



Over belangen, beleid en burgers

Zes inzichten over overheidsturing in het domein van Verkeer en Waterstaat

Raad voor Verkeer en Waterstaat

Nieuwe Uitleg 1
2514 BP Den Haag
Postbus 90653
2509 LR Den Haag
Telefoon 070 456 20 70
Fax 070 456 20 71
secretariaat@rli.nl
www.rli.nl

Over belangen, beleid en burgers



Raad voor Verkeer en Waterstaat

De Raad voor Verkeer en Waterstaat adviseert minister en parlement over beleid inzake verkeer en waterstaat. De adviezen zijn strategisch van aard en gericht op structurele oplossingen.

De adviesonderwerpen strekken zich uit over de langere termijn, maar raken eveneens de politieke actualiteit. Verbindingen leggen is het sleutelbegrip, met inbegrip van de Europese dimensie.

De Raad bestaat uit een kernraad van zes leden. De kernraad wordt bijgestaan door een groep van externe deskundigen, de zogenoemde Expertisegroep.

De adviezen worden voorbereid door commissies bestaande uit enkele raadsleden en enkele externe deskundigen. De mix van brede maatschappelijke expertise, aanwezig bij de vaste raadsleden, en specifieke materiedeskundigheid van de externe deskundigen staat borg voor een kwalitatief hoogwaardig, strategisch advies.

Samenstelling Raad

De heer mr. G.J. Jansen, voorzitter

Mevrouw ir. M.E. van Lier Lels

Mevrouw dr. ir. M.P.M. Ruijgh-van der Ploeg

De heer prof. dr. Th.A.J. Toonen

De heer dr. R.L. Vreeman

De heer mr. N.J. Westdijk MBA

De heer dr. R. Hillebrand, algemeen secretaris

Over belangen, beleid en burgers

inzicht ontwikkeling vervoer publieke burgers nationale belangen beleid netwerken



Voorwoord

De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft in de periode van 2006 tot en met 2010 het parlement en de regering geadviseerd op de zeer brede terreinen van mobiliteit, water en infrastructuur¹. Aan het eind van deze benoemingsperiode willen wij graag stilstaan bij de inhoudelijke rode draad in de uitgebrachte adviezen.

Wij als raadleden hebben een zeer diverse achtergrond in wetenschap, bedrijfsleven of bestuur. Daarnaast hebben wij ons laten inspireren door consultaties van allerlei maatschappelijke partijen en door het betrekken bij de advisering van externe leden. Zo'n diverse inbreng is noodzakelijk om een brede en robuuste visie te ontwikkelen op mobiliteit, water en infrastructuur in Nederland. Ondanks deze diversiteit blijken de adviezen in hoge mate consistent waar het gaat om doelmatigheid, effectiviteit en slagkracht van overheidssturing. Die consistentie laat zich omschrijven in een zestal sleutelconcepten. De Raad wil graag deze concepten onder de aandacht brengen als een samenhangend gedachtegoed over sturing binnen de VenW-domeinen.

Ook het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' bevat ideeën over de bestuurlijke toekomst van Nederland. Voorbeelden daarvan zijn de bestuurlijke schaal van de Randstad en voorstellen met betrekking tot de financiering van infrastructuur. De Raad hoopt dat de inzichten in deze publicatie kunnen bijdragen aan de uitwerking van deze ideeën en gaat er van uit dat de nieuw in te stellen Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, gebruik makend van deze inzichten, hierover nader zal adviseren.

De gedachten hierin zijn eerder al verwoord in de adviezen uit de afgelopen vijf jaar, en de regering heeft daar ook telkens op gereageerd. Deze publicatie beschouwen wij daarom niet als een nieuw advies in de zin van de Kaderwet adviescolleges, en wij verwachten dan ook geen formele reactie van de regering. Wel gaan wij graag hierover de dialoog aan met betrokkenen in het openbaar bestuur, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen.

Namens de Raad voor Verkeer en Waterstaat,
Mr. G.J. Jansen, voorzitter
December 2010



¹ In deze publicatie wordt veelvuldig gerefereerd aan "Verkeer en Waterstaat", als zijnde het beleidsveld waar de Raad voor Verkeer en Waterstaat over adviseert. Met de installatie van het kabinet Rutte-Verhagen valt dit beleidsveld onder de verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu. Hier wordt het begrip "Verkeer en Waterstaat" gehanteerd als aanduiding voor fysieke infrastructuren, systemen en sectoren op het gebied van mobiliteit, bereikbaarheid, waterveiligheid en waterbeheer.

Inhoudsopgave

| | | | |
|---|-----------|--|--|
| Voorwoord | 3 | | |
| In kort bestek | 7 | | |
| 1 Formuleer nationale belangen en bied duidelijkheid over verantwoordelijkheid | 25 | | |
| 1.1 Verantwoordelijkheden van de rijksoverheid | 25 | | |
| 1.2 Helder nationaal belang als beleidsverantwoordelijkheid | 26 | | |
| 1.3 Nationaal belang als kader | 27 | | |
| 2 Verbeter het samenspel tussen betrokken overheden, zowel horizontaal als verticaal | 31 | | |
| 2.1 Opgaven voor overheidsaansturing | 31 | | |
| 2.2 Neem de samenhang van netwerken en systemen als vertrekpunt | 32 | | |
| 2.3 Bestuurlijke structuren en multi-level governance | 34 | | |
| 2.4 Multi-level governance: vorm volgt inhoud | 38 | | |
| 2.5 Horizontale coördinatie en integratie: opheffen van bestuurlijke drukte | 39 | | |
| 3 Versterk de Nederlandse positie in het internationale krachtenveld | 41 | | |
| 3.1 Kies voor een internationale oriëntatie | 41 | | |
| 3.2 Bouw aan een gelijk Europees speelveld | 42 | | |
| 3.3 Benut de kansen die Europa biedt | 43 | | |
| 3.4 De EU stelt kaders | 44 | | |
| 3.5 Nederland 'maakt' de EU | 45 | | |
| 3.6 Anticipeer op Europees beleid | 45 | | |
| 4 Geef 'de burger' een prominentere positie bij overheidsaansturing | 49 | | |
| 4.1 De burger als gebruiker en consument | 49 | | |
| 4.2 De burger als inspiratiebron voor overheidsbeleid | 53 | | |
| 4.3 De burger als medebestuurder | 54 | | |
| 5 Stem financiering van infrastructuur beter af op verwezenlijken van nationale belangen | 59 | | |
| 5.1 Koppel budgetten los van sectorale deelbelangen | 59 | | |
| 5.2 Overgang van kas- naar kapitaalstelsel maakt lange termijninvesteringen meer doelgericht | 60 | | |
| 5.3 Doelmatige besteding van overheidsmiddelen vereist beprijzing van wegverkeer | 61 | | |
| 6 Ontwikkel beleid dat zich aan kan passen aan veranderende omstandigheden | 65 | | |
| 6.1 Aanpassen aan veranderende omstandigheden | 65 | | |
| 6.2 Instrumenten voor adaptief beleid | 68 | | |
| 6.3 Omgaan met onzekerheid is onvoldoende ingebed in overheidssturing | 70 | | |
| Summary | 75 | | |
| Bijlagen | | | |
| Bijlage 1 Literatuurlijst | 83 | | |
| Bijlage 2 Samenstelling Raad en projectteam | 86 | | |
| Colofon | 87 | | |



inzicht ontwikkeling
vervoer burgers nationale publieke netwerken
belangen beleid

In kort bestek

Van nationaal belang tot beleid voor burgers

De effectiviteit en slagvaardigheid van overheidssturing in het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat verdient aandacht. Wegen, openbaar vervoer, luchtvaart, scheepvaart en waterveiligheid zijn essentiële voorzieningen om de samenleving goed te laten functioneren. Ze zijn bovendien sterk verweven met de leefomgeving van mensen. De rijksoverheid speelt een belangrijke rol om die voorzieningen tot stand te laten komen en te onderhouden, en dat wordt ook van haar verwacht. De ingrepen van de overheid in het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat blijken echter niet altijd voldoende te leiden tot oplossing van maatschappelijke problemen. De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft op basis van zijn adviezen van de afgelopen jaren gezocht naar sleutelconcepten voor een meer succesvolle overheidssturing. Dit heeft geleid tot een zestal inzichten.

Aanleiding: knelpunten in het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat blijven voortbestaan

In de afgelopen jaren heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat, net als anderen², geconstateerd dat de slagvaardigheid, de doelmatigheid en de effectiviteit van het overheidshandelen in het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat aandacht verdient. De rijksoverheid grijpt veel en fors in, denk aan aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur, concessieverlening voor het openbaar vervoer, zorg voor waterbeheer, enzovoorts. Desondanks blijken de ingrepen de bestaande problemen vaak niet op te lossen. Zo blijft de bereikbaarheid van economische knooppunten tekortschieten, blijft de bijdrage van het openbaar vervoer aan de personenmobiliteit achter en conflicteert de aanleg van infrastructuur nog te vaak met regionale gebiedsontwikkeling.

In de raadsperiode 2006 – 2010 heeft de Raad geadviseerd over een scala aan onderwerpen, zoals de robuustheid van en doorstroming op het wegennet, het functioneren van mainport Schiphol, CO₂-reductie bij het vervoer en het concessiestelsel bij het openbaar vervoer. In de adviezen is onder andere ingegaan

² Bijvoorbeeld de OECD (OECD, 2007 en 2010), VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland (VNO-NCW, 2010) en de American Chamber of Commerce (AmCham, 2009).

op oplossingsrichtingen voor technisch-inhoudelijke aspecten, en daarnaast op diverse aspecten van overheidssturing. Nu zijn zittingsperiode ten einde loopt heeft de Raad in dit rapport de inzichten uit de adviezen verwerkt tot een visie op de organisatie van overheidssturing.

Met het voorliggende rapport brengt de Raad voor Verkeer en Waterstaat geen advies uit in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Het rapport biedt beleidsmakers een bundeling van inzichten die volgens de Raad kunnen bijdragen aan slagvaardiger overheidsingrijpen.

verkeer inzicht nationale vervoer publiek netwerken belangen burgers beleid

Inzicht 1. Formuleer nationale belangen explicieter en bied meer duidelijkheid over de eigen verantwoordelijkheid

Nationale belangen geven richting aan het handelen van de rijksoverheid en bieden decentrale overheden, publieke dienstverleners en private partijen een kader voor de uitvoering van beleid. Nu wordt in de beleidsvelden van Verkeer en Waterstaat vaak onvoldoende duidelijk aangegeven voor welke maatschappelijke opgaven de rijksoverheid aanspreekbaar is. In het Schipholbeleid bijvoorbeeld hinkte de rijksoverheid lange tijd op twee gedachten, tussen bedrijfsbelang en milieuruimte. Een expliciete formulering van de nationale belangen economie en milieu, die aan de orde zijn bij Schiphol, ontbreekt. Evenals een vertaling van de afweging van die belangen in termen van de gewenste mate van bereikbaarheid. Als gevolg van de weinig expliciete formulering van nationale belangen laat de rijksoverheid deze onvoldoende doorwerken in de beleidsvorming en –uitvoering en weten medeoverheden en maatschappelijke partners vaak niet waar ze aan toe zijn.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat meent dat de rijksoverheid scherper moet aangeven voor welke nationale belangen zij de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. Ook decentrale overheden moeten helder aangeven welke vraagstukken onder hun verantwoordelijkheid vallen. Duidelijk articuleren van nationale belangen is niet vrijblijvend, het vraagt een commitment van de rijksoverheid om deze te laten doorwerken. De totstandkoming van nationale belangen dient onderwerp van debat te zijn tussen kabinet en parlement en ze dienen vertaald te worden in concrete beleidsdoelen. Vervolgens ontwikkelt de rijksoverheid instrumenten en zet deze in om er doorwerking aan te geven. Met duidelijk gearticuleerde nationale belangen als kader ontstaat er ruimte om de uitvoering van publieke diensten te organiseren rond afgebakende taken.

Aanbevelingen:

- benoem de nationale belangen waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijkheid wenst te dragen in zo concreet mogelijke termen;
- de rijksoverheid dient doorwerking te geven aan nationale belangen met een selectieve en samenhangende inzet van beleidsinstrumenten;
- de rol van de rijksoverheid dient primair kaderstellend te zijn. Nationale belangen en hoofddoelen dienen een helder referentiekader te scheppen voor de uitvoering van publieke diensten. Deze kan vervolgens georganiseerd worden rond afgebakende taken en zich richten op concrete beleidsprestaties.



Inzicht 2. Verbeter het samenspel tussen betrokken overheden, zowel horizontaal als verticaal

De grenzen van beleidsvelden doorkruisen verantwoordelijkheden en belangen van verschillende overheidslagen, instellingen en private partijen. Omdat er geen passende schaal bestaat waarop alle problemen en oplossingen samen komen, is een soepel samenspel nodig tussen de partijen op verschillende niveaus. Daarmee kan een grotere doorwerking worden gegeven aan nationale en andere belangen. Door de samenhang van netwerken met hun omgeving zullen de belangen van infrastructuur en gebiedsontwikkelingen altijd met elkaar geconfronteerd worden. De samenhang tussen die belangen dient het vertrekpunt te zijn voor een betere samenwerking tussen bestuurslagen.

Nationale belangen zijn bovendien geen deelbelangen voor afzonderlijke ministeries. De geformuleerde nationale belangen zullen in de meeste gevallen sectorgrenzen overstijgen. Geïntegreerde nationale belangen vormen het uitgangspunt voor het verbeteren van het samenspel tussen beleidssectoren en departementen. Een verbeterd samenspel op nationaal niveau zal de bestuurlijke drukte verminderen, ook op decentrale niveaus.

Aanbevelingen:

- bepaal de optimale vorm van samenwerking en aansturing tussen administratieve schaalniveaus op basis van de inhoudelijke vraagstukken die spelen op de diverse niveaus (infrastructuur, ruimtelijke opgaven, enz.);
- voor specifieke beleidsproblemen kan het samenspel tussen overheidslagen worden bevorderd met de instelling van publieke dienstverleners die zich richten op één specifieke functie. Denk daarbij aan mobiliteitsmanagement of waterbeheer. De bestuurlijke verantwoordingsstructuur van deze instellingen mag de efficiënte uitvoering niet belemmeren;
- op nationaal niveau dienen de doelstellingen voor mobiliteit en ruimte geïntegreerd te worden geformuleerd.



Inzicht 3. Versterk de Nederlandse positie in het internationale krachtenveld

Naast de verschillende nationale bestuursniveaus is de Europese bestuurlijke schaal, en daarbinnen de EU als samenwerkingsverband van nationale lidstaten, steeds meer een sturende factor voor de Nederlandse beleidsvorming en -uitvoering. De Nederlandse economie is volledig verweven met de mondiale economie en de Nederlandse netwerken zijn volledig ingebed in boven-nationale, Europese en mondiale systemen. Om nationale doelen te bereiken zal Nederland zijn positie in het internationale krachtenveld dienen zeker te stellen en zelfs te versterken. Op dit moment gebeurt dat onvoldoende. Zo zijn er weliswaar samenwerkingsverbanden tussen Europese havensteden, maar deze zijn vrijblijvend, waardoor er toch sprake is van suboptimale overheidsinvesteringen op nationaal en regionaal schaalniveau. En ook de direct grensoverschrijdende verwevenheid met en afhankelijkheid van regio's als Nordrhein-Westfalen en Vlaanderen verdienen extra aandacht. Een ander voorbeeld betreft de doorwerking van Europese richtlijnen in nationale wetgeving. De Raad constateert dat, voorafgaand aan de implementatie in nationale wetgeving, niet altijd voldoende aandacht wordt besteed aan mogelijke consequenties. Bij bijvoorbeeld de fijnstof leidde dit tot aanzienlijke problemen voor gebiedsontwikkelingen. Bij onvoldoende zorg en aandacht ligt bij de aanwijzing van Natura 2000 gebieden en bij de uitvoering van de Richtlijn mariene strategie voor de Noordzee een vergelijkbaar risico op de loer.

De Raad ziet diverse mogelijkheden om de internationale positie van Nederland te versterken in het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat. De nationale beleidsontwikkeling zal zich daarvoor echter actief moeten oriënteren op het Europese speelveld. De rijksoverheid moet een actievere rol gaan spelen bij de ontwikkeling van Europees beleid, eerder moeten anticiperen op Europese regels en de nationale implementatie- en uitvoeringsvraagstukken daarin vroegtijdig moeten onderkennen en verwerken.

Aanbevelingen:

- actieve internationale samenwerking biedt kansen om de nationale economische structuur duurzaam te versterken. Wees niet bang om voor minder vrijblijvende samenwerkingsverbanden te kiezen;
- vanuit de expliciet benoemde nationale belangen dient de rijksoverheid een actieve rol te vervullen in de Europese beleidsontwikkeling. Kijk daarbij al in een vroeg stadium veel bewuster naar de te verwachten gevolgen van Europees recht voor Nederlandse nationale belangen en de consequenties van veranderende omstandigheden;
- volg nauwlettend wat de invloed van EU-kaders is op nationale besluitvorming. Daarbij dient er oog te zijn voor de kansen die een proactieve inzet in de EU biedt voor de verwezenlijking van nationale hoofddoelen. Bovendien moet bij de implementatie in wetgeving de beschikbare speelruimte in de EU regelgeving optimaal benut worden.



Inzicht 4. Geef de burger een prominentere positie bij overheidsaansturing

Behalve de hierboven genoemde bestuurlijke inzet, is de Raad van mening dat bij overheidsaansturing de positie van 'de burger' meer aandacht zou moeten krijgen. Dat kan met een benadering vanuit drie perspectieven: de burger als 'gebruiker' van publieke diensten, als 'inspiratiebron' voor overheidsbeleid en als 'mede-bestuurder'. De burger als gebruiker of consument krijgt al steeds meer aandacht bij de publieke dienstverlening in het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat. In het verlengde daarvan is meer aandacht nodig voor sociaal-culturele ontwikkelingen in de maatschappij en beweegredenen van mensen. Bovendien dient nader verkend te worden op welke wijze groepen mensen gemotiveerd en sterker betrokken kunnen worden bij bestuur en beheer in dit beleidsveld.

Aanbevelingen:

- prikkel aanbieders van publieke diensten (zoals wegen en openbaar vervoer) om het aanbod (nog) beter af te stemmen op de wensen en behoeften van de reizigers. Dat kan bijvoorbeeld door een directe relatie te leggen tussen de geleverde prestatie en de vergoeding of het budget dat de aanbieder ontvangt;
- besteed meer aandacht aan de consequenties van sociaal-culturele ontwikkelingen voor het te voeren overheidsbeleid. Op die manier kunnen beleidsmakers en uitvoerende partijen beter inspelen op ontwikkelingen in gedrag en motieven van gebruikers;
- voor het borgen van de kwaliteit van geïntegreerde gebiedsontwikkelingen is draagvlak onmisbaar. Zet niet de techniek of de infrastructuur, maar de mens centraal in de beleidsontwikkeling. Betrek de burger van meet af aan bij de besluitvorming;
- verken hoe naast sociaal-economische partners ook sociale netwerken en lokale gemeenschappen sterker betrokken kunnen worden bij mobiliteitsmanagement en het beheer van de openbare ruimte.



Inzicht 5. Stem de financiering van infrastructuur beter af op het verwezenlijken van nationale belangen

De rijksoverheid speelt een belangrijke rol bij de financiering van infrastructuur en de ruimtelijke inpassing daarvan. De manier waarop overheidsinterventies in het domein van Verkeer en Waterstaat worden gefinancierd bepaalt in hoge mate de effectiviteit van het samenspel tussen verschillende overheden onderling en tussen overheid en overige (markt-)partijen. De onevenwichtige verdeling van middelen over sectorale budgetten bemoeilijkt het zoeken naar integrale oplossingen. Financiering via een kas-verplichtingenstelsel verhoudt zich slecht tot het strategische karakter van ruimtelijke investeringen. De financiering van infrastructuur en de ruimtelijke inpassing kan volgens de Raad op onderdelen zo worden ingericht, dat deze een sterkere ondersteuning vormt voor nationale doelbereiking.

Aanbevelingen:

- voeg sectorale budgetten samen voor een geïntegreerde ruimtelijke investeringsagenda voor de verwezenlijking van nationale belangen;
- voer een baten-lastenstelsel in voor investeringen in infrastructuur, zodat een meer directe koppeling ontstaat tussen uitgaven en maatschappelijke opbrengsten, en daarmee een meer direct inzicht in de effectiviteit van de inzet van overheidsmiddelen;
- de grote hoeveelheid publieke middelen gemoeid met infrastructuur kan alleen doelmatig worden ingezet als optimale benutting met kracht wordt gestimuleerd. Beprijzen van het wegverkeer is daartoe een onmisbaar instrument.



Inzicht 6. Ontwikkel beleid dat de mogelijkheid heeft zich stelselmatig aan te passen aan veranderende omstandigheden

Nationale belangen zijn omgeven door dynamiek en onzekerheid. Gebleken is dat overheidsbeleid en -bestuur en regelgeving daar niet goed mee kunnen omgaan. Het beleid is bijvoorbeeld vaak gebaseerd op ervaringen uit het verleden, terwijl onzeker is of deze zich in de toekomst ook zullen voordoen. Een ander voorbeeld is de ruimtelijke ordeningswetgeving, die onvoldoende mogelijkheden bevat om ruimte te reserveren waarbinnen onzekerheden over klimaatverandering kunnen worden opgevangen. Om de gestelde doelen te bereiken is het zaak om inzicht te krijgen in veranderende maatschappelijke, fysieke en bestuurlijke omstandigheden die doelbereiking kunnen beïnvloeden. Bovendien dient het beleid robuust te zijn voor onverwachte gebeurtenissen en ontwikkelingen. De Raad bepleit daarom een sterkere inzet van adaptief beleid.

Aanbevelingen:

- faseer het proces van visie tot en met uitvoering en bouw momenten in waarop tussentijdse aanpassingen mogelijk zijn;
- definieer duidelijke indicatoren en ontwikkel een monitoringsysteem om het verloop van de aannames waarop het beleid is gebaseerd te volgen. Bepaal omslagpunten die markeren wanneer het beleid niet meer voldoet;
- creëer ruimte voor experimenten, waarin nieuwe inzichten op kleine schaal worden uitgetoetst en ontwikkel beleids- en investeringsinstrumenten die voldoende flexibel zijn om in te spelen op onzekerheden;
- maak heroverweging van investeringsbeslissingen mogelijk door verschuivingen binnen investeringsprogramma's toe te laten.



Rode draden in vijf jaar advisering

De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft een tocht ondernomen langs zijn eigen adviezen van de laatste vijf jaar. Doel van die tocht was om, met het oog op de afsluiting van de raadsperiode, de rode draden in de advisering te ontrafelen. De adviezen bevatten diverse inhoudelijke aanbevelingen, gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit van Nederland. De rode draden die zich aftekenen zijn echter vooral gericht op *de manier waarop* de overheid de problemen in de samenleving kan oplossen. In vrijwel alle adviezen heeft de Raad zijn visie gegeven over hoe de bestuurlijke organisatie in het domein van Verkeer en Waterstaat in de breedte - en mogelijk daarbuiten – verbeterd kan worden. Terugkijkend herkent de Raad een scherpe visie op overheidssturing, die als rode draad door de adviezen heen loopt. In essentie komt het erop neer dat nationale belangen krachtiger kunnen doorwerken wanneer deze op het niveau van de rijksoverheid meer in samenhang worden opgepakt, in plaats van per sector. Bovendien kan de afstemming en samenwerking tussen overheden op verschillende bestuurlijke niveaus slimmer georganiseerd worden. Door de opgedane inzichten in dit boekje te presenteren hoopt de Raad dat deze bij zullen dragen aan de beleidsvorming in het veld van Verkeer en Waterstaat en daar buiten, en dat deze een vertrekpunt zullen vormen bij de advisering door de in te stellen Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken heeft de Raad zijn visie op overheidssturing uitgewerkt.

In hoofdstuk 1 komen de formulering van nationale belangen en de verhouding tussen kaderstelling en uitvoering aan bod.

Hoofdstuk 2 gaat in op modellen voor *multi-level governance*.

Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de rol die het internationale krachtenveld speelt bij overheidssturing.

In hoofdstuk 4 staat de mens centraal, als factor van belang bij overheidssturing.

Hoofdstuk 5 behandelt de rol die investeringen en financiering kunnen spelen om te komen tot een slagvaardiger overheidsbeleid.

Tenslotte geeft hoofdstuk 6 enkele aanknopingspunten voor het voeren van beleid dat kan omgaan met onvoorziene omstandigheden.

In de tekst zijn waar dat van toepassing is citaten opgenomen uit de adviezen die door de Raad voor Verkeer en Waterstaat zijn uitgebracht.



verkeer ontwikkeling
vervoer publieke netwerken
burgers nationale belangen
inzicht

1 Formuleer nationale belangen en bied duidelijkheid over verantwoordelijkheid

Nationale belangen geven richting aan het handelen van de rijksoverheid en bieden decentrale overheden, publieke dienstverleners en private partijen een kader voor de uitvoering van beleid. De Raad voor Verkeer en Waterstaat constateert dat in de beleidsvelden van Verkeer en Waterstaat de nationale belangen vaak onvoldoende gearticuleerd worden. De rijksoverheid geeft vaak onvoldoende duidelijkheid aan voor welke maatschappelijke uitdagingen zij zichzelf verantwoordelijk acht. Als gevolg van de weinig expliciete formulering van nationale belangen laat de rijksoverheid deze onvoldoende doorwerken in de beleidsvorming en –uitvoering. De Raad voor Verkeer en Waterstaat meent daarom dat de rijksoverheid scherper moet aangeven voor welke nationale belangen zij verantwoordelijkheid draagt. Ook decentrale overheden moeten helder aangeven welke vraagstukken onder hun verantwoordelijkheid vallen. Duidelijk articuleren van nationale belangen is niet vrijblijvend, het vraagt een commitment van de rijksoverheid om deze te laten doorwerken. De totstandkoming van nationale belangen dient onderwerp van debat te zijn tussen kabinet en parlement en ze dienen vertaald te worden in concrete beleidsdoelen. Vervolgens ontwikkelt de rijksoverheid instrumenten en zet deze in om hier doorwerking aan te geven. Met duidelijk gearticuleerde nationale belangen als kader ontstaat er ruimte om de uitvoering van publieke diensten te organiseren rond afgebakende taken.

De volgende hoofdpunten komen aan bod in dit hoofdstuk:

- benoem de nationale belangen waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijkheid wenst te dragen in zo concreet mogelijke termen;
- de rijksoverheid dient doorwerking te geven aan nationale belangen met een selectieve en samenhangende inzet van beleidsinstrumenten;
- de rol van de rijksoverheid dient primair kaderstellend te zijn. Nationale belangen en hoofddoelen dienen een helder referentiekader te scheppen voor de uitvoering van publieke diensten. Deze kan vervolgens georganiseerd worden rond afgebakende taken en zich richten op concrete beleidsprestaties.

1.1 Verantwoordelijkheden van de rijksoverheid

Bij overheidsbeleid zijn in principe altijd publieke belangen in het spel. Binnen het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat stelt de rijksoverheid zichzelf veelal verantwoordelijk voor nationale belangen op het gebied van economische en ruimtelijke ontwikkeling, duurzaamheid en veiligheid. De rol van de rijksover-

heid valt uiteen in enerzijds een systeemverantwoordelijkheid, waarin wettelijke en bestuurlijke kaders worden vormgegeven. Anderzijds is het Rijk beleidsverantwoordelijk voor de nationale publieke belangen, en in die rol net als de andere spelers in het fysieke domein gebonden aan de kaders die het systeem stelt.

1.2 Helder nationaal belang als beleidsverantwoordelijkheid

In de afgelopen jaren heeft het kabinet de nationale belangen geformuleerd in termen van een “duurzaam, economisch en sociaal krachtig Nederland”. Nationale belangen en de achterliggende visie zijn dus in algemene termen beschikbaar. Om een solide beleid te kunnen voeren is naar de mening van de Raad echter een duidelijke oormerking en visie op de nationale belangen noodzakelijk, met daaraan gekoppeld concreet geformuleerde doelen. Deze dienen voor de rijksoverheid als vertrekpunt in de omgang met anderen en in de beoordeling van de uitkomsten van het totale planproces. De rijksoverheid kan in veel gevallen veel selectiever en daarmee helderder aangeven waar zij voor staat. Nationale belangen geven mede richting aan zowel decentrale belangen (regio en lokaal), de deelbelangen die gelden op individuele beleidsvelden zoals leefomgeving of mobiliteit, als aan private belangen die verweven zijn met het publieke domein. Zij markeren de algemene belangen van waaruit de rijksoverheid zich opstelt en intervenueert binnen het grotere geheel van bestuurlijke verhoudingen. De geconcretiseerde nationale hoofddoelen vormen voor de rijksoverheid het vertrekpunt voor integrale ruimtelijke ontwikkeling en de besluitvorming in concrete projecten. Dit geeft aan andere overheden en maatschappelijke organisaties een heldere positiebepaling van de nationale belangen die bij ruimtelijke ontwikkelingen aan de orde zijn en die door de rijksoverheid in het uitvoeringsproces met kracht bewaakt en gehandhaafd zullen worden.

Voor de rijksoverheid betekent dit dat zij zichzelf bindt aan een samenhangende inzet van beleidsinstrumenten om de nationale hoofddoelen te bereiken, maar daarbuiten ook veel ruimte laat voor variëteit, maatwerk en gebiedsgerichte optimalisering. De Raad constateert dat de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bruikbare integrerende instrumenten bevat om doorwerking te geven aan nationale belangen. Zo is de structuurvisie een instrument dat de rijksoverheid kan inzetten om de doorwerking van nationale belangen over sectorgrenzen heen (horizontale doorwerking) te borgen. Het inpassingsplan en de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) uit de Wro bieden de mogelijkheid om doorzettingskracht naar decentrale overheden te bewerkstelligen. Ook de Tracéwet bevat instrumenten om doorwerking te garanderen, zoals gecoördineerde vergunningverlening en de zogeheten ‘inplaatstreding’ (Elverding, 2008).

Uit: Helder kiezen, keuzes helder maken (RVW, maart 2008-2)

Naast een structuurvisie, die juridisch niet bindend is voor lagere overheden, kan het Rijk via een inpassingsplan (functioneel op te vatten als ‘rijksbestemmingsplan’) een gebied dat van nationaal belang is inrichten met doorzettingskracht naar de provinciale en gemeentelijke overheden. Een dergelijk inpassingsplan zou zich niet hoeven te beperken tot het luchthaventerrein, maar zou desgewenst delen van de hoofdinfrastructuur kunnen bevatten die de landzijdige bereikbaarheid van Schiphol beïnvloeden. Om voldoende draagvlak voor zijn beleid te verkrijgen, betreft het Rijk uiteraard provinciale en gemeentelijke overheden bij de opstelling van een inpassingsplan maar de eindverantwoordelijkheid ligt bij het Rijk.

Uit: Einde aan de vrijblijvendheid (RVW, januari 2008-1)

De Wro biedt zowel het Rijk als de provincies nieuwe en effectieve mogelijkheden om de gewenste ontwikkeling af te dwingen en ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

Uit: Beter is sneller (RVW, 2009-3)

In het kader van een integrale benadering, kan het in sommige gevallen beter zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro) als kader te gebruiken in plaats van de Tracéwet. De Wro biedt daarvoor op dit moment al voldoende ruimte. De RVW adviseert aan de ministeries voor elke afzonderlijke opgave opnieuw te beoordelen welke benadering het beste past.

1.3 Nationaal belang als kader

Naast de door de rijksoverheid gestelde doelen spelen de belangen van decentrale overheden en private belangen van burgers en ondernemers. Exploitanten en/of beheerders en de gebruikers van netwerken zijn belangrijke actoren, naast overheden die nationale of regionale publieke belangen en doelen definiëren. Hun belangen lopen niet altijd parallel met publieke belangen. De belangen van exploitanten en beheerders betreffen budgetten, kostenbeheersing, efficiëntie, aanpassingsvermogen en (soms) winst. Voor individuele gebruikers van bijvoorbeeld wegen en spoor gelden belangen als veiligheid en betrouwbaarheid, snelheid, gemak, comfort en prijs. Bij de aansturing van netwerken zullen al deze belangen een plek dienen te krijgen. De vraag is waar de verantwoordelijkheid voor welk belang belegd wordt.

De rijksoverheid dient naar de mening van de Raad nationale belangen te formuleren die een kader bieden voor andere betrokkenen. Die kunnen zich daarnaast richten op de overige belangen. De wijze waarop en de mate waarin kaderstelling invulling krijgt, kan verschillen per beleidsveld. Zo adviseert de Raad om voor zeehavens een nationale havenstrategie te formuleren om het nationaal belang 'nationale welvaart' te borgen (RVW, 2010-1), van waaruit samenwerkende havenbeheerders zich kunnen richten op een optimale behartiging van bedrijfs- en gebruikersbelangen. Voor het openbaar vervoer en het wegbeheer komt de Raad tot de slotsom dat, uit te borgen nationale belangen en te bereiken doelen, prestatiecriteria afgeleid dienen te worden voor de betreffende actoren, inclusief de rijksoverheid. Deze prestatiecriteria moeten recht doen aan de samenhang van het netwerk met andere netwerken en de ruimtelijke context. Bovendien dienen ze ruimte te bieden voor ondernemerschap voor de uitvoerder van de publieke diensten (netwerkbeheerders als Rijkswaterstaat en Prorail alsmede openbaarvervoerbedrijven). Voor Schiphol adviseert de Raad om uit te gaan van *"de gewenste mate van bereikbaarheid die het geheel van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in Nederland moet bieden om de nationale publieke belangen economie en milieu te borgen."* Vanuit een heldere definitie van publieke belangen, zoals de openbaarvervoersstrategie, geluidhinder en ruimtelijke inrichting, kan vervolgens de relatie bepaald worden met het bedrijfsbelang en het gebruikersbelang (RVW, 2008-2).

Uit: Ondernemend regionaal vervoer voor meer reizigers (RVW, 2009-2)
Aanbieders van openbaar vervoer moeten in een concessie de vrijheid hebben om zelf te bepalen welke openbaarvervoersdiensten ze aan willen bieden tegen een prijs die reizigers acceptabel vinden. Die vrijheid nodigt aanbieders uit de kwaliteit van de dienstverlening (klantvriendelijkheid, stiptheid) te verbeteren en een aantrekkelijk aanbod aan openbaar vervoer te ontwikkelen. Als daarmee de reizigers goed worden bediend, dan mogen de aanbieders daarvoor worden beloond. Dat houdt voor overheden in dat zij bij de concessieverlening terughoudend moeten zijn in het opleggen van eisen. Wel kan het zijn dat de overheid een bepaald minimumniveau van dienstverlening voorschrijft, om te zorgen dat ook in dunbevolkte gebieden en op stille uren openbaar vervoer beschikbaar is en zo de sociale functie van het openbaar vervoer is geborgd.

Uit: Van wegbeheer naar netwerkbeheer (RVW, 2007)

De opdracht van wegbeheer dient te worden verbreed van 'faciliterend' naar 'presterend', met als doelstelling om de weggebruikers binnen de randvoorwaarden van veiligheid, leefomgevingskwaliteit en ruimtelijke ordening een aanvaardbare doorstroming te bieden. Naast het traditionele inframanagement (aanleg, beheer en onderhoud van de weg) dient verkeersmanagement als een separate taak binnen wegbeheer te worden toevertrouwd aan een duidelijk onderscheiden en daarmee aanspreekbare organisatie. Deze organisatie dient zich te richten op het leveren van duidelijk omschreven en meetbare prestaties en zij dient daarover ook te rapporteren. Om de gewenste prestaties te kunnen leveren, dient de organisatie voldoende armslag te kunnen ontwikkelen. Met het oog daarop dienen voldoende separate budgetten beschikbaar te worden gesteld.

Door een strikte scheiding tussen kaderstelling en uitvoering ontstaat er ruimte om op grond van efficiency-overwegingen Shared Services Organisations op te richten voor de uitvoering, of zelfs complete beheer- en onderhoudscontracten aan te besteden.

Voorbeeld van kaderstelling en uitvoering: aanbesteding beheer- en onderhoudscontract voor wegen (FEM Business, 2004)

In de Canadese provincie Alberta onderhoudt het bouwconcern VolkerWessels een wegennet van in totaal ruim achtduizend kilometer. Het gaat daarbij om hoofdwegen en onderliggend wegennet. Het gebied dat VolkerWessels verzorgt omvat een oppervlakte van tweemaal Nederland. Sinds de (regionale) overheid het wegenonderhoud niet meer zelf doet, maar heeft aanbesteed aan private bedrijven, zijn de onderhoudskosten met meer dan een kwart afgenomen. Het betreffende wegennet behoort tegelijkertijd tot de kwalitatief beste van Canada. In het gekozen model houdt de overheid de eindverantwoordelijkheid voor de infrastructuur, maar is alle werk uitbesteed aan aannemers. Deze zijn verantwoordelijk voor regelmatig onderhoud van het wegdek en bruggen, de belijning, afwateringssystemen, de berm, verkeersborden en -lichten.



ontwikkeling
verkeer
netwerken
publieke
inzicht
belangen
beleid
burgers

2 Verbeter het samenspel tussen betrokken overheden, zowel horizontaal als verticaal

De grenzen van beleidsvelden doorkruisen verantwoordelijkheden en belangen van verschillende overheidslagen, instellingen en private partijen. Omdat er geen passende schaal bestaat waarop alle problemen en oplossingen samen komen is ook een verbeterd samenspel nodig tussen de partijen op verschillende niveaus. Daarmee kan een grotere doorwerking worden gegeven aan nationale en andere belangen. Door de samenhang van netwerken met hun omgeving, zullen de belangen van infrastructuur en gebiedsontwikkelingen altijd met elkaar geconfronteerd worden. De samenhang tussen die belangen dient het vertrekpunt te zijn voor het verbeteren van het samenspel van bestuurslagen. Nationale belangen zijn bovendien geen deelbelangen voor afzonderlijke ministeries of sectoren. De geformuleerde nationale belangen zullen in de meeste gevallen sectorgrenzen overstijgen. Geïntegreerde nationale belangen vormen het uitgangspunt voor het verbeteren van het samenspel tussen beleidssectoren en departementen. Een verbeterd samenspel op nationaal niveau zal de bestuurlijke drukte verminderen, ook op decentrale niveaus.

Hoofdpunten van dit hoofdstuk zijn de volgende:

- in het beleidsveld Verkeer en Waterstaat dient de optimale vorm van samenwerking en aansturing tussen administratieve schaalniveaus bepaald te worden op basis van de inhoudelijke vraagstukken die spelen op de diverse niveaus (infrastructuur, ruimtelijke opgaven, enz.);
- voor specifieke beleidsproblemen kan het samenspel tussen overheidslagen worden bevorderd met de instelling van publieke dienstverleners die zich richten op één specifieke functie. Denk daarbij aan mobiliteitsmanagement of waterbeheer. De bestuurlijke verantwoordingsstructuur van deze instellingen mag de efficiënte uitvoering niet belemmeren;
- op nationaal niveau dienen de doelstellingen voor mobiliteit en ruimte geïntegreerd te worden geformuleerd.

2.1 Opgaven voor overheidsaansturing

De opgaven die volgen uit concreet geformuleerde nationale belangen, spelen vaak op meerdere bestuurlijke schaalniveaus tegelijk (Rijk, provincies en gemeenten) en omvatten meerdere beleidsvelden. Dat stelt eisen aan de rolverdeling tussen overheidsorganisaties, overheidslagen en andere actoren. De Raad voor Verkeer

en Waterstaat is van mening dat de inhoud van de opgaven die op diverse niveaus spelen bepalend dient te zijn voor de structuur waarmee overheidssturing plaatsvindt. Om te komen tot een slagvaardige en doelmatige overheidsaansturing binnen het fysieke domein ziet de Raad twee belangrijke opgaven in de rolverdeling tussen overheden:

- een slagvaardige verticale rolverdeling tussen verschillende bestuurslagen;
- een slagvaardige horizontale coördinatie en integratie op nationaal niveau.

2.2 Neem de samenhang van netwerken en systemen als vertrekpunt

Verkeer- en vervoersnetwerken hebben een sterke verwevenheid met de schaarse ruimte in Nederland. Herkenbare netwerken zijn wegen, spoorwegen en waterwegen. Maar ook Nederlandse mainports als Schiphol en de Rotterdamse haven zijn plekken binnen grotere (internationale) netwerken. Als deze netwerken goed functioneren en goed zijn afgestemd op de omgeving die ze doorkruisen, leveren ze een belangrijke bijdrage aan het functioneren van de samenleving.

Naast de verwevenheid met de ruimte hangen netwerken ook onderling samen. Neem bijvoorbeeld het wegennetwerk: rijkswegen, de belangrijkste provinciale wegen en stedelijke aan- en afvoerwegen accommoderen gezamenlijk het grootste deel van het Nederlandse wegverkeer. Ingrepen op de ene weg kunnen grote consequenties hebben voor de doorstroming op andere plekken in het netwerk. Samen vormen ze één vervoerssysteem, maar in de praktijk wordt beheer en onderhoud, verkeersmanagement en planning van de verschillende onderdelen van het netwerk uitgevoerd door verschillende (decentrale) overheden. Dat betekent dat een automobilist bij het passeren van de provincie- of gemeentegrens te maken kan krijgen met een andere weginrichting of een ander mobiliteitsmanagement, terwijl hij op dezelfde weg blijft. Wanneer netwerken als op zichzelf staande onderdelen worden beheerd, zal dit tot inefficiëntie leiden ten aanzien de verwezenlijking van de beoogde doelen.

Uit: De Randstad altijd bereikbaar (RVW, 2009-1)

Een robuust systeem ontstaat niet alleen door de kwetsbaarheid van de afzonderlijke verkeers- en vervoersnetwerken te beperken, maar ook door een multimodaal netwerk te ontwerpen. Hierbij is de netwerkopbouw en de dienstregeling van het openbaar vervoer mede afgestemd op de prestaties van het wegennet. Het openbaar vervoer biedt een alternatief voor verstoringen op de weg. Deze beide netwerken kunnen, mits goed op elkaar aangesloten, over en weer ook elkaars functioneren, en dus elkaars

basiskwaliteit in termen van robuustheid, versterken. Omdat de netwerken elkaar niet ondersteunen kiezen reizigers in overgrote meerderheid voor één modaliteit voor de gehele reis. De Raad voor Verkeer en Waterstaat is ervan overtuigd dat goede interne bereikbaarheid van de Randstad bovendien vereist dat reizigers, bij disfunctioneren van het ene netwerk, gemakkelijk kunnen overstappen op het andere netwerk en zodoende hun reis zonder onaanvaardbaar tijdsverlies kunnen voltooien: multimodaliteit.

Bovenstaand citaat uit 'De Randstad altijd bereikbaar' illustreert het belang van een samenhangende benadering van het wegennetwerk met het openbaarvervoernetwerk. Een ander voorbeeld zijn de zeehavens. Deze functioneren in een internationaal zeehavensysteem, hetgeen onderlinge afstemming en coördinatie noodzakelijk maakt om nationale belangen te borgen. Het zeehavensysteem staat echter niet op zichzelf. De achterlandverbindingen, via spoor, weg en waterweg, zijn essentieel voor het goed functioneren van de zeehavens. Interventies die bedoeld zijn om een nationaal belang als 'duurzame economische ontwikkeling' te borgen, zullen zich daarom moeten richten op het samenhangende systeem van zeehavens en de daarop aangesloten netwerken.

Uit: Helder kiezen, keuzes helder maken (RVW, 2008-2)

Het huidige advies beschouwt de luchtvaart als het gehele systeem van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in Nederland. Schiphol heeft in dit systeem als internationale hubluchthaven wel een cruciale plaats, maar de positie van de luchthaven moet wel worden gezien in de context van alle luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in Nederland inclusief die vlak over de grens. Waar in het advies over Schiphol gesproken wordt, dient Schiphol altijd gezien te worden als onderdeel van de totale luchtvaartketen. De leidende vraag voor het langetermijnbeleid is hoe Schiphol en andere luchthavens door het aanbieden van een pakket aan operaties voldoende aantrekkelijk kunnen zijn voor luchtvaartmaatschappijen. Uiteindelijk moeten de luchtvaartmaatschappijen immers zorgen voor de bereikbaarheid die nodig is om publieke belangen te dienen. Het pakket van operaties van de luchthavens moet daarbij voldoen aan lokale en mondiale milieuraanvoorwaarden.

De Raad neemt bij de zoektocht naar een slagvaardige en doelmatige overheidssturing de samenhangende werking van systemen en netwerken als vertrekpunt. Op basis van de geformuleerde hoofddoelen dienen oplossingsrichtingen geformuleerd te worden die recht doen aan die samenhang en zich niet beperken

tot slechts een onderdeel daarvan. Natuurlijk zijn systeemgrenzen niet zonder meer eenduidig te trekken. Kijk bijvoorbeeld naar het hiervoor genoemde zeehavensysteem. Optimalisatie daarvan heeft consequenties voor het goederenvervoer over de achterlandverbindingen. Goederenvervoer maakt echter gebruik van dezelfde netwerken die gebruikt worden voor de personenbereikbaarheid van stedelijke agglomeraties (spoor en weg). Optimalisatie van dit bereikbaarheids-systeem zal weer andere eisen stellen aan de netwerken. Optimalisatie van subsystemen als personenbereikbaarheid of één luchthaven, leidt tot suboptimale oplossingen voor het gehele maatschappelijke systeem. De rijksoverheid is in de ogen van de Raad verantwoordelijk voor de optimalisatie van het gehele maatschappelijke systeem. Dat kan betekenen dat, met dat doel voor ogen, suboptimale keuzes nodig zijn in onderdelen van het systeem. Welke keuzes dat zijn is uiteindelijk een onderwerp voor politieke afweging.

2.3 Bestuurlijke structuren en multi-level governance

Multi-level governance refereert aan de verdeling van bevoegdheden, wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking tussen (overheids-)organisaties. In tegenstelling tot centrale sturing biedt *multi-level governance* de mogelijkheid voor besluitvormers om verschillende problemen op verschillende schaalniveaus aan te pakken. Bij *multi-level governance* kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen twee typen structuur (Hooghe, 2003), namelijk:

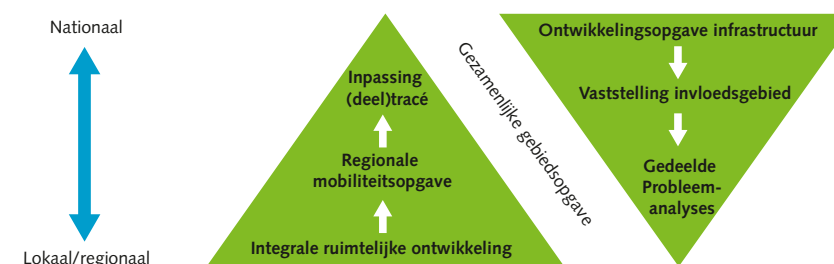
1. een structuur gebaseerd op territoria of gemeenschappen (territoriale decentralisatie);
2. een structuur gebaseerd op functies (functionele decentralisatie/deconcentratie).

Daarnaast bestaan ook mengvormen: functionele territoriale decentralisatie/ gebiedscorporatie, zoals het geval is bij de waterschappen.

Ad 1 Structuur gebaseerd op territoria – schakelen tussen schalen

Een voorbeeld van het eerste type is de indeling in Rijk, provincies en gemeenten, die elk binnen een eigen territorium een breed scala aan functies vervullen. Er is sprake van een structuur van 'geneste' overheden. De overheidslagen zijn gebaseerd op een territoriale structuur waarvan de schaal niet is gebaseerd op economische of andere systeemoverwegingen (Hooghe, 2001). Ze hebben een multifunctioneel karakter, oftewel ze behartigen meerdere doelen. Dit laatste betekent – voor de Nederlandse situatie – dat binnen de verschillende lagen politieke afwegingen over doelen dienen plaats te vinden, voor zover doelen onder de verantwoordelijkheid van de betreffende overheidslagen vallen.

In de afgelopen jaren heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat geadviseerd over nationale belangen als klimaatadaptatie, versterken van de Nederlandse concurrentiepositie, verbeteren van de bereikbaarheid en de relatie tussen mobiliteit en leefomgevingskwaliteit. Bij het zoeken naar functionele oplossingen in de betreffende beleidsvelden constateert de Raad in alle gevallen dat een verbeterd samenspel nodig is tussen de verschillende overheidslagen. Er is namelijk geen passende administratieve schaal waarop alle problemen en oplossingen samen komen. Een voorbeeld van de noodzaak tot samenspel tussen overheidslagen is te zien bij de aanleg van infrastructuur, waarbij diverse leefgebieden worden doorkruist. Op nationaal niveau formuleert de rijksoverheid de ontwikkelingsopgave voor de infrastructuur. De ruimtelijke ordening van de betrokken leefgebieden en de daarmee samenhangende mobiliteitsopgave, is daarentegen veelal een provinciale en gemeentelijke opgave. Zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving en de bereikbaarheid is daarom een gezamenlijke gebiedsgerichte opgave voor verschillende schaalniveaus. De Raad is van mening dat via een tweestappenbenadering geschakeld kan worden tussen de schaalniveaus.



Wanneer schakelen tussen schalen noodzakelijk is en wanneer verschillende belangen en doelen in het spel zijn, is regie nodig. Die regie zal niet altijd op hetzelfde niveau dienen plaats te vinden. Bij de realisatie van concrete ontwikkelingen is het regionale of lokale niveau de aangewezen partij. Daar kan meer lokale en dus locatie-eigen kennis worden ingebracht. Als het daarentegen gaat om agendering en kaderstelling voor nationale hoofddoelen, ligt het meer voor de hand dat het nationale niveau de regie voert. Het Rijk kan erop toezien dat gedeelde probleemanalyses worden uitgevoerd, oplossingen worden voorgesteld en een gezamenlijke uitvoeringsagenda wordt opgesteld. Met behulp van bijvoorbeeld instrumenten uit de Wro kunnen Rijk en decentrale overheden sturen op de uiteindelijke doelbereiking. Vanuit nationaal belang kan de rijksoverheid daarbij keuzes maken die niet in lijn zijn met belangen van decentrale overheden. Juist in dat geval is samenwerking tussen de verschillende schalen van grote waarde om voldoende draagvlak te krijgen.

Uit: Helder kiezen, keuzes helder maken (RVW, 2008-2)

In het advies positioneert de Raad voor Verkeer en Waterstaat de rijksoverheid op twee manieren als regisseur bij het verwezenlijken van nationale hoofddoelen:

1. Om de gewenste mate van bereikbaarheid door de lucht te borgen, dient de rijksoverheid de verdeling van het luchtverkeer over het systeem te regelen. Concreet betekent dat dat alleen het luchtverkeer dat van belang is voor het functioneren als internationale hubluchthaven, op Schiphol wordt toegelaten. Het overige verkeer wordt uitgeplaatst naar regionale, militaire en buitenlandse luchthavens.
2. Om de Nederlandse concurrentiepositie te borgen en de CO₂-doelstelling te halen kan de rijksoverheid via een inpassingsplan de bereikbaarheid van Schiphol over land en door de lucht garanderen. Een inpassingsplan biedt de rijksoverheid doorzettingskracht naar decentrale overheden.

Uit: Einde aan de vrijblijvendheid (RVW, 2008-1)

Rijk en provincies dienen in structuurvisies aan te geven waar nieuwe bedrijven- en kantoorlocaties moeten of mogen worden ontwikkeld. Op basis daarvan werken gemeenten de gewenste locaties verder uit.

Ad 2 Structuur gebaseerd op functies – de organisatie van beheer en exploitatie volgt systeemgrenzen

In een governancestructuur van het tweede type is er niet zozeer sprake van overheidslagen, maar van publieke dienstverleners die zich concentreren op één specifiek beleidsprobleem. Een voorbeeld daarvan is het model van de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) dat de mogelijkheid biedt om voor een specifiek doel verschillende partners te laten samenwerken in één rechtspersoon, over territoriale grenzen heen (EU, 2006). In Nederland is de WGR is een voorbeeld van functionele samenwerking. Voor het overige kent Nederland weinig functionele structuren met een eigen onafhankelijke legitimatie, zoals in het buitenland (agencies, departements, federal services) wel het geval is. In Nederland zijn zij meestal ingebed in de territoriale structuur van Rijk, provincies en gemeenten, die de legitimering verzorgen. De Nederlandse waterschappen zijn een mengvorm van beide structuren. Zij zijn verantwoordelijk voor (een groot deel van) de waterketen en het waterbeheer binnen een bepaald (stroom-)gebied. Ze zijn ingedeeld naar grenzen van het systeem (stroomgebiedgrenzen). Een voordeel van functionele publieke dienstverleners is dat kosten en opbrengsten van de dienstverlening gemakkelijk geïnternaliseerd kunnen worden binnen het

betreffende systeem. Zo financieren de waterschappen de kosten voor waterbeheer en –zuivering uit gerichte heffingen. Daarmee heeft de uiteindelijke ‘gebruiker’ een duidelijk beeld van wat er met zijn bijdrage gebeurt.

In lijn met dit type governancestructuur heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat in de afgelopen jaren voorstellen gedaan voor de vorming van functionele autoriteiten en verregaande samenwerkingsverbanden. Met name bij de organisatie van het wegbeheer en de strategische positionering van zeehavens pleitte de Raad voor functionele autoriteiten. Voor het verbeteren van de mobiliteitsnetwerken noemde de Raad bijvoorbeeld de volgende elementen die een rol zouden moeten spelen bij functionele sturing (RVW, 2007; RVW, 2009-1):

- kies in het beheer van netwerken voor een accentverschuiving van faciliterend (zorgen voor een goede staat van het netwerk) naar dienstverlenend (zorgen voor een goede doorstroming op het hoofdnetwerk);
- kies voor een gezamenlijke exploitatie van het systeem door exploitanten van verkeers- en vervoersnetwerken. Zet daarom in op verplichtende, operationele samenwerking, gericht op doorstroming, die mogelijk kan evolueren naar een geïntegreerde, bedrijfsmatig georganiseerde overheidsinstelling;
- zorg voor een krachtig mandaat voor het samenwerkingsarrangement en waarborg tegelijkertijd een adequate vorm van democratische legitimatie.

De Raad is benieuwd naar de invulling van de in het regeerakkoord genoemde infrastructuurautoriteit en of genoemde elementen daarin een plek zullen krijgen. De Raden voor de leefomgeving en infrastructuur zouden in de komende periode kunnen adviseren over de uitwerking van die infrastructuurautoriteit.

Uit: Van wegbeheer naar netwerkbeheer (RVW, 2007)

De Raad voor Verkeer en Waterstaat stelt voor om het hoofdnetwerk (rijkswegen, provinciale wegen en stedelijke aan- en afvoerwegen) als één systeem te benaderen waarvan het beheer centraal wordt aangestuurd. Voor de aansturing zou een Nationale Wegenautoriteit opgericht dienen te worden die verantwoordelijk is voor de planning van het gehele hoofdnetwerk en de coördinatie van Regionale Wegenautoriteiten. Regionale Wegenautoriteiten, waarin verschillende overheidslagen samenwerken, zijn gebiedsgericht georganiseerd en zijn belast met beheer, onderhoud en verkeersmanagement. De financiering van deze functionele autoriteiten zou kunnen plaatsvinden door middel van opbrengsten uit het gebruik van het netwerk (beprijzing).

2.4 Multi-level governance: vorm volgt inhoud

De Raad voor Verkeer en Waterstaat constateert dat er niet één generiek governance-model is dat in alle gevallen recht doet aan de aansturingproblematiek waarvoor de overheid zich gesteld ziet. In het domein van Verkeer en Waterstaat is het essentieel dat er een goede verbinding is tussen de verschillende bestuurlijke en organisatorische schaalniveaus. Naar de mening van de Raad dienen op de verschillende schaalniveaus (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) eerst de inhoudelijke vraagstukken te worden benoemd, waarna gezamenlijk wordt bepaald welke vorm van samenwerking en aansturing wordt gekozen. Dat betekent dat de strategische problematiek van een netwerk of een gebiedsagenda bepaalt hoe de bestuurlijke organisatie en het schakelen tussen schalen wordt vormgegeven. Daarbij moeten betrokken partijen samenwerken op basis van de functionele samenhang en de te verwezenlijken doelen.

Top-down staat het nationale belang centraal en wordt gekeken naar regio-overschrijdende (infrastructurele) ingrepen. Vanuit decentrale overheden en andere stakeholders kan vervolgens via een *bottom-up* benadering gekeken worden naar integrale ruimtelijke ontwikkeling, waarin de ruimte worden opgehouden om het deel van de *top-down* ingreep mee te ontwerpen.

Uit: Gateway Holland (RVW, 2010-1)

Dé zeehaven Rotterdam of Amsterdam bestaat niet. Zeehavens zijn knooppunten van logistieke en industriële activiteiten en maken deel uit van logistieke ketens van één of meer specifieke sectoren: natte en droge bulk, containers, nichesectoren. Grote internationaal opererende bedrijven waaronder verladers zoals Philips, en logistieke dienstverleners zoals Maersk, bepalen steeds meer hoe de goederenstromen lopen. Zij denken vanuit logistieke ketens, die bestaan uit netwerken van havens, achterlandverbindingen en achterlandterminals. Het gaat niet meer om de haven van keuze, maar om de logistieke keten van keuze.

Uit: De Randstad altijd bereikbaar (RVW, 2009-1)

Mobiliteits- en bereikbaarheidsvraagstukken zijn mede het gevolg van de leefstijl van mensen en maken deel uit van de leefbaarheid van wijken, buurten en regio's. Niet alleen vanuit een optiek van verkeersoverlast, maar ook vanuit een optiek van arbeidsmarkten, regionale ontwikkeling, sport, recreatie en bereikbaarheid van kennis en cultuur. Een op robuustheid

ingericht beleid voor verkeers- en vervoersnetwerken raakt per definitie aan diverse beleidssectoren (verkeer, vervoer, openbaar vervoer, ruimtelijke ordening, politie, stadsontwikkeling, sociaal beleid, arbeidsvoorwaarden, et cetera).

2.5 Horizontale coördinatie en integratie: opheffen van bestuurlijke drukte

Doordat op nationaal niveau verschillende deelbelangen bij verschillende ministeries zijn belegd is er in de praktijk een diversiteit aan projecten, budgetten en opgaven die betrekking hebben op één en hetzelfde gebied. Dit is mede oorzaak van de bestuurlijke drukte die op decentraal niveau wordt waargenomen bij de uitvoering van beleid. Nationale belangen, zoals 'economische ontwikkeling' en 'duurzame ruimtelijke ontwikkeling', laten zich echter niet vangen in de beleidsterreinen van afzonderlijke ministeries. Bij nationale belangen gaat het om integrale opgaven.

In het advies 'Beter is sneller' (RVW, 2009-3) gaat de Raad specifiek in op de samenhang van deelbelangen op het gebied van mobiliteit en kwaliteit van de leefomgeving. Door aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) de component 'Ruimte' (resultierend in MIRT) toe te voegen, is een stap in de goede richting gezet om nationale doelen integraal te benaderen. De verantwoordelijkheden voor mobiliteit en ruimte worden nu ondergebracht bij één ministerie. De uitdaging ligt er in om nu ook één gezamenlijk doel na te streven, namelijk het borgen en afwegen van nationale belangen.

De Raad is van mening dat de horizontale integratie op nationaal niveau bevorderd kan worden door een gezamenlijke probleem- en doelstelling te formuleren voor de ruimtelijke ontwikkeling. Dit is pas een eerste stap. Op termijn is een structurele aanpak van de verkokering noodzakelijk, door bijvoorbeeld de financieringsmechanismen van verschillende begrotingsposten op elkaar af te stemmen (zie hoofdstuk 5).



verkeerinzicht
burgers vervoer nationale publieke belangen netwerken beleid

3 Versterk de Nederlandse positie in het internationale krachtenveld

Naast de verschillende nationale bestuursniveaus is de EU steeds meer een sturende factor voor de Nederlandse beleidsvorming en -uitvoering. De Nederlandse economie is volledig verweven met de mondiale economie en de Nederlandse netwerken zijn volledig ingebed in boven-nationale, Europese en mondiale systemen. Om nationale doelen te bereiken zal Nederland zijn positie in het internationale krachtenveld dienen zeker te stellen en zelfs te versterken. Op dit moment gebeurt dat naar de mening van de Raad onvoldoende. De Raad ziet diverse mogelijkheden om de internationale positie van Nederland te versterken in het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat. Daarbij verdienen vooral de direct grensoverschrijdende verwevenheid met, en de afhankelijkheid van regio's als Nordrhein-Westfalen en Vlaanderen extra aandacht. De nationale beleidsontwikkeling zal zich daarvoor actief moeten oriënteren op het Europese speelveld. De rijksoverheid moet een actievere rol gaan spelen bij de ontwikkeling van Europees beleid en zou eerder moeten anticiperen op Europese regels.

Hoofdpunten zijn de volgende:

- actieve internationale samenwerking biedt kansen om de nationale economische structuur duurzaam te versterken. Kies daarom voor minder vrijblijvende samenwerkingsverbanden;
- vanuit de expliciet benoemde nationale belangen dient de rijksoverheid een actieve rol te vervullen in de Europese beleidsontwikkeling. Kijk daarbij al in een vroeg stadium veel bewuster naar te verwachten gevolgen van Europees recht voor Nederlandse nationale belangen en consequenties van veranderende omstandigheden;
- volg nauwlettend wat de invloed van EU-kaders is op nationale besluitvorming. Daarbij dient er oog te zijn voor de kansen die een proactieve inzet in de EU biedt voor de verwezenlijking van nationale hoofddoelen. Bovendien moet bij de implementatie in wetgeving de beschikbare speelruimte in de EU regelgeving optimaal benut worden.

3.1 Kies voor een internationale oriëntatie

Een nationaal belang is om de Randstad te ontwikkelen tot een duurzame en concurrerende Europese topregio. Daarvoor zijn een goede bereikbaarheid en mobiliteit onmisbaar, evenals een duurzame waterveiligheid.

Kijkend naar mobiliteit vormt de interne bereikbaarheid van de Randstad een belangrijke concurrerende factor. Als auto's, vrachtwagens, treinen, trams en bussen zich vlot kunnen verplaatsen, kan de economische potentie van ons land beter worden benut en kan de Randstad de internationale concurrentie met andere metropolen aan. Daarbij is de internationale bereikbaarheid van de Randstad, via weg, spoor, water en door de lucht een concurrerende factor van belang. Kortom, het nationale belang kan alleen geborgd worden vanuit een internationale oriëntatie. De rijksoverheid dient daarom de verantwoordelijkheid te nemen om de mobiliteitsvraagstukken in de Randstad, de zee- en luchthavens en grootschalige calamiteitenbestrijding in een internationaal perspectief te plaatsen, bij voorkeur in de strategische context van de ontwikkelingen in de Eurodelta van Noordwestelijk Europa (RVW, 2009-1). De Nederlandse economie is namelijk sterk afhankelijk van en verweven met de direct grensoverschrijdende gebieden. Zo gaat ruim een kwart van de Nederlandse export naar Duitsland, waarvan de helft naar de deelstaat Nordrhein-Westfalen met zijn bbp van 529 miljard Euro en 18 miljoen inwoners (cijfers 2007). Bijna 15% van de Nederlandse export gaat naar België, waarvan 75% naar Vlaanderen. Wanneer de rijksoverheid inzet op nastreven van het nationale belang in internationaal perspectief, is het zaak dat daarbij de juiste internationale gesprekspartners voor de rijksoverheid gezocht worden. Vanwege de sterke verwevenheid zijn dat in elk geval de deelstaatregering van Nordrhein-Westfalen en de regering van het Vlaams gewest. Beiden worden nu nog vaak vanuit het Nederlandse provinciale niveau benaderd.

3.2 Bouw aan een gelijk Europees speelveld

Zoals hierboven aangegeven is een internationale oriëntatie van Nederland wezenlijk voor het zeker stellen van nationale belangen. Economische ontwikkeling, de ontwikkeling van klimaatbeleid, het optimaal functioneren van transportnetwerken, het zijn allemaal belangen die zich niet beperken tot de landsgrenzen. Nederlandse ontwikkelingen worden sterk bepaald door de internationale dynamiek en Europese randvoorwaarden. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld altijd belang gehad bij strenge Europese normen ten aanzien van maritieme activiteiten. Daardoor heeft het zich een plek in de voorhoede van de internationale maritieme industrie en marien onderzoek kunnen verwerven (RVW e.a., 2007). Ook het functioneren van de Nederlandse mainports is sterk afhankelijk van het Europese speelveld. In het advies Gateway Holland (RVW, 2010-1) onderbouwt de Raad het belang van Europa voor de ontwikkeling van de Nederlandse havens. In Europees verband is coördinatie noodzakelijk zodat investeringen in havenfaciliteiten en achterlandverbindingen van verschillende Europese nationale en lokale overheden doelmatig en effectief zijn.

Omdat het Europese speelveld zo belangrijk is voor het borgen van nationale belangen en het bereiken van nationale doelen, is het van wezenlijk belang dat de EU een gelijk speelveld biedt. Voorkomen moet worden dat in het geval van zeehavens door subsidiëring structurele overcapaciteit en onrendabele overheidsinvesteringen ontstaan. De implementatie en gelijkwaardige handhaving van o.a. Europese milieuregels moeten bovendien benut worden om te zorgen voor gelijke concurrentiekansen en kennisontwikkeling te ondersteunen. Tegelijkertijd moeten binnen de EU internationale afspraken worden gemaakt over gelijke regels voor publieke financiering van haveninfrastructuur en gelijkwaardige handhaving van Europese regelgeving. De Raad ziet voor de rijksoverheid een actieve rol weggelegd voor het bereiken van een gelijk speelveld binnen de EU.

3.3 Benut de kansen die Europa biedt

Zoals aangegeven vinden internationaal en binnen de EU vele ontwikkelingen plaats die van direct belang zijn voor de nationale belangen en de overheidsaansturing die daarbij past. Nederland kan bi- of multilateraal beleid ontwikkelen voor de optimalisering van systemen en daaraan gerelateerd klimaatbeleid (RVW e.a., 2008). Ook om de werking van netwerken te optimaliseren is coördinatie met buurlanden en binnen de EU nodig. Door middel van internationale samenwerking, waarbij ieder land inzet op zijn sterktes en comparatieve voordelen, kan de nationale economische structuur versterkt worden. De marktpelers zullen coördinatie en samenwerking veelal zelf organiseren, maar waar nodig kan de rijksoverheid een rol spelen bij het aanjagen van deze internationale coördinatie.

Het feit dat de Nederlandse mainports binnen internationale systemen functioneren geeft bijvoorbeeld aanleiding tot internationale coördinatie (RVW, 2006; RVW, 2010-1). De positie en de rol van de Nederlandse havens moet worden gezien in het perspectief van het internationale havennetwerk tussen Hamburg en Le Havre.

Uit: Gateway Holland (RVW, 2010-1)

Een meer bindende, grensoverschrijdende en transnationale aanpak is gewenst, zeker vanuit Nederlands belang in de Noordwestelijke regio van Europa. De Raad beveelt aan dat Nederland het initiatief neemt om de regionale Europese samenwerking in de Hamburg-Le Havre range beter vorm te geven en te versterken. Dit kan geschieden door de mogelijkheden te verkennen om te komen tot een effectieve vorm van grensoverschrijdende Noordwest-Europese regionale samenwerking met behulp van het nieuwe instrumentarium van de 'Europese Groeperingen voor Territoriale Samenwerking' (EGTS).

Voor mainport Schiphol heeft de Raad geadviseerd over eventuele uitplaatsing van niet-hubgebonden luchtverkeer. Voor het zoeken naar dit type oplossingen dient binnen het luchthavensysteem ook naar de samenhang met luchthavens in buurlanden gekeken te worden (RVW, 2008-2). Ook bij het ontwikkelen van duurzaam verkeer en vervoer is sprake van een sterk internationaal georiënteerde sector. Omdat de EU een groot mondiaal handelsblok vormt is zij in de positie om het voortouw te nemen bij deze ontwikkeling. Nederland is binnen de EU een belangrijke speler op transportgebied en kan daarom op geloofwaardige en overtuigende manier een intensivering van het klimaatbeleid voor de transportsector voorstellen. De EU kan daarbij een platform vormen om dat beleid internationaal neer te zetten (RVW e.a., 2008).

3.4 De EU stelt kaders

Bij *multi-level governance* vraagstukken (zie hoofdstuk 2) vormt de EU een eigen schaalniveau. Eenduidige stellingname op Europees niveau, zoals met de introductie van een geïntegreerd maritiem beleid (RVW e.a., 2007) of een beleid voor klimaatadaptatie, levert doorzettingsmacht op bij de totstandkoming en ratificatie van internationale verdragen in bijvoorbeeld IMO³- of ICAO-verband⁴. Daarnaast ziet de Raad een belangrijke rol weggelegd voor de EU bij het stellen van kaders waarbinnen de nationale belangen een plaats krijgen. De kaderstellende rol van de EU bestaat uit de volgende onderdelen (RVW e.a., 2007):

³ International Maritime Organization

⁴ International Civil Aviation Organization

- formuleren van strategisch kaders waarin de grondgedachten over een duurzame werking van systemen en netwerken zijn uitgewerkt;
- vaststellen van richtlijnen die gebaseerd zijn op de strategische kaders en die voldoende ruimte bieden om op landenniveau om te gaan met nationale belangen en veranderende inzichten en omstandigheden;
- ontwikkelen van sturingsinstrumenten die door nationale overheden benut kunnen worden een effectieve en doelmatige overheidssturing.

De Raad is van mening dat de Nederlandse rijksoverheid zich bewust dient te zijn van de invloed van EU-kaders op nationale besluitvorming. Daarbij dient oog te zijn voor de kansen die een proactieve inzet in de EU biedt voor de verwezenlijking van nationale doelen.

3.5 Nederland 'maakt' de EU

De Raad benadrukt dat 'de EU' niet iets is dat van bovenaf regels oplegt aan Nederland. Nederland bepaalt mede de kaders die de EU stelt. Het is aan de rijksoverheid om, vanuit de expliciet benoemde nationale belangen, een actieve rol te vervullen in de Europese beleidsontwikkeling.

Nederland is bijvoorbeeld met zijn belangrijke luchthaven, één van de grootste zeehavens en zijn grote aandeel in het wegtransport, een belangrijke Europese speler op logistiek gebied. Nederland heeft een gedegen kennis van de sector. Nu is de logistieke sector vooralsnog onderbelicht in het Europees klimaatbeleid. Als transportnatie is Nederland in de positie om een aanjaagfunctie op zich te nemen op het gebied van strategie- en beleidsontwikkeling voor de logistieke sector (RVW e.a., 2008). Ook bij de Europese beleidsontwikkeling op het gebied van maritiem en marien beleid, op het gebied van CO₂ (ETS) ziet de Raad een aanjagersrol voor de Nederlandse rijksoverheid (RVW e.a., 2007).

3.6 Anticipeer op Europees beleid

Europese regelgeving heeft grote betekenis voor de speelruimte die de rijksoverheid zelf heeft. Nationale wet- en regelgeving worden sterk beïnvloed door de Europese beleidsontwikkeling. Denk aan richtlijnen op het gebied van de interne markt of gerelateerd aan de leefomgeving. Zo is de concessiesystematiek waarmee de publieke dienstverlening in het openbaar vervoer is neergelegd bij openbaarvervoerbedrijven afgebakend door Europese regels. De Europese regelgeving laat bijvoorbeeld een concessieperiode langer dan tien jaar niet toe, terwijl een langere periode volgens de Raad juist het ondernemerschap bij de

uitvoerder kan vergroten. Aanbieders van openbaar vervoer moeten namelijk het vooruitzicht hebben dat ze investeringen in een concessie terug kunnen verdienen (RVW, 2009-2). Een vergelijkbare beperking tekent zich af rond de consequenties van aanwijzing van Natura 2000 gebieden. Als gevolg van de klimaatverandering zal ook de natuur veranderen. Het streven naar behoud van natuurtypen zoals die nu zijn zal dan niet reëel meer zijn en tot te grote starheid leiden. Volgens de Raad loopt Nederland daarmee dezelfde risico's als met fijnstof, waarbij in de nationale uitwerking van de Europese richtlijn gekozen is voor onnodig gedetailleerde verplichtingen, die tot onwerkbaar situaties hebben geleid (RVW, 2009-4).

De Raad adviseert om bij de totstandkoming van Europees recht en beleid al in een vroeg stadium veel bewuster te kijken naar de te verwachten gevolgen voor Nederlandse nationale belangen. Bovendien zullen bij de implementatie van Europese richtlijnen een grotere flexibiliteit en een groter adaptief vermogen aan veranderende inzichten en omstandigheden in acht genomen moeten worden (zie hoofdstuk 6). Dat betekent dat de rijksoverheid bij de implementatie in wetgeving de beschikbare speelruimte in de EU regelgeving optimaal dient te benutten en dient te voorkomen dat de borging van (integrale) nationale belangen wordt doorkruist. Daarnaast zal de rijksoverheid zijn invloed moeten aanwenden om te waarborgen dat de voortgaande Europese beleidsontwikkeling voldoende flexibel en adaptief is om in te spelen op veranderende inzichten, omstandigheden en nationale belangen.

A word cloud consisting of various terms in shades of green and blue. The most prominent words are 'nationale' (large green), 'inzicht' (large blue), and 'netwerken' (large green). Other visible words include 'verkeer', 'vervoer', 'publieke', 'belangen', 'burgers', and 'beleid'.



4 Geef 'de burger' een prominentere positie bij overheidsaansturing

De Raad voor Verkeer en Waterstaat is van mening dat de positie van de burger bij overheidsaansturing meer aandacht zou moeten krijgen. Dat kan met een benadering vanuit drie perspectieven: de burger als 'gebruiker' van publieke diensten, als 'inspiratiebron' voor overheidsbeleid en als 'medebestuurder'. De burger als gebruiker of consument krijgt steeds meer aandacht bij de publieke dienstverlening. In het verlengde daarvan is meer aandacht nodig voor sociaal-culturele ontwikkelingen in de maatschappij en voor beweegredenen van mensen. Bovendien dient nader verkend te worden op welke wijze groepen mensen sterker betrokken kunnen worden bij bestuur en beheer in het beleidsveld van Verkeer en Waterstaat.

Hoofdpunten zijn:

- gebruikersbelangen zijn het best gediend met ondernemerschap bij publieke dienstverleners. Aanbieders van publieke diensten als wegen en openbaar vervoer dienen daarom geprikkeld te worden om die diensten (nog) beter af te stemmen op de wensen en behoeften van de reizigers;
- voor het borgen van de kwaliteit van geïntegreerde gebiedsontwikkelingen is draagvlak onmisbaar. Betrek daarom de burger vanaf de beginfase bij de besluitvorming;
- verken hoe lokale gemeenschappen sterker betrokken kunnen worden bij mobiliteitsmanagement en het beheer van de openbare ruimte.

4.1 De burger als gebruiker en consument

De Raad is van mening dat binnen het domein van Verkeer en Waterstaat de aanbieders van publieke diensten zich dienen te richten op de gebruiker van de netwerken. Bij transportinfrastructuur zijn de gebruikers meestal eenvoudig aan te wijzen: de reizigers en de transporteurs. De mens is in staat om zelf zijn keuzes te maken bij het gebruik van netwerken, mits er voldoende flexibiliteit is in het aanbod en mits hij voldoende is geïnformeerd. De Raad is van mening dat gebruikersbelangen het best gediend zijn met ondernemerschap bij de beheerders en exploitanten van netwerken. Of het nu om private of publieke uitvoerders gaat, zij verkeren in de positie om gebruikersbelangen te (her-)kennen en daar op in te spelen.

Rijkswaterstaat heeft de laatste jaren een lijn ingezet waarin de gebruiker van de geleverde publieke diensten steeds meer centraal is komen te staan. De Raad juicht deze ontwikkeling toe. Tegelijkertijd constateert de Raad dat er nog een wereld te winnen is bij de interactie met de gebruiker. Bij het wegverkeer is bijvoorbeeld te zien dat de informatievoorziening aan de verkeersdeelnemers nog ver achterloopt bij de technologische mogelijkheden (RVW, 2007). Overigens zou de verkeersdeelnemer, behalve actuele informatie te benutten, ook een bijdrage kunnen leveren door zelf informatie aan te bieden. In het openbaar vervoer blijft de ontwikkeling van een innovatief aanbod, dat inspeelt op de gebruikersvraag, achter.

Uit: Ondernemend openbaar vervoer voor meer reizigers (RVW, 2009-2)

In de huidige praktijk van concessies zien de aanbieders van openbaar vervoer vooral de overheden, en niet de reizigers, als hun klant. In veel gevallen leidt dat tot afspraken tussen aanbieders van openbaar vervoer en overheden die onvoldoende op de behoeften van reizigers aansluiten. Er is bij overheden sprake van een tendens om steeds gedetailleerder de dienstverlening in het openbaar vervoer vast te leggen. Dat geeft weliswaar duidelijkheid aan zowel overheden als aanbieders van openbaar vervoer, maar er zijn verder nauwelijks mogelijkheden om flexibel in te spelen op de vraag van reizigers.

In dat geval verwordt het idee van marktwerking die tot klantgericht openbaar vervoer moet leiden, tot een vorm van markt bureaucratie: gedetailleerde afspraken tussen overheid en aanbieder van openbaar vervoer over de dienstverlening, waarbij het belang van de reizigers op de achtergrond raakt. Deze situatie prikkelt aanbieders onvoldoende om het openbaar vervoer te verbeteren en in te spelen op wensen en behoeften van reizigers, waardoor marktkansen onvoldoende worden benut. Dát is het probleem dat moet worden opgelost.

Uit: De Randstad altijd bereikbaar (RVW, 2009-1)

De onvoorspelbaarheid van (deze) files heeft grote consequenties voor de systeembetrouwbaarheid en stabiliteit van het verkeers- en vervoerssysteem, zeker vanuit de optiek van de reiziger en vervoerder. Deze redeneren niet in termen van knelpunten, maar van bereikbaarheid 'van deur tot deur'. Gebruikers stellen zich in op 'bekende knelpunten' en voorspelbare files in het wegverkeer. Onvoorspelbare files, veroorzaakt door verstoringen, worden als nog problematischer ervaren dan reguliere files.

Uit: Van wegbeheer naar netwerkbeheer (RVW, 2007)

Van oudsher gaat daarbij veel aandacht uit naar de ook wettelijk vastgelegde taak 'beheer en onderhoud van wegen'. Het relatief jonge beleidsveld verkeersmanagement bevindt zich nog volop in ontwikkeling, maar krijgt niet de aandacht en de middelen die het verdient. Wegbeheerders zijn in dit aanbodgestuurde systeem eerder op hun bestuurders, begrotingen, procedures en collega-wegbeheerders georiënteerd dan op de weggebruikers. Wel ontwikkelen wegbeheerders de laatste jaren met redelijk succes nieuwe initiatieven om overlast voor de weggebruikers (bijvoorbeeld bij groot onderhoud) te beperken.

De organisatorische obstakels zijn het gevolg van de bestuurlijke focus op het eigen netwerk en de financieringswijze van wegbeheer. Met name het ontbreken van een rechtstreekse financiële relatie tussen het beschikbaar stellen, onderhouden en managen van het wegennetwerk enerzijds en het gebruik ervan anderzijds leidt bij de wegbeheerders tot budgetgestuurd gedrag. Hierdoor is er onvoldoende aandacht voor de gewenste output, worden er onvoldoende middelen gereserveerd voor verkeersmanagement als steeds belangrijker wordende taak en is er onvoldoende transparantie over geleverde prestaties.

Uit: Wie ik ben en waar ik ga (RVW 2010-3)

De demografische ontwikkelingen en veranderingen in leefstijlen overziende concludeert de Raad dat de groeiende behoefte aan zelfsturing een centraal staande ontwikkeling in het mobiliteitsgedrag is. Dit is een logisch gevolg van de in dit advies genoemde oriëntaties van de verschillende sociale milieus. Zelfsturing betekent verantwoordelijkheid nemen. Daarvoor is nodig dat mensen weten wat van hen verwacht wordt, er voldoende mogelijkheden en kaders zijn waarbinnen aan zelfsturing invulling kan worden gegeven, mensen feedback krijgen over hun gedrag oftewel inzicht in de gevolgen van hun keuzes. Overheden en openbaarvervoerbedrijven moeten deze trend met hun beleid ondersteunen, willen ze de aansluiting bij de opkomende generaties behouden en versterken.

Om het perspectief van de mens als gebruiker en consument verder te versterken, verdient de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, aanbieders van publieke diensten en de reizigers aandacht. Aanbieders van publieke diensten als wegen en openbaar vervoer dienen geprikkeld te worden om die diensten

beter af te stemmen op de wensen en behoeften van de gebruikers. Dat kan bijvoorbeeld door de beschikbare overheidsmiddelen te koppelen aan de prestaties die de aanbieders leveren voor die gebruiker, binnen het kader dat de overheid heeft gesteld. Een voorbeeld is te zien bij het regionale waterbeheer, dat wordt gefinancierd door middel van heffingen. Daarmee is er een directe relatie tussen de geleverde prestatie en het beschikbare budget. Ook bij netwerken als energie en telecommunicatie is deze relatie zichtbaar. Wegbeheerders en openbaarvervoer-aanbieders daarentegen opereren op basis van budgetten, die onder invloed staan van wisselende politiek-bestuurlijke krachten. De betaling is niet of nauwelijks gerelateerd aan de geleverde prestatie ten opzichte van de reizigers.

Uit: Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers (RVW, 2009-2)

De oriëntatie op de reiziger komt met name tot uiting als alle financiële transacties in de exploitatie, dus ook de subsidies van de overheid, via de reiziger zouden verlopen. Een praktische uitwerking hiervoor is subsidiegelden aan de openbaar vervoer aanbieder te verstrekken op basis van daadwerkelijk geleverde en geregistreerde dienstverlening aan individuele reizigers die voor subsidie in aanmerking komen. Dit leidt effectief tot dezelfde prikkel bij de openbaarvervoeraanbieder als bij rechtstreekse subsidiëring van de reiziger.

Uit: Van wegbeheer naar netwerkbeheer (RVW, 2007)

De beschikbare budgetten worden overwegend gebruikt voor de primaire taak van de wegbeheerders: het in goede staat houden van de wegen. (...) verkeersmanagement (wordt) echter steeds belangrijker om doorstroming op het netwerk op een aanvaardbaar peil te houden. Hiervoor zijn geen separate budgetten beschikbaar, waardoor de noodzakelijke investeringen om verkeersmanagement op een hoger peil te brengen binnen de verkeersbegroting concurreren met de noodzaak om de weg zelf goed te blijven onderhouden. Dit leidt tot allocatieproblemen met als uitkomst dat er onvoldoende middelen beschikbaar komen voor de steeds noodzakelijker intensivering en professionalisering van verkeersmanagement als instrument ter bevordering van doorstroming. Hetzelfde geldt voor de noodzakelijke investeringen in het robuuster maken van het netwerk als geheel. Eigenlijk geldt dit ook voor het gehele wegbeheer (inclusief de aanleg van (weg)-infrastructuur). Mede als gevolg van het vooralsnog ontbreken van een directe koppeling tussen opbrengsten en prestaties, is er geen prikkel om de prestaties systematisch te meten als basis voor zowel de eigen bedrijfsvoering als voor het afleggen van verantwoording aan de weggebruikers.

4.2 De burger als inspiratiebron voor overheidsbeleid

Om nationale en andere publieke belangen zeker te stellen is het nodig dat beleids-makers en uitvoerende partijen inspelen op ontwikkelingen in gedrag en motieven van gebruikers. Demografische ontwikkelingen als vergrijzing en krimp, en ontwikkelingen in sociale patronen en leefstijlen maken dat de mobiliteitsbehoeften naar aard en omvang zullen veranderen. Ontwikkelingen in ICT en sociale media maken niet alleen meer mogelijk op het gebied van informatievoorziening, maar leiden ook tot sociaal-culturele veranderingen en daarmee samenhangende veranderingen in mobiliteitsbehoeften en –patronen. De gebruiker is daarmee ook medevormgever van mobiliteit. Dat betekent overigens niet dat ontwikkelingen vanzelfsprekend voor lief genomen dienen te worden. Wel heeft de rijksoverheid als opgave om het gedrag en ontwikkelingen precies in beeld te brengen en te analyseren in relatie tot nationale belangen. De inzet van beleidsinstrumenten en investeringen in ruimtelijke ontwikkelingen dienen vervolgens afgestemd te worden op dit mens-perspectief.

In de huidige samenleving zijn namelijk verschillende sociaal-culturele ontwikkelingen waarneembaar, die vragen om continue heroverweging van de te voeren strategie. Enkele belangrijke 'drivers' voor overheidsbeleid zijn:

- het belang van waardepatronen:
waardepatronen van mensen veranderen tussen generaties en leiden tot steeds andere opgaven in het sociale, politieke, culturele en economische domein (Inglehart, 1997 en 2000). Ook verschillen waardepatronen tussen bevolkingsgroepen met uiteenlopende culturele achtergronden. De veranderende bevolkingssamenstelling, in leeftijdsopbouw en culturele achtergrond, leidt tot een groeiende differentiatie in mobiliteitspatronen, maar ook in woonwensen van burgers (VROM-raad, 2009);
- demografische ontwikkelingen:
in de komende decennia wordt Nederland geconfronteerd met een bevolkingsafname, vergrijzing en ontgroening, die nu al in bepaalde regio's gaande is. Deze demografische ontwikkelingen en de regionale differentiatie daarin vereisen een omslag in het denken over ruimtelijke ontwikkelingen en mobiliteit (RVW, 2010-2);
- samenhang in individuele keuzemogelijkheden:
beleidskeuzen in het ene domein kunnen direct de individuele keuzemogelijkheden van mensen raken in andere domeinen. Zo beïnvloedt het ontwerp van een stedelijk gebied de keuzemogelijkheden voor mobiliteit van mensen.

Uit: Wie ik ben en waar ik ga (RVW, 2010-2)

Mobiliteitspatronen zijn niet onveranderbaar. Door zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen, beweegredenen en belevingswaarden van de mobiele mens en de juiste prikkels op het juiste moment te geven kunnen mensen worden bewogen om hun mobiliteitspatronen aan te passen.

Op de lange termijn (na 2040) zal de groei ook in deze regio's omslaan naar een krimp van de bevolking met als gevolg een daling van de congestie op het wegennet. De Raad beveelt aan om deze ontwikkelingen op de voet te volgen om mogelijke overinvesteringen in infrastructuur in de toekomst te voorkomen.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat het gebruikersperspectief in de beleidsvelden van Verkeer en Waterstaat steeds meer aandacht krijgt. De aandacht voor consequenties van sociaal-culturele ontwikkelingen voor het overheidsbeleid is daarentegen minder groot. Van oudsher hebben zaken als doelmatigheid, kosteneffectiviteit en technische ontwerpvoorwaarden een centrale plek in de beleidsontwikkeling op het terrein van Verkeer en Waterstaat. Overigens is dit beleidsterrein daarin niet uniek. Zo constateerde de VROM-raad ten aanzien van de stedelijke vernieuwing dat *“een beleid waarin het fysieke niet leidend maar volgend is of een beleid waarin de inzet van het fysieke programma voortvloeit uit een sociale agenda, moeilijk te vinden zijn”* (VROM-raad, 2006). De Raad voor Verkeer en Waterstaat is van mening dat het van groot belang is om inzicht te krijgen in maatschappelijke ontwikkelingen en beweegredenen van burgers en de consequenties daarvan voor de te maken beleidskeuzen.

4.3 De burger als medebestuurder

Behalve gebruiker en inspirator van beleid is de burger een speler in het bestuur, doordat hij daar al dan niet legitimiteit aan verleent. Burgers spelen vanuit hun belang als bewoner of gebruiker van een gebied een rol in formele procedures bij besluitvormingsprocessen (zoals inspraak, bezwaar en beroep). Zij kunnen bovendien een actieve rol spelen bij de uitwerking van doelen. Bij gebiedsontwikkeling en infrastructurele ingrepen in de leefomgeving vindt dit steeds meer plaats door middel van (informele) participatieve processen.

Uit: Beter is sneller (RVW, 2009-3)

Een omgevingsmanager zorgt ervoor dat Rijkswaterstaat toegankelijker en beter aanspreekbaar wordt voor de externe omgeving (het zogenoemde menselijk gezicht). Door binnen het regieteam invulling te geven aan deze rol kan de transparantie en openheid van het proces naar de burgers worden gecommuniceerd, wat uiteindelijk zorgt voor een groter draagvlak.

Het perspectief van de burger als medebestuurder dient nog verder versterkt te worden. Om de kwaliteit van gebiedsontwikkelingen zeker te stellen zijn draagvlak en legitimiteit namelijk onmisbaar. Door belanghebbenden nadrukkelijker de verantwoordelijkheid te geven voor ontwikkeling en beheer van hun leefomgeving, wordt het collectieve verantwoordelijkheidsgevoel versterkt. Dat betekent dat mensen vroegtijdig betrokken dienen te worden bij de besluitvorming en dat gezocht moet worden naar mogelijkheden van maatschappelijke participatie in het beheer. De betrokkenheid kan op verschillende manieren gestalte krijgen, afhankelijk van de intensiteit en wijze van betrokkenheid en van het tijdstip in het proces waarop mensen betrokken worden. De zogenaamde participatieladder (Pröpper, 1999) geeft de volgende niveaus van participatie van mensen, in toenemende mate van intensiteit: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, (mee-)beslissen en zelfbeheer.

Uit: Wie ik ben en waar ik ga (RVW, 2010-2)

Om burgerbetrokkenheid en -tevredenheid te vergroten adviseert de Raad om:

- de burgers intensief bij de discussie over mobiliteit te betrekken. Dat sluit ook goed aan op behoefte aan dialoog en meedenken over oplossingen van met name de nieuwe generatie. Goed voorbeeld is co-creatie in het openbaar vervoer;
- (overheids)discussies via internet beter toegankelijk te maken en beter onder de aandacht te brengen. Openheid en communicatie zijn sleutelwoorden. Het ontwikkelen van standaarden en het inrichten van een centrale portal kan daarbij helpen;
- met behulp van eParticipatie de betrokkenheid van de burgers te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn: burgerinitiatieven via internet, een 'webantenne' voor beleidsmakers, beter gebruik maken van bestaande programma's als GoogleMaps, Wikipedia, Hyves en Twitter.

Een verregaande vorm van medebestuur door burgers is zelfbeheer. De Raad is van mening dat in relatie tot mobiliteitsvraagstukken nader verkend zou dienen te worden in hoeverre en op welke wijze wijken of andere lokale gemeenschappen betrokken kunnen worden bij het optimaliseren van mobiliteitsmanagement.

'*Stewardships*' waarin maatschappelijke partijen en private ondernemers samenwerken, bieden mogelijk innovatieve bijdragen aan het leveren van publieke diensten, zoals lokaal mobiliteitsmanagement. Voorbeelden van dergelijke *stewardships* bestaan al in de vorm van gebiedscoöperaties als de Vereniging Noardlike Fryske Wâlden (NFW, 2010) of Omgevingscoöperatie Haarzuilens, waarin uiteenlopende partners verschillende belangen in een gebied op elkaar afstemmen. Ook voor het duurzaam beheer van rivierengebieden wordt de haalbaarheid van *stewardships*, waarin publieke en private partijen samenwerken aan belangen als waterveiligheid, natuurbeheer en regionaal-economische ontwikkeling, onderzocht (InnovatieNetwerk, 2009).

Voorbeeld *stewardship*

De Vereniging NFW (Noardlike Fryske Wâlden) is een koepelorganisatie van zes verenigingen voor natuur- en landschapsbeheer. De Vereniging richt zich op een gebied met hoge landschappelijke waarden dat vijf aaneengesloten gemeentes in Noordoost Fryslân beslaat en zich in toenemende mate kenmerkt als weidevogelbeheergebied en ganzenfoerageergebied. De Vereniging NFW vertegenwoordigt zo'n 850 boeren met 40.000 ha grond en een groeiend aantal burgerleden. De Vereniging NFW streeft naar:

- versterken van de regionale economie;
- beschermen en verder ontwikkelen van het cultuurhistorische landschap en de daarin besloten natuurwaarden;
- daadwerkelijk verbeteren van de milieukwaliteiten van het gebied;
- ontwikkelen van een robuuste landbouw die zoveel mogelijk vervlochten is met de regionale economie en die herkenbare bijdragen levert aan landschap, natuur en milieu.

ontwikkeling
burgers
vervoer
publiek
netwerken
nationale
inzicht
beleid



verkeer ontwikkeling
vervoer publieke inzicht
nationale belangen beleid
burgers

5 Stem financiering van infrastructuur beter af op verwezenlijken van nationale belangen

De rijksoverheid speelt een belangrijke rol bij de financiering van infrastructuur en de ruimtelijke inpassing daarvan. De manier waarop overheidsinterventies in het domein van Verkeer en Waterstaat worden gefinancierd bepaalt in hoge mate de effectiviteit van het samenspel tussen verschillende overheden onderling en tussen overheid en overige (markt-)partijen. De financiering van infrastructuur en hun ruimtelijke inpassing kan op onderdelen zo worden ingericht, dat deze de mate van doelbereiking van nationale hoofddoelen vergroot.

Hoofdpunten daarbij zijn:

- voeg sectorale budgetten samen voor een geïntegreerde ruimtelijke investeringsagenda voor de verwezenlijking van nationale belangen;
- voer een baten-lastenstelsel in zodat een meer directe koppeling ontstaat tussen uitgaven en maatschappelijke opbrengsten, en daarmee een meer direct inzicht in de effectiviteit van de inzet van overheidsmiddelen;
- de grote hoeveelheid publieke middelen gemoeid met infrastructuur kan alleen doelmatig worden ingezet als optimale benutting met kracht wordt gestimuleerd. Beprijzen van het wegverkeer is daartoe een onmisbaar instrument.

5.1 Koppel budgetten los van sectorale deelbelangen

De huidige wijze van financiering leidt tot een onevenwichtigheid tussen belangen in het domein van Verkeer en Waterstaat, dat wil zeggen infrastructuur-gerelateerde belangen, en belangen die gerelateerd zijn aan de ruimtelijke kwaliteit. Het Rijk brengt in projecten vaak meer geld in dan de regio. Voor het realiseren van infrastructuur is bovendien meestal meer budget beschikbaar dan voor het realiseren van milieu- en omgevingskwaliteit. Er bestaat daardoor een spanning tussen deelbelangen op nationaal niveau en tussen Rijk en regio, terwijl de gemeenschappelijke nationale belangen onvoldoende tot hun recht komen. Een budget dat vrij is van het stempel van sectoren binnen de ministeries lijkt daarom een cruciale voorwaarde om tot een gebalanceerd ontwerp te komen. In de praktijk geldt namelijk nog te vaak dat wie betaalt uiteindelijk ook degene is die bepaalt. Om tot een evenwichtige situatie te komen moeten daarom alternatieve financieringsvormen worden overwogen door de betrokken

ministeries, waarmee de gemeenschappelijke doelstellingen nagestreefd worden binnen de financiële randvoorwaarden. Een oplossingsrichting daarvoor zou een ruimtelijke investeringsagenda kunnen zijn, vergelijkbaar met het MIRT, waarin de sectorale ruimtelijke agenda's op nationaal niveau zijn geïntegreerd, met een gezamenlijke tijdshorizon. De regie over de uitvoering zou dan komen te liggen in de regio. Deze ontschotting van sectorale agenda's en budgetten maakt ook bijsturen van langjarige programmeringen bij onvoorziene ontwikkelingen gemakkelijker. Daarvoor dient wel de mogelijkheid tot heroverweging binnen het MIRT te worden verruimd.

Uit: Beter is sneller (RVW, 2009-3)

Bij het project rond de A2 passage Maastricht is de keuze voor één integrale oplossing van tevoren vastgelegd middels een bestuursovereenkomst tussen zowel het Rijk, de gemeenten Maastricht en Meerssen als de provincie Limburg. Op basis van een indicatieve berekening van Rijkswaterstaat is daarnaast het bijbehorende budget vastgesteld in de overeenkomst, en is een verdeelsleutel tussen de partijen afgesproken.

In Sneek (A7) is een andere manier gekozen om de financiële middelen te laten toekomen aan de gebiedsontwikkeling. Rijkswaterstaat heeft met het budget ook de volledige verantwoordelijkheden en risico's overgedragen aan de provincie en daarmee als het ware het project 'afgekocht'. Het grote voordeel is dat op deze manier de financiële middelen toekomen aan het integrale plan in plaats van aan de sectorale projecten.

5.2 Overgang van kas- naar kapitaalstelsel maakt lange termijninvesteringen meer doelgericht

De budgettering en verantwoording van investeringen bij de rijksoverheid vindt plaats via een verplichtingen-kasstelsel. Daarbij worden investeringen in infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit niet afgeschreven over de gebruikperiode, maar drukken volledig op de begroting van het jaar waarin de uitgaven worden gedaan. De maatschappelijke baten strekken zich echter uit over vele tientallen jaren. Bij een baten-lastenstelsel is het mogelijk om op basis van de kosten en opbrengsten, de kostprijs per product te berekenen en jaarlijks door te berekenen. Deze meer directe koppeling tussen uitgaven en maatschappelijke opbrengsten geeft een meer direct inzicht in de effectiviteit van de inzet van overheidsmiddelen. Omgekeerd geldt dat de huidige begrotingssystematiek het zicht op

de maatschappelijke gevolgen van bezuinigingen vertroebelt (RVW e.a., 2010). Begrotingsuitgaven kunnen bij de huidige wijze van begroten snel fors worden verlaagd door investeringen uit te stellen of niet te doen, bijvoorbeeld door gelden uit het Infrastructuurfonds te gebruiken. De (negatieve) maatschappelijke effecten zullen zich vervolgens echter gedurende een lange reeks van jaren voordoen. In de te maken keuzes dient hiermee terdege rekening gehouden te worden. Juist in het fysieke domein is waakzaamheid voor de consequenties van een verplichtingen-kasstelsel geboden, omdat hierin vaak sprake is van investeringsuitgaven.

Voor infrastructuur zou een overgang naar een baten-lastenstelsel kunnen betekenen dat de uitvoerders voor een overeengekomen periode een gebruiksvergoeding ontvangen op basis van geleverde prestaties. Binnen die periode worden op die manier nationale belangen en hoofddoelen voor langere termijn zeker gesteld. De overheid, en afhankelijk van de wijze van doorberekening ook de gebruikers, betalen in een dergelijke situatie voor het gebruik van de infrastructuur gedurende de hele levensduur. In de huidige situatie betaalt de belastingbetaler van nu voor het gebruik van de toekomst.

5.3 Doelmatige besteding van overheidsmiddelen vereist beprijzing van wegverkeer

Uit talloze onderzoeken en ervaringen in het buitenland blijkt dat betalen naar gebruik van infrastructuurvoorzieningen leidt tot optimalere benutting van die voorzieningen. Dat betekent dat met minder investeringen, en met minder beslag op schaarse ruimte rond de grote steden, een zelfde mate van bereikbaarheid gerealiseerd kan worden wanneer beprijzing van het wegverkeer wordt ingevoerd. Verschillende denkbare varianten van prijsbeleid kunnen sterk verschillen in de uitvoeringskosten en draagvlak, maar ook in de effecten op het gebruik van infrastructuur en daarmee in de mate waarin bespaard kan worden op aanleg en exploitatie. De Raad is voorstander van een stapsgewijze invoering van beprijzing van wegverkeer, waarbij technische uitvoerbaarheid als criterium zwaar weegt. In een later stadium kan verdere optimalisatie naar de beoogde beleidsdoelen plaatsvinden.

Uit: Maak ruimte voor vernieuwing (RVW e.a., 2010)

De mobiliteitsdoelen van het kabinet kunnen alleen gehaald worden met de inzet van minder middelen als betalen naar gebruik wordt ingevoerd. In de Nota Mobiliteit (PKB-1) waarin deze doelen zijn vastgelegd werd becijferd dat de voorgestelde vorm van beprijzing een besparing op de investeringen in infrastructuur oplevert van 3 tot 7 miljard euro⁵. Als wordt afgezien van beprijzing zou dit bedrag als extra investeringsruimte gevonden moeten worden in het Infrastructuurfonds (het fonds voor de structurele financiering van infrastructurele voorzieningen, jaarlijkse uitgave 8,5 miljard euro), dat nu reeds onder druk staat.

Naar het oordeel van de raden is het bij de introductie van prijsbeleid het beste te kiezen voor een groeimodel en te waken voor een technisch moeilijk uitvoerbaar 'grand design'. De raden bevelen aan, als eerste stap in zo'n groeimodel, gebruik te maken van bestaande, beproefde technologische systemen (...) (om zodoende te komen tot een) systeemwijziging: van het belasten van bezit naar het belasten van gebruik. De raden verwachten dat een dergelijke wijziging zal leiden tot gedragsverandering. (...). Door de opbrengst van beprijzing van het autogebruik exclusief voor verbetering van de mobiliteit aan te wenden worden de gebruikskosten van infrastructuur inzichtelijk. Dat zal het maatschappelijk draagvlak positief beïnvloeden.

⁵ Op grond van de nadere concretisering van de doelen in de Mobiliteitsaanpak (2008) enerzijds en de tot voor kort voorgestelde invulling van beprijzing in het wetsvoorstel 'Anders betalen voor mobiliteit' anderzijds zou een nieuwe schatting van deze bedragen gemaakt kunnen worden. Deze is echter nog niet beschikbaar, zie ook de beantwoording van Kamervragen in TK 32 123 A, nr. 9.

A word cloud featuring the following terms in various sizes and orientations: 'ontwikkeling' (top right, large), 'nationale' (bottom left, large), 'publieke' (center, large), 'inzicht' (top right, large), 'beleid' (bottom right, large), 'burgers' (bottom center, large), 'vervoer' (top left, medium), and 'belangen' (center, medium).

verkeer ontwikkeling burgers vervoer publiek netwerken nationale inzicht beleid



6 Ontwikkel beleid dat zich aan kan passen aan veranderende omstandigheden

Nationale belangen en hoofddoelen staan niet op zichzelf. Ze zijn omgeven door dynamiek en onzekerheid. Gebleken is dat overheidsbeleid en -bestuur niet goed met deze dynamiek en onzekerheid kunnen omgaan. Om de gestelde doelen te kunnen bereiken is het zaak om inzicht te krijgen in de maatschappelijke, fysieke en bestuurlijke kwetsbaarheden en *drivers* die doelbereiking kunnen beïnvloeden. Bovendien dient het beleid robuust te zijn voor onverwachte gebeurtenissen en ontwikkelingen. De Raad voor Verkeer en Waterstaat bepleit daarom een sterkere inzet van adaptief beleid.

Hoofdpunten voor de inzet van adaptief beleid zijn:

- faseer het proces van visie tot en met uitvoering en bouw momenten in waarop tussentijdse aanpassingen mogelijk zijn;
- definieer duidelijke indicatoren en ontwikkel een monitoringsysteem om het verloop van de aannames waarop het beleid is gebaseerd te volgen. Bepaal omslagpunten die markeren wanneer het beleid niet meer voldoet;
- creëer ruimte voor experimenten, waarin nieuwe inzichten op kleine schaal worden uitgetoet en ontwikkel beleids- en investeringsinstrumenten die voldoende flexibel zijn om in te spelen op onzekerheden;
- maak heroverweging van investeringsbeslissingen mogelijk door verschuivingen binnen investeringsprogramma's toe te laten.

6.1 Aanpassen aan veranderende omstandigheden

Besluitvorming en beleidsvoorbereiding in een complexe en dynamische omgeving vragen om bewustwording van die complexiteit en van de langetermijndynamiek. Een eerste vereiste voor lange termijnbeleid is dat de nationale belangen vertaald zijn in heldere nationale doelen. De mogelijke invloed van veranderende omstandigheden leidt niet in de eerste plaats tot het bijstellen van deze doelen, mogelijk wel tot aanpassing van de weg daar naartoe, zoals vastgelegd in concrete maatregelen en investeringsbeslissingen.

Uit: De Randstad altijd bereikbaar (RVW, 2009-1)

Daarnaast is voor beleidsverantwoording van belang de gebiedsontwikkeling te volgen ('monitoren') en het beleid voortdurend te evalueren in het licht van de doelstellingen van duurzame bereikbaarheid en robuuste mobiliteit. In het bestuur van hedendaagse mobiliteitssystemen is leervermogen, het bevorderen van leerprocessen, innovatie en adaptive governance van grootstedelijke gebieden vanuit een optiek van leefbaarheid, bereikbaarheid en robuuste mobiliteit van groot belang. De veerkracht moet niet alleen infrastructuur, technisch en organisatorisch, maar ook bestuurlijk worden geïnstitutionaliseerd. Voor het hedendaagse bestuur van mobiliteitssystemen geldt: wees gericht op incidenten, verrassingen, rampen, conflicten en permanente technologische en maatschappelijke vernieuwing. Kortom: *Think Global, Act Local* en *Be prepared for change*.

Bij de beleidsdomeinen waar de Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft geadviseerd is bij uitstek sprake van zo'n complexe en dynamische omgeving. Er spelen meervoudige belangen, op verschillende schalen en de interferentie tussen netwerken is niet altijd voorspelbaar. De ruimtelijke en sociaal-economische context waarbinnen deze netwerken functioneren is dynamisch (RVW, 2010-2). Effectief beleid in deze context moet kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en kunnen omgaan met onvoorspelbare ontwikkelingen. Daartoe dient het beleid niet geoptimaliseerd te worden voor een zo goed mogelijk voorspelde toekomst, zoals nu vaak het geval is. Het is juist zaak om het beleid zo te ontwerpen dat het bijdraagt aan het te bereiken doel voor een variëteit aan mogelijke toekomst. Neem klimaatverandering. Liever zouden we wachten met het nemen van maatregelen tot er meer duidelijkheid over klimaatverandering en de gevolgen daarvan bestaat, maar dan zijn we misschien te laat. Het is daarom zaak om inzicht te krijgen in de maatschappelijke, fysieke en bestuurlijke kwetsbaarheden en *drivers* die het bereiken van het doel, bijvoorbeeld afdoende bescherming tegen overstroming, kunnen beïnvloeden. Maar dan nog zullen er onbekende invloeden zijn waarvan beleidsmakers niet weten dat ze deze niet kennen (*unknown unknowns*), maar die zich op enig moment zullen voordoen.

Adaptieve beleidsstrategieën kenmerken zich door de mogelijkheid van aanpassing aan zich wijzigende omstandigheden zonder het lange termijn doel uit het oog te verliezen. Zoals hierboven aangegeven kunnen ze omgaan met voorziene veranderende omstandigheden en met *unknown unknowns*. Beleid dat het vermogen heeft om aangepast te kunnen worden aan voorziene veranderende omstandigheden heeft de volgende kenmerken:

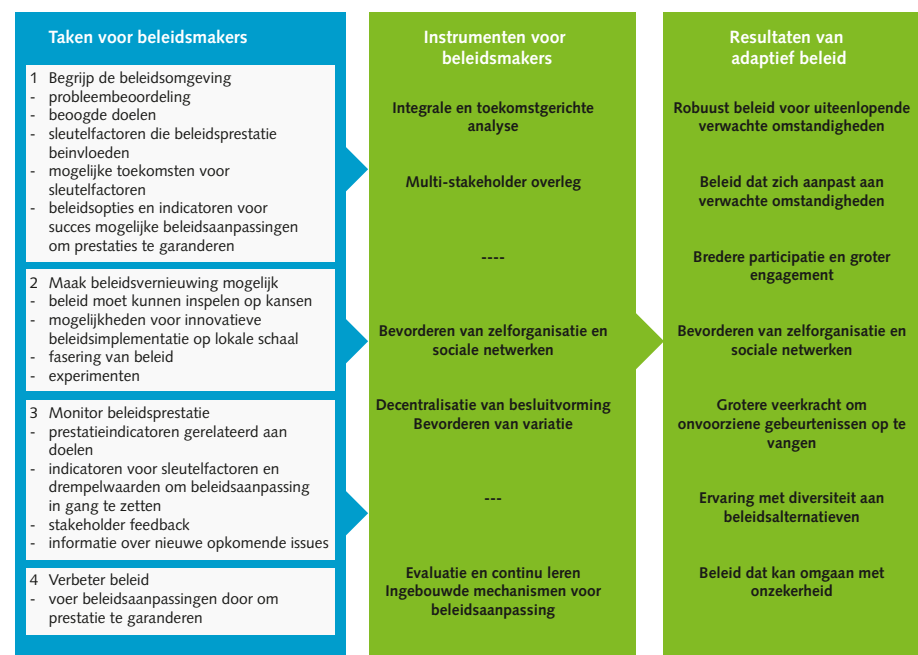
- de beleidsdoelen worden gehaald binnen een spectrum van voorspelde veranderingen en invloeden, zonder dat het beleid veel hoeft te worden veranderd;
- veranderingen in de beleidsomgeving worden gemonitord en er wordt geïdentificeerd wanneer deze veranderingen de beleidsprestatie zullen gaan beïnvloeden;
- in het beleid zijn mechanismen ingebouwd om, indien nodig, beleidsaanpassingen door te voeren of het beleid te herzien indien het niet meer kan voldoen.

Beleid dat bovendien het vermogen heeft om met *unknown unknowns* om te gaan heeft als kenmerken dat:

- het kan omgaan met onvoorzien vraagstukken en veranderingen in de beleidsomgeving, waarvoor het beleid oorspronkelijk niet bedoeld was, op een zodanige manier dat het de beleidsdoelen ondersteunt;
- het nieuwe vraagstukken herkent, die relevant gaan worden in de beleidsomgeving;
- nieuwe issues nader geanalyseerd worden als basis voor beleidsaanpassing of het beëindigen van het beleid.

6.2 Instrumenten voor adaptief beleid

In de praktijk toepassen van adaptief beleid is niet eenvoudig, mede omdat er nog weinig daadwerkelijke ervaring mee is opgedaan. Daarom worden hierna zeven instrumenten toegelicht, die bijdragen aan het vergroten van het adaptief vermogen van het beleid, voor het omgaan met zowel voorziene als onvoorziene veranderingen (Swanson e.a., 2010):



- 1. Integrale en toekomstgerichte analyse.** Met behulp van instrumenten als scenario analyse worden sleutelfactoren en *drivers* geïdentificeerd die doelbereiking en beleidsopties kunnen beïnvloeden en die omkleed zijn met onzekerheid. Op basis van de onzekerheden worden *no-regret*-opties uitgewerkt, worden mogelijke ongewenste resultaten van beleid in beeld gebracht en worden indicatoren ontwikkeld voor monitoring van de drivers, de externe ontwikkelingen die doelbereik kunnen beïnvloeden.
- 2. Ingebouwde mechanismen voor beleidsaanpassing.** De beleidsomgeving kan ingedeeld worden in twee typen onderdelen. Onderdelen waarvan min of meer bekend is hoe oorzaak-gevolg relaties in elkaar zitten en waarvan de werking goed begrepen wordt en onderdelen waarvan de werking (nog) niet

goed begrepen wordt. Wanneer de werking en relaties bekend zijn kunnen vooraf beleidsopties worden gedefinieerd die toepasbaar zijn voor vooraf geïdentificeerde (mogelijke) toekomstige omstandigheden. Voor onderdelen waarvan de werking minder goed of geheel niet wordt begrepen kunnen vooraf voorwaarden worden geformuleerd op basis waarvan bepaald kan worden wanneer in de toekomst beleidsaanpassing nodig is. Hoe die aanpassing er dan uit moet zien is te zijner tijd onderwerp van onderzoek.

- 3. Evaluatie en continu leren.** Door in het beleid te verankeren dat er regelmatig een beoordeling plaatsvindt van de aannames die ten grondslag liggen aan het beleid, in relatie tot de beleidsprestatie, kunnen nieuw opkomende vraagstukken eerder geïdentificeerd worden. Daartoe moeten indicatoren worden geformuleerd voor beleidsprestaties en een monitoringsysteem worden opgezet. Ook kunnen kleinschalige experimenten worden opgestart om de werking van beleid te testen.

Uit: Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee (RVW e.a., 2007)

Zeesystemen zijn complex en reageren vaak met grote vertraging op ingrepen en veranderingen. Milieuonderzoeken en kosten-batenanalyses richten zich vaak op (beperkte) onderdelen van het systeem waardoor hun voorspellend vermogen vaak beperkt is. Over het algemeen is er weinig inzicht in langetermijneffecten van activiteiten. Voor het economisch en ecologisch duurzaam ontwikkelen van de zeeën is het daarom nodig dat alle beschikbare en nieuwe informatie wordt benut om in een gebied zoveel mogelijk in beeld te brengen op welke wijze (bestaande en nieuwe) menselijke en natuurfuncties elkaar beïnvloeden en op welke wijze ze kunnen bijdragen aan die ontwikkeling. (...) Monitoringprogramma's moeten gecoördineerd worden en aansluiten bij de gestelde indicatoren. Ze moeten benut worden om zowel activiteiten als langetermijndoelstellingen te evalueren en eventueel bij te stellen.

- 4. Multi-stakeholder overleg.** In een complexe en snel veranderende omgeving biedt publiek overleg toegang tot diverse en innovatieve perspectieven op het beleidsprobleem. Deze dragen bij aan het ontwikkelen van adaptieve antwoorden.

Uit: De Randstad altijd bereikbaar (RVW, 2009-1)

Een op robuustheid ingericht beleid voor verkeers- en vervoersnetwerken raakt per definitie aan diverse beleidssectoren (verkeer, vervoer, openbaar vervoer, ruimtelijke ordening, politie, stadsontwikkeling, sociaal beleid, arbeidsvoorwaarden et cetera). Overkoepelende maatschappelijke krachten, bedrijven, banken, woningcorporaties en maatschappelijke instellingen kunnen helpen de maatschappelijke samenhang en concrete betekenis van 'bereikbaarheid' voor middelbare scholieren, zorgpatiënten, ziekenhuis-bezoekers of werkzoekenden vanuit een gebruikers en 'deur tot deur perspectief' zichtbaar en inzichtelijk te maken.

5. **Bevorderen van zelforganisatie en sociale netwerken.** In het beleid dient het vermogen van *stakeholders* versterkt te worden om op innovatieve wijze te anticiperen op onverwachte gebeurtenissen. Dat kan door er voor te zorgen dat het bestaande sociale kapitaal niet wordt ondermijnd, dat het (voort-)bestaan van sociale netwerken mogelijk wordt gemaakt, dat *good practices* worden uitgewisseld en dat belemmeringen voor zelforganisatie worden weggenomen.
6. **Decentralisatie van besluitvorming.** Wanneer besluitvorming plaatsvindt bij de meest decentrale effectieve bestuurslaag (zie ook hoofdstuk 2.3), dan vergroot dat de capaciteit van een beleid om goede resultaten op te leveren in geval zich onvoorziene gebeurtenissen voordoen. Door beslissingen dicht bij de betrokken burgers te brengen kunnen namelijk betere mechanismen voor *feedback* worden georganiseerd. Op die manier worden besluitvormers goed geïnformeerd over de problemen en de gevolgen van de voorgestelde interventies.
7. **Bevorderen van variatie.** Door een variëteit aan beleidsmaatregelen in te zetten om hetzelfde beleidsprobleem op te lossen, kan recht gedaan worden aan de complexiteit van een beleidsomgeving. Het aanbrengen van diversiteit in beleidsopties voor het oplossen van hetzelfde probleem maakt het mogelijk om op kleine schaal naar effectieve en succesvolle oplossingen te zoeken.

6.3 Omgaan met onzekerheid is onvoldoende ingebed in overheidssturing

In het overheidsbeleid en -bestuur blijken er verschillende belemmeringen te bestaan voor adaptief beleid. Het is lastig om een voorstelling te maken van veelomvattende ontwikkelingen als bevolkingskrimp of klimaatverandering, waarvan de werkelijke effecten pas ver in de toekomst liggen. Langetermijneffecten zijn ook moeilijk te voorspellen met gangbare methoden als de maatschappelijke

kosten-batenanalyse. Het gebrek aan zicht op langetermijneffecten leidt onbewust tot de neiging om het aanpakken van de problematiek vooruit te schuiven (RVW, 2009-4).

Uit: Helder kiezen, keuzes helder maken (RVW, 2008-2)

Ondanks de vele onderzoeken die gedaan zijn, blijven onzekerheden bestaan. De belangrijkste onzekerheden in de luchtvaart zijn liberalisatie en concurrentie, alliantievorming en fusies, technologische ontwikkelingen, de mogelijke effecten van CO₂-beleid, de hubstatus van Schiphol op de lange termijn, de positie van de *low cost carriers*, het strategisch gedrag van de homecarrier KLM/Air France, de effecten van verscherpte veiligheidsmaatregelen en veranderende waardepatronen. Deze onzekerheden zijn echter geen reden om nu geen heldere keuze te maken voor het langetermijnbeleid voor Schiphol.

Het kabinet moet namelijk voorkomen dat onzekerheden worden ingehaald door de tijd, waardoor opties voldongen feiten worden en kansen zijn gemist. Anticipatie op toekomstige ontwikkelingen vraagt om proactieve keuzes. Door nu, zoals de Raad adviseert, op basis van de publieke belangen economie en milieu te kiezen voor selectief gebruik van Schiphol, kan het kabinet gericht op onzekerheden anticiperen. Door adaptiviteit in het beleid in te bouwen kan snel worden ingespeeld op veranderingen of nieuwe inzichten. Adaptiviteit inbouwen betekent alert zijn op mogelijke kansen of problemen, het systeem zo flexibel mogelijk inrichten, en maatregelen nemen waarmee kansen worden gecreëerd (zoals ruimtelijke reserveringen).

De manier waarop in de beleidsontwikkeling en besluitvorming wordt omgegaan met onzekerheden vormt een tweede belemmering. In de beleidsvoorbereiding wordt vaak getracht om onzekerheden te zekeren met behulp van prognoses en scenario's. Prognoses worden gebaseerd op doorrekeningen van ervaringen uit het verleden. Bij het gebruik van scenario's wordt vaak één scenario als maatgevend genomen voor het bepalen van beleidsmaatregelen. Beide manieren zijn niet bruikbaar om langetermijnbeleid voor te bereiden in een onzekere context. Zij brengen slechts schijnzekerheid. De onzekerheden en dynamiek die het nastreven van nationale belangen omgeven zijn vaak zo groot, dat ervaringen uit het verleden niet geëxtrapoleerd kunnen worden naar de toekomst. En het gebruik van enkelvoudige scenario's betekent dat maatregelen niet op maat zullen zijn voor elke variatie die optreedt ten opzichte van het gekozen scenario.

Voorbeeld: strategische luchthavenplanning

Bij strategische luchtvaartplanning worden langetermijnplannen voor de ontwikkeling van luchthavens ontwikkeld. Over het algemeen wordt daarbij uitgegaan van de vraag naar vliegverkeer als belangrijkste variabele. Daarbij wordt in de regel slechts een beperkt aantal onzekerheden meegenomen, hetgeen in het verleden heeft geleid tot ingrijpende planningsfouten (Kwakkel e.a., 2008). Zo was voor Schiphol de ruimtelijke reservering uit 1995, waarbij een tijdshorizon gold voor 20 jaar, al achterhaald in 1999. De vraag naar vliegverkeer bleek veel groter dan verwacht. Elders gebeurde overigens het omgekeerde en werd de verwachte groei door diverse omstandigheden niet waargemaakt, terwijl luchthavens wel werden ingericht op de verwachte groei. De vraag in de luchtvaartsector blijkt van veel meer – en weinig voorspelbare – factoren afhankelijk dan vooralsnog worden meegenomen in de planning. Denk aan de opkomst van nieuwe productformules (bijvoorbeeld *low cost carriers*), wisselende allianties tussen luchtvaartmaatschappijen, de impact van besmettelijke ziekten en epidemieën (SARS) en de invloed van security-maatregelen.

Bijkomend probleem is het verschil in tijdshorizonnen. De tijdshorizon van politiek-bestuurlijke belangen strekt zich meestal uit over een periode van vier jaar, terwijl de tijdshorizon van veranderende omstandigheden veel verder weg ligt. Bestuur en politiek boeken liever korte termijn resultaten, hetgeen zich niet goed verhoudt tot investeringen die zich richten op langetermijneffecten. Ook de financiële systematiek is niet afgestemd op het omgaan met onzekerheden.

Adaptief beleid zou gebaat zijn bij een structurele financieringsbron voor strategische investeringen, die met een zekere flexibiliteit kan inspelen op onzekere ontwikkelingen. In het Meerjaren Programma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) bijvoorbeeld liggen investeringsbeslissingen voor 20 jaar vast. Doordat daarbinnen nauwelijks heroverweging mogelijk is, is aanpassing op basis van (regionale) ontwikkelingen lastig. De financiële planning en systematiek zijn niet adaptief, niet afgestemd op het omgaan met onzekerheden. Het MIRT biedt weinig mogelijkheden om investeringen te versnellen of te vertragen of om van richting te veranderen. Als de 20-jarige plan-periode van het MIRT verder opgerekt zou worden, zoals momenteel onderwerp van discussie is, wordt de flexibiliteit nog verder beperkt. Wanneer, zoals voorgesteld in hoofdstuk 5, overgegaan wordt op een baten-lastenstelsel houdt de financieringslast gelijke tred met de fasering in de beleidsuitvoering en nemen de mogelijkheden voor adaptief beleid toe. Uiteraard

dient middels reserveringen voldoende rekening gehouden te worden met volgende uitvoeringsfasen, maar de flexibiliteit wordt aanzienlijk groter.

Integratie van sectorale ruimtelijke agenda's, en geformuleerd in termen van nationale doelen en minder in termen van specifieke projecten, zal ook bijdragen tot adaptief beleid als er in een regio met middelen geschoven kan worden ten behoeve van grotere doelbereiking bij alle doelen. Uiteraard dient daarbij recht gedaan te worden aan concrete verplichtingen en reële verwachtingen bij partners van de (Rijks-)overheid.

Bij grootschalige ingrepen als de aanleg van infrastructuur is het altijd de vraag of tussentijdse aanpassingen van de beoogde ingreep mogelijk of wenselijk zijn. In dergelijke gevallen is het vaak wel denkbaar om de aanleg te faseren. Bijvoorbeeld bij de aanleg van openbaarvervoerinfrastructuur kan begonnen worden met een verbinding tussen twee belangrijke knooppunten, om vervolgens onzekerheden als bezettingsgraden, opbrengsten, *modal shift* en dergelijke te monitoren. Op basis van monitoringsresultaten kan dan besloten worden tot verdere uitbreiding van de verbinding naar andere locaties.



verkeerontwikkeling
burgersinzicht
nationalebelangen
publieke netwerken
beleid

Summary

From national interests to inclusive policy

Attention must be devoted to the effectiveness and decisiveness of government interventions in the policy domain of Transport, Public Works and Water Management. Roads, public transport, aviation, waterways and water safety are essential amenities without which society cannot function. All form an intrinsic part of the human environment. National government plays an important role in creating and maintaining these amenities, and indeed is expected to do so. Nevertheless, the government's involvement in this policy domain is not always sufficiently effective in providing solutions to current societal problems. Based on an extensive review of its advisory reports of recent years, the Advisory Council for Transport, Public Works and Water Management has attempted to identify key concepts which will facilitate and support more successful government involvement. This process has resulted in the formulation of six 'insights'.

Persistent bottlenecks in the Transport, Public Works and Water Management policy domain

In recent years, the Advisory Council for Transport, Public Works and Water Management has noted that attention must be devoted to the decisiveness, efficiency and effectiveness of government interventions in this policy domain. The Council is not alone in this opinion, which has also been stated by a number of other organizations.⁶ Central government has a significant part to play in the construction, management and maintenance of infrastructure, the award of public transport operating concessions, water management, and so forth. Nevertheless, its interventions to date have often failed to solve the existing problems. The accessibility of the country's economic hubs remains unsatisfactory, public transport is still not seen as a viable alternative to the private car, while new infrastructure projects often conflict with the interests of regional development.

During its five-year tenure, from 2006 to 2010, the Council has advised on numerous topics including the robustness and capacity of the road network,

⁶ E.g. OECD (OECD, 2007 and 2010), VNO-NCW, MKB Nederland, LTO Nederland (VNO-NCW, 2010) and the American Chamber of Commerce (AmCham, 2009).

the ability of Schiphol Amsterdam Airport to function as a national 'mainport', the reduction of CO₂ emissions from transportation, and the concessions system for public transport. Besides offering potential solutions to technical and practical problems, the Council's reports have considered various aspects of the government's role as manager and director of the relevant processes. As its term of office draws to a close, the Council has distilled various insights from past reports to form this document, which offers a vision of the manner in which government involvement could be organized.

Six insights for government direction

Insight 1. Formulate the national interests more explicitly, offering greater clarity with regard to the allocation of responsibilities

All government action is informed by national interests, which also provide a framework for local and provincial authorities, public service providers and private parties in their implementation of policy. In the policy domain of Transport, Public Works and Water Management, the precise public tasks for which government holds itself accountable are often unclear. In formulating policy for Schiphol, for example, the government seemed to vacillate between commercial and environmental interests for some time. It failed to make any explicit statement of the national interests, both economic and environmental, which must be taken into account when considering the development of the national 'mainport'. Similarly, it failed to render the consideration of those interests in terms of the desired level of accessibility. With no clear statement of the national interests, central government was unable to incorporate those interests into the decision-making processes or subsequent policy implementation, whereupon other government levels and societal partners were often left in the dark.

The Council believes that central government must state more explicitly the national interests for which it wishes to assume administrative responsibility. Provincial and local authorities must do likewise. A clear statement of national interests is not an 'optional extra': it creates a commitment for the government to observe those interests in its subsequent deliberations and practice. The identification of the national interests should involve full debate between the government and parliament, whereupon the interests must be translated into concrete policy objectives. Central government will then develop the instruments required to ensure that these objectives are implemented. A precise statement of the national interests will provide a framework within which public services can be organized on the basis of clearly delineated tasks.

Recommendations:

- central government should state the national interests for which it wishes to assume responsibility, doing so in the most concrete terms possible;
- central government must incorporate the national interests into further deliberations and action by means of the selective and coherent use of policy instruments;
- the primary role of central government should be that of creating a policy framework. The national interests and main objectives should form a clear frame of reference for the provision of public services, which can then be organized on the basis of clearly delineated tasks with a focus on concrete policy results.

Insight 2. Improve coordination between the various government bodies involved, both horizontally and vertically

The boundaries of policy domains run through the responsibilities and interests of the various levels of government or other public and private stakeholders. Because there is no convenient scale on which all problems and solutions come together, cooperation and coordination between the parties at various levels must be secured. This will do much to ensure that both national and other interests are protected. Given the relationship between the networks and their setting, there is always likely to be some conflict between the interests of infrastructure and those of regional development. However, the common ground between those interests should be the point of departure in improving interaction between administrative levels.

National interests can not generally be split between individual ministries but transcend sector boundaries. An integrated set of national interests therefore forms the starting point of all interaction between policy sectors and departments. Improved coordination at national level will serve to reduce the administrative burden, both at national level and that of provincial and local authorities.

Recommendations:

- determine the optimum form of cooperation and direction between the various administrative levels based on the actual issues at each of those levels (infrastructure, spatial planning, etc.);
- in the case of specific policy issues, cooperation between public sector levels can be enhanced by appointing public service providers who focus on one specific task, such as mobility management or water management. Their accountability structures must not stand in the way of efficient implementation;
- at national level, objectives in terms of mobility and spatial development should be formulated in combination.

Insight 3. Strengthen the Netherlands' position in the international arena

In addition to the various national administrative layers, that of Europe (with the EU as a platform for cooperation between the member states) has a growing influence on policy development and implementation in the Netherlands. The Dutch economy is entirely interwoven with the global economy. Dutch networks are embedded in supranational, European and global systems. In order to attain its national objectives, the Netherlands must strengthen its position in the international arena. Too little is being done in this regard. Although there are cooperative alliances between European harbour cities, for example, the informal nature of those alliances allows for suboptimal investments in harbour development by local or national government. Attention must also be devoted to the Netherlands' relationships with regions such as North Rhine-Westphalia and Flanders, with which there is a strong degree of mutual dependence. Another important aspect is the implementation of European directives in national legislation. The Council notes that the possible consequences of the manner in which the directives are being implemented in national legislation, are not always taken fully into account. For example, the implementation of the European directive on fine particulate emissions led to serious problems in terms of regional development. Unless due care is exercised, similar risks will be seen further to the designation of the Natura 2000 areas and the implementation of the Marine Strategy Directive (MSD) for the North Sea.

The Council sees various opportunities to strengthen the Netherlands' international position in the policy domain of Transport, Public Works and Water Management. If those opportunities are to be exploited, national policy development must actively align itself with the European arena and the Netherlands' central government must play a more active role in the development of European policy. It must anticipate European legislation and ensure that all aspects of national implementation are addressed at the earliest possible stage.

Recommendations:

- active international cooperation creates opportunities to strengthen the national economic structure on a permanent basis. In some cases, it will be appropriate to enter into more formal alliances which entail firm obligations;
- based on the clearly stated national interests, central government should play an active role in policy development at European level. It should devote due attention to the likely consequences of European legislation for national interests at an early stage, as well as those of any change to the existing situation;

- the influence of EU frameworks on national policy development should be carefully monitored. Proactive involvement in the EU will create further opportunities to attain the national objectives. When implementing European legislation, any room for discretion and 'localization' should be used to the full.

Insight 4. Give the public a more prominent role

In addition to the foregoing recommendations, which address the administrative field itself, the Council believes that the public should be more actively involved in matters which traditionally fall to government. This might entail a three-pronged approach whereby the individual citizen is seen as a 'user' of public services, a 'source of inspiration' for government policy, and as a 'co-administrator'. The citizen's role as a consumer of public services is already receiving greater attention within the policy domain of Transport, Public Works and Water Management. The next required step will be to take greater heed of socio-cultural developments, and of the interests and motives of the general public. It is considered appropriate to explore ways in which public groups can be encouraged to take on a more active role within this policy domain.

Recommendations:

- encourage the providers of public services (such as roads and public transport) to better match their services to the wishes and requirements of the users, i.e. the travelling public. This can be achieved by establishing a direct link between performance and payment (or the budget allocated to the service provider);
- devote greater attention to the potential effects of socio-cultural developments on government policy. Both policy-makers and the parties responsible for implementation will then be able to address trends in consumer behaviour and motives more effectively;
- broad-based public support is essential if the quality of integrated regional development programmes is to be assured. The focus of such programmes should not be technology or infrastructure, but people. Involve the public in decision-making processes from the very outset;
- explore ways in which social networks and local communities can be more actively involved in mobility management and in managing public spaces (alongside the existing societal-economic partners).

Insight 5. Achieve a closer relationship between infrastructure funding and the attainment of the national interests

Central government plays a key role in financing infrastructure and its spatial assimilation. The way in which government interventions within the policy domain of Transport, Public Works and Water Management are funded does much to determine the effectiveness of the cooperation between government levels and between public and private sector parties. The current uneven division of resources between the sectoral budgets hampers the quest for integrated solutions. Financing arrangements based on the 'cash requirement' accounting system are not appropriate to the strategic character of spatial investments. The Council believes that certain aspects of the funding arrangements for infrastructure and spatial assimilation can be organized differently to provide a better basis for the attainment of the national objectives.

Recommendations:

- merge sectoral budgets to form one integrated spatial investment agenda devoted to the attainment of national interests and objectives;
- introduce a 'revenue-expenditure accrual' system for infrastructural investments to provide a more direct link between expenditure and the societal benefits, and hence greater transparency with regard to the effectiveness of government spending;
- the substantial public resources devoted to infrastructure projects can only be fully effective if forceful measures are applied to ensure optimum efficiency in the use of that infrastructure. Road pricing is seen as an essential instrument in this regard.

Insight 6. Develop adaptive policy which permits to address changing circumstances systematically

National interests are dynamic and subject to uncertainty. Experience shows that government policy, legislation and interventions are frequently unable to address changing circumstances. Policy is often based on past experiences even though it is impossible to state whether a similar situation is likely to be seen in future. Spatial development legislation does not offer adequate opportunity to reserve space to meet the contingencies of climate change. If the stated objectives are to be achieved, it is necessary to obtain a thorough understanding of the possible changes in circumstances, be they societal, physical or administrative, which could affect the attainment of the ambitions. Policy must be robust enough to address any unforeseen events or developments. The Council therefore urges greater use of 'adaptive' policy.

Recommendations:

- conduct the entire process from initial vision to final implementation in phases, incorporating set points at which modifications can be made;
- define clear indicators and develop a monitoring system to validate the assumptions on which the policy is based on a regular basis. Identify 'turning points' at which remedial action can be taken should the policy prove to be no longer adequate.
- create opportunities for experimentation, whereby new insights and approaches can be tested on a small scale. Develop instruments for both policy and investment which are flexible enough to address any uncertainties;
- allow the reconsideration of investment decisions by permitting the reallocation of budgets between investment programmes.

The main themes of the Council's five-year tenure

The Advisory Council for Transport, Public Works and Water Management has reviewed the reports it has produced over the past five years with a view to identifying the common themes. The reports include various recommendations intended to improve the accessibility, sustainability and spatial quality of the Netherlands. The thread which runs through all reports is the manner in which the government can solve the problems faced by our society. In almost every advisory report, the Council has presented its vision of how the administrative organization in the Transport, Public Works and Water Management policy domain can be improved. In some cases, its recommendations extend beyond that domain. The reports reveal a clear and consistent vision of governmental responsibility. In essence, the Council has stated that national interests will be served more effectively if they are addressed as the joint responsibility of various ministries rather than 'pigeonholed' as that of one specific sector. Moreover, we contend that it is possible to structure cooperation and coordination with lower levels of government in a more effective manner. The Council has compiled its various insights in this publication in the hope that they will assist in the development of policy in the Transport, Public Works and Water Management sector and beyond.

Bijlagen

verkeer ontwikkeling
burgers vervoer inzicht netwerken
nationale belangen beleid



Bijlage 1 Literatuurlijst

- AmCham, 2009 American Chamber of Commerce in the Netherlands, *Voorbij de crisis – Fundamenten en perspectieven voor onze toekomst*, 2009.
- Deltacommissie, 2008 Deltacommissie, *Samen werken met water*, 2008.
- Elverding, 2008 Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding), *Sneller en beter*, april 2008.
- EU, 2006 Europees parlement en de raad, *Verordening betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)*, Nr. 1082/2006, 5 juli 2006.
- EU, 2009 EU, *Witboek van het comité van de regio's over de multilevel governance*, 6 mei 2009.
- FEM Business, 2004 *Dan maar naar Canada*, in FEM Business, nr. 8, jaargang, pp. 32-33, 21 februari 2004
- Hooghe, 2001 Hooghe, L. en G. Marks, *Types of Multi-Level Governance*, European Integration online Papers Vol. 5 (2001) N° 11, 12 oktober 2001.
- Hooghe, 2003 Hooghe, L. en G. Marks, *Unraveling the Central State, But How? - Types of Multi-Level Governance*, Political Science Series, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, maart 2003.
- Inglehart, 1997 Inglehart, R., *Modernization and postmodernization – cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, 1997.
- Inglehart, 2000 Inglehart, R., *Globalization and Postmodern values*, The Washington Quarterly, Volume 23, Number 1, pp. 215-228, 2000.
- InnovatieNetwerk, 2009 InnovatieNetwerk, *Oppolderen!*, januari 2009.
- Korsten, 2007 Korsten, A.F.A., *De keuze van een sturingsaanpak*, 2007.
- Kuindersma, 2009 Kuindersma, W. en T.A. Selnes, *Het Investeringsbudget Landelijk Gebied - Synergie en strijd tussen governance en prestatiesturing in het plattelandsbeleid*, Alterra, 2009.
- Kwakkel e.a., 2008 Kwakkel, J.H., W.E. Walker en V.A.W.J. Marchau, *Adaptive Policymaking for Airport Strategic Planning*, Proceedings TRAIL Congress Conference, Rotterdam, 2008.
- NFW, 2010 www.noardlikefryskewalden.nl, geraadpleegd juli 2010.

| | | | |
|----------------|--|--------------------|---|
| OECD, 2007 | OECD, <i>Territorial Review van de OESO: Randstad Holland, Nederland</i> , juli 2007. | Swanson e.a. 2010 | Swanson, D., S. Barg, S. Tyler, H. Venema, S. Tomar, S. Bhadwal, S. Nair, D. Roy en J. Drexhage, <i>Seven tools for creating adaptive policies</i> , in <i>Technological Forecasting & Social Change</i> 77, pp. 924-939, 2010. |
| OECD, 2010 | OECD, <i>OECD Economic Surveys: Netherlands</i> , June 2010. | VNO-NCW e.a., 2010 | VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland, <i>Optimistisch over duurzame groei en werkgelegenheid</i> , 2010. |
| Pröpper, 1999 | Pröpper, I. en D. Steenbergen. <i>De aanpak van interactief beleid; elke situatie is anders</i> , Uitgeverij Coutinho: Bussum, 1999. | VROM-raad, 2006 | VROM-raad, <i>Stad en Stijging</i> , Advies 054, Den Haag, 2006. |
| RVW e.a., 2007 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad, Raad voor het Landelijk Gebied en de Raad voor de Wadden, <i>Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee</i> , Den Haag, 2 mei 2007. | VROM-raad, 2006-2 | VROM-raad, <i>Slimmer investeren</i> , Advies 057, Den Haag, 2006. |
| RVW e.a., 2008 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad en Algemene Energieraad, <i>Een prijs voor elke reis</i> , Den Haag, januari 2008. | VROM-raad, 2009 | VROM-raad, <i>Wonen in ruimte en tijd</i> , Advies 072, Den Haag, 2009. |
| RVW e.a., 2010 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, Raad voor het Landelijk Gebied en VROM-raad, <i>Maak ruimte voor vernieuwing</i> , Den Haag, juli 2010. | | |
| RVW, 2006 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>Onweer zuivert de lucht</i> , 12 januari 2006. | | |
| RVW, 2007 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>Van wegbeheer naar netwerkbeheer</i> , Den Haag, november 2007. | | |
| RVW, 2008-1 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>Einde aan de vrijblijvendheid</i> , Den Haag, januari 2008. | | |
| RVW, 2008-2 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>Helder kiezen, keuzes helder maken</i> , Den Haag, maart 2008. | | |
| RVW, 2009-1 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>De Randstad altijd bereikbaar</i> , Den Haag, maart 2009. | | |
| RVW, 2009-2 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>Ondernemend regionaal vervoer voor meer reizigers</i> , Den Haag, maart 2009. | | |
| RVW, 2009-3 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>Beter is Sneller</i> , Den Haag, november 2009. | | |
| RVW, 2009-4 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>Witte zwanen, zwarte zwanen</i> , Den Haag, juni 2009. | | |
| RVW, 2010-1 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>Gateway Holland</i> , Den Haag, april 2010. | | |
| RVW, 2010-2 | Raad voor Verkeer en Waterstaat, <i>Wie ik ben en waar ik ga</i> , Den Haag, april 2010. | | |

Bijlage 2 Samenstelling Raad en projectteam

Deze publicatie is gebaseerd op analyse van de adviezen die de Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft uitgebracht in de periode van april 2006 tot december 2010, aangevuld met interviews van de individuele raadsleden. Bij het opstellen van de publicatie is de Raad ondersteund door een projectteam van het gezamenlijke secretariaat van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur.

Raadsleden

De heer mr. G.J. Jansen, voorzitter
Mevrouw ir. M.E. van Lier Lels
Mevrouw dr. Ir. M.P.M. Ruijgh-van der Ploeg
De heer prof. Dr. Th.A.J. Toonen
De heer dr. R.L. Vreeman
De heer mr. N.J. Westdijk

Projectteam

De heer ir. B.B.W. Thorborg, projectsecretaris
De heer drs. B. Swanenvleugel, projectmedewerker
Mevrouw I. Haimé, projectassistent

Colofon

Over belangen, beleid en burgers
Zes inzichten over overheidsturing in het domein van Verkeer en Waterstaat

Uitgave

Raad voor Verkeer en Waterstaat, december 2010
ISB/EAN: 978-90-77323-21-2

Ontwerp

2D3D

Druk

Drukkerij Damen, Werkendam

Fotografie

| | |
|-----------|-----------------------------|
| pagina 2 | Mirande Phernambucq |
| pagina 6 | Paul van Riel |
| pagina 24 | Goos van der Veen |
| pagina 30 | Siebe Swart |
| pagina 40 | Marie Cecile Thijs |
| pagina 48 | Chris Keulen |
| pagina 58 | David Rozing |
| pagina 64 | Hollandse Hoogte |
| pagina 74 | Piet den Blanken |
| pagina 82 | Buiten-Beeld/Buitenbeeld/HH |

Tevens cover:

| | |
|-----------|-------------------|
| pagina 11 | David Rozing |
| pagina 13 | Peter Blok |
| pagina 15 | Goos van der Veen |
| pagina 17 | Nick Hannes |
| pagina 19 | Piet den Blanken |
| pagina 21 | Bert Spiertz |