in the price indication as well. For instance, a traveller who pays a price for public transport should be able to see on his ticket whether and how much subsidy is included.
- 2 secondly, internalisation of costs of infrastructure and external costs of mobility to consumers. External costs (environment, noise, safety, space etc.) should be tackled preferably at the source via standard setting in an international context. Objectively the height of the internalised costs is not fixed unambiguously. Politics should cut the knot.
- 3 subsequently, establishment of a mobility authority that organises the market for (road)infrastructure. This concerns a National mobility company on a national level and on adjacent levels regional mobility companies. Next to the market for infrastructure a market for transport services will develop. On this market 'providers' may operate that offer sector exceeding services to consumers. Until (effective) competition is prevalent on the market for infrastructure, supervision is needed on fairness of prices and on alertness of mobility authorities regarding timely adjusting or expansion of capacity.
- 4 finally, implementation of a tariff system in which the levy on kilometres is central. This system replaces all fixed and variable levies. This enables mobility authorities to operate actually business-like and consumers to make better choices concerning their mobility behaviour (transport mode and point of time).

The NTTP aims at implementation as well. The Council recommends to embed this pursuit in a clear concept with a long-term vision. Not all levies and duties are placed under the levy on kilometres in the NTTP. The Council thinks this should be done.

The NTTP regards the price of mobility as a tool of regulation and influence. The Council urges, though, to see the price as an element of market forces and of transparency for consumers in their options. All external environmental costs can be included in that price via (government) preconditions that are set up. The price of particular ways of transport may rise more sharply in the future than is the case now.

The recommendations of the Council are directed towards the outlines of the system. In elaborating numerous bottlenecks will occur, such as borderline effects, effects on the composition of the fleet of vehicles (after fuel type as well) and allocation of the right costs in case of passenger traffic and freight traffic. Urging this the Council wants to stir up interest in a fundamental discussion about the outline.

### Conclusion

The Council concludes that the NTTP makes progress in the right direction in a number of important themes of traffic and transport problems. However more integrality and coherence in policy, adequate decentralisation of traffic and transport and embedding of market forces in a pricing system for mobility are crucial elements that deserve a more solid basis and a strategic approach in the NTTP. In this an integral and coherent spatial-economic balancing framework is indispensable.





## 1. Inleiding

### Opmaat

In augustus 1998 bracht de Raad voor verkeer en waterstaat het advies 'SVV-III: Nee, tenzij' uit. In dit advies concludeert de Raad dat een derde Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-III) alleen zinvol is als een les wordt getrokken uit de lotgevallen van zijn voorganger, SVV-II. Kernboodschap is dat een SVV-III (nu: NVVP) in elk geval aan drie basisvoorwaarden zal moeten voldoen:

- Aan het SVV-III moet een brede, eenduidige en integrale visie ten grondslag liggen. Hieraan moeten heldere doelstellingen en randvoorwaarden worden gekoppeld.
- Om het bestuur te committeren moeten de resultaten van de voorgestelde beleidsmaatregelen zich lenen voor monitoring en toetsing aan de genoemde doelstellingen en randvoorwaarden.
- De bestuurlijke uitvoering moet in het SVV-III een centrale plaats krijgen toebedeeld.

Het SVV-III ligt nu als beleidsvoornemen Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001 - 2020 (kortweg: NVVP) op tafel. De Raad heeft dit plan met bijzondere belangstelling bestudeerd en geeft dan ook graag gehoor aan het verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat om advies uit te brengen naar aanleiding van het beleidsvoornemen NVVP. In eerdere adviezen heeft de Raad zich reeds op vele onderwerpen uitgesproken die ook in het NVVP aan bod komen. Streven in dit advies is herhalingen zo veel mogelijk te vermijden. Bij wijze van reflectie zullen de belangrijkste punten uit eerdere adviezen in bijlage 3 worden getoetst aan het NVVP.

### Beleidsvoornemen NVVP

De algemene reactie van de Raad op het beleidsvoornemen NVVP is positief maar kritisch. Het beleidsvoornemen geeft blijk van stappen in de goede richting. Desondanks is de Raad van mening dat het NVVP het eindbeeld, waartoe de te nemen stappen zullen leiden, helderder moet neerzetten. Vandaar de titel van dit advies: *NVVP: ja, mits*.

### Opbouw advies

De Raad analyseert in dit advies eerst de kern van de problematiek en de belangrijkste oorzaken daarvan. Vervolgens presenteert de Raad zijn visie op het verkeer- en vervoersysteem<sup>1</sup>, toegespitst op en uitgewerkt in drie kernthema's. In elk hoofdstuk wordt na een verkenning van het thema het NVVP aan de geformuleerde visie getoetst.

<sup>1</sup> Het verkeer- en vervoersysteem wordt in dit advies in brede zin opgevat, te weten het geheel van verplaatsingspatronen, vervoermiddelen en infrastructuur inclusief die voor informatie en communicatie (ICT), en de wijze waarop dit systeem tot stand komt en wordt aangestuurd.

## 2. Probleemschets en probleemanalyse

### 2.1 Schets van de problematiek

#### Groeiende vraag naar mobiliteit

Onze samenleving staat in het teken van groei. De almaar toenemende vraag naar verplaatsbaarheid van personen en goederen ligt in ons sociaal-economische systeem opgesloten.<sup>2</sup> En dit sociaal-economisch systeem expandeert. Daarbij is onze attitude ten aanzien van mobiliteit de afgelopen decennia veranderd. We accepteren verplaatsingen als onderdeel van ons bestaan. Het is daardoor makkelijker geworden zorgtaken met opleiding of arbeid te combineren en er is een kentering gekomen in de ontvolking van plattelandskernen. Het aantal werkplekken waarvoor gereisd moet worden is in absolute en relatieve zin sterk toegenomen. De grotere acceptatie van mobiliteit in de samenleving maakt schaalvergroting van voorzieningen mogelijk (ziekenhuizen en scholen fuseren en concentreren zich in grote eenheden). Verplaatsingsafstanden worden hierdoor weer groter. Anders gezegd, de expansie van het sociaal-economische systeem zet zich voort in het ruimtelijke systeem.

#### Toenemende druk op de beschikbare ruimte

Een positief effect hiervan is dat mensen hun voorkeuren voor de plekken om te wonen, werken en recreëren beter kunnen doen gelden. Anderzijds zijn de mogelijkheden van het ruimtelijk systeem om de voortdurende expansie op te vangen beperkt; de ruimte zelf wordt immers niet groter. Er is sprake van toenemende druk op de beschikbare ruimte en concurrentie tussen gebruiksfuncties. Mobiliteitsgroei heeft daarnaast ongunstige invloeden op het milieu en de veiligheid.

#### Het aanbod kan de vraag niet aan

De huidige systemen van infrastructuur en de vervoersdiensten slagen er niet in de toenemende mobiliteitsgroei te absorberen. Dit leidt onder meer tot congestie op wegen en overvolle treinen. Dit heeft deels -maar niet alleen- te maken met de intrinsieke inertie van het infrastructuursysteem zelf (onder meer hoge aanlegkosten en lange doorlooptijden van procedures en uitvoering). Ook heeft door het achterblijven van investeringen de kwaliteit en kwantiteit van de verschillende infrastructuren decennia lang geen gelijke tred gehouden met de ontwikkelingen van de economie (meer en gespreidere bedrijvigheid) en de samenleving (toename bevolking en welvaart). Dit in tegenstelling tot tal van andere landen<sup>3</sup>.

#### Verschillen naar tijdstip en plaats

Omgekeerd geldt dat de bestaande vraag zich weinig gelegen laat liggen aan de beperkingen van het aanbod. Scholen en bedrijven beginnen veelal op hetzelfde tijdstip, we staan op zomerse dagen in lange files op weg naar

<sup>2</sup> Bij de analyse van de problematiek is het zogenaamde lagenmodel van KPMG BEA gebruikt. Dit model wordt in bijlage 2 toegelicht.

<sup>3</sup> Hierop is al eerder gewezen door de Voorlopige Raad voor verkeer en waterstaat in zijn advies over de financiering van verkeer- en vervoerinfrastructuur (1991) en door de (eerste) Raad voor verkeer en waterstaat in zijn advies 'Kiezen en Sturen' over de verbetering van de bereikbaarheid in Nederland (1996).



het strand. Deze problematiek is niet absoluut maar verschilt sterk naar tijdstip en plaats (piekuren op bepaalde trajecten). Bovendien doen de problemen zich niet altijd in dezelfde mate voor: weersomstandigheden en incident gerelateerde vertragingen maken reistijden onvoorspelbaar. Veel van de problemen uiten zich op regionale en lokale schaal, met name in en rond de stedelijke agglomeraties.

## 2.2 Probleemanalyse

Uit de geschetste problematiek blijkt dat het ontbreekt aan een goed afstemmingsmechanisme dat vraag en aanbod binnen het verkeers- en vervoersysteem op een maatschappelijk en economisch verantwoorde wijze met elkaar in evenwicht brengt.

### Centrale sturing lost niet alle problemen op

De wijze waarop de overheid momenteel sturing probeert te geven sluit niet goed aan bij de schaal waarop de problematiek zich voordoet. De (rijks)overheid benadert het verkeer- en vervoersysteem nog steeds als een terrein waarop zij een zeer dominante rol dient te spelen. Het mobiliteitsprobleem dient echter vooral met adequate decentrale processen aangepakt te worden.

### Meer samenhang in beleid

Zo er nu al sprake is van een gebiedsgerichte aanpak, verdient de samenhang met aanpalende beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, natuur en landschap, economische structuurversterking, stedelijke vernieuwing) meer aandacht.

### Marktwerking meer kansen geven

Veel elementen van het verkeer- en vervoersysteem worden nog als 'collectief goed' beschouwd. Dit systeem is echter als een gewone markt te beschouwen waarop vraag en aanbod elkaar ontmoeten (zie ook de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie).

### Naar een transparant systeem van kosten en prijzen

De prijsvorming in het verkeer- en vervoersysteem is in de huidige situatie verre van transparant. De gebruiker moet een scala aan heffingen betalen, terwijl niet duidelijk is wat hem voor die heffingen wordt geboden. De kosten van infrastructuur worden soms wel, soms niet, en soms ten dele in de prijs van vervoer verwerkt. Ook formeel bestaat er geen relatie tussen opbrengsten en uitgaven in het verkeer- en vervoersysteem. Er worden op alle niveaus suboptimale investeringsbeslissingen genomen. Bovendien krijgt de gebruiker nauwelijks prikkels om de gewenste afwegingen te maken.

### Kernthema's advies

De volgende hoofdstukken gaan in op drie thema's die samenhangen met de probleemanalyse:

- integraliteit en samenhang in beleid;
- de bestuurlijke organisatie van verkeer en vervoer;
- marktwerking in het verkeer- en vervoersysteem.

## 3. Integraliteit en samenhang in beleid

### 3.1 Visie van de Raad

Mobiliteit: een positief fenomeen

Mobiliteit is een positief fenomeen. Mobiliteit is immers een belangrijke voorwaarde voor het welzijn van de burger en voor economische ontwikkeling. Niet 'minder groei mobiliteit' maar 'betere mobiliteit' moet dan ook het doel van de overheid zijn (*zie advies SVV III: Nee, tenzij*). 'Beter' wil zeggen: zo effectief mogelijk afwickelen van verkeer- en vervoerstromen met in achtname van overige maatschappelijke doelen, zoals natuur- en milieukwaliteit, veiligheid, ruimtebeslag, preventie en alternatieven waaronder een elektronisch symmetrisch breedbandig communicatiesysteem<sup>4</sup>.

Overheid laat presterende taken over aan de markt en waarborgt publieke belangen

De Raad adviseert de overheid zich zoveel mogelijk terug te trekken uit de zogenoemde presterende taken (*zie advies Meer markt, andere overheid, maart 2000*). Als effectieve concurrentie wordt gerealiseerd, zorgt marktwerking voor de juiste afstemming tussen vraag en aanbod. De overheid heeft in dit eindbeeld drie belangrijke taken. Zij dient ervoor te zorgen dat de markt voor mobiliteitsvoorzieningen goed kan werken. Daarnaast heeft zij als taak de overige maatschappelijke (publieke) belangen te waarborgen. Dit gebeurt door doelstellingen en randvoorwaarden te formuleren op de terreinen veiligheid, milieu, duurzame ontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit en sociale rechtvaardigheid. Ten derde dient zij erop toe te zien dat partijen (decentrale overheden, aanbieders en gebruikers) bij hun plannen rekening houden met de gestelde randvoorwaarden.

### Integrale visie en samenhang in beleid

Om bovenstaande taken succesvol te kunnen uitvoeren, heeft het kabinet in de eerste plaats een samenhangende en integrale visie nodig op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland. In of op basis van deze visie worden knopen doorgelicht over waar we met ons land naartoe willen. Het Europees kader speelt hierbij uiteraard een belangrijke rol. Als die overheidsvisie er is, moet vervolgens samenhang in beleid worden verkregen. Er moet een doorvertaling zijn naar sectorale plannen zoals het NVVP (horizontaal), maar ook naar plannen op landsdeel- of regionaal niveau (verticaal). Regionale verkeer- en vervoerplannen (RVVP's) dienen als sectorale plannen ingebed te zijn in een gebiedsgerichte totaal-aanpak. Streekplannen en regionale visies van kaderwetgebieden en samenwerkende gemeenten lenen zich uitstekend als integraal afwegingskader. Bij (provincie)grensoverschrijdende problemen is een hechte samenwerking en afstemming tussen de gebiedsautoriteiten een conditio sine qua non. Het is immers een historisch gegeven dat verkeers- en vervoersmaatregelen invloed hebben op de ruimtelijke spreiding van

<sup>4</sup> De Raad heeft in de adviezen 'Nederland, let op uw saeck' over de betekenis van informatie- en communicatietechnologie (september 1999) en 'Communicatie à la carte' over convergentie van telecommunicatiemarkten en -infrastructuren (oktober 2000) een dergelijk systeem bepleit.

functies. Andersom geredeneerd heeft een bepaalde ruimtelijke ordening ook gevolgen voor de afwikkeling van het verkeer- en vervoersysteem.

#### Randvoorwaarden

De overheid geeft aan welke randvoorwaarden bij de geformuleerde visie horen. Die randvoorwaarden moeten voorkomen dat de negatieve effecten van mobiliteit worden afgewenteld op de samenleving en op toekomstige generaties. Deze randvoorwaarden dienen bij voorkeur zodanig te worden geformuleerd dat de markt voldoende speelruimte heeft om daarbinnen optimaal tegemoet te komen aan de mobiliteitswensen van de consumenten. Dit stimuleert tevens innovatie.

#### Voorbeeld: de luchtvaart

In de luchtvaart begint de hierboven beschreven benadering al gestalte te krijgen. De overheid stuurt niet op de omvang van het vervoer, maar stelt randvoorwaarden in termen van bijvoorbeeld geluid, veiligheid en ruimtegebruik. Daarbinnen kan de sector het vervoer naar eigen inzicht verzorgen. De randvoorwaarden worden neergelegd in een vergunning. De omvang van het vervoer is hierdoor geen vast gegeven meer maar afhankelijk van de milieu- en veiligheidsprestaties van dat vervoer. Als vliegtuigen stiller worden, kan er binnen de vergunningvoorwaarden meer worden gevlogen. De hier gekozen systematiek voorziet in een duidelijk 'mechanisme' voor de samenhang tussen bereikbaarheid/mobiliteit aan de ene kant en veiligheid en milieu aan de andere kant.

#### Toekomstvisie dient toekomstvast te zijn

Integrale toekomstvisie en bijbehorende randvoorwaarden fungeren als uitgangspunt en baken voor de markt. Aan die toekomstvisie en randvoorwaarden moet dan wel de eis van toekomstvastheid worden gesteld. Opgelegde randvoorwaarden moeten helder, vast en consistent zijn, het eindbeeld goed gedefinieerd. Flexibiliteit en dynamiek in beleid en planning blijven nodig om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen en nieuwe inzichten, maar mogen niet leiden tot onaanvaardbare onzekerheid voor bedrijven op de mobiliteitsmarkt: de overheid moet een betrouwbare speler en partner zijn.

### 3.2 Verschillen tussen visie Raad en beleidsvoornemen NVVP

#### Positieve benadering

De Raad constateert met instemming dat de forse mobiliteitstoename die nog wordt verwacht, niet langer als schrikbeeld voor de overheid geldt, zoals wel het geval was in het SVV II. In het NVVP wordt nu gesteld: "doel is om aan de behoefte tegemoet te komen, niet om deze te bestrijden".

#### Hoofddoelstelling van het NVVP:<sup>5</sup>

*Nederland biedt aan iedereen een doelmatig, veilig en duurzaam functionerend verkeers- en vervoersysteem, waarvan de kwaliteit voor de individuele gebruiker in een goede verhouding staat tot de kwaliteit voor de samenleving als geheel.*

<sup>5</sup> Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Beleidsvoornemen NVVP, Deel A, blz. 12.

#### Integrale en samenhangende beleidsvisie

De Raad spreekt zijn teleurstelling uit over het feit dat de afgewogen visie van het kabinet op de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland niet helder in het NVVP is terug te vinden. De (regionale) verkeer- en vervoerproblematiek kan en mag namelijk niet los gezien worden van andere sectoren zoals ruimtelijke ordening, milieu, natuur en landschap en economie. Wat bijvoorbeeld maar al te zeer is gebleken bij de realisering van de zogenaamde VINEX-locaties. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening kan de gewenste visie en samenhang gaan bevatten. Hierin behoren immers de te maken ruimtelijk-economische keuzen -inclusief verkeer en vervoer- voor de toekomst helder naar voren gebracht te worden. Het kabinet heeft zich echter vóór het uitkomen van het beleidsvoornemen NVVP nog niet uitgesproken over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Hoe het NVVP past in een integrale visie op de ruimtelijk-economische ontwikkeling van ons land moet daarom in het NVVP zelf aangegeven worden. De paragraaf over de interactie van infrastructuur met ruimtelijke en economische ontwikkelingen die in het plan is opgenomen voldoet hier niet aan. Onder de kop 'Raakpunten met de ruimtelijke ordening' komt bijvoorbeeld het knooppuntenbeleid uit de nog te verschijnen Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening aan de orde. Dit model (het hoe en waarom) dient echter nog veel scherper neergezet te worden. De Raad pleit er sterk voor om tijdens de vervolgtrajecten van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Nationale Verkeers- en Vervoersplan een intensievere kruisbestuiving te laten plaatsvinden van ruimtelijke modellen -zoals de knooppuntbenadering en de netwerkstad- met vertaling naar bijbehorende verkeer- en vervoerdoelstellingen en maatregelen.

#### Samenhang in beleid

De hoofddoelstelling uit het NVVP is uitgewerkt in doelstellingen voor bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. De Raad constateert dat in het NVVP nog moet worden geconcretiseerd hoe deze doelen afzonderlijk gerealiseerd worden. Daarnaast is de Raad van mening dat deze drie thema's meer in samenhang moeten worden uitgewerkt. Niet duidelijk is hoe omgegaan zal worden met mogelijke spanningen bij het bereiken van bereikbaarheidsdoelen aan de ene kant en veiligheids- en milieudoelen aan de andere kant. Wel wordt in een enkel geval gemeld dat bij de keuze van een milieudoel (bijvoorbeeld emissie NO<sub>x</sub>) uitgegaan is van prognoses voor de economische en mobiliteitsontwikkeling uit het NVVP. Nodig is een 'mechanisme' dat regelt hoe te handelen bij een nog veel hogere mobiliteitsontwikkeling dan voorzien.

Het hiervoor besproken thema integraliteit en samenhang in beleid vormt de basis voor de volgende twee hoofdstukken over respectievelijk decentralisatie en marktwerking.

### Landtransport: nieuwe mechanismen nodig om tot evenwicht tussen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid te komen

Net als in de luchtvaart zal ook bij het vervoer over de weg, per rail en over water gezocht moeten worden naar mechanismen die beheerders van infrastructuur en exploitanten van vervoersdiensten prikkelen veilig en milieuvriendelijk te werken en ook binnen overige door de overheid vastgestelde randvoorwaarden te blijven.

De meeste randvoorwaarden op veiligheidsgebied en milieugebied zijn van toepassing op een onderdeel van het systeem, bijvoorbeeld de voertuigen (emissie-eisen, veiligheidseisen, die veelal in Europees verband worden vastgesteld) of de infrastructuur. Dit type milieu- en veiligheidseisen dient te blijven bestaan en kan de overheid waar mogelijk nog uitbouwen.

In situaties waarin het beheer van infrastructuur en de exploitatie van vervoersdiensten is verzakelijkt of zelfs geheel is geprivatiseerd, kunnen beheerders en/of exploitanten gebonden worden aan emissieplafonds. Het hoger beprijzen van 'vuile' voertuigen kan -in combinatie met een systeem van verhandelbare emissierechten- een instrument zijn dat beheerders/exploitanten in staat stelt onder die plafonds te blijven. Het streven moet zijn dat beheerders en exploitanten een zakelijk belang hebben bij veilig en milieuvriendelijk presteren.

## 4. Decentralisatie: bestuurlijke organisatie verkeer en vervoer

### 4.1 Visie van de Raad

#### Op weg naar een toekomstbeeld

In zijn advies 'SVV III: Nee, tenzij' vroeg de Raad expliciet aandacht voor de bestuurlijke uitvoering. De Raad had immers geconstateerd dat het streven naar decentralisatie, en daarmee de uitvoering van het SVV II, gefrustreerd werd door een gebrek aan daadwerkelijke integraliteit en een gebrek aan bestuurlijk draagvlak<sup>6</sup>. Decentralisatie is en blijft urgent, maar nieuwe patstellingen en negatieve ervaringen (zoals bijvoorbeeld het mislukken van het concept vervoerregio's) moeten worden voorkomen. De Raad stelt in dit hoofdstuk daarom allereerst de vraag hoe integraliteit en bestuurlijk draagvlak wél bereikt kunnen worden. Overigens constateert de Raad dat decentralisatie al meer ruimte krijgt door herverdeling van middelen en taken in bijvoorbeeld de Planwet Verkeer en Vervoer, de Wet Personenvervoer en het VERDI-convenant. De Raad geeft hieronder aan hoe het NVVP een sterke(re) impuls kan geven aan deze reeds ingezette tendens. Daarvoor formuleert de Raad uitgangspunten.

#### Marktmechanisme heeft voorrang

Een eerste uitgangspunt is om ook op decentraal niveau ruim baan te geven aan marktwerking. Hoofdstuk 5 gaat hierop uitgebreider in. Voorwaarde hiervoor is ontvlechting van overheidstaken (eigendom, uitvoering, exploitatie, toezicht), zowel op centraal als decentraal niveau. Decentrale overheden dienen uitvoering en exploitatie van vervoersdiensten volledig aan de markt over te laten en niet te beschouwen als 'collectieve goederen' die in handen van de overheid thuishoren.

#### Organisatie overlaten aan regionale mobiliteitsautoriteiten

Een tweede uitgangspunt is dat regionale mobiliteitsautoriteiten in het leven worden geroepen die op afstand staan van het provinciale, regionale en gemeentelijke beleidsapparaat. Hun belangrijkste taak is de organisatie en het management van een effectieve marktwerking te garanderen met betrekking tot de (weg)infrastructuur (zie verder hoofdstuk 5). Deze organen kunnen hetzij privaat hetzij verzelfstandigd zijn.

#### Procesbenadering en positieve prikkels

De Raad benadrukt als derde uitgangspunt het belang van een proces, waarbij op alle schaalniveaus markt, overheid en (georganiseerde) burgers elkaar als natuurlijke partners vinden. Partners die vanuit verschillende belangen een gezamenlijk doel nastreven. Er dient een mechanisme in werking gesteld te worden dat ervoor zorgt dat betrokken partijen daadwerkelijk tot afstemming en samenwerking komen. Hierbij zal gezocht moeten worden naar positieve prikkels. Een dergelijk besturingsproces is zo mogelijk belangrijker dan het gekozen besturingsmodel.

<sup>6</sup> De Raad merkte in dat verband op: 'Met het denken over de inrichting van Nederland is, gezien de productie van beleidsstukken, niets mis. Ook op de formele arrangementen valt weinig aan te merken. Reorganisaties of andere structurerende ingrepen zijn daarom niet de oplossing. Het probleem is dat het denken en de structuren een eigen leven dreigen te gaan leiden en het handelen verweesd achterblijft.'





De Raad stelt dat bestuurlijke samenwerkingsprocessen waarschijnlijk beter en sneller verlopen en aan legitimiteit winnen als de 'benodigdheden' zo verdeeld zijn dat geen der partijen het gewenste in zijn eentje tot stand kan brengen en geen der partijen in zijn eentje het proces kan blokkeren. De geldmiddelen nodig voor de aanleg van infrastructuur moeten idealiter gelijkmatig gespreid aanwezig zijn bij de belanghebbenden. De in het leven te roepen regionale mobiliteitsfondsen en -autoriteiten spelen hierbij een cruciale rol.

Een voorbeeld van een positieve prikkel vormt de koopkrachtige vraag naar infrastructuurcapaciteit door exploitanten van vervoersdiensten. Door echte prijzen te introduceren zoals een algemene kilometerheffing van deur tot deur voor gemotoriseerd verkeer wordt de consument de koopkrachtige vrager en de exploitant van vervoersdiensten de concurrerende aanbieder. Dit beginsel wordt in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

#### Negatieve effecten compenseren

Het vierde uitgangspunt is dat negatieve effecten (door de aanleg van infrastructuur) door belanghebbenden moeten worden voorkomen of, als dat niet mogelijk is, gecompenseerd<sup>7</sup>. Meer dan voorheen zal dit quid pro quo-principe tot haalbare oplossingen en onderlinge overeenstemming leiden. Negatieve Nimby-sentimenten jegens infrastructuur zullen daardoor in kracht afnemen. Een dergelijke benadering van mogelijke negatieve effecten is essentieel voor het draagvlak van maatregelen.

Er moeten daarnaast snel werkende arrangementen voor conflictbeslechting gelden. De vraag rijst of arrangementen zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de recente bestuursovereenkomst en bijbehorend convenant BOR Noordvleugel de gewenste snelheid waarborgen<sup>8</sup>. In dit BOR is geregeld dat ultimo de rechter ingeschakeld kan worden. Dit, zo vreest de Raad, betekent nog niet dat individuele gemeenten de 'stok' van de gemeentelijke ruimtelijke ordeningsprocedure niet alsnog kunnen inzetten om een spaak in het wiel te steken om daarmee hun 'gelijk' te halen.

#### Uitvoeringkracht van besturen

De in het Raadsadvies 'SVV III Nee, tenzij' geconstateerde cultuur van non-interventie binnen de overheid zal 'bewust en flink', zonodig 'hardhandig' doorbroken moeten worden. In situaties waarin afstemming uiteindelijk niet het gewenste resultaat geeft en handelen van een enkeling negatieve effecten heeft op anderen moeten provincies, ongeacht de achterban, veel krachtadiger optreden, bijvoorbeeld richting 'onwillige' gemeentebesturen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening voorziet daarin. Ook de Tracéwet biedt hiervoor mogelijkheden. Ministers zullen halsstarrige provincies, kaderwetgebieden en/of gemeenten een 'aanwijzing' moeten durven geven. Wie A zegt moet ook het B en C van bestuurlijke consequenties nemen (uitvoeringskracht).

<sup>7</sup> Hoe (schaalniveau) en waar (plaats) die compensatie kan plaatsvinden is in het bestek van dit advies minder relevant.

<sup>8</sup> Het BOR Noordvleugel (Bereikbaarheids Offensief Randstad Noordvleugel) is een typisch voorbeeld van een afstemmings- of gelegenheidscoalitie (alliantie) gebaseerd op samenwerking, ruil, extra beloning (spitstarieven naar regionaal mobiliteitsfonds) e.d.

#### Thorbecke kan gerust zijn

De verkeer- en vervoerproblematiek is eigenlijk het best op regionale schaal aan te pakken. Het is in dat verband aanlokkelijk om voorstellen te doen voor aanpassing van het bestuurlijk bestel van Nederland. De Raad realiseert zich echter dat een dergelijke rigouze oplossing, als die al kans van slagen heeft, teveel tijd zou vergen waardoor de oplossing van de verkeer- en vervoerproblematiek teveel op achterstand zou raken. Vanuit de wens om praktisch en snel te opereren is en blijft het 'huis van Thorbecke' daarom uitgangspunt.

Een geruststellende gedachte daarbij is de wetenschap dat zijn model betreffende het bestaande democratische bestel met zijn drie bestuurslagen (rijk, provincie, gemeente) heel flexibel is. Zie bijvoorbeeld de instelling van kaderwetgebieden. Deze hebben naar de mening van de Raad een gunstige uitwerking gehad op de aanpak van regionale verkeers- en vervoersproblemen. Het KAN (Knooppunt Arnhem Nijmegen) is hiervan een goed voorbeeld.

#### Nieuwe arena's: een wenkend perspectief

De Raad ziet op rijks- en decentraal niveau verscheidene al dan niet tijdelijke nieuwe arena's ontstaan, gevuld met bestaande en nieuwe spelers: fondsenbeheerders (nationaal en regionaal), territoriale overheden, ondernemingen waaronder infrastructuurexploitanten en mobiliteitsbedrijven en maatschappelijke organisaties. Wanneer het besturingsproces goed is ingericht en goed wordt beheerst, zullen al deze organisaties zich met volle toewijding inzetten voor oplossing van de gesignaleerde regionale problemen op het gebied van verkeer en vervoer. Een wenkend perspectief.

De rijksoverheid wordt in de regio weliswaar minder machtig, maar kan in voorkomende situaties een gewaardeerde partner blijken te zijn. Doordat het ruimtegebruik van infrastructuur is afgewogen tegen andere functies (integrale aanpak) wordt aan de politieke rationaliteit (politiek primaat) recht gedaan. Partijen zullen hun handelen bovendien moeten verantwoorden tegenover klanten, burgers en functionele doelgroepen. De economische rationaliteit wordt versterkt door te zorgen voor een hechte koppeling tussen de vraag naar vervoersdiensten en het aanbod (besluitvorming over en aanleg van infrastructuur e.d.). Daardoor ontstaat een beter inzicht in de door de markt geboden prijs/kwaliteit verhouding.

#### Decentralisatie is macht uit handen geven

Decentraliseren is echt macht en zeggenschap uit handen geven en niet 'als een bok op de haverkist blijven zitten': een volledig 'mandaat' van het rijk aan de regio is voorwaarde wil decentralisatie ook echt gaan werken. Binnen redelijke marges is het aan de decentrale overheden om te bepalen hoe zij de middelen willen inzetten om enig probleem op te lossen. De rol van het rijk als eeuwige Maecenas houdt ook op te bestaan. Uiteraard heeft het rijk medezeggenschap wanneer zij als partner in het proces participeert.

De belangrijkste rol voor de nationale overheid is op nationaal niveau heldere beleidslijnen uit te zetten en randvoorwaarden te formuleren waarbinnen decentrale overheden alle ruimte krijgen die zij nodig hebben om tot goede regionale en lokale oplossingen te komen.

Hét instrument voor de rijksoverheid om een dergelijk afwegingskader in werking te stellen is de planologische kernbeslissing (PKB) die is neergelegd in deel B van het NVVP. Dit deel van het NVVP dient conform de Planwet Verkeer en Vervoer namelijk uitwerking te krijgen in het beleid van provinciale, regionale en eventueel gemeentelijke overheden. De drie-eenheid bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid behoort daarin een prominente rol te spelen.

### Volkshuisvesting

De aard en richting van de voorgestelde veranderingen doen denken aan de stelselwijziging van de volkshuisvesting in de jaren '90 van de vorige eeuw. Ook dit stelsel was enigszins vastgelopen. De werking van de markt was zwak. Het was niet een koopkrachtige vraag die de motor vormde op de nieuwbouwmakrt, maar de bereidheid van het Directoraat Generaal Volkshuisvesting (DGVH) om contingenten sociale woningbouw af te geven. Lagere overheden liepen dan ook te hoop bij het DGVH. Een groot gedeelte van de bestuurlijke energie ging in deze activiteit zitten.

De Nota Volkshuisvesting in de jaren '90 markeerde de omslag in het denken. Vanaf dat moment stond de gedachte centraal dat burgers en maatschappelijke instellingen in eerste aanleg zelf verantwoordelijk zijn voor het voorzien in een goede huisvesting en dat derhalve het financieel beleid van de rijksoverheid geconcentreerd kan worden op de huisvesting van lagere inkomensgroepen.

De hoofdlijnen van het nieuwe stelsel zijn als volgt samen te vatten:

- verzelfstandiging. Toegelaten instellingen worden op afstand geplaatst (aanschaffing rijksleningen en rijkscontragaranties), instelling Centraal Fonds Volkshuisvesting (financiële steun aan zwakke instellingen, sturing op resultaat, met alleen achteraf verantwoording aan het rijk);
- decentralisatie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de corporaties in de eerste lijn. Het rijk beperkt zich tot tweede lijns toezicht.

### Meetlat op alle schaalniveaus

Genomen maatregelen moeten zich lenen voor monitoring en evaluatie, d.w.z. toetsing aan doelstellingen en randvoorwaarden. Dit geldt zowel voor de nationale overheid als voor decentrale overheden. Het doel van monitoring en toetsing (evaluatie) is vooral te leren van praktijkervaringen en zonodig bij te sturen, en niet in de eerste plaats om politiek 'af te rekenen'. Tolpoorten zonder meetlat zijn naar de mening van de Raad niet bevorderlijk voor het draagvlak van de consument. Die wil weten of een maatregel werkt of niet. Hij is toch al van mening dat hij te veel betaalt voor het gebruik van de weg.

In dit stelsel hoort een onafhankelijk toezichthoudend orgaan.

Dit orgaan heeft als hoofdtaak te beoordelen of de gewenste prestaties zijn gerealiseerd binnen de gegeven randvoorwaarden en beschikbare middelen (financiële en beleidscontrole). Om de kwaliteit van het geleverde vast te stellen, meet de toezichthouder jaarlijks de tevredenheid van de consumenten.

### Fasegewijze invoering en 'best practice'

Als laatste uitgangspunt pleit de Raad voor een fasegewijze invoering van decentralisatie. In het verleden is decentralisatie soms te snel gegaan, zijn verantwoordelijkheden te snel overgedragen en zijn teveel processen tegelijk ingezet (decentralisatie en marktwerking). De overheid zal al doende, stap voor stap, moeten leren bedrijfsmatiger te werken (doelen stellen en halen). Dit pleit voor het opzetten van een integrale systematiek voor lering. Gezien de recente ontwikkelingen met geleheidscoalities (Haaglanden, BOR) is de Raad een voorstander van het experimenteren met verschillende decentrale modellen en samenwerkingsprocessen. De Raad pleit voor het stimuleren van een zogenaamd 'best practice' systeem, hetgeen betekent dat diverse (regionale) initiatieven voor decentralisatie zo snel mogelijk van start dienen te gaan. Om met Rabelais te spreken: *L'appétit vient en mangeant*<sup>9</sup>.

### Voorbeeld: sturingsfilosofie Grootstedenbeleid (GSB) en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)

De sturingsfilosofie die gehanteerd wordt bij het ISV respectievelijk het GSB is qua proces sterk gericht op samenwerking en interactie tussen bestuurslagen onderling en met de particuliere sector. Qua inhoud richt deze zich met name op innovatie en resultaat. Hiertoe worden generieke, procesmatige en inhoudelijke voorwaarden gesteld. Tevens wordt de dialoog over de gewenste 'output' zowel vooraf - bij het opstellen van de strategische visies en programmering - als tussentijds en achteraf - via monitoring en evaluatiemechanismen - vooral gevoerd in termen van beoogde effecten en niet zozeer in termen van maatregelen of projecten. De rol en werkwijze van de visitatiecommissie GSB vormen hiervan een goed voorbeeld.



<sup>9</sup> F. Rabelais (1494? - 1553): Gargantua, 1534

## 4.2 Verschillen tussen visie Raad en beleidsvoornemen NVVP

### Decentralisatie in het NVVP

*Ondanks de recente herverdeling van bevoegdheden, middelen en taken (Planwet Verkeer en Vervoer, Gebundelde Doel Uitkering (GDU) en Wet Personenvervoer) is er volgens het NVVP nog steeds een te grote afstand tussen beslissingen over regionale infrastructuur en het betalen van die investeringen. Het rijk zal zich terugtrekken, waardoor de ongewenste afhankelijkheid van decentrale overheden zal afnemen, zo wordt aangekondigd. Immers, bij decentralisatie hoort 'dat de rijksoverheid de andere overheden ruimte laat voor eigen afwegingen en keuzes'.*

*Om die reden wordt een (verdere) substantiële decentralisatie van financiële middelen doorgevoerd. Dit zal gebeuren in de vorm van een verhoging van de gebundelde doeluitkering tot fl. 500 mln aan provincies en kaderwetgebieden. Tevens wordt de mogelijkheid geboden om regionale mobiliteitsfondsen in te stellen. Daarnaast pleit het beleidsvoornemen NVVP voor een gebiedsgerichte aanpak met regionale bereikbaarheidsprofielen.*

### Inzet positief, nog handen en voeten gewenst

In het NVVP krijgt decentralisatie een nieuwe impuls. Dat signaal is door de Raad positief ontvangen. Maar er is nog veel onduidelijkheid over het wat en hoe van decentralisatie. Het NVVP geeft bijvoorbeeld niet aan hoeveel geld beschikbaar is noch waar dit vandaan moet komen en hoe het verdeeld wordt, noch hoe provincies en andere overheden verantwoording over de besteding moeten afleggen. Ook andere legitieme vragen worden niet beantwoord zoals: wat blijft de competentie van het rijk, en waar liggen de aansluitingsproblemen.

De financiële decentralisatie zoals nu neergelegd in het NVVP is te beperkt en eenzijdig geformuleerd. Daarom beveelt de Raad aan om decentralisatie in te bedden in een breder (integraler) kader. Tevens is de Raad van mening dat naast de decentralisatie van financiële middelen in het NVVP uitgebreid aandacht zou moeten zijn voor de bestuurlijke en organisatorische kant van deze ontwikkeling. Anders gezegd, de Raad beveelt sterk aan dat een volwaardig sturingsconcept aan de decentralisatieontwikkeling ten grondslag komt te liggen. Dit concept dient in het NVVP expliciet neergelegd te worden. De eerder in dit hoofdstuk geformuleerde uitgangspunten kunnen hierbij als handvatten dienen.

### Samenwerking in een nieuwe arena vraagt heldere kaders

Het NVVP pleit voor gebiedsgewijze samenwerking tussen alle overheden. Hierdoor komen verschillende schaalniveaus samen in één geografisch gebied. Gesteld wordt dat een 'gebiedsgewijze samenwerking kan leiden tot wederzijdse afspraken of overeenkomsten waarbij ieder participeert vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, met eigen middelen.'

Deze formulering getuigt van een te grote vrijblijvendheid en geloof in een 'vanzelf' tot stand komende samenwerking tussen betrokken partijen. De Raad vraagt zich daarbij ten principale af waarom de problemen dan niet eerder zijn opgelost.

Een mechanisme of kader met betrekking tot de wijze waarop deze samenwerking gestimuleerd en/of gefaciliteerd kan worden ontbreekt in het beleidsvoornemen NVVP. De Raad beveelt aan dergelijke kaders te introduceren in het NVVP en bestaande 'best practices' daartoe te analyseren. De Raad brengt daartoe ook eerdergenoemd mechanisme van positieve prikkels en wederzijdse afhankelijkheden om de samenwerking te stimuleren onder de aandacht.

### Essentiële onderdelen van beleid

De Raad is van mening dat de huidige planologische kernbeslissing (deel B van het NVVP) waarin de essentiële onderdelen van het beleid opgenomen zouden moeten zijn, meer handvatten moet bieden om tot uitwerking van het NVVP-beleid op regionaal niveau te komen. Deel B maakt in totaliteit een onevenwichtige indruk. De beleidsdoelen verschillen sterk in mate van concreetheid. Zo is onduidelijk binnen welke beleidskaders de provinciale en regionale (en eventueel lokale) verkeer- en vervoersplannen moeten worden ontwikkeld en welke doelstellingen binnen welke randvoorwaarden moeten worden bereikt. De gepresenteerde lijst met aandachtspunten is niet meer dan een checklist van onderwerpen. Tevens is onduidelijk hoe toetsing en monitoring van het NVVP-beleid plaats zal vinden.

Het is essentieel dat het NVVP helderheid verschaft door het vastleggen van eenduidige en strikte randvoorwaarden waaronder de gestelde doelen afzonderlijk gerealiseerd dienen te worden. De Raad beveelt daarom aan om deel B van het NVVP - zijnde de planologische kernbeslissing met de essentiële onderdelen van het rijksbeleid - nader te concretiseren.<sup>10</sup>

### Monitoring en evaluatie

Tenslotte verdient het NVVP aanvulling op het punt van meten (monitoren) hoe doelmatig en effectief het beleid is. In dit kader pleit de Raad zoals gezegd voor de instelling van een onafhankelijk toezichthoudend orgaan. Inzet van decentralisatie en marktwerking moet immers zijn een grote transparantie van het verkeer- en vervoersysteem zodat de consument op een duurzame en economische verantwoorde wijze tot een keuze bij zijn mobiliteit komt.

<sup>10</sup> Het is de Raad daarbij niet zozeer te doen om bijvoorbeeld een fijn gestructureerd instrumentarium – met alle gevaren van een snelle veroudering of gebrek aan flexibiliteit – als wel om richtinggevend, strategische visies en bijbehorende spelregels (parameters).



## 5. Marktwerking: kosten en prijzen

Het derde kernthema van dit advies is marktwerking. De Raad beschouwt het verkeer- en vervoersysteem (transportsysteem), conform de probleemanalyse in dit advies, als een autonome laag in het lagenmodel (zie bijlage 2). In dit hoofdstuk wordt deze laag eruit gelicht. Binnen het totale 'transportsysteem' moet de gebruiker tot goede, economische afwegingen kunnen komen. Hoe kan dit zo goed mogelijk gebeuren? Deze vraag komt in dit hoofdstuk aan de orde. De Raad zet voor de beantwoording eerst een na te streven toekomstbeeld neer. Vandaaruit wordt teruggedeneerd naar stappen die nu genomen kunnen worden om het verkeer- en vervoersysteem meer in de richting van dit gewenste toekomstbeeld op te laten schuiven.

### 5.1 Visie van de Raad

#### Toekomstbeeld

In de visie van de Raad ziet het toekomstbeeld er zo uit: de consument kiest telkens op basis van werkelijke kosten uit alle verschillende wijzen van verplaatsing die hem ter beschikking staan. Bij zijn overweging betreft hij ook alternatieven waarbij hij niet op pad hoeft, zoals systemen die hem in staat stellen om in plaats van een daadwerkelijke ontmoeting op interactieve wijze te communiceren (elektronisch symmetrisch breedband communicatiesysteem). Evenwicht tussen vraag en aanbod komt via de markt tot stand. Directe interventie door overheden blijft achterwege of is heel beperkt.

De overheid blijft vanuit strategische redenen wel de beschikbare fysieke ruimte voor infrastructuur vaststellen, in samenhang met andere ruimte-vragende belangen. Verder stelt zij randvoorwaarden in verband met milieu, veiligheid, etc. waar de marktpartijen zich aan hebben te houden. Ook ziet de overheid toe op naleving van de vastgelegde afspraken. Als de overheid op de juiste manier grenzen stelt (zie het kader over de luchtvaart in hoofdstuk 3), wordt schaarste gecreëerd. Doordat schaarste zijn prijs kent, worden marktpartijen aangespoord tot duurzaam, efficiënt en innovatief handelen. De prijs kan voor bepaalde vervoerswijzen dan ook een stuk hoger komen te liggen dan nu het geval is, omdat in die prijs, via de te stellen randvoorwaarden, alle externe kosten zijn verwerkt.

Resultaten (voordelen) van het hierboven geschetste toekomstbeeld zijn:

- De prijs-prestatieverhoudingen in het totale systeem (en binnen en tussen de deelsystemen) zijn transparant; zowel vragers als aanbieders ervaren deze prijzen als redelijk.
- Marktevenwicht komt tot stand zonder dat de overheid voortdurend dwingend moet ingrijpen of verwijten krijgt dat ze de zaak niet goed regelt;
- Er is voldoende aandacht voor duurzaamheid, efficiency en technologische vernieuwing doordat de overheid op een juiste wijze grenzen stelt ('milieugebruiksruimte' ter beschikking stelt).

De Raad onderkent dat het hier geschetste toekomstbeeld niet van vandaag op morgen is gerealiseerd. Bij de uitwerking zullen zich tal van knelpunten voordoen, zoals grenseffecten, effecten op de samenstelling van het autopark (ook naar brandstofsoort) en allocatie van de juiste

kosten bij personen- en vrachtverkeer. De Raad wil met zijn pleidooi evenwel een fundamentele discussie losmaken.

De Raad presenteert hierna vier stappen richting een meer bedrijfseconomische benadering door de overheid in combinatie met een grotere betrokkenheid van de markt.

#### Prijs van mobiliteit

Voordat hieronder het stappenplan wordt uitgelegd, moet eerst duidelijk zijn wat precies onder het begrip *prijs* wordt verstaan. De Raad constateert dat dit begrip op een aantal verschillende manieren wordt gebruikt:

- 1 als instrument om gedrag te beïnvloeden (deze benadering lijkt in het NVVP te worden gevolgd, zie het spitstarief, geen relatie met kosten);
- 2 als basis voor de kostprijsberekening;
- 3 als check om te weten wat de burger wil betalen, wat daar aan kosten tegenover staat en wat de markt ervoor over heeft;
- 4 als resultante van het proces waarbij vraag en aanbod bij elkaar komen (vrije uitwisseling bij 100% concurrentie).

De Raad kiest voor de laatste insteek. Het ideaalbeeld is een situatie van effectieve concurrentie. Mobiliteit is een normale economische dienst; voldoende aanbieders bieden in concurrentie met elkaar diensten of producten aan. Zoals in het advies *Meer markt, andere overheid* beschreven doet de situatie van effectieve concurrentie zich op delen van de telecommunicatiemarkt reeds voor. De markt voor openbaar vervoer bevindt zich net in een pril stadium van periodieke concurrentie (via concessies). De markt voor individueel wegverkeer (voor wat betreft het onderdeel infrastructuur) kent in feite nog geen concurrentie.

Dat er geen concurrerende aanbieders zijn, wil overigens niet zeggen dat er geen sprake van marktwerking kan zijn. Ook in geval van weinig aanbieders (monopolie of oligopolie) kan de uitvoering van een dienst aan marktpartijen worden overgelaten. In zo'n situatie is echter (prijs)toezicht ex ante nodig om te zorgen dat een marktpartij geen misbruik van zijn machtspositie kan maken.

### 5.2 Uitwerking in stappenplan

#### Eerste stap: meer transparantie

De eerste stap in de richting van het neergezette toekomstbeeld is een koppeling tussen alle opbrengsten en kosten op het terrein van verkeer en vervoer. Met name voor het wegverkeer is deze stap op een zo kort mogelijke termijn wenselijk. De huidige heffingen zoals MRB (motorrijtuigenbelasting), BPM (belasting personenauto's en motorrijwielen) en accijnzen vloeien samen in één (*vervoers*)fonds. De samengebrachte kosten en uitgaven worden vervolgens via een helder allocatiemodel aan de verschillende soorten wegverkeer toebedeeld. Hierbij geldt een differentiatie naar verkeerssoort op basis van grootte, vervuiling e.d. Op basis van dit model wordt de totale heffing (= totale kosten) over de verkeerssoorten verdeeld. Met dit systeem ziet de weggebruiker precies waarvoor hij of zij betaalt. Ook kan de gebruiker veel beter dan nu het geval is, beoordelen of de bijdrage rechtvaardig is.

Ook de bijdragen (subsidies en investeringen) van het rijk aan het openbaar vervoer en andere soorten infrastructuur lopen via het fonds en maken onderdeel uit van het gewenste transparante systeem. In deze denktrant past dat subsidies op diensten op een inzichtelijke en directe

wijze in mindering op de kosten worden gebracht. Gebruikers zien op hun treinkaartje de totale kosten van de rit staan, die de optelsom is van de (vermelde) subsidie en het door hen betaalde bedrag.

#### Tweede stap: doorberekenen van infrastructuurkosten en externe kosten

De volgende stap is dat voor alle vervoerwijzen ook de infrastructuurkosten (aanleg, onderhoud en exploitatie) én externe milieu- en veiligheidskosten worden doorberekend. Vooral aan doorberekening van de laatstgenoemde kosten zitten haken en ogen. Milieu en veiligheid vragen om daadkrachtige interventies, ook in Europees en mondiaal kader.

In Kyoto (1997) zijn afspraken gemaakt over terugdringen van de uitstoot van CO<sub>2</sub> en recent is een hernieuwde poging gedaan tijdens de klimaattop in Den Haag. Maar vooralsnog blijft deze emissie nog toenemen. Het aandeel van het verkeer neemt zelfs toe.

De externe milieu- en veiligheidskosten vormen bij volledige doorberekening een belangrijk onderdeel van de prijs van een vervoersproduct en dit zal voorlopig zo blijven. Het is gewenst ze op termijn te vermijden of verlagen. Als het stellen of aanscherpen van normen ten aanzien van emissies, geluid en (on)veiligheid, de aanpak aan de bron, (nog) niet mogelijk of haalbaar is, of binnen een bepaalde periode onvoldoende effect sorteert, zal het volledig doorberekenen een stimulans opleveren voor verdere innovaties. Een dergelijke doorberekening op nationaal niveau moet passen binnen de Europese regelgeving, of liever -andersom en pro-actiever geredeneerd- de Europese regelgeving moet aan de door Nederland voorgestane werkwijze worden aangepast.

Het vaststellen van de hoogte van de externe kosten is een apart vraagstuk. Ondanks vele, vaak ook internationale onderzoeken bestaat er hiervoor geen alom geaccepteerde objectieve maatstaf, noch internationale consensus. De Raad is van mening dat het objectief vaststellen van (bepaalde soorten) externe kosten tot op zekere hoogte mogelijk is, maar dat dit uiteindelijk mede een politieke zaak is, vergelijkbaar met het vaststellen van bijvoorbeeld emissienormen.

Uit een oogpunt van concurrentie tussen vervoerwijzen is het wel zaak dat de vaststelling op een transparante en voor alle vervoerwijze gelijke (d.w.z. niet-concurrentievervalsende) wijze plaatsvindt. Er mag geen ruim baan aan de politiek worden gegeven om nog zodanig 'aan de knoppen te draaien' dat de transparantie en zekerheid naar marktpartijen toe weer verdwijnt of dat de kosten ondoorzichtig blijven. Dit vraagstuk vergt vanwege het grensoverschrijdende karakter internationale afstemming, waarbij Nederland als voortrekker resp. aanjager kan, eigenlijk moet fungeren.

#### Derde stap: instelling van mobiliteitsautoriteiten

In het verlengde van hetgeen hiervoor over decentralisatie is gesteld, is de instelling van mobiliteitsautoriteiten op zowel rijks- als regionaal niveau een belangrijke vervolgstap. In het advies *Meer markt, andere overheid* bepleitte de Raad de instelling van een Staatswegbedrijf. Naar analogie daarvan kunnen regionale mobiliteitsorganen, gekoppeld aan de in te stellen regionale fondsen, worden opgericht. De aandelen van het Staatswegbedrijf resp. regionale organen zijn - zeker aanvankelijk- voor 100% in handen van het Rijk resp. regionale en lokale overheden. Voorlopig mag immers nog geen concurrentie in het aanbod van en tussen verschillende infrastructuren worden verwacht. In de concessieverlening kunnen zo nodig voorwaarden worden opgelegd. Het eigen-



dom van de grond en infrastructuur dient bij de desbetreffende overheid te blijven (vergelijk het hoogspanningselektriciteitsnet, de spoorwegen en de startbanen op Schiphol). De regionale en lokale overheden dragen taken en bevoegdheden over aan de regionale mobiliteitsautoriteiten zodat deze zelfstandig kunnen functioneren als beheerder van het regionale mobiliteitsfonds. In het komende advies over regionaal verkeer en vervoer gaat de Raad hierop nader in.

Zolang betalen naar rato van het gebruik nog niet mogelijk is, int de mobiliteitsautoriteit de bestaande heffingen (MRB, BPM en accijnzen) en treedt zij op als fondsbeheerder. Aan de andere kant is dit orgaan belast met aanleg, onderhoud en beheer van de wegen, binnen de door de overheid te stellen kaders op het terrein van de ruimtelijke kwaliteit, milieu, veiligheid etc. Zoals bij stap 1 gesteld valt ook het openbaar vervoer onder het fonds.

De Raad pleit voor het - zonodig stapsgewijs - instellen van deze fondsen over geheel Nederland, en dus niet een beperking tot enkele (Randstad)provincies en kaderwetgebieden. Uitzonderingen moeten duidelijk beargumenteerd worden. Er moeten daarnaast nieuwe spelers in het veld van verkeer en vervoer worden gecreëerd, te weten de organen die de fondsen gaan beheren. Delen van Rijkswaterstaat (RWS) resp. op regionaal niveau provinciale waterstaat en andere lokale instanties kunnen hierin worden ondergebracht. Uit andere delen van RWS kan een onafhankelijk toezichthoudend orgaan worden geformeerd. Daarnaast ziet de Raad op termijn mobiliteitsproviders als nieuwe spelers ontstaan. Idealiter zullen deze providers van vervoersdiensten sectoroverschrijdend te werk gaan, vergelijkbaar met de ontwikkeling van convergentie op de telecommarkt, zodat de klant een totaalproduct wordt geboden en keuzemogelijkheden heeft.

#### *Wie bepaalt hoogte heffing?*

Bij de instelling van een mobiliteitsautoriteit rijst het vraagstuk wie de hoogte van de heffingen en de benodigde investeringen bepaalt. De Raad bepleit hier een groeimodel. In het begin zal het nog vooral de politiek resp. overheid zijn die de beslissingen neemt, maar geleidelijk aan moet op dit punt meer bedrijfsmatig worden geopereerd en moet deze bevoegdheid worden overgedragen aan de mobiliteitsautoriteit. De Raad denkt daarbij aan een periode van maximaal 10 jaar. De ontwikkelingen bij de bedrijfsvoering bij de NS en bij Schiphol kunnen als goed voorbeeld dienen. Wel past hierbij nog de kanttekening dat regionale mobiliteitsorganen niet al te 'eigenzinnig' hun eigen tarief moeten bepalen om wildgroei à la de parkeertarieven te voorkomen. De rijksoverheid moet hier zo nodig voor afstemming zorgen.

Zolang er geen sprake is van (effectieve) concurrentie - in de markt voor weginfrastructuur zal dat moeilijk blijven, omdat het netwerk niet duplicerbaar is - moet de overheid of een onafhankelijke toezichthouder erop toezien dat de in rekening gebrachte prijzen redelijk zijn, en dat daarnaast de mobiliteitsautoriteit, als de vraag naar weginfrastructuur stijgt, tijdig investeert in uitbreiding van de capaciteit, binnen de gestelde kaders en randvoorwaarden. In de toekomst is zelfs een situatie denkbaar dat verschillende aanbieders verschillende kwaliteiten infrastructuur aanbieden. Dat betekent dat er dan sprake is van een zekere mate van een concurrerend aanbod. Daarnaast zal een goed functionerend openbaar vervoer met het wegvervoer concurreren in vervoersdiensten. Naarmate de diverse

vormen van concurrentie effectiever zijn kan het ex ante toezicht minder strak worden en meer een ex post karakter krijgen.

### Spitstarief en betaalstroken: voorbeelden van bedrijfsmatig handelen

Differentiatie van prijzen tussen perioden waarin meer of minder vraag is naar een product of dienst is een normaal economisch verschijnsel, zie de hoog- en laagseizoenprijzen in de reisbranche en de daluurtarieven bij de NS. De al jaren durende politieke en maatschappelijke commotie rond spitsheffing en rekening rijden heeft dan ook volgens de Raad minder te maken met de onredelijkheid van de voorgestelde maatregelen als wel met de beeldvorming en het diepgewortelde wantrouwen in de samenleving dat het wederom bedoeld zou zijn de staatskas te vullen zonder de problemen werkelijk aan te pakken.

Een bedrijfsmatig werkende mobiliteitsautoriteit kan zelfs in een situatie, waarin afrekenen naar rato van gebruik nog niet mogelijk is, een spitstarief veel beter 'verkopen'. Het is immers eenvoudig te laten zien dat het beheer van het wegennet bij een efficiënter gebruik van dat net in totaliteit minder kost. En dat betekent dat, ervan uitgaande dat bij een monopolistisch orgaan sprake is van toezicht op prijzen en op rendement, de algemene heffingen omlaag kunnen dan wel het extra rendement geïnvesteerd wordt in het versneld wegwerken van achterstanden of uitbreiding van de capaciteit. De gebruiker ziet waar zijn geld naar toe gaat. In een situatie waarin afrekenen naar rato van gebruik wel mogelijk is ligt een en ander nog veel eenvoudiger. In zo'n situatie spreekt de mobiliteitsautoriteit niet meer van een spitstarief, maar net als in de reiswereld van voordelige aanbiedingen in de daluren.

Differentiatie in kwaliteitsniveau van de dienstverlening zal voor een bedrijfsmatig opgezette mobiliteitsautoriteit een vanzelfsprekendheid moeten zijn om de klanten tevreden te stellen. Zodra de inning op betaalstroken, nieuwe routes van een hogere kwaliteit of doorstroomroutes technisch mogelijk is kan de mobiliteitsautoriteit deze aanleggen en exploiteren, binnen randvoorwaarden. Dit orgaan heeft er alle belang bij om zoveel mogelijk gebruik te maken van de know how van het bedrijfsleven op het terrein van financiering, beheer en exploitatie, en is dus de natuurlijke partner voor bedrijven in PPS-achtige constructies. In *Meer markt, andere overheid* stelt de Raad dat de regionale organen in een PPS zouden kunnen deelnemen of zelfs een PPS zouden kunnen zijn.

Vierde stap: zo snel mogelijk een kilometer-gerelateerde heffing ontwikkelen

Voor het wegverkeer zal een echte markt pas mogelijk zijn als afrekenen naar rato van gebruik - de laatste stap - mogelijk is. Verhoging van de variabele kosten onder gelijktijdig verlagen van de vaste kosten kan tot een betere afweging bij de automobilist leiden. Toch ziet de Raad het afrekenen per kilometer, net als afrekenen per telefoontik, kilowattuur elektriciteit en kubieke meter gas, in de eerste plaats als instrument om marktwerking mogelijk te maken. Op het moment dat afrekenen per kilometer technisch zonder excessieve inningskosten en andere bezwaren (privacy e.d.) mogelijk is, is het voor een bedrijfsmatig opererende mobiliteitsautoriteit veel beter mogelijk om op een marktconforme wijze te werken. Maar vooral wordt het voor private bedrijven dan veel interessanter om zich op de mobiliteitsmarkt te begeven. Dat kan zoals in het kader aangegeven door middel van PPS-constructies en op langere termijn zelfs door privatisering van de mobiliteitsorganen.

De kilometerheffing moet in de plaats komen van alle vaste en variabele heffingen, dus onder meer MRB, BPM, en accijnzen op brandstof. Uiteraard zal een oplossing gevonden moeten worden voor optredende grenseffecten, als de andere EU-landen en met name onze buurlanden de accijnzen op brandstof handhaven. Een Europese aanpak is wenselijk, maar Nederland moet niet aarzelen zelf deze weg op te gaan.

### Beprijzen in Europa

Naast Nederland hebben onder meer Oostenrijk, Duitsland, Zweden, Groot-Brittannië en Zwitserland plannen om een systeem van beprijzen in te voeren. Het verst zijn de Zwitsers. Zij willen in 2001 een kilometerheffing invoeren voor het vrachtverkeer die gaat gelden voor alle wegen. Via een geïntegreerd systeem van plaatsbepaling (GPS), tachograaf en vaste bakens zal het aantal gereden kilometers worden geregistreerd.

Het afrekenen per kilometer wil niet zeggen dat de prijs voor mobiliteit volledig variabel aan de gebruiker in rekening wordt gebracht. In de markt kunnen allerlei constructies tot stand komen. Net als bij de telefoon en energie kan sprake zijn van een deel vaste (abonnements-)kosten. Voorts kunnen aan vaste gebruikers allerlei voordelige abonnementen worden aangeboden zoals nu het geval is bij de spoorwegen. Afrekenen per kilometer is dus volgens de Raad primair een instrument om een goede werking van de markt mogelijk te maken en niet een instrument om de lasten zoveel mogelijk variabel te maken.

### Aanvullende opmerkingen

Aan dit stappenplan zijn verschillende aspecten verbonden waarop de Raad hieronder nader ingaat.

#### *Subsidies*

De overheid kan goede redenen hebben om bepaalde vormen van vervoer tijdelijk of blijvend financieel te ondersteunen. Bij het doorberekenen van de infrastructuurkosten is al gezegd dat dit stapsgewijs moet gebeuren. Het kost namelijk tijd om voormalige overheidsbedrijven te gewennen aan de tucht van de markt en om te vormen tot efficiënt werkende bedrijven. Het onmiddellijk confronteren van zo'n bedrijf met de volledige infrastructuurkosten kan het bedrijf de kop kosten. Overigens moet er ook voor worden gewaakt dat te lang financieel ontzien zo'n bedrijf 'lui' maakt.

Ook als alle infrastructuurkosten en externe kosten volledig zijn doorberekend aan alle vervoerswijzen kan het legitiem zijn een bepaalde vorm van vervoer financieel te ondersteunen. Zo zullen wellicht onderdelen van het regionale openbaar vervoer altijd lastig kostendekkend te exploiteren blijven. Uit motieven van sociale rechtvaardigheid maar ook uit motieven van ruimtegebruik kan de overheid er voor kiezen deze vorm van vervoer te ondersteunen. De Raad beveelt echter wel aan uit een oogpunt van verstoring van de concurrentieverhoudingen terughoudend te zijn met subsidiëring van bepaalde vormen van vervoer. Om dezelfde reden kiest de Raad in geval van subsidiëring dan ook voor eindgebruikerssubsidie en niet voor subsidiëring van het aanbod.



**Ook rol overheid bij investeringen**

Investerings in infrastructuur zullen in de door de Raad beoogde opzet niet meer voor rekening komen van de (rijks-)overheidsbegroting. Toch kunnen er strategische overwegingen bestaan die voor de overheid aanleiding vormen een gedeelte van de investeringen voor haar rekening te nemen. Dat zal vooral het geval zijn bij zeer grootschalige investeringen (zoals bijvoorbeeld Randstadrail) die door de marktpartijen redelijkerwijs (nog) niet kunnen worden gedragen. Echter ook op dit punt pleit de Raad voor de nodige terughoudendheid.

**Gescheiden boekhouding**

De boekhouding van de weg- en openbaar vervoer-sector (en ook waterwegen) moet vanwege de transparantie gescheiden blijven. Kruissubsidies passen niet in dit model. Substitutie van middelen tussen weg en openbaar vervoer mag naar het oordeel van de Raad in het kader van kosten en prijzen geen beleidsdoel zijn. Wel kan 'overwinst' worden aangewend om duurzaam te voorzien in de (extra) vraag naar mobiliteit of om mobiliteit naar plaats en tijd goedkoper te maken. Het ene deelsysteem (bijv. wegverkeer) kan bijdragen in de realisatie van een ander deelsysteem (bijv. hoogwaardig openbaar vervoer). Het totale systeem kan dus complementariteit tussen de delen in zich hebben.

**Reikwijdte systeem**

Het hiervoor geschetste systeem van marktwerking en prijzen in de vervoersector geldt voor infrastructuur op alle niveaus, dus ook voor aansluitingen op lokaal niveau. Het gaat uiteindelijk om de prijs voor mobiliteit, dus 'gemotoriseerd' verkeer en vervoer van deur tot deur.<sup>11</sup>

**Interdepartementale aanpak**

Vanwege het ingrijpende karakter van het voorgestelde systeem van kosten en prijzen is het duidelijk dat het bepleite systeem niet alleen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan worden opgezet. Dit is ook ongewenst. In elk geval dienen de departementen van Financiën, Economische zaken en VROM hierbij betrokken te zijn.

**Marktwerking en gedrag**

Door de prijs van het vervoer in de markt tot stand te laten komen ontstaat een situatie waarin de vervoerconsument uit welvaartstheoretisch oogpunt tot een optimale keuze komt. Het aanbod van diensten zal hierop inspelen. Dit proces zal tot een optimaler gebruik van infrastructuur leiden. Het marktproces zal bijvoorbeeld spreiding in de tijd vanzelf gaan aanmoedigen, vanuit het oogpunt van optimale benutting van de capaciteit van de infrastructuur (vergelijk: voordeeluren in het treinverkeer). De overheid moet om redenen van een duurzame ontwikkeling zeker het gedrag proberen te beïnvloeden door bijvoorbeeld voorlichting

<sup>11</sup> Apart aandachtspunt vormen andere infrastructuren zoals fietspaden. Hier zal om praktische redenen het huidige systeem van bekostiging in stand moeten blijven. Wel kan de overheid aan bijv. fietsers een bonus toekennen vanwege het milieuvriendelijk karakter van deze vervoerwijze. De Raad is overigens van mening dat het potentieel van de fiets zeer groot is, juist ook omdat de verkeer- en vervoersproblemen zich op vooral lokale en regionale schaal voordoen.

en het stimuleren van experimenten. Dit vereist inzicht in de motieven van mobiliteit. Welk doelen van verplaatsingen kunnen bijvoorbeeld ook op een andere wijze worden bereikt? Welke reizen kunnen achterwege blijven als elektronische breedbandsystemen binnen het bereik van bedrijven en consumenten komen? De Raad beveelt aan hiernaar regelmatig een onderzoek te doen.

**5.3 Verschillen tussen visie Raad en beleidsvoornemen NVVP****NVVP: de gebruiker betaalt**

*Om een maatschappelijk verantwoord evenwicht tussen vraag en aanbod op het gebied van verkeer en vervoer te laten ontstaan zijn volgens het NVVP de volgende condities belangrijk.*

- de gebruiker betaalt, zoveel mogelijk variabel, naar rato van het gebruik;
- schaarste heeft zijn prijs.

*Deze condities zorgen ervoor dat er geen kosten meer worden afgewenteld op anderen of op de maatschappij. Betalen naar gebruik wordt als een kosteneffectief instrument gezien om de bereikbaarheidsdoelstellingen te halen.*

*Betalen naar gebruik kent volgens het NVVP vier invalshoeken, achtereenvolgens (in de tijd):*

- differentiatie naar tijd en plaats (spitstarief)
- differentiatie naar kwaliteit (tolstarief/ betaalstrooktarief)
- variabilisatie naar rato van gebruik (kilometertarief)
- doorberekenen van kosten die gerelateerd zijn aan het gebruik van infrastructuur (kilometertarief (weg) of gebruiksheffing (spoor)).

*De primaire doelstelling van het spitstarief is het gelijkjer verdelen van de vraag naar mobiliteit over de tijd en zo de bestaande wegruimte beter te benutten.*

*Betaalstroken en tolwegen bieden de gebruiker extra kwaliteit tegen betaling. Bij de realisering van betaalstroken en tolwegen wordt een rol gezien voor marktpartijen in de vorm van PPS-constructies.*

*Het kabinet wil rond 2010 een 'intelligente' vorm van kilometerheffing invoeren, die kan differentiëren naar tijd, plaats, voertuig en wegbeheerder. De kilometerheffing komt in plaats van vaste heffingen, in ieder geval van de MRB en mogelijk (een deel van) de BPM.*

*Tot slot wil het kabinet gefaseerd aan alle vervoerwijzen alle kosten van infrastructuur, ruimtegebruik en milieu doorberekenen. Hoewel de maatschappelijke kosten voor veiligheid niet expliciet worden genoemd, neemt de Raad aan dat het kabinet ook deze kosten wil doorberekenen.*

#### Strategisch concept nodig

De opmerkingen in het NVVP ten aanzien van marktwerking in de verkeer- en vervoersector (kosten en prijzen) zijn naar het oordeel van de Raad een stap in de goede richting. Kenmerk van het beleid is een incrementele benadering: er worden steeds kleine stappen gezet die politiek haalbaar zijn. Op zichzelf heeft de Raad daarmee geen moeite, maar het moet wel duidelijk worden waar een en ander toe leidt. De stappen die nu in het NVVP worden gezet, zouden moeten passen binnen een helder lange termijn perspectief. De Raad geeft in het voorgaande hiervoor de aanzet.

#### Prijs is geen reguleringsmiddel

Het NVVP zet het instrument 'prijs' in ten behoeve van regulering en gedragsbeïnvloeding. Het spitstarief is bijvoorbeeld bedoeld om het verkeer beter te verdelen over de uren van de dag. De Raad zet vraagtekens bij de vooronderstelling dat prijsinstrumenten als het spitstarief het gedrag van mensen wezenlijk beïnvloeden, in die zin dat de omvang van de mobiliteit erdoor zou verminderen. De Raad mist in het NVVP het vertrouwen dat de markt binnen heldere door de overheid gestelde kaders in staat is op een duurzame wijze aan de mobiliteitswensen van burgers en bedrijven tegemoet te komen.

#### Alles variabiliseren

Volgens het NVVP zouden niet alle heffingen en accijnzen in de kilometerheffing worden opgenomen. Zo zou een deel van de BPM vast blijven. De Raad is zoals gezegd een fervent voorstander van een geheel nieuw tariefsysteem in het verkeer en vervoer waarbij zoveel mogelijk wordt betaald naar rato van het gebruik. Pas dan kan er sprake zijn van een zo effectief mogelijk werkende markt en concurrentie.



## 6. Epiloog

In het advies 'SVV III: Nee, tenzij' uit 1998 formuleerde de Raad drie voorwaarden waaraan het SVV III, nu NVVP, moet voldoen: als grondslag zou er een brede, eenduidige en integrale visie met heldere doelstellingen en randvoorwaarden in moeten zijn opgenomen; er zou een adequaat monitoringsysteem voor beleidsmaatregelen in moeten worden gepresenteerd om het bestuur te committeren; de bestuurlijke uitvoering zou een centrale plaats moeten hebben. De titel van dit nieuwe advies is een positieve omdraaiing van 'Nee, tenzij': *Ja, mits*.

*'Ja'*, want het NVVP zet stappen in de goede richting om aan bovengenoemde voorwaarden te voldoen. Het feit bijvoorbeeld dat de algemene kilometerheffing gloort is verheugend, ook al omdat daarmee het ideaal volgens de Raad, namelijk een verkeer- en vervoermarkt waarin het marktmechanisme voorrang heeft, weer een stap dichterbij komt. Maar ook *'mits'*, want absoluut nodig, maar nog niet aanwezig in het NVVP, is een strategische lange termijnvisie. De Raad geeft in dit advies daarvoor een aantal handreikingen. De kilometerheffing vergt een 'operatie-Oort' achtige aanpak waarmee niet snel genoeg in interdepartementaal verband begonnen kan worden, uiteraard onder gelijktijdig afstemmen met Europa. De overheid - en dus ook de regionale overheid in geval van decentralisatie - zal zich naar de mening van de Raad moeten beperken tot sturing op afstand en op hoofdlijnen.

De Raad vindt dat NVVP en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening als een siamese tweeling ter wereld (hadden) moeten komen: in dat geval zou er een begin zijn (geweest) van een integrale visie op de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland. Hoop doet echter leven: wat niet is kan nog komen tijdens de PKB-procedure van beide nota's. Alles overziende is de algemene reactie van de Raad op het beleidsvoornemen NVVP daarom positief en kritisch: ja, mits.

**Bijlagen:**

1	Totstandkoming advies	41
2	Lagenmodel	42
3	Reflectie	43





## Bijlage I: Totstandkoming advies

Dit advies is voorbereid door een commissie uit de Raad die werd ondersteund door een projectteam van het secretariaat van de Raad. De samenstelling van commissie en projectteam was als volgt:

### *Commissie*

Mevrouw ir H.Ch.M. Heyning, *voorzitter*  
 De heer prof. drs P. Bouw  
 Mevrouw G. Prins  
 De heer W.E. Scherpenhuijsen Rom RA  
 De heer E.J. Wintzen  
 De heer mr F. De Zeeuw

### *Projectteam*

De heer drs R.E. Hegger, *projectleider vanaf 1 september 2000*  
 De heer drs E.J. den Hoedt, *idem tot 1 september 2000*  
 Mevrouw mr drs A.M. Laninga, *projectmedewerker*  
 Mevrouw D.G. Dirkwager, *projectassistent*

De voorbereiding van het advies heeft plaatsgevonden in de periode januari tot november 2000. De commissie heeft voor de zomer vier workshops georganiseerd waarin deskundigen uit de publieke en private sector in de gelegenheid werden gesteld hun visie op het onderwerp decentralisatie te geven. Daarnaast hebben de heren prof. dr R.J. In 't Veld en prof. mr dr E.F. Ten Heuvelhof van het bestuurskundig adviesbureau BESTAD een bijdrage geleverd aan de gedachtevorming van de commissie en de Raad op het gebied van decentralisatie binnen verkeer en vervoer. De heer drs ing. P.M. Blok van het bureau KPMG BEA heeft bijgedragen aan de nadere uitwerking van het onderwerp marktwerking. Verder heeft de commissie verschillende andere experts gesproken om zich nader te informeren. De commissie heeft tijdens haar werk waardevolle informatie gekregen van de AVV, de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Met de heer drs A.P. Mesker, projectdirecteur NVVP van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, is contact onderhouden over de totstandkoming van het beleidsvoornemen NVVP.

Het advies is in oktober 2000 vastgesteld door de Raad, in november afgerond en op 28 november aan de minister van Verkeer en Waterstaat uitgebracht.

De commissie dankt alle bij de voorbereiding van dit advies betrokken personen voor hun welwillende medewerking en inspirerende bijdragen.

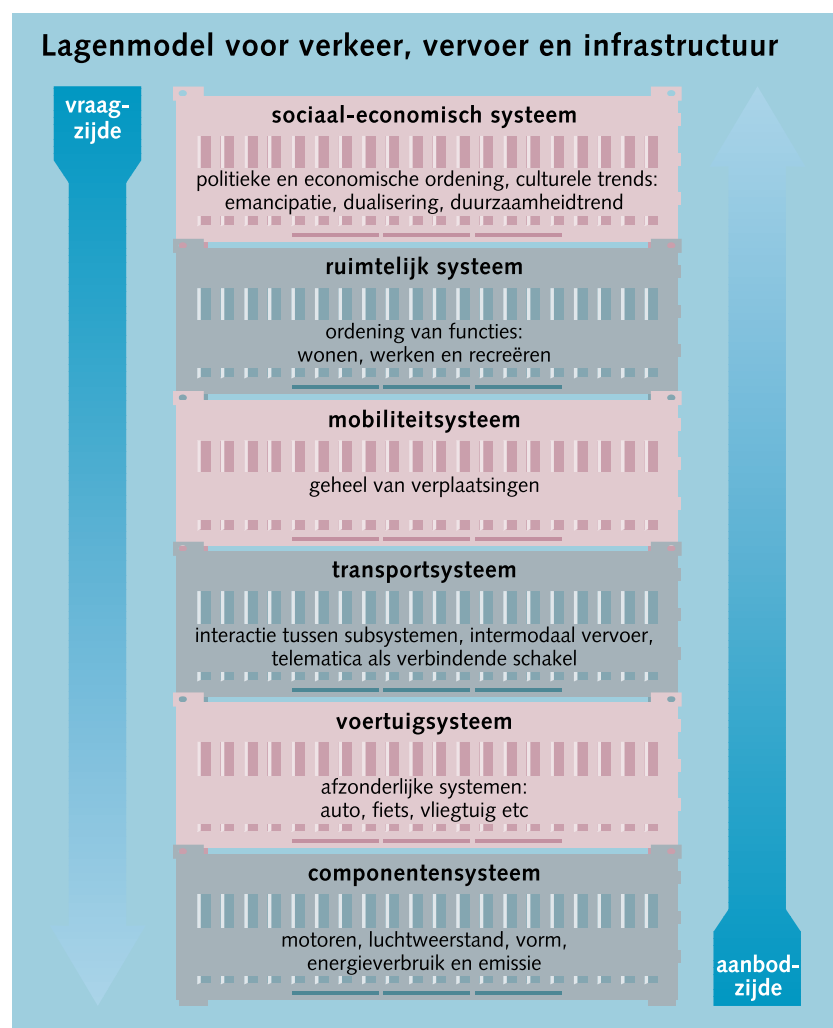


## Bijlage 2: Lagenmodel

Het lagenmodel, ontwikkeld door toepassing van een systeemanalyse op verkeer en vervoer, toont de wederkerige relaties in het verkeer- en vervoer(deel)systeem en de 'hogere' liggende systemen. Het model bestaat uit zes lagen.

Gezien vanuit de vraag naar vervoer wordt de eerste laag gevormd door het *sociaal-economische systeem* (politieke en economische ordening, culturele trends). Door interactie met het *ruimtelijk systeem* (ordening van functies wonen, werken, zorgen, recreëren) ontstaat de maatschappelijke verplaatsingsbehoefte, onderwerp van het *mobilitateitsysteem*. Dit systeem 'rust' op het reeds genoemde transportsysteem.

Vanuit het vervoersaanbod geredeneerd wordt de eerste laag gevormd door het *componentensysteem* (motoren, luchtweerstand, vorm, energie-verbruik en emissie). In het *voertuig- en infrastructuursysteem* worden deze gecombineerd in afzonderlijke systemen (auto, fiets, vliegtuig etc.) Een laag daarboven staat het *transportsysteem* als uitkomst van de interactie van alle mogelijke verplaatsingsbehoeften.



Bron: KPMG BEA.

## Bijlage 3: Reflectie

In deze bijlage kijkt de Raad terug op eerder uitgebrachte adviezen, die als bouwstenen voor het NVVP bedoeld waren, en toetst het NVVP globaal op de doorwerking daarvan.

### 1. Goederenvervoer

#### A. Advies: Ruimtelijke vernieuwing voor het goederenvervoer (1998)

Naast de onafhankelijke vervoersautoriteit en de schaarsteheffing was de belangrijkste aanbeveling de ontwikkeling van een bij voorkeur landelijk dekkend netwerk voor ondergronds transport van stukgoed (containers, pallets). Een dergelijk innovatief systeem is volgens de Raad nodig omdat de ruimte bovengronds steeds schaarser wordt en omdat vanwege de aanzienlijke groei van transportstromen een betrouwbare afwikkeling van het goederentransport in de toekomst niet meer verzekerd is. Het systeem betreft zowel de stedelijke distributie van goederen als het transport tussen industriële en stedelijke centra.

#### NVVP

“Een ondergronds logistiek systeem is in bepaalde situaties een alternatief voor wegvervoer op de korte en middellange afstand. Marktverkenningen geven dit aan. Op korte termijn gaat het vooral om lokale toepassingen waar de knelpunten groot zijn. Voorbeelden zijn de stedelijke distributie, intern transport op bedrijventerreinen of als verbindende schakel in de intermodale keten, zoals tussen Aalsmeer en Schiphol. Op langere termijn kan dit systeem zich ontwikkelen tot een zelfstandig samenhangend transportnetwerk. Voor de ontwikkeling van ondergrondse logistieke systemen als onderdeel van een breder multimodaal transportnetwerk is afstemming op de (toekomstige) locatie van multimodale distributie- en overslagknooppunten gewenst. Ondergrondse logistieke systemen vereisen hoge investeringen, die pas op langere termijn rendabel zijn. Uitgangspunt is dat de systemen gerealiseerd worden door publiek-private samenwerking; de industrie investeert. Afhankelijk van de maatschappelijke baten is een overheidsbijdrage mogelijk.”

#### Commentaar Raad

De Raad mist in het NVVP een actieve opstelling van de overheid. De Raad is het weliswaar eens met de stellingname dat de industrie moet investeren. Maar wel denkt de Raad dat de overheid een meer stimulerende rol kan spelen door bijvoorbeeld de aanzet te geven tot oprichting van een consortium dat plannen opstelt voor een ondergronds logistiek systeem.

#### B. Advies: Ruimtelijke vernieuwing internationaal goederenvervoer (1999)

De Raad pleit voor transportpreventie. Doel daarvan is de economische groei en de groei van transport los te koppelen. Belangrijke middelen zijn volgens de Raad het doorberekenen van alle kosten van transport en het stimuleren van innovaties, onderzoek en experimenten. Een tweede belangrijke aanbeveling is selectie in goederenstromen via Nederland. De Raad stelt dat het streven er niet op gericht moet zijn zoveel mogelijk internationaal goederenvervoer via Nederland te laten lopen. Nederland moet zich meer als Regieland ontwikkelen, waarbij

meer waarde wordt toegevoegd aan de goederenstromen. Verder is een Europees zeehavenbeleid nodig. Havens moeten volgens de Raad primair hun natuurlijk achterland bedienen.

#### NVVP

“Transportpreventie richt zich op het voorkomen of verminderen van de transportbehoefte, zonder de goederenproductie of de economie te schaden. De hoeveelheid vervoer wordt naast de mate van consumptie namelijk ook bepaald door productieprocessen. Bij deze keuzen spelen kosten een leidende, maar geen allesbepalende rol. Gewinning aan productiemethoden en natuurlijke grenzen tussen bedrijfsprocessen beperken de afweging tussen alternatieven en leiden nogal eens tot meer goederenvervoer dan nodig is. Door productie- en ontwerpprocessen anders in te richten is het economisch haalbaar om het totale vervoer in volume en/of gewicht te reduceren. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van lichtere materialen, het voorkomen van het verplaatsen van lucht en water, het vervangen van fysiek transport door virtueel transport (via internet) en bundeling van activiteiten. Ook prijsbeleid, ruimtelijke ordening en locatiebeleid kunnen leiden tot een voor het goederenvervoer efficiëntere ordening van locaties en productieprocessen. Bij zowel transportefficiëntie als transportpreventie moet wel worden bedacht dat internationale ontwikkelingen en internationaal opererende bedrijven een grote invloed hebben op productie en logistiek.”

Met betrekking tot selectie in goederenstromen noemt het NVVP de volgende aandachtspunten:

- bevordering van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Groei in volume blijft daarbij wel een belangrijke randvoorwaarde;
- versterking van de kennisinfrastructuur (stimulering van *brainport* in transport en logistiek);
- het voorkomen van oneerlijke concurrentie en marktverstoring op Europees niveau.

#### Commentaar Raad

Transportpreventie heeft in het NVVP een goede verankering gekregen. De selectie in goederenstromen via Nederland vindt de Raad maar in zeer beperkte mate terug.

## 2. ICT (informatie- en communicatietechnologie)

Advies: Nederland, let op uw saeck (1999)

Een belangrijke aanbeveling uit dit advies is een experiment op grote schaal te initiëren waarmee wordt gedemonstreerd wat met de nieuwe communicatiemogelijkheden mogelijk is, en hoe de markt in beweging kan worden gebracht. Dit experiment is nodig omdat de markt niet snel genoeg initiatieven neemt om een symmetrisch breedband netwerk te realiseren.

#### NVVP

“Om de maatschappelijke implicaties van deze ontwikkeling aan vooral de gebruikerszijde nader te verkennen, wordt de mogelijkheid onderzocht om een grootschalig experiment te starten, gericht op de consument. Dit experiment vindt plaats op initiatief van de rijksoverheid, in nauwe samenwerking met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en lokale

overheden. De regio Eindhoven-Helmond is aangewezen als kandidaatslocatie voor de vestiging van een kenniswijk die wordt voorzien van hoogwaardige ICT-infrastructuur, waardoor elektronische diensten op verschillende terreinen tot ontwikkeling kunnen komen. Het experiment biedt de mogelijkheid om zowel innovaties op het gebied van ICT-infrastructuur als op het gebied van diensten dichterbij de burger te brengen. Ook stimuleert het consumentgerichte vernieuwingsproces en biedt het meer inzicht in de effecten die ICT-ontwikkelingen zullen hebben op het handelen van mensen en bedrijven en de daardoor veranderende sociale, ruimtelijke en mobiliteitspatronen. Alle betrokken partijen doen ervaring op. Er wordt gezocht naar een schaalgrootte die internationaal aanspreekt en het bedrijfsleven in voldoende mate uitdaagt om mee te investeren. Ook wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande lokale initiatieven.”

#### Commentaar Raad

De aanbeveling van de Raad is met het initiatief Kenniswijk goed opgepakt.

## 3. Inpassing infrastructuur

Advies: Ambities bundelen (1998)

In dit advies betoogt de Raad dat niet zozeer sprake zou moeten zijn van ‘inpassing’, maar van herontwikkeling en total design. De Raad stelt kwaliteit boven kwantiteit. Kwaliteit komt volgens de Raad tot stand door interactieve besluitvorming, creatieve concurrentie en het bevorderen van publiek-private samenwerking.

#### NVVP

“Betere ontwerpqualität is mogelijk door alle grote ruimtelijke ingrepen waarbij de rijksoverheid betrokken is van meet af aan te behandelen als ontwerpgevallen door gebruik te maken van de instrumenten voor kwaliteit in vormgeving uit de Architectuurnota. Mogelijke toepassing van een grand design zal worden verkend.”

Een goede inpassing van infrastructuur is belangrijk voor de kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Het kabinetsstandpunt over inpassing biedt daarvoor een goed aanknopingspunt. Inpassing, mitigatie en compensatie, voor zover zij wettelijk of beleidsmatig vereist zijn, zijn inherente onderdelen van infrastructurele projecten. Het Structuurschema Groene Ruimte bevat deze beleidsregels en beschermingsformules. Bovendien biedt de procesaanpak die in het standpunt is neergelegd garanties voor een verantwoorde inpassing. Deze krijgt vorm in het interdepartementale beleidsproject Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transportverkenning Nieuwe Stijl. Een integrale probleemanalyse, een gebiedsgerichte benadering en het betrekken van belanghebbenden bij de verkenning vormen de opmaat voor bestuurlijke besluitvorming die voorafgaat aan de vervolgplannen.”

#### Commentaar Raad

Zoals bij het kabinetsstandpunt over inpassing al bleek zijn de aanbevelingen van de Raad grotendeels overgenomen. De Raad kan zich dan ook heel goed vinden in het beleid zoals neergelegd in het NVVP.



#### 4. Veiligheid

Advies: Veiligheid, een zorg voor bestuurders (2000)

De Raad doet een drietal algemene aanbevelingen om de kwaliteit van de veiligheid te verbeteren:

- Kies voor een gemeenschappelijke aanpak voor alle werkterreinen van V&W en pas die in verscheidenheid naar werkterrein toe;
- Zorg voor de invoering of verbetering van veiligheidsmanagement, zodat organisaties zelf hun veiligheidsaanpak kunnen evalueren en volgende verbeterstappen kunnen organiseren;
- Zorg voor een sterkere invulling van de regierol van V&W - niet door zelf taken uit te voeren, maar door te sturen, voorwaarden te leveren en te controleren.

##### *NVVP*

“Elk verkeersslachtoffer is er één teveel. In het verkeersveiligheidsbeleid wordt dit vision zero genoemd. De Raad voor Verkeer en Waterstaat hanteert deze visie in haar advies ‘Veiligheid, een zorg van bestuurders’. Deze veiligheidscultuur zal leidraad zijn bij beslissingen op het terrein van verkeer en vervoer door overheden, bedrijven en burgers. Het NVVP-doel voor de verkeersveiligheid op de weg is de ambitieuze én haalbare concretisering van dit streven voor het jaar 2010. Uitgangspunt is daarbij dat iedereen die bij verkeer en vervoer is betrokken het beperken van risico’s centraal stelt.”

##### *Commentaar Raad*

De ambitie uit het NVVP m.b.t. het wegverkeer is volgens de Raad niet hoog genoeg. De Raad is van mening dat bij een aanpak die vergelijkbaar is met die in de luchtvaart en bij het spoorvervoer het aantal doden en gewonden nog veel verder teruggedrongen kan worden. Hoewel het wegverkeer wordt gekenmerkt door een veelheid aan actoren en daardoor minder makkelijk beheersbaar is dan bijvoorbeeld de luchtvaart kan een sterkere invulling van de regierol van het rijk veel zoden aan de dijk zetten. Dat betekent sterker sturen op de randvoorwaarden onder meer met betrekking tot de te volgen processen. De Raad denkt hier aan invoering van een gestructureerde vorm van veiligheidsmanagement. Mogelijk zal een en ander wettelijk moeten worden verankerd. De sterkere centrale sturing op randvoorwaarden en procesvereisten doet niets af aan het feit dat het veiligheidsbeleid decentraal, zo dicht mogelijk bij de burger, dient te worden uitgevoerd.



## Colofon

**Uitgave:**

Raad voor verkeer en waterstaat

**Tekstredactie:**

M. Vergouwen, Bureau Hendriks Van der Spek, Bussum

**Vormgeving en productie:**

HVG Communicatiegroep, Den Haag

**Lithografie:**

Gravura grafische en digitale zaken, Den Haag

**Druk:**

Hofstad Druktechniek, Zoetermeer

**Fotografie:**

Benelux Press, Voorburg

Dit advies is verkrijgbaar  
bij het secretariaat van de  
Raad voor verkeer en waterstaat:  
Kneuterdijk 6  
2514 EN Den Haag  
Telefoon : 070 - 361 87 17  
Fax : 070 - 361 87 65  
E-mail : [secr@raadvenw.nl](mailto:secr@raadvenw.nl)  
Internet : [www.raadvenw.nl](http://www.raadvenw.nl)