

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020

01/03

SIER

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020

Advies over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)

Uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat

Publicatienummer 3, 16 februari 2001

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten, zoals de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op de ondernemingsraden.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2001, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
Telefoon: 070 - 3 499 499
Telefax: 070 - 3 832 535
E-mail: ser.info@gw.ser.nl
Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-776-2 / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	15
1.1 De adviesaanvraag	15
1.2 Opbouw van het advies	15
2. Enkele hoofdlijnen van het NVVP	17
3. Doelstellingen, indicatoren en instrumenten	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Mobiliteit en welvaart	23
3.3 Terugblik op het SVV-II	25
3.4 De strategie van het NVVP	29
3.5 Doelstellingen, indicatoren en instrumenten in het NVVP	31
3.5.1 Inleiding	31
3.5.2 Doelstellingen	31
3.5.3 Indicatoren	32
3.5.4 Instrumenten	34
4. De mobiliteitsmarkt als instrument	37
4.1 Inleiding	37
4.2 De mobiliteitsmarkt als middel voor meer rationele besluitvorming	37
4.3 Interacties tussen deelmarkten	38
4.4 De Europese dimensie van de mobiliteitsmarkten	42
4.4.1 Inleiding	42
4.4.2 Het NVVP en de verhouding tussen Europees en nationaal beleid	42
4.4.3 Auto-Olieprogramma	44
4.4.4 Doorberekenen van maatschappelijke kosten	46
4.5 Op weg naar een nationale kilometerheffing	50
4.5.1 Inleiding	50
4.5.2 Prijsbeleid in het NVVP	51
4.5.3 De meting van maatschappelijke kosten: CE-studie	51
4.5.4 Beoordeling van de CE-studie	53
4.5.5 Beoordeling van de kilometerheffing	54
4.5.6 Ruimte laten voor verhandelbare emissierechten	57

5.	Bereikbaarheid en leefbaarheid	59
5.1	Inleiding	59
5.2	Afstemming tussen ruimtelijke ontwikkelingen en verkeer en vervoer	59
5.3	Bereikbaarheid en leefbaarheid in stedelijke netwerken	61
5.3.1	Vitale stad vraagt optimaal ruimtegebruik	61
5.3.2	Parkeerbeleid	62
5.3.3	Bevorderen van ketenmobiliteit	64
5.3.4	Stedelijke distributie	67
5.4	Bereikbaarheid en leefbaarheid in het landelijke gebied	69
6.	Regionale mobiliteitsfondsen	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Decentralisatie in het NVVP	73
6.3	Algemene beoordeling	74
6.4	Bestuurlijke vormgeving: het relevante schaalniveau	75
Bijlagen		
1.	Adviesaanvraag van de Minister van Verkeer en Waterstaat	81
2.	Samenstelling Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid (RIB)	83

Samenvatting

De SER geeft in dit advies een oordeel over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP). De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft in het bijzonder advies gevraagd over de visie op sturing, de grotere rol van marktpartijen en de decentralisatie van middelen voor lokale en regionale infrastructuur.

Na een algemeen oordeel over de aanpak van het NVVP, beoordeelt de raad het beleid in termen van doelstellingen, indicatoren en instrumenten. De raad werkt in dit advies het concept van de mobiliteitsmarkt verder uit. Toepassing van het prijsmechanisme kan maatschappelijk gezien tot betere uitkomsten in termen van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid leiden. Ter concretisering hiervan gaat het advies ook in op enkele vraagstukken van ruimtelijke inrichting en verkeers- en vervoerbeleid in stedelijk en landelijk gebied. Ten slotte beantwoordt de raad de adviesvraag naar de decentralisatie van middelen met behulp van regionale mobiliteitsfondsen.

Mobiliteit en welvaart

Het uitgangspunt van de raad is bevordering van de maatschappelijke welvaart in brede zin. Mobiliteit is zowel een voorwaarde voor als een afgeleide van maatschappelijke welvaart. Zonder verkeer en vervoer zou het economisch proces tot stilstand komen. Met de stijgende welvaart neemt vervolgens de mobiliteit toe. De relatie tussen mobiliteit en welvaart kent nog een derde element. Mobiliteit doet door belasting van het milieu en de leefbaarheid en door verkeersongevallen ook afbreuk aan de welvaart. Het brede welvaartsbegrip dat de SER hanteert, omvat economische, sociale en ecologische waarden.

NVVP

Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP) wil aangeven hoe de komende jaren moet worden omgegaan met mobiliteit, bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Mobiliteit, veiligheid en leefbaarheid dragen alle drie bij aan de welvaart en het welzijn. Kernboodschap van het NVVP is dat de overheid de (groeierende) behoefte aan mobiliteit wil accommoderen onder gelijktijdige verbetering van de veiligheid en de leefbaarheid. De belangrijkste instrumenten daarvoor zijn:

- beter *benutten* van bestaande infrastructuur;
- *beprijzen* van mobiliteit door variabiliseren en differentiëren van de kosten;
- nieuwe infrastructuur *bouwen* waar knelpunten blijven bestaan.

De NVVP-aanpak wordt verder gekenmerkt door het respecteren van keuzes van burgers en bedrijven, mits de kosten van die keuzes door diezelfde burgers en bedrijven worden betaald, een zakelijke benadering wat de inzet van instrumenten en decentralisatie met regionale mobiliteitsfondsen betreft. Ook komt er ruimte voor publiek-private samenwerking bij aanleg en exploitatie van infrastructuur.

Algemene beoordeling

De SER stemt in met de zakelijke benadering van het NVVP: de gekozen strategie opent het perspectief op een goed werkende mobiliteitsmarkt. De raad hecht daarbij veel waarde aan een gelijktijdige verbetering van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Het waarmaken van deze ambitie stelt hoge eisen aan de instrumentatie en uitvoering van het beleid en aan de integratie van traditioneel verschillende beleidsvelden, aangezien er immers duidelijke spanningen bestaan tussen de drie elementen van de hoofddoelstelling. In de prijsvorming kunnen niet alle aspecten van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid worden verwerkt. Dit betekent dat de overheid ook publieke kaders zal moeten blijven stellen om voorkeuren en waarderingen van mensen in de maatschappelijke besluitvorming integraal af te wegen. Deze beleidskaders moeten in het NVVP nog worden verduidelijkt en uitgewerkt. De inzet van effectieve instrumenten en een goede monitoring van beleid met terugkoppeling naar de instrumentatie zijn van cruciaal belang voor het realiseren van de doelstelling. De ervaringen met de voorganger van het NVVP, het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, onderstrepen dit.

Doelstellingen, indicatoren en instrumenten

De raad beoordeelt het beleid van het NVVP aan de hand van de doelstellingen, de indicatoren – waaraan het halen van de doelstellingen wordt afgemeten – en de instrumenten. De hoofddoelstelling van het NVVP is de behoefte aan mobiliteit te accommoderen en tegelijk de veiligheid en de leefbaarheid te verbeteren. De raad onderschrijft deze driedelige hoofddoelstelling onder erkenning van de spanning die tussen de drie elementen bestaat. Deze doelstelling vereist integratie van verkeers- en vervoerbeleid, ruimtelijk beleid en milieubeleid.

Over de indicatoren uit het NVVP merkt de raad op dat deze niet alle even goed meetbaar en monitorbaar zijn. Voorbeelden van concrete indicatoren zijn: op autosnelwegen een gemiddelde trajectsnelheid in de spits van 60 kilometer per uur (in het kader van bereikbaarheid); in 2010 maximaal 750 doden jaarlijks in het wegverkeer (veiligheid); in 2010 maximaal 150 kiloton NO_x - en 13 kiloton SO_2 -uitstoot (verzuring) per jaar (leefbaarheid).

In het instrumentarium van het NVVP neemt het prijsbeleid een centrale plaats in. Verder brengt de drieslag ‘benutten, beprijzen, bouwen’ vraag en aanbod bij elkaar, zodat zich een mobiliteitsmarkt kan ontwikkelen. Een goed werkende mobiliteitsmarkt impliceert dat de externe maatschappelijke

kosten van mobiliteit consequent bij de verkeersdeelnemers in rekening worden gebracht. Voor knelpunten moet een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden opgesteld voor verschillende oplossingen in de sfeer van benutten en bouwen. In een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden alle relevante aspecten zorgvuldig (politiek) gewogen.

Tegen de achtergrond van de evenwichtige driedelige hoofddoelstelling van het NVVP constateert de raad onevenwichtigheden in de instrumentatie ten aanzien van de drie elementen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Zo wordt de effectiviteit van de beleidsmix alleen doorgerekend voor bereikbaarheidsindicatoren, waardoor bepaalde spanningen tussen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid buiten beeld blijven. Daarnaast vertoont de financiering onevenwichtigheden. Het NVVP stelt dat de maatregelen op het gebied van bereikbaarheid naar huidige inzichten gefinancierd kunnen worden binnen bestaande kaders, terwijl voor veiligheid en leefbaarheid waarschijnlijk al voor 2010 extra middelen nodig zijn. Voor de raad spreekt het vanzelf dat een evenwichtige benadering van de drie elementen van de doelstelling ook een voldoende reservering van financiële middelen voor 2010 vergt voor elk van die elementen. Ten slotte betreurt de raad het dat voor de terugdringing van de uitstoot van kooldioxide slechts wordt verwezen naar de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid. Het zou goed zijn om in het NVVP tot uitdrukking te brengen hoe dit beleid wordt geïmplementeerd in het verkeers- en vervoerbeleid.

Mobiliteitsmarkt

Het NVVP verwijst impliciet naar de ontwikkeling van een mobiliteitsmarkt. De SER werkt het concept van de mobiliteitsmarkt in dit advies verder uit. De raad ziet de mobiliteitsmarkt als een instrument om door toepassing van het prijsmechanisme te komen tot maatschappelijk gezien betere uitkomsten in termen van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Gebruikers worden direct geconfronteerd met de maatschappelijke kosten van hun mobiliteitsgedrag. Vanuit een breed welvaartsbegrip leidt dit tot optimalisatie – met het oog op eisen van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid – van zowel de mobiliteitskeuze als de beschikbaarheid van infrastructuur voor verkeer en vervoer.

Externe kosten en baten van mobiliteit moeten zo goed mogelijk in de prijs worden verwerkt. Dan kunnen individuele voorkeuren grotendeels worden gerespecteerd en kan de maatschappelijke besluitvorming over mobiliteitsvraagstukken grotendeels op rationele afwegingen worden gestoeld. Een goede werking van de mobiliteitsmarkt vereist echter ook duidelijk gemarkeerde publieke kaders. Deze hebben onder meer betrekking op het waarborgen van voldoende mededinging, op de ruimtelijke inrichting en op de bescherming van levens. Ook openbaar vervoer en ketenmobiliteit moeten binnen publieke kaders gefacilieerd worden.

De mobiliteitsmarkt valt uiteen in deelmarkten die verschillen in de mate waarin de zorg voor maatschappelijke doelen via het marktmechanisme tot uitdrukking kan worden gebracht dan wel afzonderlijke politieke besluitvorming vergt. De raad onderscheidt:

- de markt voor vervoersdiensten (het *gebruik* van vervoermiddelen en infrastructuur);
- de markt voor vervoermiddelen;
- de markt voor energiedragers (motorbrandstoffen);
- de markt voor infrastructuur.

Gebruik en aanleg van infrastructuur

De deelmarkten van de mobiliteitsmarkt hangen uiteraard met elkaar samen. Zo is er een duidelijk dwarsverband tussen de markt voor infrastructuur en de markt voor het gebruik van infrastructuur. De beschikbare capaciteit is van invloed op de prijs voor het gebruik van de infrastructuur. In een perfecte markt zou een door congestie oplopende prijs voor het gebruik van infrastructuur extra aanbod van infrastructuur uitlokken. De aanleg van infrastructuur kan echter niet louter aan het marktmechanisme worden overgelaten omdat investeringen in infrastructuur externe effecten met zich meebrengen. Voor het optimaliseren van de welvaart is het nodig deze, niet altijd in geld uit te drukken effecten in de beschouwing te betrekken. Politieke besluitvorming is daarbij noodzakelijk. De politieke verantwoordelijkheid zal zwaarder wegen naarmate de in de afweging te betrekken waarden ‘zachter’ zijn (en zich minder lenen voor monetarisering). Een integrale maatschappelijke kosten-batenanalyse is bij die politieke afweging een belangrijk hulpmiddel omdat verschillende alternatieven (benutten en bouwen; met en zonder publiek-private samenwerking) in kaart kunnen worden gebracht. De geloofwaardigheid van de kosten-batenanalyse als integraal afwegingsinstrument tussen deels conflicterende belangen staat of valt met de zorgvuldigheid waarmee alle belangen en waarden in acht worden genomen.

Prijs

Een goede prijsvorming is voorwaarde voor de werking van de mobiliteitsmarkt. Alleen dan kan de allocatie van beschikbare infrastructuur worden overgelaten aan het marktmechanisme. Individuele beslissers moeten geconfronteerd worden met de werkelijke maatschappelijke kosten van hun keuzes overeenkomstig de principes ‘de gebruiker betaalt’ en ‘de vervuiler betaalt’. Voor externe kosten (bijvoorbeeld milieubelasting) is overheidsingrijpen nodig in de vorm van regelgeving of heffing. Het in rekening brengen van maatschappelijke kosten heeft vanuit welvaartseconomisch perspectief primair tot doel de allocatie te verbeteren door een optimaal gebruik van de beschikbare middelen te bevorderen. Dit vraagt om differentiatie van tarieven naar plaats, voertuig en andere relevante factoren. In beginsel moeten alle vervoerstakken de door hen veroorzaakte maatschappelijke kosten dra-

gen. De Europese Commissie stelde in 1998 in een Witboek een communautaire heffingensystematiek voor waarover de raad ook heeft geadviseerd. In die systematiek wordt rekening gehouden met lokale omstandigheden en worden de tarieven op basis van lokale gegevens berekend.

De raad betreurt het dat in het NVVP niet wordt aangegeven wat de stand van zaken is omtrent het Witboek. Daardoor is het lastig in te schatten hoe de voornemens in het NVVP ten aanzien van de invoering van een kilometerheffing zich verhouden tot de te ontwikkelen communautaire heffingensystematiek. Op dit vlak spelen belangrijke vragen van strategische en operationele aard, zoals:

- Hoe kan het nationale initiatief voor een kilometerheffing optimaal worden ingezet om tot een communautaire heffingensystematiek te komen?
- Hoe wordt de interoperabiliteit van waarnemings- en heffingssystemen binnen de EU gewaarborgd?

De raad onderschrijft het prijsbeleid uit het NVVP en in het bijzonder een naar tijd, plaats en milieubelasting gedifferentieerde kilometerheffing. Het prijsbeleid moet erop gericht zijn optimaal gebruik te maken van het zelfsturend vermogen van de samenleving voor het gelijktijdig verwezenlijken van de doelstellingen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Berekeningen van het Centraal Planbureau bevestigen dat het prijsbeleid de maatschappelijke welvaart ten goede komt.

Voor de raad is primair de verbetering van de allocatie het motief voor het doorberekenen van maatschappelijke kosten. Daardoor is een betere afweging mogelijk tussen individuele baten en maatschappelijke kosten van mobiliteit. De opbrengst kan worden gebruikt voor investeringen in aanleg, onderhoud en verbetering van infrastructuur alsmede voor het oplossen van de milieu- en ruimtelijke problematiek die verkeer en vervoer met zich meebrengt. Dit opent ook mogelijkheden voor publiek-private samenwerking in de voorziening van infrastructuur. Voor het benutten van de mogelijkheden van publiek-private samenwerking zal er immers een vergoeding moeten zijn voor het gebruik van infrastructuur die ten goede komt aan de beheerder van de desbetreffende infrastructuur. Het NVVP is niet duidelijk over zijn motief voor het prijsbeleid. Dat is wel van belang, omdat het motief de tarief-systematiek bepaalt.

Het NVVP voorziet in een gefaseerde invoering van een kilometerheffing; eerst een spitstarief, dan variabilisering van bestaande vaste heffingen, vervolgens zullen door normstelling de externe kosten van mobiliteit dalen en ten slotte zullen de externe kosten worden doorberekend in de prijs. Fase-ring acht de raad nuttig. Deze moet dan wel goed worden doordacht en helder en geloofwaardig worden vastgelegd zodat burgers en bedrijven bij hun aankoop- en investeringsbeslissingen op de invoering kunnen anticiperen. De raad vraagt hiervoor nadrukkelijk aandacht omdat de passages over fase-

ring in het NVVP te weinig houvast geven voor een goede inrichting van het invoeringstraject van de kilometerheffing.

Ruimtelijke inrichting en verkeer en vervoer

Voor het publieke kader van de ruimtelijke inrichting stelt het NVVP knooppunten centraal met het oog op het benutten van de ruimtestructurerende werking van infrastructuur. Rond deze knooppunten worden nieuwe locaties voor wonen en werken gebundeld. Voor de SER staat voorop dat de knooppunten goede overstap- en overslagmogelijkheden moeten bieden. Deze multimodale knooppunten zijn veelal aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor bedrijven.

Het ABC-locatiebeleid is op een lager schaalniveau een instrument dat ruimtelijke inrichting en verkeer en vervoer op elkaar afstemt. Het NVVP signaleert knelpunten in de praktijk van het locatiebeleid. Een fundamentele herziening volgt in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. De SER deelt de twijfels over de effectiviteit van het beleid en beveelt aan een meer gebiedsgericht beleid te voeren.

Bereikbaarheid en leefbaarheid in stedelijk gebied

Kenmerkend voor binnenstedelijke centra is de veelheid van functies die is geconcentreerd op een klein gebied. Deze concentratie van functies bepaalt, in samenhang met een goede bereikbaarheid en een ook voor fietsers en voetgangers aantrekkelijke vormgeving, de vitaliteit van steden. Met het oog op de vitaliteit staat het belang van een goede bereikbaarheid van stedelijke gebieden buiten kijf. De bereikbaarheid staat echter onder druk en verkeerscongestie doet afbreuk aan de leefbaarheid en veiligheid. Een goed evenwicht tussen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid binnen stedelijke gebieden vraagt om ruimte-efficiënte verkeersoplossingen die vriendelijk zijn voor bewoners, bedrijven, fietsers en voetgangers. De toewijzing van schaarse ruimte en het bevorderen van intensief, meervoudig en kwalitatief hoogwaardig ruimtegebruik behoren tot de belangrijkste uitdagingen van stedelijke gemeentebesturen.

Een parkeerbeleid dat de vitaliteit van de stad ondersteunt, vereist maatwerk op lokaal niveau, omdat de situatie in afzonderlijke gemeenten zeer kan verschillen. Tegen deze achtergrond kan de raad de keuze van het NVVP onderschrijven om het ABC-locatiebeleid te ontdoen van starre *nationale* parkeernormen. Dat betekent zeker niet dat op dit vlak afgezien zou moeten worden van sturing door de overheid. De landelijke overheid moet voorzien in kaders en instrumenten waarmee lokale overheden het locatie- annex parkeerbeleid kunnen vormgeven en waarmee provincies hun coördinerende taken kunnen realiseren. In dit bestuurlijke kader is het primair aan de plaatselijke overheid om een evenwicht te vinden tussen doelstellingen van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid.

Het openbaar vervoer heeft een belangrijke functie voor de bereikbaarheid en de vitaliteit van (binnen)steden. De ambitie uit het NVVP een kwaliteits-sprong in het openbaar vervoer te bewerkstelligen, onderschrijft de raad met het oog op die vitaliteit van steden. Deze kwaliteitssprong vraagt om flinke investeringen in fysieke infrastructuur, in materieel en ook in werkorganisaties. Een gelijktijdig streven naar meer marktwerking in het openbaar vervoer en naar investeren in kwaliteit en innovatie is mogelijk als aanleg en onderhoud van infrastructuur worden gesplitst en als voorzieningen worden getroffen voor overname van materieel aan het einde van een concessieperiode.

Ook een goede organisatie van de stedelijke distributie draagt bij aan de vitaliteit van steden. De raad onderschrijft de gebiedsgerichte aanpak in combinatie met de werkzaamheden van het Platform Stedelijke Distributie (PSD), dat een standaard procesaanpak voor gemeenten heeft vastgesteld voor de stedelijke distributie en een toegangsregime heeft bepaald voor voertuigen. De raad roept de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) op naast voorzitter van het platform ook voortrekker te zijn in de implementatie van de PSD-producten. Daar waar dergelijke vernieuwingen publieke investeringen vergen, ligt het voor de hand aansluiting te zoeken bij de in te stellen regionale mobiliteitsfondsen.

Bereikbaarheid en leefbaarheid in het landelijke gebied

In het landelijke gebied ligt er ook een spanningsveld tussen bereikbaarheid en leefbaarheid. Hier gaat het vooral om de doorsnijding van natuurgebieden en (cultuur)landschappen door verkeersinfrastructuur. Doorsnijding leidt tot versnippering en werpt barrières op voor de mobiliteit van dieren (en van voetgangers en fietsers). Natuur- en landschapswaarden zijn niet in een prijs uit te drukken; daarom moet de overheid publieke kaders stellen om deze waarden te beschermen. De raad verwelkomt de voornemens tot ontsnippering, waarin is voorzien dat in 2010 90 procent van de bestaande knelpunten van infrastructuur met de ecologische hoofdstructuur is opgelost. De raad vraagt daarbij aandacht voor een voldoende financiering hiervan.

De raad vindt het ook logisch en wenselijk dat waar uitbreiding van infrastructuur aan de orde is, gekozen wordt voor het verbreden van tracés boven het aanleggen van nieuwe tracés. Uiteraard gaat een zorgvuldige weging van maatschappelijke kosten en baten aan de capaciteitsuitbreiding vooraf.

Regionale mobiliteitsfondsen

Het NVVP zet in op een stevige decentralisatie van het verkeers- en vervoerbeleid. Deze decentralisatie krijgt onder meer vorm door het instellen van regionale mobiliteitsfondsen. De eerste jaren zullen de hiermee gemoeide middelen alleen bestemd zijn voor infrastructuur. Op de langere termijn zullen

ook de exploitatie van het openbaar vervoer en het overige verkeers- en vervoerbeleid eruit kunnen worden gefinancierd. Op deze manier moeten de centrale overheden in de toekomst over voldoende middelen kunnen beschikken om integrale besluitvorming binnen de verschillende ruimtelijk-economische beleidsterreinen mogelijk te maken.

De raad onderschrijft de in het NVVP aangekondigde decentralisatie van beleid ten volle en stemt in met de instelling van regionale mobiliteitsfondsen. Regionale mobiliteitsfondsen kunnen behulpzaam zijn bij het integreren van het regionale verkeers- en vervoerbeleid met aanpalende beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, woningbouw, locatiebeleid, stedelijke vernieuwing). In dit verband verdient het aanbeveling om de exploitatie van het regionale openbaar vervoer (OV) op niet al te lange termijn in de mobiliteitsfondsen onder te brengen. Dit biedt decentrale overheden meer armslag om afspraken te maken met bijvoorbeeld vastgoedontwikkelaars en locatie-exploitanten (recreatieparken, kantoorlocaties, congres- en winkelcentra) over de kwaliteit en bekostiging van OV-verbindingen. De samenhang tussen het regionale verkeers- en vervoerbeleid en andere beleidsterreinen vraagt om een gebiedsgewijze aanpak en om een integraal bestuur dat democratisch gelegitimeerde afwegingen kan maken. De budgettaire eindverantwoordelijkheid voor de mobiliteitsfondsen zal daarom altijd bij een provincie of gemeente moeten liggen.

Bestuurlijke vormgeving: het relevante schaalniveau

Het NVVP koppelt de regionale mobiliteitsfondsen aan provincies en kaderwetgebieden. De provincie is beheerder van het fonds; het provinciaal bestuur beslist over de prioriteitsstelling, waarbij moet worden gewaarborgd dat de inliggende gemeenten bij de besluitvorming betrokken worden. In de Kaderwetgebieden is het bestuur van het Kaderwetgebied beheerder van het fonds.

De raad juicht de versterking van de (financiële) positie van de provincie – conform eerdere adviezen – toe. De in het NVVP geschetste bestuurlijke samenwerking zou de raad iets anders willen vormgeven, waarbij hij zich sterk aangesproken voelt door een citaat uit het advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv): “Provincies zijn de aangewezen instanties om beslissingen te nemen wanneer samenwerkende gemeenten er niet uitkomen. Het rijk wanneer interprovinciale samenwerking en besluitvorming stokt.”

Door de provincie beheerder van het mobiliteitsfonds te maken, zal zij beter in staat zijn een sturende regionale taak op zich te nemen. Tegelijkertijd is van belang dat de provincie de inliggende gemeenten op een goede manier in de besluitvorming betreft. De raad heeft daarom een voorkeur voor een model waarbij provincies bewaken dat de inliggende gemeenten op een goede manier samenwerken. De gemeenten zijn vervolgens vrij om binnen de provinciale kaders over de prioriteitsstelling te beslissen. Zolang dit goed ver-

loopt, moeten zij ook over de bijbehorende middelen kunnen beschikken. Pas wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen, moet de provincie de knoop doorhakken. Evenzo moet het rijk beslissingen nemen wanneer interprovinciale besluitvorming stopt.

Verder dienen provincies en gemeenten samen te werken met marktpartijen, belangenorganisaties en reizigers. Een regionaal mobiliteitsorgaan kan als drager van die samenwerking fungeren.

1. Inleiding

1.1 De adviesaanvraag

Bij brief van 20 oktober 2000 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de SER om advies gevraagd over het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)¹. Concreet vraagt de minister aandacht voor drie punten: de visie op sturing, de decentralisatie van middelen voor lokale en regionale infrastructuur naar provincies en kaderwetgebieden en de grotere rol van marktpartijen.

In dit advies geeft de raad commentaar op een aantal hoofdlijnen van beleid van het NVVP. Daarbij wordt niet ingegaan op meer specifieke uitwerkingen die bijvoorbeeld in PKB-kaarten (in deel B van het NVVP) neerslaan. Een belangrijk aanknopingspunt voor algemeen commentaar op het NVVP is voor de raad gelegen in het onderscheid tussen doelstellingen, indicatoren en instrumenten. Voor de beantwoording van de adviesaanvraag stelt de raad het concept van de mobiliteitsmarkt centraal. Aan de hand van dit concept en van een verkenning van de publieke kaders die nodig zijn voor een goede werking van de mobiliteitsmarkt, zal het advies onder meer ingaan op de in het NVVP geschetste visie op sturing en op de grotere rol van marktpartijen.

1.2 Opbouw van het advies

De opbouw van dit advies is als volgt. Hoofdstuk 2 schetst allereerst enkele hoofdlijnen van het NVVP. In hoofdstuk 3 geeft de raad een oordeel over de algemene aanpak van het NVVP, in termen van doelstellingen, indicatoren en instrumenten van beleid. Dit oordeel wordt voorafgegaan door een algemene beschouwing over de relatie tussen mobiliteit en welvaart en een terugblik op de voorganger van het NVVP, het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer uit 1988, dat de destijds gewekte verwachtingen niet heeft kunnen waarmaken.

Hoofdstuk 4 gaat in op de bijdrage die het instrument mobiliteitsmarkt kan leveren aan het bereiken van een maatschappelijk verantwoord evenwicht tussen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Het hoofdstuk laat zien dat gebruikmaking van het prijsmechanisme een betere afweging mogelijk

1 De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

maakt tussen individuele behoeften en maatschappelijke belangen. De mobiliteitsmarkt valt in deelmarkten uiteen, die ieder een andere benadering van de overheid vragen. Ook het Europese beleid ten aanzien van de mobiliteitsmarkten en de Nederlandse inzet voor het Europese verkeers- en vervoerbeleid komen aan de orde. Het doorberekenen van maatschappelijke kosten van mobiliteit aan de gebruiker van infrastructuur is zowel op Europees als op nationaal vlak actueel. Daarbij wordt afzonderlijk aandacht gegeven aan de weg naar een nationale kilometerheffing.

Hoofdstuk 5 'bereikbaarheid en leefbaarheid' stelt enige vraagstukken van ruimtelijke inrichting en van organisatie van verkeer en vervoer aan de orde die via het prijsmechanisme niet (afdoende) tot oplossing kunnen worden gebracht en derhalve heldere publieke besluitvorming en sturing behoeven. De aandacht gaat zowel uit naar primair 'stedelijke' kwesties (locatiebeleid en parkeerbeleid, ketenmobiliteit, stedelijke distributie) als naar de spanning tussen bereikbaarheid en leefbaarheid in het landelijke gebied.

Hoofdstuk 6 is gewijd aan de regionale mobiliteitsfondsen. Daarmee reageert de raad op de derde adviesvraag naar de decentralisatie van middelen voor lokale en regionale infrastructuur.

Het advies is voorbereid door de Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid. In deze commissie hebben ook leden uit de kring van landelijke natuur- en milieuorganisaties zitting. Bijlage 2 geeft de samenstelling van de commissie weer. Het advies is door de raad vastgesteld in zijn openbare vergadering van 16 februari 2001. Het verslag van deze vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad.

2. Enkele hoofdlijnen van het NVVP

Opzet van het NVVP

Het NVVP betreft de periode 2001-2020. Het nu gepubliceerde beleidsvoornemen bestaat uit drie delen. Deel A schetst de hoofdlijnen van beleid; deel B bevat de basis voor de planologische kernbeslissing (PKB) conform artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening; deel C presenteert de (elke twee jaar te vernieuwen) beleidsagenda van het rijk.

In deel A, hoofdstuk 2 (Visie op mobiliteit en transport) formuleert het NVVP de volgende hoofddoelstelling van beleid (p. 12):

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

Het NVVP (deel A) werkt de drie elementen van de hoofddoelstelling – bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid – uit in achtereenvolgens de hoofdstukken 3, 4 en 5.

De hoofdstukken 6, 7 en 8 van deel A van het NVVP gaan vervolgens in op respectievelijk:

- het regionale verkeers- en vervoerbeleid (met als trefwoorden gebiedsgerichte aanpak, decentralisatie en bestuurlijke samenwerking);
- technologie en innovatie (met onder meer aandacht voor elektronische voertuigidentificatie en automatische voertuiggeleiding);
- financiële aspecten.

Visie op sturing

De kernboodschap van het NVVP luidt (deel A, p. 8):

Mobiliteit mag en hoort bij de moderne samenleving. Mobiliteit groeit. De overheid wil deze behoefte accommoderen, en tegelijk de veiligheid en leefbaarheid (...) verbeteren. De belangrijkste instrumenten zijn: beter benutten van bestaande infrastructuur, bouwen waar knelpunten blijven en prijsbeleid in de vorm van variabilisatie en differentiatie van kosten. Hierdoor ontstaat een direct verband tussen gebruiken en betalen. Toepassing van technologie draagt bij aan bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid.

Deze kernboodschap wordt in paragraaf 2.5 van deel A uitgewerkt in de visie op sturing. In algemene zin wordt vastgesteld dat de ambities van het NVVP 'een sterke overheid en een sterke markt' vergen. Dit uitgangspunt vindt zijn weerslag in een aantal sturende principes (zie pp. 9 en 25-31 van deel A):

- *Gedeelde verantwoordelijkheid*:
(...) niet alleen de overheid is verantwoordelijk voor verkeer en vervoer, en de overheid is niet alleen probleemeigenaar. (...) Samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven is nodig bij tal van zaken zoals vermindering van woon-werk-verkeer per auto door vervoermanagement, locatie- en parkeerbeleid en stedelijke distributie.
- *Flexibiliteit en dynamiek*; trefwoorden zijn: bestendigheid in maatschappelijke doelen, flexibiliteit in de planning.
- *De gebruiker staat centraal*: “uitgangspunt van het NVVP is respect voor keuzes van burgers en bedrijven”.
- *Prijsbeleid*: de gebruiker betaalt voor wat hij kiest.
Maatschappelijke doelstellingen kunnen het best worden bereikt door gebruik te maken van het zelfsturend vermogen van de samenleving. (...) Het scheppen van de juiste condities maakt het mogelijk dat een maatschappelijk verantwoord evenwicht ontstaat in vraag en aanbod op het gebied van verkeer en vervoer. Deze condities zijn: de gebruiker betaalt de kosten van mobiliteit, zoveel mogelijk variabel, naar rato van het gebruik; schaarste heeft een prijs.
- *Een zakelijke benadering*: instrumenten worden ingezet naar effectiviteit.
- *Bestuur op maat*: decentraal wat kan, centraal wat moet. Dit houdt in decentralisatie naar provincies en kaderwetgebieden en de instelling van regionale mobiliteitsfondsen.
- *Gebiedsgerichte aanpak*; bestuurlijke samenwerking.
- *Het belang van de Europese dimensie* (prijsbeleid, marktopening voor openbaar vervoer en liberalisatie van het spoorvervoer; voertuig- en vaartuigeisen; elektronische voertuigidentificatie).
- *Infrastructuur is drager van ruimtelijk-economische ontwikkelingen*.
- *Ruimte voor publiek-private samenwerking* (PPS) bij aanleg en exploitatie van infrastructuur (met onderscheid tussen innovatief aanbesteden en PPS, en vervolgens binnen PPS tussen twee constructies: concessies en samenwerkingsverbanden).
- *Marktversterking* (gelijke behandeling van vervoerwijzen, vrije markttoegang, harmonisatie van wet- en regelgeving).
- *Handhaving* (intensivering door zowel overheden als bedrijfsorganisaties).

Strategie voor bereikbaarheid

Hoofdstuk 2 van het NVVP (deel A) presenteert onder meer een strategie voor bereikbaarheid. Bereikbaarheid wordt daarbij omschreven als (zie p. 15):

De kwaliteit van het verkeers- en vervoerssysteem in termen van de tijd, de kosten en het gemak waarmee gebruikers of goederen hun bestemming kunnen bereiken. Betere kwaliteit betekent vooral een hogere gemiddelde verplaatsings-snelheid en beter voorspelbare reistijd.

Het NVVP noemt het vervolgens essentieel dat in reactie op knelpunten in de bereikbaarheid de combinatie wordt gemaakt van investeren in infrastructuur en prijsbeleid (door de kosten van mobiliteit zoveel mogelijk variabel bij de gebruiker in rekening te brengen):

Blijven bouwen van nieuwe infrastructuur zonder prijsbeleid is als dweilen met de kraan open. (...) Daarnaast moet mobiliteitsmanagement de gebruikers stimuleren om verantwoorde keuzes te doen uit een palet van mogelijkheden. Alleen dan is het verantwoord om extra te investeren in capaciteit.

Verder stelt het NVVP (deel A, p. 16) dat investeringen in infrastructuur “maatschappelijk rendabel en ruimtelijk inpasbaar” moeten zijn. In dat verband wordt gewezen op de mogelijkheden van benuttingsmaatregelen (zoals meer rijstroken binnen het bestaande wegprofiel). Capaciteitsuitbreiding door bouwen zal “vooral bestaan uit extra stroken en sporen, langs en boven bestaande tracés” (deel A, p. 35):

De aanleg van infrastructuur in de vorm van geheel nieuwe tracés ligt steeds minder voor de hand vanwege de kosten, de versnippering van het landschap en het gebrek aan maatschappelijk draagvlak. De uitbreiding van capaciteit zal zoveel mogelijk binnen de bestaande netwerken worden gezocht. Het strategisch omgaan met de ruimte, in de vorm van vrijwaringszones rond bestaande en nieuwe hoofdinfrastructuur (weg, rail en vaarwegen), wint daarmee aan belang.

Als bereikbaarheidsambitie voor het hoofdwegenet formuleert het NVVP (deel A, p. 36):

De realisatie van een gemiddelde trajectsnelheid op autosnelwegen in de spits van ten minste zestig kilometer per uur. Op het moment dat de snelheid op een traject structureel onder de toetswaarde van zestig kilometer per uur zakt, is er sprake van een knelpunt.

Capaciteitsuitbreiding door bouwen (in principe in de vorm van extra rijstroken) is (zie deel A, p. 40) “met prioriteit aan de orde waar buiten de spitsuren structureel geen aanvaardbare kwaliteit kan worden behaald” en “verder aan de orde wanneer uit de knelpuntenanalyse blijkt dat in de toekomst de gemiddelde trajectsnelheid van zestig kilometer per uur in de spits niet kan worden gehaald, ondanks het beoogde tariefbeleid en indien benuttingsmaatregelen ter plaatse niet mogelijk zijn of onvoldoende oplossing bieden.”

Effecten van de beleidsmix van NVVP op de bereikbaarheid

Paragraaf 3.5 van NVVP (deel A) brengt de effectiviteit van de ‘beleidsmix NVVP 2020’ op het gebied van de bereikbaarheid in kaart, in vergelijking met drie andere pakketten van maatregelen (enkel tariefbeleid, tariefbeleid plus investeringen in OV, enkel inzetten op benutten/bouwen). De volgende effecten worden in beeld gebracht: op het aantal personenautokilometers; op het treingebruik; op de voertuigverliesuren (per voertuigkilometer) op het hoofdwegenet; en op de trajecten met een gemiddelde snelheid van meer dan 70 kilometer per uur in de ochtendspits. Het NVVP brengt de effecten voor de doelstellingen leefbaarheid en veiligheid niet in kaart. Uit de modelberekeningen blijkt dat de ‘beleidsmix NVVP 2020’ op vrijwel alle gekozen indicatoren het beste scoort en er als enige in slaagt om het aantal voertuigverliesuren op het hoofdwegenet in 2020 terug te brengen tot

onder het niveau van 1999. Daarbij wordt de reductie van het aantal personenautokilometers volledig toegerekend aan het tariefbeleid. Additionele investeringen in openbaar vervoer (bovenop het tariefbeleid) leiden niet tot een extra reductie van het aantal personenautokilometers en hebben ook niet of nauwelijks effect op andere bereikbaarheidsindicatoren. Het een en ander duidt op een geringe substitutie tussen de vraag naar automobilititeit en de vraag naar OV-vervoersdiensten.

Leefbaarheid

Het NVVP (deel A, p. 23) signaleert dat de samenleving, mede door de welvaartsgroei, steeds hogere eisen stelt aan de kwaliteit van de leefomgeving. “De overheid streeft een absolute ontkoppeling na van de economische ontwikkeling en de milieubelasting van verkeer en vervoer. (...) Nederland heeft de ambitie om te behoren tot de Europese top in milieuvriendelijkheid van het verkeers- en vervoerssysteem.”

De gevolgen van mobiliteit voor het natuurlijk leefmilieu zijn nader aan de orde in hoofdstuk 5 van het NVVP. Dit opent met de stelling: “Mobiliteit moet mogelijk zijn binnen de randvoorwaarden van milieu en leefbaarheid” (deel A, p. 108). De strategie van de overheid bestaat uit vier elementen:

- het stellen van milieugrenzen die niet overschreden mogen worden (normstelling voor luchtverontreiniging en geluidhinder; beperking van de uitstoot van broeikasgassen);
- de koppeling van leefbaarheid aan het gedrag van mensen op basis van het beginsel ‘de vervuiler betaalt’: invoering van een kilometerheffing die kan differentiëren naar milieubelasting, plaats en tijd en daardoor zowel bereikbaarheidsdoelen als milieudoelen in één systeem kan samenbrengen (p. 116);
- investeringen van de overheid in de kwaliteit van de infrastructuur voor een optimale leefomgeving (zie paragraaf 5.3 van NVVP);
- investeringen van de overheid in nieuwe technologie (zie paragraaf 5.4 alsmede hoofdstuk 7 van NVVP).

Veiligheid

- De veiligheid staat centraal in hoofdstuk 4 van deel A. De maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid worden geschat op 12,7 miljard gulden per jaar¹. Het NVVP wil het aantal doden en ziekenhuisgewonden in het verkeer terugbrengen tot 750 respectievelijk 14.000 in 2010 (deel B, p. 9). Daardoor zouden de maatschappelijke kosten van verkeersonveilig-

1 In dit verband verwijst het NVVP naar het SER-advies *Investeren in verkeersveiligheid* (publicatienr. 99/13) dat deze raming heeft aanvaard als uitgangspunt voor de advisering (over de internalisering van externe maatschappelijke kosten en over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de publieke en de private sector).

heid vanaf 2010 drie miljard gulden per jaar minder bedragen. Het kabinet ziet het SER-advies *Investeren in verkeersveiligheid* (zie deel A, p. 97):

als een bevestiging van de wens tot een integrale benadering van de verkeersveiligheid en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. De SER geeft aan dat de veiligheidskosten al grotendeels zijn doorberekend aan de vervoerwijzen (geïnternaliseerd). Het kabinet gaat na of het verkeersgedrag verder wordt verbeterd als deze reeds geïnternaliseerde kosten duidelijker zichtbaar worden voor de verkeersdeelnemer.

Financiering

Hoofdstuk 8 van het NVVP geeft een globaal uitgavenoverzicht dat uitwijst dat de financiële ruimte voor investeringen tot en met 2010 is belegd met in uitvoering zijnde en reeds geplande projecten. Voor de gehele NVVP-periode (tot 2020) concludeert het hoofdstuk (deel A, p. 146) dat:

de doelstellingen ten aanzien van de bereikbaarheid – onderhoud, benutting en aanleg ten behoeve van voldoende capaciteit op het hoofdwegennet, het spoor-net en het vaarwegennet – naar huidige inzichten te financieren zijn binnen de geschetste extrapolatie van het vigerende programma.

Voor veiligheid en leefbaarheid zijn er waarschijnlijk al voor 2010 extra middelen nodig. Deze problematiek wordt in het ICES-traject ingebracht. De overige maatregelen zullen onderdeel zijn van nadere afweging binnen het reguliere begrotingskader of ook in breder ICES-kader.

3. Doelstellingen, indicatoren en instrumenten

3.1 Inleiding

De SER geeft in dit hoofdstuk een oordeel over de algemene aanpak en systematiek van het NVVP. Bij die beoordeling vindt de raad het onderscheid tussen doelstellingen, indicatoren en instrumenten van wezenlijk belang. Dit onderscheid dient als leidraad voor dit hoofdstuk.

Bij wijze van analytisch kader gaat paragraaf 3.2 in op de bijdrage van mobiliteit aan de welvaart in brede zin. In paragraaf 3.3 wordt teruggeblikt op de voorganger van het NVVP, het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II). Dat verscheen in 1988 en heeft de destijds gewekte verwachtingen niet kunnen waarmaken. In paragraaf 3.4 wordt systematisch ingegaan op de doelstellingen, indicatoren en instrumenten van het NVVP.

3.2 Mobiliteit en welvaart

Mobiliteit is een belangrijk element van – en een voorwaarde voor – maatschappelijke welvaart. Onze welvaart is gebaseerd op een vergaande arbeidsverdeling, in functionele en in geografische zin. Zonder verkeer en vervoer zou het economisch proces tot stilstand komen en blijven menselijke behoeften onbevredigd. Een goede bereikbaarheid (voor personen en voor goederen) behoort tot de belangrijkste eisen die bedrijven stellen aan hun vestigingsplaats¹. Voor het vestigingsklimaat in Nederland – en daarmee voor economische groei en werkgelegenheid – zijn zeker de goede verbindingen die de twee mainports – de Rotterdamse haven en Schiphol – bieden van belang². Als klein land met een open economie is Nederland sterk afhankelijk van de verbindingen met het buitenland.

Met het toenemen van de welvaart zijn de verkeers- en vervoersbewegingen de afgelopen decennia sterk toegenomen. Vooral de personenautomobiliteit³, het goederenvervoer over de weg en het luchtverkeer zijn sinds het begin van de jaren zestig verveelvoudigd. Het NVVP (paragraaf 2.1) gaat er op basis van toekomstverkenningen van uit dat ook in de komende periode van een forse mobiliteitsgroei sprake zal zijn. De verdere ontwikkeling en brede-

1 Vgl. Ministerie van Economische Zaken, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Den Haag 1999, inz. pp. 50-53.

2 Zie: SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, publicatienr. 99/17, pp. 38-40.

3 Vgl. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Samen werken aan bereikbaarheid*, Den Haag 1996, p. 12.

re toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT) zal daar niet aan afdoen. ICT kan tot een grotere doelmatigheid leiden door een betere benutting van bestaande systemen van productie, distributie en consumptie. Toch zullen goederen geleverd moeten worden en mensen zullen zich blijven verplaatsen. Het lijkt daarom realistisch ervan uit te gaan dat ICT op zich genomen per saldo niet zal leiden tot een afname van de mobiliteit – maar mogelijk wel tot een betere spreiding over de dag⁴, waardoor een doelmatiger gebruik van de beschikbare infrastructuur mogelijk wordt.

Mobiliteit is, zoals hierboven geschetst, zowel een voorwaarde voor welvaart als een afgeleide ervan. Maar de relatie is nog complexer, omdat mobiliteit door belasting van het milieu en de leefbaarheid alsmede door verkeersongevallen ook afbreuk doet aan welvaart. Het welvaartsbegrip houdt immers meer in dan economische groei alleen. De SER hanteert een breed welvaartsbegrip dat waarde toekent aan een gezond leefmilieu, aan natuur en landschap en aan de gezondheid en het leven van mensen. Economische groei dient zich daarom te voegen binnen het streven naar duurzame ontwikkeling. Dit streven houdt in dat het uiteindelijke effect van het gezamenlijke economisch handelen op het milieu binnen de grenzen dient te blijven van wat het milieu duurzaam kan verdragen⁵.

Enerzijds biedt de ligging van ons land op zich comparatieve voordelen voor onder meer handel, transport en distributie⁶. Anderzijds vormen de kleine oppervlakte en grote bevolkingsdichtheid ook een comparatief nadeel; de strijd om de ruimte is intensief en de druk op natuur en milieu groot. Bovendien moet rekening worden gehouden met maatschappelijke voorkeuren die in toenemende mate eisen stellen aan de kwaliteit van de leefomgeving⁷.

Tegen deze achtergrond heeft het verkeers- en vervoerbeleid de opgave zowel de bereikbaarheid van economische centra (vooral de grote steden en de mainports) te verbeteren als de invloed van verkeer en vervoer op de leefomgeving (waaronder de doorsnijding van landschappen, geluidhinder en de uitstoot van NO_x en CO₂) te verminderen. De *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid* (1999) stelt terecht “een concurrerend vestigingsklimaat is een compleet vestigingsklimaat” (p. 114) en concludeert: “Daarom is óók samenhang nodig tussen het economisch beleid en het ruimtelijk orderingsbeleid, het verkeers- en vervoerbeleid en het natuur- en milieubeleid, ook om de specifieke doelstellingen van die andere beleidsterreinen te kunnen realiseren” (p. 115).

4 SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, publicatienr. 99/17, Den Haag 1999, p. 23.

5 Gebaseerd op: SER-advies *Groenboeken Europees verkeers- en vervoerbeleid*, publicatienr. 96/07, Den Haag 1996, pp. 13 en 14.

6 Vgl. SER-advies *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*, publicatienr. 96/05, hfdst. 5.

7 SER-adviezen *Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer* (publicatienr. 99/06, pp. 21-23) en *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid* (publicatienr. 99/17, pp. 28 en 29).

Binnen dit kader plaatst de raad de hoofddoelstelling van het NVVP (deel A, p. 12):

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

De individuele gebruiker kan verschillende motieven hebben voor zijn of haar vraag naar mobiliteit. In dat verband wordt wel eens een onderscheid gemaakt tussen zogenoemd productief (bijvoorbeeld zakelijk) verkeer en consumptief (sociaal en recreatief) verkeer. Dat kan een zinnig onderscheid zijn met het oog op de vormgeving van het beleid. Het zou evenwel onjuist zijn om aan dit onderscheid een verschil in waardering in termen van economisch meer en minder belangrijk te verbinden⁸. Het uiteindelijke doel van economische activiteiten is immers consumptie; de maatschappelijke welvaart bestaat dan ook uit het totale nut dat mensen individueel en/of gezamenlijk ontleen aan het omgaan met schaarse, alternatief aanwendbare middelen.

Een afzonderlijk aandachtspunt is de kwetsbaarheid van sociaal-economische processen. Deze is door de vergaande arbeidsverdeling in een moderne economie en de sterke afhankelijkheid van communicatie en transport die daarmee gepaard gaat, vergroot. Daarom is een zekere robuustheid van het verkeers- en vervoerssysteem van belang. Die robuustheid moet onder meer vorm krijgen door veilige en voldoende bedrijfszekere infrastructurele voorzieningen en systemen en door een voldoende diversiteit van vervoersmogelijkheden (niet alles op één kaart zetten). Verder is het verstandig de afhankelijkheid van het verkeers- en vervoerssysteem die bijvoorbeeld voortvloeit uit de toepassing van *just-in-time* concepten niet te ver te voeren.

3.3 Terugblik op het SVV-II

Uit het NVVP spreekt de ambitie de doelstellingen van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid evenwichtig te bedienen. De raad onderschrijft het belang van die ambitie en bovenal van het daadwerkelijk waarmaken ervan in de komende periode. Dat is geen eenvoudige opgave, zoals met de voorganger van het NVVP – het in 1988 verschenen Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) – is gebleken⁹.

Het SVV-II had de ambitie een evenwichtige oplossing te presenteren voor de omgang met het spanningsveld tussen individuele vrijheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. Geen van deze drie werd boven de andere gesteld. Uit het

⁸ Zie: SER-advies *Structuurschema Verkeer en Vervoer*, publicatienr. 89/18, p. 54.

⁹ Vgl. Raad voor verkeer en waterstaat, *SVV-III: Nee, tenzij*, Den Haag 1998, inz. pp. 13 en 14.

SVV-II sprak de overtuiging dat geleiding van de personenautomobiliteit onontkoombaar is om zowel bereikbaarheid als leefbaarheid te garanderen. In SVV-II werden ambitieuze doelstellingen geformuleerd voor geleiding en beperking van de groei van mobiliteit, voor verlaging van de congestiekans op hoofdtransportassen, voor een *modal shift* van individueel naar openbaar vervoer (vooral in de spits) en van wegvervoer naar spoor- en watervervoer, alsmede doelstellingen voor het reduceren van CO₂- en NO_x-emissies. De integrale benadering van economisch (verkeer en vervoer) en ecologisch beleid is destijds – ook door de SER¹⁰ – positief ontvangen.

Zowel op het vlak van de bereikbaarheid als van de leefbaarheid beantwoorden de uitkomsten van het beleid echter niet aan de ambities. De groei van de automobiliteit bleek – mede onder invloed van de aantrekkende economische groei – groter dan verwacht (volgens ramingen 45 procent in plaats van 35 procent tussen 1986 en 2010). De toename van de personenmobiliteit wordt bijna volledig verklaard door de toename in de afgelegde afstand; het aantal verplaatsingen per persoon en de aan verplaatsingen bestede tijd zijn tussen 1985 en 1998 vrijwel constant gebleven. De gemiddelde afstand kon toenemen door de sterke groei van de auto in het verplaatsingsgedrag¹¹. Er kwamen niet alleen meer, maar ook zwaardere auto's op de weg, die ook meer werden gebruikt. Daarbij komt dat de groei van het vrachtvervoer zich concentreerde op de weg (het aandeel van het wegvervoer in het totaal aantal tonkilometers steeg tussen 1986 en 1996 van 46 procent naar 58 procent) en het goederenvervoer over het spoor beperkt bleef (vier procent van het totaal aantal tonkilometers). Daarnaast is de aanleg van extra infrastructuur achtergebleven bij de plannen.

Dit alles heeft de *bereikbaarheid* niet verbeterd; het aantal files en de daardoor veroorzaakte voertuigverliesuren is sinds 1986 verder toegenomen¹². Met name het woon-werkverkeer en het zakelijke verkeer worden gehinderd door de toegenomen congestie. De maatschappelijke kosten van files en voertuigverliesuren worden geraamd op 1,7 miljard gulden in 1997. Dat is een toename van 70 procent ten opzichte van 1990¹³.

Ook de gewenste verhoging van de *leefbaarheid* is niet gehaald. De reductie van CO₂-uitstoot met tien procent tussen 1986 en 2010 zal niet worden gehaald; de uitstoot is in de periode tot 1997 zelfs met veertig procent toegenomen.

10 SER-advies *Structuurschema Verkeer en Vervoer*, publicatienr. 89/18, p. 13.

11 L. Steg en N. Kalfs, *Altijd weer die auto! Sociaal- en gedragswetenschappelijk onderzoek en het verkeers- en vervoerbeleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau en Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Den Haag 2000, p. 21.

12 Zie voor het verloop van een aantal indicatoren: T.H. van Hoek, *Omgaan met ruimte: de permanente afweging tussen concurrerende kwaliteiten*, in: SCP en CPB, *Trends, dilemma's en beleid – Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag 2000, pp. 185-207, inz. pp. 194 en 195.

13 *Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1999, pp. 10-12 en Raad voor verkeer en waterstaat, *SVV-III: Nee, tenzij*, Den Haag 1998, pp. 13 en 14.

men¹⁴. In het NMP-3 is deze doelstelling voor CO₂ in het verkeer inmiddels als niet realiseerbaar losgelaten. De doelstelling voor emissies van NOx en koolwaterstoffen (afname met 75 procent in 2010) wordt naar huidige inzichten ook niet gehaald, maar deze emissies vertonen sinds 1988 wel een duidelijk dalende trend (zie kader op p. 28). De geluidhinder, veroorzaakt door verkeer, is toegenomen en zal volgens de laatste Milieuverkenning tot 2030 blijven toenemen, zowel in percentage geluidsgehinderde inwoners als in percentage geluidbelast gebied¹⁵.

Ook de *verkeersonveiligheid* is nog groot. Weliswaar is het aantal dodelijke ongevallen sinds 1986 met dertien procent afgenomen, maar het aantal (ziekenhuis)gewonden daalt niet.

De oorzaken van de tegenvallende resultaten van het SVV-II worden onder meer toegeschreven aan een tekort aan bestuurlijk draagvlak en bestuurlijke slagvaardigheid op alle niveaus en in de gebrekkige mogelijkheden tot monitoring en evaluatie van de beleidsinspanningen¹⁶. Uit evaluatieonderzoek¹⁷ blijkt dat de regionale bestuurlijke partners van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de doelen uit het SVV-II te ambitieus vonden ten opzichte van de maatschappelijke haalbaarheid en het beschikbare instrumentarium. Het niet halen van de doelen is volgens de bestuurlijke partners grotendeels te wijten aan de beperkte uitvoeringsgerichtheid van het SVV-II. Een duidelijke regeling van middelen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ontbrak. Middelen en instrumenten bleken bovendien onvoldoende geschikt om de doelen te bereiken, zeker toen een aantal kerninstrumenten (prijsbeleid) onvoldoende werd gerealiseerd.

Ook zijn er in een groot deel van de jaren negentig onvoldoende middelen beschikbaar geweest voor (publieke) investeringen in voorzieningen voor mobiliteit. Daardoor is op een aantal terreinen sprake van achterstallig onderhoud. Nu de overheidsfinanciën sinds kort redelijk op orde zijn, is er meer ruimte voor investeringen in de kwaliteit van het verkeers- en vervoerssysteem.

Mede door het diffuse karakter van de doelgroep verkeer en vervoer is de aanpak van milieuproblemen minder systematisch ontwikkeld dan bijvoorbeeld in de industrie (waar de zorg voor de natuurlijke leefomgeving steeds meer wordt geïntegreerd in de bedrijfsvoering¹⁸).

14 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel 1: Binnenlandse maatregelen*, Den Haag 1999, p. 40.

15 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Nationale Milieuverkenning 2000-2030*, Alphen a/d Rijn 2000, pp. 167 en 168.

16 Raad voor verkeer en waterstaat, *SVV-III: Nee, tenzij*, Den Haag 1998, pp. 18 en 19.

17 MuConsult BV, *Procesevaluatie SVV-II*, Amersfoort 1998.

18 Zie: SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, hfdst. 14 (Milieuverbetering door strategisch bedrijfsmilieumanagement).

Realisaties en doelstellingen NO_x-emissies door verkeer en vervoer

Het Centraal Planbureau heeft onlangs voor het komende NMP4 een analyse gemaakt van vier hardnekkige milieuproblemen. Dit zijn problemen waarvoor al geruime tijd beleid wordt gevoerd, maar die nog niet zijn opgelost. Een van de geanalyseerde problemen is de verzuring door verkeer en vervoer. De uit-

stoot van NO_x is daarbij het belangrijkste aangrijpingspunt. Deze is, ondanks de groei van de mobiliteit, in absolute zin flink afgenomen, vooral de emissies van het wegverkeer. Dit is grotendeels te danken aan de toepassing van de driefwegkatalysator. Toch zijn de doelstellingen nog niet gehaald. Onderstaande tabel presenteert het verloop van de NO_x-emissies door verkeer en vervoer.

Tabel – Realisaties* en doelstellingen** NO_x-emissies verkeer (in kiloton per jaar)

	1980	1985	1990	1990***	2005	2010
	realisaties			doelstellingen		
Totaal verkeer en vervoer	354	350	355	269	158	150
Wegverkeer	278	271	262	170		65
– personenauto's	161	159	150	73	40	40
– vrachtauto's	101	97	98	88	72	25
– overig wegverkeer	16	15	14	9		
Niet-wegverkeer	76	79	93	99	46	
– treinverkeer	2	2	2	2		
– binnenvaart	29	27	33	37		
– zeevaart	16	17	20	22		
– mobiele werktuigen****	27	28	36	36		

* CBS (diverse jaargangen).

** Ministerie van VROM (1998), p. 152; Ministerie van V&W (2000), p. 112.

*** Voorlopige cijfers.

**** Voornamelijk landbouwtrekkers.

Realisatie van het in het NVVP vastgelegde uitstootplafond voor NO_x in het verkeer en vervoer (150 kiloton in 2010) blijft, gezien de huidige emissies, een flinke opgave. De plafonds uit het NVVP komen ongeveer overeen met de taakstelling uit NMP3. Voor NO_x was in het NMP3 nog geen taakstelling voor het totale verkeer vastgesteld voor 2010 (alleen voor het wegverkeer, zijnde 65 kilo-

ton: 40 kiloton van personenauto's en 25 kiloton van vrachtauto's). In het NMP3 is de doelstelling voor 2000 doorgeschoven naar 2005 (158 kiloton).

Bron: Nationaal Milieubeleidsplan 3, Den Haag 1998, pp. 152 en 157 en Centraal Planbureau, *Naar een efficiënter milieubeleid, een maatschappelijk-economische analyse van vier hardnekkige milieuproblemen*, Den Haag 2000, pp. 118-120.

De raad stelt vast dat als gevolg van deze tegenvallende resultaten het vertrouwen in het evenwichtig realiseren van doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid en van leefbaarheid is beschaamd. Het NVVP zal daarom veel aandacht moeten schenken aan de daadwerkelijke, samenhangende en evenwichtige implementatie van zijn ambities.

3.4 De strategie van het NVVP

Het NVVP kiest voor een zakelijke benadering van de verkeers- en vervoersproblematiek om de driedelige hoofddoelstelling van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid te realiseren. Deze zakelijkheid uit zich in het respecteren van de keuzes van burgers en bedrijven, waarbij de gebruiker alle aan die keuze verbonden (maatschappelijke) kosten betaalt. Daardoor gaat het niet meer om het afremmen van de groei van mobiliteit, maar om het tegengaan van de negatieve effecten van mobiliteit.

Bestuurlijk gezien kenmerkt de aanpak van het NVVP zich door:

- het delen van verantwoordelijkheden – tussen de verschillende overheden, en tussen overheid, burgers en bedrijfsleven – en het gebruikmaken van de potenties van publiek-private samenwerking;
- binnen het landelijke beleid een zoveel mogelijk gebiedsgerichte aanpak, op basis van bestuurlijke decentralisatie en effectieve bestuurlijke afstemming en samenwerking, waarbij infrastructuur de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkelingen draagt;
- bestendigheid in de maatschappelijke doelen, flexibiliteit in de planning en effectiviteit in de handhaving van normen en beleidsregels.

Commentaar van de raad

De raad onderschrijft de driedelige hoofddoelstelling van het NVVP-beleid. Hij verwelkomt daarbij de toevoeging (ten opzichte van SVV-II) van veiligheid aan de hoofddoelstelling. In een eerder advies heeft hij gesignaleerd dat het grote sociaal-economische belang van het vergroten van de verkeersveiligheid tot nu toe onvoldoende onder ogen wordt gezien¹⁹.

De raad stemt in met de zakelijke benadering van het NVVP: de gekozen strategie opent het perspectief op een goed werkende mobiliteitsmarkt. De raad hecht daarbij veel waarde aan het gelijktijdig realiseren van verbeterde bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Hij wil erop wijzen dat het waarmaken van een dergelijke ambitie hoge eisen stelt aan de instrumentatie en uitvoering van het beleid en aan de integratie van traditioneel verschillende beleidsvelden (zie paragraaf 3.5), aangezien er immers duidelijke spanningen bestaan tussen de drie elementen van de hoofddoelstelling. Er zijn natuurlijk ('win-win')maatregelen waardoor een of meer elementen van de hoofddoelstelling kunnen worden bevorderd zonder andere elementen te schaden.

¹⁹ SER-advies *Investeren in verkeersveiligheid*, publicatienr. 99/13, inz. p. 44.

Vaak zal men echter geplaagd worden voor een afruil (meer van het ene betekent minder van het andere); er moet dan gekozen worden.

In de prijsvorming kunnen niet alle aspecten van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid op een goede manier worden verwerkt (zie de hoofdstukken 4 en 5). Dit betekent dat de overheid ook publieke kaders zal moeten blijven stellen om voorkeuren en waarderingen van mensen in de maatschappelijke besluitvorming integraal af te wegen. Deze beleidskaders moeten in het NVVP nog worden verduidelijkt en uitgewerkt.

De combinatie van het respecteren van de voorkeuren van burgers en bedrijven en het confronteren van individuen met de maatschappelijke effecten (kosten en baten) van hun eigen keuzen levert de basis voor de drieslag 'benutten, beprijzen, bouwen'. Dit komt de maatschappelijke welvaart ten goede, zoals de analyse van de economische effecten van het NVVP door het CPB uitwijst²⁰. Het is daarbij wel zaak de voorkeuren van burgers en bedrijven op een breed vlak serieus te nemen, niet alleen ten aanzien van bereikbaarheid maar ook ten aanzien van aspecten van leefbaarheid en veiligheid. De voorkeuren van mensen zullen overigens ten dele conflicteren: niet alleen tussen verschillende individuen maar zelfs bij een en dezelfde persoon. De bovenbedoelde spanningen tussen de doelstellingen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid kunnen zich immers ook op het niveau van het individu manifesteren; individuele keuzen zijn daardoor niet altijd eenduidig en consistent.

Ook de ervaring met het SVV-II wijst uit hoe belangrijk de vertaling naar concreet beleid met effectieve instrumenten is. In vergelijking met SVV-II doet het NVVP terecht een groter beroep op het zelfsturend vermogen van de samenleving. Daarbij is een goed gebruik van welgekozen indicatoren – waarvan het halen van de doelstelling wordt afgemeten – onontbeerlijk, evenals een effectieve inzet van instrumenten. Bovendien moet er een continue monitoring zijn van de effectiviteit van het beleid aan de hand van de indicatoren, waarna een terugkoppeling plaatsvindt naar de inzet van instrumenten. Alleen dan kan de realisatie van de verschillende (deel)doelstellingen uiteindelijk ook worden gewaarborgd.

De raad verwelkomt in dit verband de invoering van de dynamische beleidsagenda van NVVP als een belangrijke vernieuwing. Deze moet het mogelijk maken op de drie terreinen (bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid) de vinger aan de pols te houden, flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en bij tegenvallende beleidsuitkomsten tijdig bij te sturen om de bestendigheid van maatschappelijke doelstellingen te bewaken. Om werkelijk inhoud te geven aan deze dynamische beleidsagenda is het nodig heldere en bruik-

20 Centraal Planbureau, *Mobiliteit en welvaart, Economische effecten van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP)*, Werkdocument 132, Den Haag, december 2000, p. 29.

bare indicatoren te formuleren en te voorzien in een daadwerkelijke terugkoppeling naar de instrumentatie, zodat zo nodig de inzet van instrumenten kan worden bijgesteld.

Het is zaak om nu naar beste inzicht een breed pakket van maatregelen vast te stellen waarmee de deeldoelstellingen tijdig en effectief kunnen worden gerealiseerd. Deze maatregelen hebben betrekking op de allocatie van de mobiliteit, op technische en organisatorische vernieuwingen en op investeringen in voorzieningen voor mobiliteit. Ongetwijfeld zal het nodig blijken dit pakket op onderdelen aan te passen aan veranderende omstandigheden en nieuwe inzichten. Het is goed dat aan burgers en bedrijven duidelijk te maken en vast te leggen dat de gestelde doelstellingen maatgevend zijn voor het verkeers- en vervoerbeleid.

3.5 Doelstellingen, indicatoren en instrumenten in het NVVP

3.5.1 Inleiding

Voor een goede werking van de bovengeschetste aanpak is het van groot belang doelstellingen, indicatoren en instrumenten helder te formuleren en duidelijk te onderscheiden. De raad beveelt aan dit punt – met inbegrip van een goede monitoring van het beleid – in de besluitvorming over het NVVP veel aandacht te geven.

Met het oog daarop gaat deze paragraaf achtereenvolgens in op de doelstellingen, indicatoren en instrumenten, die in het NVVP zijn te vinden.

3.5.2 Doelstellingen

De hoofddoelstelling van het NVVP is de behoefte aan mobiliteit te accommoderen en tegelijk de veiligheid en de leefbaarheid te verbeteren (deel A, p. 8). De raad onderschrijft deze doelstelling. Verbetering van de bereikbaarheid, vergroting van de veiligheid van het verkeer en een verbetering van de leefbaarheid dragen alledrie bij aan de maatschappelijke welvaart. Maar er is ook al gewezen op de spanning tussen de drie elementen van de hoofddoelstelling.

Een evenwichtige benadering van de drie elementen vergt om te beginnen *beleidsintegratie*. De raad neemt aan dat afstemming tussen ruimtelijk beleid, milieubeleid en verkeers- en vervoerbeleid heeft plaatsgevonden. Hij is op dit moment echter niet in staat een afgerond oordeel te geven over de samenhang van beleid omdat het Vierde Nationale Milieubeleidsplan (NMP4) nog niet is gepubliceerd en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening pas onlangs is verschenen. Zo wordt in het NVVP het begrip Deltametropool geïntroduceerd, zonder dat de achtergrond en betekenis daarvan in het ruimtelijk beleid worden geduïd. Zo nodig zal de raad in het komende advies over de Vijf-

de Nota Ruimtelijke Ordening op dergelijke aspecten van ruimtelijk beleid terugkomen.

De behoefte aan beleidsintegratie geldt uiteraard niet alleen voor doel- en taakstellingen, maar ook voor de wijze van sturing, meer in het bijzonder voor de gebiedsgerichte benadering op basis van bestuurlijke decentralisatie en effectieve bestuurlijke afstemming en samenwerking.

3.5.3 Indicatoren

Het NVVP bevat op elk van de drie elementen van de hoofddoelstelling – bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid – een aantal meer concrete indicatoren. Deze moeten het mogelijk maken de effecten van het NVVP-beleid te meten en te bewaken.

Voor *bereikbaarheid* duidt het NVVP de volgende indicatoren aan:

- op autosnelwegen een gemiddelde trajectsnelheid in de spits van ten minste 60 kilometer per uur (deel A, p. 36);
- voldoende capaciteit op het spoorwegnet voor een frequentie- en kwaliteitsverhoging; hiermee is een groei van 50 procent op te vangen (in de Randstad meer) voor personenvervoer; voor het goederenvervoer per spoor moet een verdubbeling of verdrievoudiging van het vervoer tussen 1995 en 2020 mogelijk zijn (deel A, p. 43);
- wachttijden van meer dan dertig minuten op waterwegen bij sluizen worden voorkomen (deel A, p. 48);
- de capaciteit van de traditionele buisleidingsystemen, zoals die voor olie, gas en water, moet aan de groeiende vraag blijven voldoen (deel A, p. 52);
- Nederland moet op het gebied van informatie- en communicatietechnologie en telecommunicatie tot de wereldtop blijven behoren in aanbod, kwaliteit, prijs, betrouwbaarheid en innovatie (deel A, p. 54);
- betere bereikbaarheid van zeehavens (deel A, p. 50);
- Schiphol zal voldoende en tijdig ruimte bieden aan een beheerste groei van de luchtvaart, binnen milieunormen (deel A, p. 51);
- verbeterde bereikbaarheid en vitaliteit van stedelijke gebieden (deel A, p. 73).

Op het terrein van *veiligheid* zijn de indicatoren (deel A, p. 90):

- maximaal 750 doden in het wegverkeer per jaar in 2010;
- maximaal 14.000 ziekenhuisgewonden in het wegverkeer per jaar in 2010;
- een daling van het aantal doden op overwegen per jaar tot circa 25 in 2010;
- geen toename van het aantal slachtoffers onder treinreizigers, ondanks de toename van het spoorvervoer;
- handhaving van de normen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, ondanks toenemende bebouwing, verstedelijking en mobiliteit;

- niet meer en zo mogelijk minder doden en gewonden op zee en binnenwateren, ondanks toename van het vervoer over water.

Op het terrein van *leefbaarheid* zijn de indicatoren van het NVVP (deel A, p. 108):

- minder emissie van verzurende stoffen door wegverkeer, spoorvervoer, binnenvaart en overige mobiele bronnen. In 2010 is er maximaal 150 kiloton NO_x -uitstoot per jaar (zie kader in paragraaf 3.3), dertien kiloton SO_2 -uitstoot per jaar en 49 kiloton uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS)²¹;
- kleinere toename van de CO_2 -uitstoot door verkeer en vervoer in 2010, conform Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, en voorbereiding van verdere reductie na 2010;
- minder geluidhinder en geluidbelasting door verkeer en vervoer (doelstelling volgt in NMP4);
- realisatie van grenswaarden voor lokale luchtkwaliteit (40 microgram per kubieke meter voor NO_2 en fijn stof) op zoveel mogelijk locaties en voorkoming van gezondheidsschade;
- opheffing van de belangrijkste fysieke barrières binnen de ecologische hoofdstructuur door spoorwegen, wegen en kanalen. In 2010 is 90 procent van de knelpunten, waar infrastructuur de enige oorzaak van doorsnijding is, opgelost;
- betere kwaliteit van de leefbaarheid in de zeehavenregio's (deel A, p. 50).

Commentaar van de raad

Voor alle drie de elementen van de hoofddoelstelling formuleert het NVVP indicatoren. Daaronder zijn duidelijke indicatoren, die zich goed laten monitoren. De raad onderschrijft in dit verband de indicatoren op het gebied van veiligheid en waardeert het positief dat verkeersveiligheid in het NVVP meer aandacht krijgt dan in het SVV-II.

Maar er zijn op de verschillende terreinen ook minder duidelijke indicatoren. Deze zijn moeilijk meetbaar, zoals de realisatie van grenswaarden voor *zoveel mogelijk* locaties of een *betere* bereikbaarheid voor zeehavens en een *betere kwaliteit* van de leefbaarheid in zeehavenregio's. Andere indicatoren zoals de trajectsnelheid roepen specifieke vragen op, zoals: hoe lang is een traject? Zolang er over de indicatoren onduidelijkheid bestaat, onthoudt de raad zich van een oordeel over de toereikendheid ervan.

Soms ontbreken indicatoren, zoals ten aanzien van de bereikbaarheid voor degenen die niet over een auto beschikken en zijn aangewezen op wandelen, de fiets en openbaar vervoer. De overheid, zo vindt de raad, heeft in dezen

21 In NMP3 ligt het plafond voor SO_2 in 2010 (12 kiloton) 1 kiloton lager dan in het NVVP; ten aanzien van VOS daarentegen is het NVVP-plafond (49 kiloton) strenger dan dat van NMP3 (57 kiloton in 2010).

wel de verantwoordelijkheid voor een algemeen toegankelijk vervoerssysteem.

3.5.4 Instrumenten

In het instrumentarium van het NVVP neemt het prijsbeleid een centrale plaats in – naast investeren in voorzieningen, regulering en normstelling, voorlichting en subsidies. In het NVVP brengt de drieslag ‘beprijzen, benutten, bouwen’ vraag en aanbod bij elkaar, zodat zich een mobiliteitsmarkt kan ontwikkelen. Het NVVP zegt daarover (deel A, p. 15):

Om op verantwoorde wijze tegemoet te komen aan de behoefte aan verkeer en vervoer is essentieel dat de combinatie wordt gemaakt van investeren in infrastructuur en prijsbeleid. Blijven bouwen van nieuwe infrastructuur zonder prijsbeleid is als dweilen met de kraan open. Om gebruikers tot een goede afweging te brengen voor hun keuzes met betrekking tot mobiliteit (...) is het nodig dat de kosten van mobiliteit, ook van infrastructuur, zoveel mogelijk variabel bij de gebruiker in rekening worden gebracht.

Een goed werkende mobiliteitsmarkt impliceert dat de externe maatschappelijke kosten van mobiliteit consequent aan de verkeersdeelnemers worden doorberekend. Dat beïnvloedt de vraag naar mobiliteit. Het NVVP (deel A, p. 35) wijst vervolgens op de terugkoppeling naar het aanbod van infrastructuur:

Ook als de kosten voor de gebruiker worden gevariabiliseerd, en door middel van mobiliteitsmanagement invloed wordt uitgeoefend op de vraag naar infrastructuur, zullen er knelpunten ontstaan waar uitbreiding van de capaciteit nodig is om de kwaliteit van de bereikbaarheid op peil te houden.

Voor een knelpunt, waarvoor de gemiddelde trajectsnelheid in de spits de indicator is, moet vervolgens, zo is de aanpak van het NVVP, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden opgesteld voor verschillende oplossingen in de sfeer van benutten en bouwen. Het NVVP (deel A, p. 40) biedt de mogelijkheid, bij medefinanciering door andere overheden of private partijen, op delen van het hoofdwegennet een hogere kwaliteit te realiseren, bijvoorbeeld in de vorm van betaalstroken.

Het CPB stelt vast dat een betere benutting van infrastructuur in veel gevallen een serieus alternatief is voor investeren in uitbreiding²². Deze conclusie is op zichzelf terecht, mits daarmee een toekomstbestendige oplossing voor een knelpunt wordt verkregen. Mocht in de toekomst uitbreiding van infrastructuur toch nodig zijn, dan is het – met het oog op de lange doorlooptijd van ruimtelijke en infrastructuurprojecten – zaak tijdig voorbereidingen te treffen (zie ook paragraaf 5.4).

22 Centraal Planbureau, *Mobiliteit en welvaart, economische effecten van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP)*, werkdocument no. 132, Den Haag 2000, p. 19.

Commentaar van de raad

In de hoofddoelstelling van het NVVP ligt nadrukkelijk een evenwichtige benadering van de drie elementen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid besloten. Tegen de achtergrond van deze driedelige doelstelling vindt de raad het onevenwichtig dat het NVVP de effectiviteit van de gepresenteerde beleidsmix alleen heeft doorgerekend voor bereikbaarheidsindicatoren (zie deel A, pp. 85-87). Bepaalde spanningen tussen bereikbaarheid en leefbaarheid blijven daardoor buiten beeld. Een kwantitatieve raming van de effecten van de beleidspakketten op indicatoren voor veiligheid en leefbaarheid is belangrijk voor de gevoeligheidsanalyse en voor het opzetten van de monitoring van beleidsuitkomsten. De relatie tussen doelen (indicatoren) en instrumenten blijft nu zowel op het vlak van milieu en ruimtelijke ordening als ten aanzien van de verkeersveiligheid in het vage²³.

Ook op het vlak van de financiering is er een verschil: het NVVP (deel A, p. 146) gaat ervan uit dat de maatregelen op het gebied van de bereikbaarheid naar huidige inzichten gefinancierd kunnen worden binnen (geëxtrapoleerde) bestaande kaders, terwijl voor veiligheid en leefbaarheid waarschijnlijk al voor 2010 extra middelen nodig zijn (waarvoor een beroep zal moeten worden gedaan op ICES-gelden). Het spreekt vanzelf dat een evenwichtige benadering van de drie elementen van de hoofddoelstelling een voldoende reservering van financiële middelen voor 2010 voor elk van die elementen vergt.

Zo zullen de in het NVVP uitgesproken ambities ten aanzien van de verkeersveiligheid moeten worden waargemaakt. Daarbij mogen de verschillende overheden de hogere kosten van een veiliger infrastructuur niet uit de weg gaan. Het forse positieve maatschappelijke rendement rechtvaardigt naar het oordeel van de SER een substantiële verhoging van de investeringen in verkeersveiligheid²⁴.

Gezien de driedelige hoofddoelstelling van het NVVP noemt het CPB het voorts opmerkelijk dat voor het bevorderen van de leefbaarheid slechts een instrument (het prijsbeleid; de kilometerheffing/congestieheffing) concreet wordt uitgewerkt. De overige elementen gericht op leefbaarheid zijn veelal globaal aangeduid; vaak wordt volstaan met een verwijzing naar reeds bestaand beleid²⁵.

Zo verwijst het NVVP in verband met het broeikaseffect en de uitstoot van CO₂ naar de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid (zie kader). Die verwijzing is op zichzelf terecht, maar het zou goed zijn om (ook) in het NVVP vast te leggen

²³ Vgl. CPB, *Mobiliteit en welvaart*, p. 34.

²⁴ SER-advies *Investeren in verkeersveiligheid*, publicatienr. 99/13, Den Haag 1999, inz. pp. 44, 54 en 55.

²⁵ CPB, *Mobiliteit en welvaart – Economische effecten van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020* (NVVP), Den Haag 2000 (werkdokument no. 132), pp. 16 en 17.

hoe dit kabinetsbeleid in het verkeers- en vervoerbeleid wordt geïmplementeerd. In hoofdstuk 4 gaat de raad nader in op het mechanisme dat het verkeer en vervoer op een evenredige wijze kan betrekken bij de inspanningen om de uitstoot van CO₂ te reduceren.

De sector verkeer en vervoer in de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid, deel 1

Voor de sector verkeer en vervoer zijn in de Uitvoeringsnota de volgende maatregelen vastgelegd:

- Bevorderen van zuinige auto's via internationale (EU) afspraken; de Europese Commissie heeft met de Europese auto-industrie afspraken gemaakt over het terugdringen van de CO₂-uitstoot per gereden kilometer;
- Stimulering zuinige auto's via CO₂-differentiatie BPM en via etikettering;
- Invoering rekeningrijden in 2001;
- Belastingmaatregelen (in het belastingstelsel 2001) ter beperking van het personenverkeer (woon-werk en zakelijk);
- Versterkte handhaving snelheidsli-

mieten;

- Bevordering in-car instrumenten als econometer en boordcomputer, via fiscaliteit en convenant;
- Verhogen bandenspanning, via voorlichting en afspraken;
- Er is 70 miljoen gulden beschikbaar voor het uitvoeren van losse projecten, zoals een programma ter stimulering van zuinig rijgedrag.

Deze maatregelen leiden tot een reductie van de CO₂-uitstoot door de sector verkeer en vervoer van 2,2 à 2,9 megaton in 2010 ten opzichte van het Global Competition-scenario. De stijging van de emissie tussen 1990 en 2010 wordt dan beteugeld tot 20 à 23 procent, in plaats van 30 procent zonder beleid.

Bron: *Uitvoeringsnota Klimaatbeleid*, deel 1: Binnenlandse maatregelen, pp. 41-47.

4. De mobiliteitsmarkt als instrument

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt meer concreet aangegeven hoe de mobiliteitsmarkt een instrument kan zijn voor het simultaan realiseren van doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid.

Paragraaf 4.2 schetst op hoofdlijnen de meerwaarde van een ruimere toepassing van het marktmechanisme. Paragraaf 4.3 gaat nader in op de verschillende deelmarkten waaruit de mobiliteitsmarkt bestaat en geeft daarbij onder meer aandacht aan het dwarsverband tussen de deelmarkt voor infrastructuur en de deelmarkt voor het *gebruik* van die infrastructuur. In paragraaf 4.4 staat de Europese dimensie centraal. Op die plaats wordt ook ingegaan op het standpunt dat de raad eerder heeft ingenomen ten aanzien van de wenselijkheid van een Europese heffingensystematiek voor het doorberekenen van maatschappelijke kosten aan verkeer en vervoer. Ten slotte gaat paragraaf 4.5 in op de introductie van een nationale kilometerheffing.

4.2 De mobiliteitsmarkt als middel voor meer rationele besluitvorming

Het NVVP bevat een groot aantal impliciete verwijzingen naar de ontwikkeling van een *mobilitéitsmarkt*, een concept dat de SER in eerdere adviezen al naar voren heeft gebracht. In dit advies wil de SER de werking van bedoelde mobiliteitsmarkt nader verkennen en aan de hand daarvan ook antwoord geven op de vragen in de adviesaanvraag over de visie op sturing en op de rol van marktpartijen.

De raad ziet de mobiliteitsmarkt als een instrument om door toepassing van het prijsmechanisme te komen tot maatschappelijk gezien betere uitkomsten in termen van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid (conform de hoofddoelstelling van het NVVP-beleid). Daardoor worden gebruikers zo direct mogelijk geconfronteerd met de maatschappelijke kosten van hun mobiliteitsgedrag. Vanuit een breed welvaartsbegrip leidt dit tot optimalisatie – met het oog op eisen van bereikbaarheid, leefbaarheid én veiligheid – van zowel de mobiliteitskeuze als de beschikbaarheid van infrastructuur voor verkeer en vervoer.

Voor een goede werking van de mobiliteitsmarkt is het nodig dat deze zich ontwikkelt binnen duidelijk gemarkeerde publieke kaders. Deze kaders hebben onder meer betrekking op het waarborgen van voldoende mededinging en het voorkomen van substantiële concurrentievervalsingen, op de ruimtelijke inrichting van ons land en op de bescherming van menselijk leven; er moeten ook voorzieningen worden getroffen voor het faciliteren van ketenmobiliteit en voor openbaar vervoer. Externe kosten en baten dienen zo goed mogelijk in de prijsvorming te worden verwerkt zodat prijzen daadwerkelijk als ‘wegwijzer’¹ voor individuele beslissingen kunnen fungeren. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat niet alle maatschappelijke waarden in prijzen kunnen worden uitgedrukt; dergelijke waarden behoeven daarom afzonderlijke bescherming door de overheid.

Het vernieuwende aspect van de mobiliteitsmarkt is dat het de mogelijkheid biedt om belanghebbenden direct, via de betalingsbereidheid, te betrekken bij de totstandkoming van een maatschappelijk verantwoord evenwicht tussen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Daardoor kunnen individuele voorkeuren zoveel mogelijk worden gerespecteerd en kan de maatschappelijke besluitvorming over vraagstukken van mobiliteit – met inbegrip van beslissingen over investeringen in infrastructuur – zoveel mogelijk op rationele afwegingen worden gestoeld. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de interacties tussen de deelmarkten van de mobiliteitsmarkt die daarvoor nodig zijn.

4.3 Interacties tussen deelmarkten

De mobiliteitsmarkt valt in een aantal deelmarkten uiteen. Het expliciet onderscheiden van deelmarkten kan nuttig zijn vanwege verschillen in de mate waarin de zorg voor maatschappelijke doelstellingen via het marktmechanisme tot uitdrukking kan worden gebracht dan wel afzonderlijke politieke besluitvorming vergt. Verder zijn er verschillen in de schaal van de relevante markt respectievelijk van het overheidsoptreden: lokaal, regionaal, nationaal, Europees of mondiaal.

In het kader van dit advies wordt een viertal – onderling samenhangende – deelmarkten onderscheiden:

- De markt voor vervoersdiensten (*gebruik* van vervoermiddelen en infrastructuur);
- De markt voor vervoermiddelen (rollend, vliegend en varende materieel);
- De markt voor energiedragers (waaronder motorbrandstoffen);
- De markt voor infrastructuur.
- Deze markten worden achtereenvolgens kort geschetst.

¹ Vgl. CPB, *Mobiliteit en welvaart – Economische effecten van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020* (NVVP), werkdocument no. 132, p. 16.

De gebruiksmarkten

De deelmarkt voor het gebruik van vervoersdiensten, vervoermiddelen en infrastructuur kent drie verschillende, maar onderling samenhangende invalshoeken. Zo is de automobilist door gebruik te maken van zijn eigen *vervoermiddel* een doe-het-zelver op de markt voor *vervoersdiensten*; tegelijkertijd maakt hij (net als aanbieders van vervoersdiensten) gebruik van *infrastructuur*.

De overheid is op deze markten sterk regulerend aanwezig. Dit blijkt onder meer uit het veelvuldige gebruik van heffingen (MRB, BPM), subsidies (openbaar vervoer) en voorschriften voor bestuurders (rijbewijs, maximumsnelheid) en voor vervoermiddelen (stedelijke distributie). Daar kunnen overigens goede redenen voor zijn. Toch kan ook hier meer marktwerking op basis van het doorberekenen van de werkelijke maatschappelijke kosten van mobiliteit bijdragen aan een betere allocatie op de mobiliteitsmarkt. Naarmate de maatschappelijke kosten van mobiliteit meer in de prijs naar voren komen, zouden er voor de overheid minder omvattende aanleidingen hoeven te zijn om in te grijpen in de markt.

Dit spoor wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.4, waar de Europese invalshoek wordt gevolgd, en in paragraaf 4.5, waar de doorberekening van maatschappelijke kosten wordt toegespitst op een kilometerheffing.

De markt voor vervoermiddelen

Het verhandelen van vervoermiddelen is een commerciële activiteit. Op deze markt gaat het dus niet zozeer om het bevorderen van marktwerking (die is er al), als wel om de vraag hoe de overheid, bijvoorbeeld op EU-niveau, randvoorwaarden kan stellen ten aanzien van de veiligheid, geluidshinder en emissies van transportmiddelen. Langs deze weg kan de overheid de technologische ontwikkeling in een maatschappelijk gewenste richting sturen en de toepassing van nieuwe, veiliger en milieuvriendelijker technologie bevorderen.

De markt voor energiedragers / motorbrandstoffen

Vervoermiddelen gebruiken energie. Met uitzondering van de fiets gaat het daarbij in de regel om brandstoffen op basis van olie of gas en om elektriciteit. De keuze van de brandstof en de specifieke eigenschappen ervan bepalen mede de emissies van schadelijke stoffen door verkeer en vervoer. Binnen de beperkingen van de accijnsharmonisatie in EU-verband en van de grensproblematiek met omringende landen vormen de brandstofaccijnzen een nationaal instrument om de vraag naar brandstoffen enigermate te sturen. Het Auto-Olie programma van de EU (zie paragraaf 4.4.3) is erop gericht in overleg met zowel de olie-industrie als de auto-industrie tot lagere emissies van het wegverkeer te komen.

De markt voor infrastructuur

Afgezien van trans-Europese netwerken is de markt voor infrastructuur een binnenlandse aangelegenheid. Sinds jaar en dag is het aanbod van verkeersinfrastructuur een verantwoordelijkheid van de overheid. Verkeersinfrastructuur wordt namelijk vanouds beschouwd als een (quasi-)collectief goed. Een zuiver collectief goed kenmerkt zich door de combinatie van non-rivaliteit en niet-uitsluitbaarheid van het gebruik². Verkeersinfrastructuur kwam hier dicht bij in de buurt. Het gebruik van infrastructuur door een voertuig gaat niet ten koste van de gebruiksmogelijkheden van een ander voertuig zolang de grenzen van de capaciteit niet in zicht komen en het gebruik geen schade aan de infrastructuur toebrengt (non-rivaliteit). Daarnaast waren er praktische bezwaren om bepaalde voertuigen van het gebruik van infrastructuur uit te sluiten.

Door de technologische ontwikkelingen zijn evenwel de mogelijkheden om tegen betrekkelijk lage perceptiekosten het gebruik van infrastructuur aan individuen in rekening te brengen flink toegenomen. Bovendien komt door de toenemende congestie ook de rivaliteit in het gebruik meer naar voren. Door deze ontwikkelingen ontstaat meer ruimte voor marktwerking bij de aanleg van infrastructuur. De vraag komt dan ook op of het overheidsmonopolie op deze deelmarkt nog wel zo natuurlijk is en hoe een grotere rol voor marktpartijen (in het kader van pps) maatschappelijke meerwaarde kan opleveren.

Samenhang tussen de deelmarkten en de behoefte aan politieke besluitvorming

De bovenstaande vraag is ook actueel gezien het dwarsverband tussen de markt voor infrastructuur en de markt voor het gebruik van infrastructuur. Een grotere capaciteit van het hoofdwegennet leidt bijvoorbeeld minder snel tot (congestie)problemen bij het gebruik van het hoofdwegennet³. Op die manier bestaat er een duidelijk verband tussen de mogelijkheid om de capaciteit uit te breiden en de prijs voor het gebruik van infrastructuur.

In een perfect werkende mobiliteitsmarkt die geen bijsturing door de overheid behoeft zou een door congestie oplopende prijs voor het gebruik van infrastructuur op een gegeven moment extra aanbod van infrastructuur uitlokken. Door een dergelijk automatisme zouden in beginsel zowel de congestie als de kosten van het gebruik van infrastructuur tot een maatschappelijk gezien optimaal peil dalen. In deze gedachtegang is evenwel geabstraheerd van effecten van investeringen in infrastructuur die niet of nauwelijks via marktwerking kunnen worden ondervangen. Investerings in infrastructuur brengen directe, externe kosten (beslag op schaarse ruimte, geluidhin-

2 Zie voor een toelichting: SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/01, pp. 17 en 18.

3 Ook al zal een verruiming van het aanbod van wegcapaciteit vaak ook weer extra vraag uitlokken.

der) en baten (netwerkeffecten) met zich mee⁴. Daarnaast spelen indirecte effecten een rol⁵. Bovendien gaat het om effecten voor de zeer lange termijn, waardoor onomkeerbaarheden op kunnen treden. Voor het optimaliseren van de maatschappelijke welvaart is het nodig ook dergelijke effecten in de beschouwing te betrekken. Dit betekent dat de aanleg van infrastructuur niet louter aan het marktmechanisme kan worden overgelaten en dat een vorm van politieke besluitvorming noodzakelijk is. De politieke verantwoordelijkheid zal zwaarder wegen naarmate de in de afweging te betrekken waarden ‘zachter’ zijn (en zich minder lenen voor monetarisering). Dit alles doet niets af aan het belang van een goede prijsvorming op de mobiliteitsmarkt. Integendeel, een prijsvorming waarin externe kosten en baten zo goed mogelijk zijn verwerkt schept ruimte voor individuele keuzes ten aanzien van het gebruik van de beschikbare infrastructuur en legt een belangrijke basis voor een rationele politieke besluitvorming over de uitbreiding van infrastructuur. Indien de externe kosten en baten van verkeer en vervoer zo goed mogelijk in de prijs zijn verwerkt, zijn immers de resterende onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod ook echte knelpunten die politieke aandacht behoeven. In die zin zal de werking van de mobiliteitsmarkt bijdragen aan de transparantie en rationaliteit van het besluitvormingsproces.

De kosten-batenanalyse (KBA) is daarbij een belangrijk hulpmiddel omdat verschillende alternatieven (benutten en bouwen; met en zonder pps) simultaan in de beschouwing kunnen worden betrokken. De KBA levert echter geen panklare oplossingen. Er moet nog steeds een afweging plaatsvinden tussen al dan niet in geld uitdrukbare grootheden en belangen. Nadere politieke besluitvorming moet garanderen dat alle relevante grootheden en belangen de aandacht krijgen die ze verdienen (zie kader). De geloofwaardigheid van de kosten-batenanalyse als integraal afwegingsinstrument tussen deels conflicterende belangen staat of valt immers met de zorgvuldigheid waarmee de verschillende belangen en waarden in acht worden genomen – ook als zij zich (zoals natuurwaarden en ruimtelijke ontwikkelingen) niet voor kwantificering en monetarisering lenen⁶.

4 Otleend aan Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEl-rapport), *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse*, Den Haag, februari 2000.

5 Indirecte effecten zijn de gevolgen van een infrastructuurproject die niet rechtstreeks met dit project samenhangen maar voortvloeien uit de directe effecten van het project. Voorbeelden van indirecte effecten zijn een verbetering van het vestigingsklimaat en een waardestijging van onroerend goed als gevolg van een infrastructuurproject. OEEl-rapport, op.cit., 2000, pp. 35 en 36.

6 Dit is ook de lijn van het aangehaalde OEEl-rapport.

Kosten-batenanalyse

Een KBA is een opstelling van de geldwaarde van alle voor- en nadelen die alle partijen in de (nationale) samenleving ondervinden van de uitvoering van een project. Deze in geldseenheden waardeerbare gegevens worden aangevuld met (bij voorkeur kwantitatieve) informatie over effecten die zich niet op verantwoorde wijze in geld laten uitdrukken*.

Op deze manier biedt de kosten-batenanalyse een consistent raamwerk om alle relevante effecten voor bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid in beeld te brengen. In dit verband is het verheugend dat de verschillende onderzoeksinstellingen in het OEEI-rapport overeenstemming hebben bereikt over de systematiek die aan het opstellen van een KBA ten grondslag ligt.

* OEEI-rapport, op.cit., 2000, p. 55.

4.4 De Europese dimensie van de mobiliteitsmarkten

4.4.1 Inleiding

Deze paragraaf over de Europese dimensie van de mobiliteitsmarkten grijpt aan bij de passages in het NVVP over het belang van de Europese dimensie. Daarbij worden enige algemene kanttekeningen geplaatst vanuit het oogpunt van het subsidiariteitsprincipe (paragraaf 4.4.2). Vervolgens wordt de Europese beleidscontext verder verkend aan de hand van het Auto-Olieprogramma (paragraaf 4.4.3). Dit programma wijst op de samenhang tussen technische en prijsmaatregelen – en daarmee ook op de samenhang tussen Europese en nationale beleidsontwikkeling. Paragraaf 4.4.4 gaat vervolgens dieper in op de ontwikkeling van een communautaire heffingensystematiek voor de doorberekening van maatschappelijke kosten.

4.4.2 Het NVVP en de verhouding tussen Europees en nationaal beleid

Het NVVP

Het NVVP (deel A, p. 29) wijst op het belang van de Europese dimensie in het verkeers- en vervoerbeleid. Het signaleert “een trend naar beleidscoördinatie, naast beleidsconcurrentie tussen landen”, en geeft aan dat Nederland in EU-verband vooral de volgende onderwerpen wil inbrengen:

- prijsbeleid (variabilisatie door kilometerheffing, interoperabiliteit van systemen, doorberekening van marginale maatschappelijke kosten);
- openstelling van markten voor openbaar vervoer en liberalisatie van het spoorvervoer;
- voertuig- en vaartuigeisen, gerelateerd aan verbetering van de verkeersveiligheid en vermindering van emissies;
- elektronische voertuigidentificatie.

Voorts zal het opzetten van een trans-Europees Netwerk van buisleidingen worden bepleit (deel A, p. 53).

In het technologie- en innovatiebeleid (deel A, hoofdstuk 7) wordt op verschillende onderdelen aansluiting gezocht bij Europese initiatieven en ontwikkelingen.

Subsidiariteit

De vormgeving van het vervoerbeleid en van het milieubeleid behoort tot de gedeelde bevoegdheden van de EU en haar lidstaten⁷. Conform artikel 3B van het EG-Verdrag treedt de Gemeenschap “overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt”. Beleids- en besluitvorming op het lagere niveau komt over het algemeen de welvaart ten goede, tenzij sprake is van substantiële schaalvoordelen en/of grensoverschrijdende effecten (in economische en/of ecologische zin). Alleen in die gevallen moet een vorm van communautarisering van beleid worden overwogen.

Meer concreet kunnen als geldige motieven voor Europees beleid ten aanzien van verkeer en vervoer worden genoemd⁸:

- het behoud van de eenheid en doorzichtigheid van de interne markt en het voorkomen van belangrijke concurrentievervalsingen;
- de in het kader van de interne markt doorgevoerde harmonisatie van indirecte belastingen (in het bijzonder grondslagen en minimumtarieven voor brandstofheffingen);
- het grensoverschrijdende karakter van een aantal milieuproblemen;
- het bevorderen van een goede werking van grensoverschrijdende verkeers- en vervoerssystemen door het verzekeren van een goede aansluiting van netwerken alsmede van de compatibiliteit en interoperabiliteit van meer geavanceerde systemen van heffingen in het kader van betaald rijden.

Beoordeling

De raad onderschrijft het belang dat het NVVP hecht aan de Europese beleidsontwikkeling en kan zich, op basis van bovenstaande verkenning van de toepassing van het subsidiariteitsprincipe, goed vinden in de keuze van de onderwerpen die van Nederlandse kant prioritair worden ingebracht. Op het belang van een Europees prijsbeleid gaat paragraaf 4.4.4 dieper in.

De raad onderkent het belang van een betere marktwerking voor een verbetering van de concurrentiepositie van de spoorwegen in het (grensoverschrijdende) goederen- en personenvervoer. Bovendien krijgt de doorberekening

7 Vgl. SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/01, Den Haag 1999, pp. 25-27.

8 Zie: SER-advies *Groenboeken Europees verkeers- en vervoerbeleid*, publicatienr. 96/07, p. 22.

van maatschappelijke kosten pas echt betekenis wanneer spoorwegondernemingen – net als bedrijven in andere vervoerstakken – worden geconfronteerd met concurrentie en met harde en effectieve budgetrestricties⁹. Dat sluit overigens ondersteuning van spoorwegmaatschappijen (en andere OV-bedrijven) op grond van openbaredienstverplichtingen dan wel het verzekeren van de mobiliteit voor bepaalde groepen burgers niet uit. Ondersteuning kan verder nodig zijn om aanpassingsprocessen gericht op een goede marktwerking te bevorderen¹⁰.

Het NVVP laat evenwel in het vage wat de stand is van het Europese beleid, waarop exact de Nederlandse inzet is gericht en welke verwachtingen worden gekoesterd ten aanzien van de Europese beleidsontwikkeling in de komende periode. Een helder inzicht in de verwevenheid van en interactie tussen nationaal en Europees verkeers- en vervoerbeleid is vooral van belang op het vlak van de doorberekening van maatschappelijke kosten (zie paragraaf 4.4.4). De Europese integratie vereist ook een nieuwe visie op de ontwikkeling van grensoverschrijdende verkeersinfrastructuur en grensoverschrijdende vervoersdiensten. Het NVVP speelt onvoldoende op deze veranderende omstandigheden in.

4.4.3 Auto-Olieprogramma

Het Auto-Olieprogramma biedt een platform voor overleg tussen de Europese Commissie en de Europese auto- en olieraffinage-industrie over kosteneffectieve maatregelen om aan luchtkwaliteitsdoelstellingen te voldoen. In het tweede Auto-Olieprogramma is het platform verbreed met deskundigen uit de lidstaten en milieuorganisaties. Daarbij is het werkveld uitgebreid met niet-technische maatregelen en fiscale instrumenten en zijn ook andere vervoerwijzen dan het wegvervoer in de analyse betrokken.

De nadruk in het Auto-Olieprogramma ligt op het bestrijden van verontreinigende stoffen¹¹, vooral met het oog op de leefbaarheid in stedelijke gebieden. De aandacht voor klimaatverandering (de uitstoot van CO₂) is secundair; daarvoor bestaat een afzonderlijk Auto CO₂ programma.

Uit de evaluatie van het Auto-Olieprogramma¹² blijkt dat de gevolgde benadering vruchten afwerpt. Modelberekeningen laten zien dat de emissies van alle verontreinigende stoffen tegen 2020 naar verwachting minder dan 20 procent van hun niveaus van 1995 zullen bedragen – en dit ondanks de voorspelde groei van de vervoersvraag. De SO₂-emissies nemen al in 2005 af tot

9 SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, op.cit., pp. 47-49.

10 Ibid., pp. 40, 41, 48 en 49.

11 Het gaat om benzeen (C₆H₆), koolmonoxide (CO), stikstofdioxide (NO₂), zwevende deeltjes (PM10) en ozon (O₃).

12 Mededeling van de Commissie, *Een evaluatie van het programma Auto-Olie II*, COM (2000) 626 def., oktober 2000.

circa 10 procent van hun niveau van 1995; de NO_x-emissies dalen het traagst en zullen in 2010 op circa 30 procent van hun niveau van 1995 liggen¹³. Daarentegen zullen de CO₂-emissies tot 2005 blijven stijgen alvorens zich te stabiliseren.

De simultane en geïntegreerde beoordeling van technische, niet-technische en fiscale maatregelen moet het mogelijk maken kosteneffectieve beleidspakketten vast te stellen.

Bij de *technische maatregelen* gaat het om het reduceren van de emissies van voertuigen op twee en drie wielen, een mogelijk verdere reductie van zwavelniveaus in benzine en diesel (onder de 50ppm), speciale eisen voor brandstoffen voor bepaalde categorieën voertuigen voor gebruik in en rond stedelijke gebieden en om een betere technische controle van de emissies van voertuigen, naast de verdere ontwikkeling van boorddiagnosesystemen (OBD-systemen).

De niet-technische maatregelen betreffen onder meer het verkeersbeheer en de voorzieningen voor openbaar vervoer en intermodaliteit, beprijzingsmaatregelen en modernisering van het voertuigenpark. Deze maatregelen behoren primair op nationaal of lokaal niveau genomen te worden. Een aantal maatregelen zoals toegepast in Athene en Lyon is modelmatig beoordeeld. Daaruit komt naar voren dat sommige afzonderlijke maatregelen, zoals betaald parkeren en in de tijd gedifferentieerd rekeningrijden, een significant potentieel effect hebben op de totale emissies en tegelijkertijd meestal gepaard gaan met kostenbesparingen (en dus als 'win-win'-oplossingen kunnen worden gezien). Tegelijkertijd zijn er ook negatieve effecten, waaronder de verplaatsing van verkeersstromen naar voorsteden. Daarom wordt een combinatie van maatregelen in een *push and pull*-benadering aanbevolen. Verder is de Europese Commissie in haar evaluatie van het Auto-Olieprogramma positief over de mogelijkheden van *fiscale maatregelen*¹⁴:

Fiscale maatregelen bieden eveneens een 'win-win'-oplossing voor zowel het milieu als de economie. (...) Goed gerichte gedifferentieerde belastingen worden beschouwd als een effectief instrument om het gedrag van de consument te beïnvloeden, en men kan er dan ook vol vertrouwen van verwachten dat zij een effectief middel zijn om tegen zeer lage of geen maatschappelijke kosten een verbeterde milieuprestatie te verwachten in de vervoerssector.

Modelberekeningen laten verder zien dat de geraamde reductie van emissies zal leiden tot een duidelijke verbetering van de stedelijke luchtkwaliteit in 2010. Desondanks zullen verscheidene milieudoelstellingen niet worden gehaald, met name wat zwevende deeltjes betreft. Dat ligt echter niet alleen aan het (weg)vervoer. Ook als de emissies van verkeer en vervoer tot nul zouden worden teruggebracht, verbetert de stedelijke luchtkwaliteit nog onvol-

¹³ Een evaluatie van het programma Auto-Olie II, op.cit., p. 10.

¹⁴ Ibid., p. 25.

doende. Daarom zullen toekomstige maatregelen ook op andere sectoren gericht moeten zijn¹⁵:

Hoewel de analyse geleid heeft tot een aantal nuttige resultaten betreffende in de vervoerssector te nemen maatregelen komt er ook duidelijk uit naar voren dat er meer aandacht aan andere emissiebronnen zal moeten worden besteed wil men verdere verbeteringen bereiken op het gebied van de luchtkwaliteit. Met het oog hierop is de Commissie voornemens begin 2001 een nieuw geïntegreerd programma Schone lucht voor Europa te starten dat in 2004 moet resulteren in een algemene luchtkwaliteitsstrategie voor alle relevante emissiebronnen.

Commentaar van de raad

De raad beoordeelt het Auto-Olieprogramma positief. Het is goed dat de benadering is verbreed tot een combinatie van technische en andere maatregelen. Nu het ernaar uitziet dat over enige jaren de eerste met brandstofcellen aangedreven auto's op de markt komen, lijkt het verstandig ook de aandacht te gaan richten op de voorwaarden die moeten worden vervuld voor een bredere invoering van deze nieuwe, schone technologie.

4.4.4 Doorberekenen van maatschappelijke kosten

Witboek van de Europese Commissie

De Europese Commissie heeft in juli 1998 in een Witboek voorstellen gedaan voor een communautaire systematiek ter bepaling van heffingen voor het gebruik van infrastructuur¹⁶. Door een eerlijker en doelmatiger prijsstelling in het verkeer en vervoer – waarbij de verschillende maatschappelijke kosten van onder meer infrastructuur, congestie, milieuschade en verkeersongevallen aan de gebruikers worden doorberekend – wil de Europese Commissie congestie en milieuschade verminderen, concurrentievervalsingen tussen lidstaten en tussen vervoerstakken wegwerken en de financiering van nieuwe vervoersinfrastructuur vergemakkelijken.

De voorgestelde heffingensystematiek heeft de volgende kenmerken:

- alle gebruikers van vervoersinfrastructuur dragen de door hen veroorzaakte (en nog niet op een andere wijze in rekening gebrachte) maatschappelijke kosten volgens het principe dat 'de gebruiker betaalt';
- de benodigde heffingen worden gebaseerd op de marginale kostenregel (zie kader);
- de systematiek heeft betrekking op het beroepsvervoer (van goederen en personen);

15 Een evaluatie van het programma Auto-Olie II, op.cit., p. 26.

16 Europese Commissie, Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik: een gefaseerde aanpak van een gemeenschappelijk kader voor het in rekening brengen van het gebruik van vervoersinfrastructuur in de EU (witboek), COM (1998) 466, Brussel, 22 juli 1998.

- de uiteindelijke berekening van heffingen is een nationale aangelegenheid: de communautaire systematiek moet een eenheid van berekeningswijze scheppen;
- de lidstaten zijn vrij in de besteding van de opbrengsten van de heffingen.

In het Witboek staat de heffingensystematiek in verkeer en vervoer los van CO₂- en energieheffingen op brandstoffen alsmede van BTW. Deze belastingen hebben – zo geeft het Witboek aan – andere doeleinden dan een goede werking van de vervoersmarkt.

Marginale maatschappelijke kosten

Marginale maatschappelijke kosten zijn de kosten die de inzet van een extra verkeers- en vervoerbeweging op een bepaald moment, op een bepaalde plaats en in een bepaalde vorm en situatie veroorzaakt (rekening houdend met karakteristieken van het vervoermiddel en van de lading; met rijgedrag enzovoort). Dat houdt in dat alleen variabele kosten in beschouwing worden genomen, en meer in het bijzonder het verloop ervan gedifferentieerd naar plaats, tijd, omstandigheden, type vervoermiddel en andere onderscheidende criteria. Voor het bepalen van de marginale kosten zou in beginsel iedere vervoerbeweging in haar onderdelen apart moeten worden gezien. In de praktijk is een der-

gelijke verfijnde differentiatie niet haatbaar en moet – bij wijze van *second best*-benadering – met gemiddelden worden gewerkt. Naar de mate waarin bij de benadering van de marginale kosten door middeling wordt voorbijgegaan aan relevante verschillen, convergeert de prijsstelling in de richting van de gemiddelde variabele kosten.

Op middellange termijn zijn de marginale kosten gelijk aan de variabele kosten: kosten die afhankelijk zijn van de hoeveelheid mobiliteit, zoals het beheer en onderhoud van infrastructuur. Op lange termijn zijn alle kosten variabel, inclusief de aanleg van infrastructuur.

Bron: SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/01, pp. 19 en 20.

De Europese Commissie geeft aan dat de uniforme heffingensystematiek bijdraagt aan de oplossing van een aantal problemen die nu nog een goede werking van de Europese transportmarkt in de weg staan. Het gaat dan om:

- het wegnemen van concurrentievervalsingen tussen lidstaten;
- het wegnemen van concurrentievervalsingen tussen vervoerstakken (en binnen vervoerstakken);
- het confronteren van de sector verkeer en vervoer met de maatschappelijke kosten daarvan, in het bijzonder de vervuiling door schadelijke emissies en geluidsoverlast;
- het wegnemen van knelpunten in de financiering van investeringen in infrastructuur.

Met betrekking tot het laatste punt erkent de Europese Commissie dat de besteding van de opbrengsten van de heffing in beginsel een nationale aangelegenheid is. Nationale overheden moeten zelf beslissen of de heffing een bestemmingskarakter heeft (infrastructuurheffingen ook daadwerkelijk gebruiken ter financiering van de weg) of ten goede komt aan de algemene middelen. Wel geeft de Europese Commissie aan dat heffingen gebaseerd op de beoogde systematiek een volledige financiering van infrastructuur mogelijk kunnen maken. Op die basis moet het ook mogelijk worden de particuliere sector (bijvoorbeeld in publiek-private samenwerkingsverbanden) te interesseren voor het financieren van bepaalde infrastructuur. In het verlengde van het derde punt acht de Europese Commissie de systematiek van belang voor het nemen van beslissingen – op basis van een brede kosten-batenanalyse – over de aanleg van nieuwe infrastructuur en over het verlenen van subsidies aan bepaalde (openbare) vervoersdiensten.

Standpunt van de SER

De raad heeft in zijn advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer* het Witboek primair beoordeeld op de gevolgen voor de maatschappelijke welvaart¹⁷. Volgens de raad wordt een maximale bijdrage van verkeer en vervoer aan de welvaart bevorderd door zoveel mogelijk gebruik te maken van het marktmechanisme. In dat verband moeten individuele beslissers geconfronteerd worden met de werkelijke (maatschappelijke) kosten overeenkomstig de principes ‘de gebruiker betaalt’ en ‘de vervuiler betaalt’. Waar kosten extern zijn (bijvoorbeeld milieu), is vaak overheidsingrijpen nodig in de vorm van regelgeving of heffingen.

Vanuit welvaartseconomisch perspectief heeft het in rekening brengen van de maatschappelijke kosten primair tot doel de allocatie te verbeteren door een optimaal gebruik van de beschikbare middelen te bevorderen. De hoogte van de heffing dient daartoe te worden afgestemd op niet op andere wijze in rekening gebrachte maatschappelijke kosten die de inzet van een extra verkeers- en vervoerbeweging op een bepaald moment, op een bepaalde plaats en in een bepaalde vorm en situatie veroorzaakt. Dat vraagt om een sterke differentiatie van heffingen, al naar gelang verschillen tussen voertuigen, geografische omstandigheden en andere relevante factoren.

Derhalve onderschrijft de SER het beginsel dat alle vervoerstakken de door hen veroorzaakte maatschappelijke kosten moeten dragen – onverlet de zorgtaak van de overheid voor een algemeen toegankelijk verkeers- en vervoerssysteem. Doorvoering van dit beginsel vraagt om een gemeenschappelijke aanpak, onder meer in de vorm van een uniforme heffingensystematiek. De kern van de communautaire verantwoordelijkheid ligt bij de verdere ont-

¹⁷ SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/01, Den Haag 1999.

wikkeling van de interne markt en bij het verzekeren van een zeker *level playing field* (egaal speelveld) op die markt.

Het is belangrijk dat de voorgestelde heffingensystematiek inhoudt dat rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden. Dat gebeurt door de berekening van de relevante maatschappelijke kosten zoveel mogelijk te baseren op gegevens die ter plekke gelden. Immers, zowel de kosten van een stuk weg als de maatschappelijke kosten van een bepaalde vervuiling kunnen van regio tot regio sterk verschillen, onder meer afhankelijk van de natuurlijke omstandigheden¹⁸. Daarenboven kan sprake zijn van verschillen tussen lidstaten in de maatschappelijke waardering van bijvoorbeeld natuur en landschap (mede onder invloed van de relatieve schaarsteverhoudingen). Dergelijke waarderingsverschillen zullen ook in schattingen van de maatschappelijke kosten tot uitdrukking dienen te komen. Een zuivere toepassing van de marginale kostenregel zal dan ook tot zekere verschillen in de hoogte van heffingen tussen landen en regio's leiden.

Tegen deze achtergrond heeft de SER aan de communautaire heffingensystematiek de volgende voorwaarden gesteld¹⁹:

1. Het moet gaan om een doorzichtig en deugdelijk onderbouwd systeem, op correcte en non-discriminatoire toepassing waarvan goed wordt toegezien.
2. De hoogte van de heffingen dient direct afgeleid te zijn van de omvang van de nog niet op andere wijze in rekening gebrachte (marginale) maatschappelijke kosten. De heffing moet periodiek worden aangepast aan de (feitelijke) ontwikkeling van de externe kosten.
3. Van het systeem mogen geen substantiële concurrentievervalsingen uitgaan, noch tussen lidstaten van de Europese Unie, noch tussen of binnen vervoerstakken. Uitgangspunt daarbij is de volledige doorberekening van de maatschappelijke kosten. De hoogte ervan zal tussen vervoerstakken en tussen lidstaten uiteenlopen, waardoor comparatieve voordelen zichtbaar worden. Dit patroon van comparatieve voordelen moet niet worden verstoord door flinke tempoverschillen tussen lidstaten of vervoerstakken bij de doorvoering van de heffingensystematiek.
4. Een scheefftrekking van concurrentieverhoudingen met derde landen die de maatschappelijke kosten van verkeer en vervoer onvolledig in rekening brengen, moet worden voorkomen.
5. Waar de nieuwe heffingensystematiek tot aanzienlijke kostenverschuivingen zou leiden, is een fasegewijze doorvoering geboden.

18 Zie bijvoorbeeld: René Neuenschwander, Stefan Suter, Felix Walter, David Kramer, The economic effects of including external costs of road freight transport in infrastructure user charges – A case study of the Alps, *European Economy*, 1998 nr. 1 (Getting Environmental Policy Right), pp. 207-263.

19 SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/01, Den Haag 1999, pp. 6, 7, 34 en 35.

6. De heffingensystematiek moet geen doel op zich worden. Voor het in rekening brengen van bepaalde maatschappelijke kosten kunnen ook andere instrumenten aangewezen zijn.
7. Bestaande communautaire voorschriften ten aanzien van heffingen op verkeer en vervoer moeten worden aangepast. Daarbij ligt het in de rede het EU-minimumtarief van de motorrijtuigenbelasting (MRB) op nul te stellen.

De SER geeft er daarbij – in afwijking van het Witboek van de Europese Commissie – duidelijk de voorkeur aan ook de personenauto en de bestelwagen in de gemeenschappelijke heffingensystematiek te betrekken; een eventuele beperking tot het beroepsvervoer zou nadrukkelijk als een overgangsmaatregel moeten worden gezien.

Tot besluit

In het Witboek beoogt de Europese Commissie de systematiek in 2004 in alle lidstaten operationeel te hebben voor alle vervoerstakken. In deze planning is voorzien dat het Comité van Experts (deskundigen van de overheid) eind 2000 de aanwijzingen – in ieder geval op hoofdlijnen – voor de berekening van de heffingen heeft opgesteld.

Het NVVP geeft helaas geen inzicht in de stand van de discussie over het Witboek en over de vorderingen van het werk van het Comité van Experts. De raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat deze kwestie in Europees verband niet met de gewenste prioriteit wordt aangepakt en moedigt de regering aan de uitvoeringsgerichtheid van het EU-overleg te versterken.

Voor de raad is het nu lastig om in te schatten hoe de voornemens in het NVVP ten aanzien van de invoering van een kilometerheffing zich verhouden tot de te ontwikkelen communautaire heffingensystematiek. Op dit vlak spelen belangrijke vragen van strategische en operationele aard, zoals:

- Hoe kan het nationale initiatief voor een kilometerheffing optimaal worden ingezet om tot een communautaire heffingensystematiek te komen?
- Hoe wordt de interoperabiliteit van waarnemings- en heffingssystemen binnen de EU gewaarborgd?

4.5 Op weg naar een nationale kilometerheffing

4.5.1 Inleiding

In deze paragraaf geeft de raad zijn oordeel over het voornemen in het NVVP een nationale kilometerheffing in te voeren. Om te beginnen worden de beleidsvoornemens geschetst (paragraaf 4.5.2). Vervolgens staan de paragrafen 4.5.3 en 4.5.4 stil bij een recente studie naar de verwerking van maatschappelijke kosten in een kilometerprijs. De beoordeling van de kilometerheffing volgt in paragraaf 4.5.5. Niet alle maatschappelijke kosten lenen zich voor

verwerking in een kilometerheffing; paragraaf 4.5.6 geeft aandacht aan de mogelijkheden om het verkeer en vervoer via het systeem van verhandelbare emissierechten bij het klimaatbeleid te betrekken.

4.5.2 Prijsbeleid in het NVVP

Het NVVP stelt voor om op termijn een gedifferentieerde kilometerheffing in te voeren, om uitdrukking te geven aan twee uitgangspunten:

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

Het NVVP heeft een gefaseerde invoering van de kilometerheffing voor ogen (Deel A, p. 26):

De belangrijkste beleidsopgave is om het verband tussen gebruiken en betalen sterker te maken. De eerste stap is invoering van een spitstarief. Vervolgens is het zaak de kosten van gebruik zoveel mogelijk variabel, per kilometer, bij gebruikers in rekening te brengen. (...) In principe gebeurt variabilisatie budgettair neutraal. (...)

De externe maatschappelijke kosten die door verkeer en vervoer worden veroorzaakt, bijvoorbeeld in de vorm van milieuemissies of door onveiligheid, moeten allereerst worden verlaagd door het stellen van normen voor emissies van voertuigen en te zorgen voor veiligheid van verkeer. Vervolgens kunnen deze kosten worden doorberekend in de prijs voor het gebruik van het vervoerssysteem (internalisering). (...)

De milieueffecten vallen zeer nadrukkelijk onder deze neveneffecten en zullen daarom ook worden betrokken in de nadere uitwerking van de kilometerheffing. Dit is een extra prikkel voor efficiënt gebruik en voor keuze van milieuvriendelijke en veilige techniek. Na budgettair neutrale variabilisatie en differentiatie van tarieven is het wenselijk om lasten te verhogen als wordt vastgesteld dat categorieën gebruikers hun maatschappelijke kosten niet dragen. Een dergelijke lastenverhoging zal stapsgewijs worden ingevoerd in samenhang met het beleid van de Europese Unie op dit terrein, zodat het niet tot marktverstoring leidt.

4.5.3 De meting van maatschappelijke kosten: CE-studie

Voor de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing is het van belang inzicht te verkrijgen over de hoogte van de verschillende daarin te verwerken maatschappelijke kosten. In dit verband verwijst het NVVP (deel A, pp. 27 en 28) naar de uitkomsten van een studie van het Centrum voor energiebesparing en schone technologie (CE).

CE heeft in oktober 1999 een zorgvuldig onderbouwde raming gepubliceerd van de (marginale) externe kosten van mobiliteit. Het gaat om kosten van²⁰:

20 J.M.W. Dings, P. Janse, B.A. Leurs en M.D. Davidson, *Efficiënte prijzen voor het verkeer: raming van maatschappelijke kosten van het gebruik van verschillende vervoermiddelen*, Delft (Centrum voor energiebesparing en schone technologie (CE)) 1999, p. 36.

- verkeersongevallen;
- emissies van schadelijke stoffen (stikstofoxiden (NO_x), kooldioxide (CO₂), koolwaterstoffen (HC) en fijn stof (PM₁₀));
- geluidhinder;
- congestie.

Daarnaast zijn er overheidsuitgaven aan mobiliteit die variëren met de hoeveelheid mobiliteit, zoals kosten voor onderhoud en beheer van infrastructuur. Dit zijn voor de gebruiker externe kosten zolang het individu er geen rekening mee houdt bij zijn of haar mobiliteitsbeslissing.

De CE-studie geeft aan dat verschillende externe maatschappelijke kosten niet meegenomen zijn in de ramingen. Het gaat dan onder meer om stankhinder, ruimtegebruik van voertuigen²¹, en versnippering van natuurgebieden²². Daarvoor worden twee redenen aangegeven:

- problemen bij de kwantificering en waardering in geldseenheden van die effecten (dit geldt met name voor stankhinder).
- het gaat niet om *marginale* kosten van mobiliteit. Dit geldt vooral voor het ruimtegebruik van voertuigen (parkeren) en voor versnippering door infrastructuur.

CE raamt de hoogte van de externe maatschappelijke kosten inclusief en exclusief de kosten van congestie. Exclusief congestie variëren de maatschappelijke kosten van verschillende vervoermiddelen voor het personenvervoer van vijf tot vijftien cent per personenkilometer. De LPG-bus veroorzaakt de minste marginale externe maatschappelijke kosten en het vliegtuig de meeste.

Vergelijking van deze raming met de bestaande variabele heffingen en subsidies laat zien dat de benzineauto ruim tachtig procent van de in beschouwing genomen marginale externe maatschappelijke kosten betaalt via variabele heffingen²³. Bij alle andere vervoerswijzen worden de berekende marginale maatschappelijke kosten bij lange na niet gedekt door de opbrengst van de variabele heffingen. Bij het openbaar vervoer is zelfs sprake van negatieve heffingen in de vorm van exploitatiesubsidies. Daarbij komen de bussen voor het stads- en streekvervoer verreweg het meest ongunstig naar voren: per saldo wordt per personenkilometer meer dan 30 cent gesubsidieerd.

CE heeft ook berekeningen gepubliceerd inclusief de kosten van congestie. Hieruit blijkt dat de maatschappelijke kosten van congestie enkele ordes van

21 Aan de andere kant zijn parkeerheffingen niet in de inventarisatie van variabele heffingen opgenomen.

22 CE, op.cit., pp. 36 en 37. Ook de overheidsuitgaven aan met verkeer belaste politie en justitie en aan het ambtelijk apparaat dat zich direct bezighoudt met aanleg en onderhoud van infrastructuur en met controle op het verkeer zijn niet in de berekeningen meegenomen.

23 Daarbij blijven de vaste heffingen (BPM, MRB) dus buiten beschouwing.

grootte hoger uitvallen dan de hierboven in kaart gebrachte externe maatschappelijke kosten van verkeer en vervoer, terwijl de congestiekosten ook veel sterker fluctueren. Bij de personenauto gaat het om congestiekosten van nul (bij toereikende wegcapaciteit) tot ruim twee gulden per personenkilometer (bij een beginnende file). De CE-studie wijst erop dat de gemeten bovenwaarde slechts voor een klein deel van het totaal aantal personenauto-kilometers van toepassing zal zijn²⁴.

4.5.4 Beoordeling van de CE-studie

De raad beschouwt de CE-studie als een zorgvuldige poging om de verschillende maatschappelijke kosten van verkeer en vervoer zo goed mogelijk te kwantificeren. De studie is zonder meer representatief voor de huidige stand van inzicht op dit terrein, ook internationaal gezien.

Aan de uitkomsten van de CE-studie kan echter geen absolute betekenis worden gehecht. In de eerste plaats kunnen (nog) niet alle effecten afdoende in beeld worden gebracht. Dat kan voor een deel worden verholpen door bepaalde (marginale) effecten – zoals stankhinder – alsnog te kwantificeren en te moneteren. Er zullen evenwel altijd externe effecten resterende die niet op een verantwoorde wijze in een (kilometer)prijs van mobiliteit tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Het gaat dan bijvoorbeeld om de doorsnijding van landschappen en natuurgebieden of om het ruimtegebruik binnen de stad. Daarbij zijn brede afwegingen aan de orde die zijn voorbehouden aan politieke besluitvorming.

Een tweede reden om aan de uitkomsten geen absolute betekenis toe te kennen is gelegen in het feit dat sprake is van *landelijke gemiddelden*. De marginale maatschappelijke kosten zijn derhalve niet gedifferentieerd naar specifieke locaties en omstandigheden. Dat kan het beeld van de verschillende vervoerswijzen, zoals het openbaar vervoer, vertekenen. Bij een hoge bezettingsgraad heeft het openbaar vervoer een voordeel ten opzichte van de personenauto wat het ruimtebeslag per reiziger betreft²⁵. Ook de kostendekkingsgraad is sterk afhankelijk van de bezettingsgraad. In stedelijke gebieden is een hoge bezettingsgraad haalbaar en is ruimte schaars; daar kunnen de voordelen van openbaar vervoer dan ook beter tot hun recht komen²⁶.

24 CE, op.cit., p. 26.

25 In de CE-studie worden de marginale kosten per personenkilometer berekend. Voor het openbaar vervoer bepaalt de (gemiddelde) bezettingsgraad in hoge mate de uitkomst. De bezettingsgraad fluctueert echter sterk. Een berekening van de kosten per *marginale* personenkilometer geeft waarschijnlijk een ander beeld te zien voor het openbaar vervoer.

26 Vooral bij een lage bezettingsgraad vergt het openbaar vervoer veel publieke middelen in de vorm van exploitatiesubsidies. Daarvoor kunnen vanwege de zorgtaak van de overheid voor een algemeen toegankelijk vervoerssysteem goede redenen zijn (zie ook par. 4.5.5).

De CE-studie is ten derde een *momentopname*. Er wordt geen rekening gehouden met toekomstige technologische ontwikkelingen, noch met de ontwikkeling van de milieuproblematiek in de tijd, noch met andere relevante maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Technologische vernieuwing kan leiden tot verlaging van maatschappelijke kosten; de groei van de economie en van de mobiliteit zullen daarentegen op zich met een verzwaring van de milieubelasting gepaard gaan. Met het toenemen van de welvaart moet ook rekening worden gehouden met afnemende hindertolerantie, bijvoorbeeld ten aanzien van geluidsoverlast²⁷.

Voorts is het belangrijk te onderkennen dat het prijsbeleid zelf ook weer van invloed kan zijn op de technologische ontwikkeling en op het verplaatsingsgedrag; er is dus sprake van een interactief proces.

Ondanks bovengenoemde – op dit moment onvermijdelijke – tekortkomingen beschouwt de raad de CE-studie als een belangrijke wegwijzer in de richting van welvaartsoptimalisatie op het vlak van verkeer en vervoer – en meer in het bijzonder als een basis voor de verdere ontwikkeling van een kilometerheffing.

4.5.5 Beoordeling van de kilometerheffing

De raad onderschrijft het in het NVVP aangekondigde prijsbeleid, en in het bijzonder de ontwikkeling en invoering van een kilometerheffing. Voor het simultaan verwezenlijken van de doelstellingen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid moet het prijsbeleid erop gericht zijn optimaal gebruik te maken van het zelfsturend vermogen van de samenleving (vergelijk NVVP, deel A, p. 25).

De verwachting dat het prijsbeleid de maatschappelijke welvaart ten goede komt wordt bevestigd door berekeningen van het CPB. Deze wijzen uit dat de in het NVVP omschreven kilometerheffing (met alleen differentiatie naar gewichtsklasse en brandstofsoort; exclusief congestieheffing) tot welvaartswinst leidt mits de uitvoeringskosten lager zijn dan gemiddeld 350 gulden per auto per jaar²⁸. De invoering van mobiliteitsheffingen komt per saldo ook het zakelijk verkeer en het goederenvervoer ten goede: “Er zijn (...) geen indicaties dat de concurrentiepositie van bedrijven zou lijden onder de NVVP-heffingen; integendeel, er lijkt eerder van voordelen sprake te zijn.”²⁹ De beschrijving van de beleidsvoornemens in het NVVP (deel A, p. 26; zie het in paragraaf 4.5.2 aangehaalde citaat) over de kilometerheffing roept even-

27 Zie: CPB, *Naar een efficiënter milieubeleid – Een maatschappelijk-economische analyse van vier hardnekkige milieuproblemen*, Den Haag 2000, p. 143.

28 CPB, *Mobiliteit en welvaart – Economische effecten van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP)*, werkdocument no. 132, Den Haag 2000, p. 29.

29 CPB, *Mobiliteit en welvaart*, op.cit., p. 33.

wel enige vragen op, in het bijzonder ten aanzien van de motieven voor het prijsbeleid en van de fasering van de invoering.

Motieven voor het prijsbeleid

In zijn recente doorberekening van de economische effecten van het NVVP onderscheidt het CPB drie mogelijke motieven voor het prijsbeleid respectievelijk de kilometerheffing³⁰:

1. verbetering van de allocatie (met als doel welvaartsoptimalisatie);
2. doorberekening van totale kosten (met als doel bekostiging of rechtvaardigheid);
3. variabilisatie binnen de totale lasten (met als doel vermindering van de mobiliteit).

Het CPB merkt vervolgens op dat het NVVP niet duidelijk voor een van de drie motieven kiest. Uit de in 1999 verschenen *Perspectievennota* sprak nog een voorkeur voor het eerste motief (p. 49: “Het prijsinstrument zorgt voor een optimale allocatie van schaarse middelen; ook in de infrastructuur”)³¹. Het CPB wijst er terecht op dat de onderliggende motivering ook praktische, beleidsmatige betekenis heeft: bij elk van de motieven hoort immers een eigen tariefsysteem.

De raad handhaaft zijn voorkeur voor het primair richten van de doorberekening van maatschappelijke kosten op verbetering van de allocatie (motief 1). Daardoor wordt een betere afweging mogelijk tussen individuele baten en maatschappelijke kosten van mobiliteit. Dat schept de voorwaarden voor een optimaal gebruik van de schaarse beschikbare middelen en daarmee voor vergroting van de maatschappelijke welvaart.

De opbrengsten van de kilometerheffing kunnen worden gebruikt voor aanleg, verbetering en onderhoud van infrastructuur en voor het oplossen van de milieu- en ruimtelijke problematiek die verkeer en vervoer met zich meebrengt. Dat opent ook mogelijkheden voor publiek-private samenwerking in de voorziening van infrastructuur. Er zal dan sprake moeten zijn van een vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur die ten goede komt aan de beheerder van de desbetreffende infrastructuur.

Uit de voorkeur voor welvaartsoptimalisatie en het allocatiemotief vloeit voort dat de raad het streven naar invoering van een naar tijd, plaats en mi-

³⁰ CPB, *Mobiliteit en welvaart*, op.cit., pp. 22-26.

³¹ In de memorie van toelichting bij de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 552, nr. 3) wordt de kilometerheffing weer omschreven als een instrument voor “een betere benutting van schaarse middelen, zoals wegcapaciteit en leefomgeving” (p. 6).

lieubelasting gedifferentieerde kilometerheffing onderschrijft³². De uiteindelijke vormgeving van de kilometerheffing zal nog de nodige aandacht vergen, onder meer om tegemoet te komen aan de voorwaarden die de SER eerder aan de communautaire heffingsystematiek heeft gesteld. Met het oog op de werking van de mobiliteitsmarkt zal de klassieke taakverdeling tussen de publieke en private sector opnieuw worden bezien. Dit kan ook consequenties hebben voor besluitvormingsprocedures ten aanzien van infrastructuur³³. Een belangrijk uitgangspunt is dat macro-economisch gezien de invoering van een kilometerheffing niet de bedoeling heeft te leiden tot een verhoging van de collectieve lastendruk. Voorzover dat effect voor groepen burgers en bedrijven wel zou optreden, ligt compensatie elders voor de hand. Micro-economisch zullen afzonderlijke burgers en bedrijven wel uiteenlopende financiële gevolgen van de heffing ondervinden. Bovengenoemd uitgangspunt betekent dat ook moet worden besloten over omzetting van bestaande heffingen op het gebruik en bezit van (personen)-auto's. Voor omzetting van de BPM en de MRB bestaan diverse mogelijkheden – elk met hun eigen merites op verschillende vlakken³⁴. In verband met de kenmerken van de BPM (een eenmalige heffing bij de aanschaf van een nieuwe auto) zal een zekere fasering nodig zijn, zodat marktpartijen zich op de nieuwe situatie kunnen instellen.

Fasering van de invoering

Het NVVP (deel A, p. 26) schetst een gefaseerde invoering van de kilometerheffing. Voor een zekere fasering kunnen goede gronden bestaan. Daarbij valt niet alleen te denken aan een geleidelijke omzetting van de BPM en aan de tijd die gemoeid is met de realisatie van de benodigde technische voorzieningen (en het waarborgen van ook grensoverschrijdende interoperabiliteit van systemen)³⁵. Een fasering kan ook nuttig blijken om een geleidelijke aanpassing van het gedrag van burgers en bedrijven aan het prijsbeleid (en de daarmee verbonden lastenverschuivingen op microniveau) mogelijk te ma-

32 Zie voor de noodzaak van differentiatie SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/01, Den Haag 1999, pp. 23-25.

33 De Raad voor verkeer en waterstaat signaleert dat innovatie, maatwerk en kwaliteit steeds belangrijker worden bij het aanbod van producten en diensten. Hij stelt dat de overheid hier niet goed in kan voorzien, omdat zij altijd een informatieachterstand heeft. Raad voor verkeer en waterstaat, *Meer markt, andere overheid*, Den Haag 2000, p. 13.

34 Zie: P.M. Peeters (Peeters Advies), P. Rietveld en B. Ubbels, *Effectiviteit en Haalbaarheid van een Geavanceerde Kilometerheffing*, Amsterdam (Vrije Universiteit) 2000. Deze studie, in opdracht van Stichting Natuur en Milieu verricht, heeft betrekking op de mogelijkheden en effecten van een kilometerheffing voor personenauto's. Het systeem kan uiteraard ook worden toegepast op andere vormen van mobiliteit (zoals vrachtwervoer en vervoer per spoor).

35 De memorie van toelichting bij de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 552, nr. 3, pp. 6 en 7) brengt een aantal te treffen voorzieningen in beeld.

ken. Het NVVP (deel A, p. 60) geeft daarvan een concrete illustratie voor het spoorvervoer³⁶.

Het is belangrijk dat de fasering van de invoering van de kilometerheffing goed wordt doordacht en vervolgens helder en geloofwaardig wordt vastgelegd, zodat burgers en bedrijven bij hun aankoop- en investeringsbeslissingen op de invoering gaan anticiperen. Voor dit punt vraagt de raad nadrukkelijk aandacht; de passages over de fasering in het voorliggende deel A van NVVP geven veel te weinig houvast voor een goede inrichting van het invoeringstraject van de kilometerheffing.

De fasering moet er ook op gericht zijn bestaande onevenwichtigheden en concurrentievervalsingen te verminderen en zo mogelijk op te heffen. Uit de CE-studie komt bijvoorbeeld de sterk verschillende behandeling van de benzineauto ten opzichte van de dieselauto naar voren.

Het systeem van de kilometerheffing dient in beginsel op alle vervoerstakken te worden toegepast. Zo is er naar de mening van de raad geen reden het openbaar vervoer uit te sluiten van de toerekening van de maatschappelijke kosten die het veroorzaakt. Ook hier behoren de principes ‘de gebruiker betaalt’ en ‘de vervuiler betaalt’ te gelden. Waar er goede motieven zijn de gebruiker van openbaarvervoersdiensten niet de volle kostprijs te laten betalen, dient dat afzonderlijk tot uitdrukking te worden gebracht. Dat kan door vergoedingen aan vervoersondernemingen voor onrendabele dienstverlening in het kader van openbardienstverplichtingen. Daarnaast kan het verzekeren van de betaalbaarheid van een zekere mate van mobiliteit voor bepaalde groepen burgers een geldig subsidiemotief vormen.

4.5.6 Ruimte laten voor verhandelbare emissierechten

De kilometerheffing is een belangrijk instrument om maatschappelijke kosten door te berekenen, maar zeker niet het enige. In het kader van het klimaatbeleid verdient het naar de mening van de raad aanbeveling het mechanisme van de verhandelbare emissierechten te benutten.

Nederland zal nog een flinke inspanning moeten leveren om de internationaal afgesproken reductiedoelstelling van zes procent in 2010 ten opzichte van 1990 te halen³⁷. Daarbij kan de sector verkeer en vervoer, gelet op het flinke en nog voortdurend toenemende aandeel in de uitstoot van CO₂ niet buiten schot blijven (zie ook kader).

36 “Te snelle doorvoering van de doorberekening van de maatschappelijke kosten van gebruik van infrastructuur zou de concurrentiekracht voor het spoor ten opzichte van andere vervoerswijzen kunnen verminderen. Een gefaseerde verhoging van het tarief is daarom wenselijk, zodat de spoorsector de kans krijgt zijn prijs-kwaliteitverhouding te verbeteren en zijn doelmatigheid te verhogen.”

37 Zie ook: SER-advies *Uitvoeringsnota klimaatbeleid, deel 1*, publicatienr. 99/14, Den Haag 1999.

'Good practice'-klimaatbeleid voor verkeer en vervoer

Greenhouse gas emissions from the transport sector have continued to grow rapidly, despite a range of government policies to address these. This may be due to the inherent difficulties in addressing diverse sources of emissions where there is a range of underlying drivers of emissions growth, or failure to fully integrate environmental considerations in related policy areas, or the political difficulties in addressing a sector where there are so many interested actors. Most likely, it is a combination

of all of these. Given the inertia of the transport system, implementation of an effective policy framework is required soon, if transport is not to present a major obstacle to achievement of Kyoto targets, or require larger abatement in other sectors. A comprehensive policy mix that includes pricing, voluntary agreements, regulation, information and institutional reform, and which addresses both technological and behavioural change is likely to be required.

Bron: OECD en IEA, *Good Practice Greenhouse Abatement Policies: Transport Sector* (Information Papers prepared for the Annex I Expert Group on the UNFCCC), Paris, november 2000, p. 20.

Door het invoeren van verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen kan optimaal gebruik worden gemaakt van het zelfsturend vermogen van de samenleving. Gegeven de emissiedoelstelling, zal de markt de meest kosten-effectieve maatregelen voor emissiereductie selecteren³⁸. Dit is vooral voor CO₂ aantrekkelijk omdat het voor het versterkte broeikaseffect niet uitmaakt waar ter wereld de uitstoot wordt gereduceerd. De raad is voorstander van wereldwijde (te beginnen met Europese) handel in CO₂-emissierechten tussen bedrijven. Onderzoek zal moeten uitwijzen hoe de sector verkeer en vervoer aan een dergelijk systeem zou kunnen deelnemen³⁹.

38 Zie: SER-advies *Emissiehandel in klimaatbeleid*, publicatienr. 00/06, Den Haag 2000.

39 Momenteel doet de Commissie Plafonnering CO₂-emissies (onder voorzitterschap van de heer Vogtländer) onderzoek naar de mogelijkheden voor binnenlandse CO₂-emissiehandel.

5. Bereikbaarheid en leefbaarheid

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt, bij wijze van concretisering van de beschouwingen in de voorgaande hoofdstukken, een aantal vraagstukken van bereikbaarheid in relatie tot vraagstukken van leefbaarheid en ruimtelijke ordening. Daarbij gaat het om het concretiseren van evenwicht tussen wensen van bereikbaarheid en de ruimtelijke ordening in stedelijk en landelijk gebied in het kader van de mobiliteitsmarkt. Het gaat telkens om het efficiënt en duurzaam omgaan met de bestaande ruimte en infrastructurele voorzieningen. In paragraaf 5.3 staat de bereikbaarheid en leefbaarheid in stedelijke gebieden centraal. Daarin wordt stilgestaan bij het locatiebeleid, het ruimtegebruik in de stad, het parkeerbeleid, ketenmobiliteit – waarin fiets, auto en openbaar vervoer alle een rol spelen – en op stedelijke distributie. Paragraaf 5.4 gaat in op de relatie tussen bereikbaarheid en leefbaarheid in het landelijke gebied. Daarbij gaat het onder meer om het behoud (en versterken) van natuurwaarden en van cultuurlandschappen.

5.2 Afstemming tussen ruimtelijke ontwikkelingen en verkeer en vervoer

“Het scheppen van een ruimtelijke inrichting en van een vervoersstructuur is structuurbepalend en heeft een grote mate van onomkeerbaarheid in zich. Dit houdt in dat in vele aspecten – ver – vooruitgelopen zal moeten worden op situaties en waarden van de toekomst, ook en vooral als die afwijken van wat in het heden geldt. Dit vereist derhalve tevens een grote dosis moed en voorstellingsvermogen.”¹

Werken en wonen bij multimodale knooppunten

Het NVVP stelt knooppunten centraal, vooral met het oog op het benutten van de ruimtestructurerende werking van infrastructuur. Rond deze knooppunten worden nieuwe locaties voor wonen en werken gebundeld; de knooppunten bieden daarbij kansen voor de ontwikkeling van meerzijdig ontsloten centrummilieus en multimodaal ontsloten bedrijventerreinen. Als voor-

1 L.H. Klaassen, Verkeer en ruimte – preadvies, in: Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, *Verkeer en ruimte*, Haarlem 1973, pp. 9-52, inz. p. 12.

delen van een dergelijke benadering noemt het NVVP (Deel A, p. 63) onder meer:

Concentratie van voorzieningen in het invloedsgebied van stations en andere haltes van openbaar vervoer verhoogt het draagvlak en rentabiliteit van het openbaar vervoer. (...) Het goederenvervoer wordt efficiënter wanneer bedrijvigheid zoveel mogelijk plaatsvindt op knooppunten van spoor-, weg- en waterwegen en door distributie activiteiten te bundelen.

De SER heeft zich eerder over dergelijke knooppunten uitgesproken in het kader van de geplande corridorontwikkeling (op te vatten als het in planologische samenhang beschouwen van de kansen en bedreigingen in het brede gebied rond enkele infrastructuurassen). Een corridor is om te beginnen een infrastructuuras. Door bundeling van de verschillende vervoermodaliteiten moeten multimodale overslag- en overstapfuncties worden verbeterd dan wel worden ontwikkeld. Deze multimodale knooppunten vormen veelal aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor bedrijven. Naar de mening van de SER kan de combinatie van wonen en werken in of rond de multimodale knooppunten een optie zijn, maar ligt het meer voor de hand de woonfunctie in directe aansluiting met bestaande woonkernen te ontwikkelen².

ABC-locatiebeleid

Op een lager schaalniveau dan dat van de knooppunten is het ABC-locatiebeleid (met als motto: 'het juiste bedrijf op de juiste plaats') een instrument om ruimtelijke ontwikkelingen en verkeer en vervoer beter op elkaar af te stemmen. Het NVVP (p. 63) signaleert knelpunten in de praktische toepassing door "eenzijdigheid van de doelstelling, normen met weinig flexibiliteit en een onbevredigende verdeling van verantwoordelijkheden. Die laten te beperkte mogelijkheden voor regionale differentiatie en lokaal maatwerk". Het NVVP stelt een 'fundamentele herziening' van het locatiebeleid in het vooruitzicht die in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening haar beslag krijgt:

Het perspectief is daarbij breder dan het huidige ABC-locatiebeleid. Naast bereikbaarheid zal het economische ontwikkelingsmogelijkheden, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid omvatten. De verantwoordelijkheden verschuiven naar provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. (...) Rijksbemoeienis bij het aanwijzen van locaties en het stellen van nationale parkeernormen is hierbij niet gepast. De nationale parkeernormen uit het ABC-locatiebeleid komen te vervallen.

Het rapport van de parlementaire Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening (de commissie-Duivesteijn)³ signaleert dat het ABC-locatiebeleid op papier gedetailleerd is uitgewerkt, maar in de praktijk weinig voorstelt. Daar

2 Zie: SER-advies *Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/06, par. 4.6; SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, publicatienr. 99/17, pp. 40 en 41.

3 Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, verslag van het onderzoek, Tweede Kamer 27 210, 28 juni 2000.

komt bij dat de aantrekkelijkheid van dit beleid voor gemeenten en private partijen beperkt is. Mede door de koppeling aan het parkeerbeleid ervaren gemeenten en bedrijven het beleid zelfs als ingaand tegen de eigen economische belangen. Daarbij maakt de rekbaarheid van de aanduiding 'B-locatie' het mogelijk zonodig de ABC-systematiek te omzeilen⁴.

(...) het ABC-locatiebeleid richt zich niet op het creëren van de juiste locaties, maar op de gedragsbeïnvloeding van individuele bedrijven. De aansluiting van het ABC-beleid op de keuzen voor de ontwikkeling van bedrijfsterreinen is zwak. Dit alles wekt de indruk dat de werklocaties een soort sluitpost in de ruimtelijke ordening zijn.

De SER deelt de twijfels over de effectiviteit van het huidige ABC-locatiebeleid en heeft eerder – in reactie op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid van het Ministerie van EZ – aanbevolen te zoeken naar mogelijkheden voor een meer gebiedsgerichte invulling van het beleid⁵:

De parkeernormen vormen dan de basis voor een gebiedsspecifieke uitwerking, rekening houdend met lokale omstandigheden en met het te overbruggen verschil tussen bestaande en gewenste situatie (ook ten aanzien van de kwaliteit van het openbaar vervoer).

In een dergelijke gebiedsspecifieke benadering moet ook het streven naar meer ketenmobiliteit tot uitdrukking worden gebracht. Daarvoor zullen op bepaalde plaatsen aan de rand van steden goede overstapmogelijkheden van de auto op het openbaar vervoer moeten worden gecreëerd.

De visie van de SER op het parkeerbeleid wordt in paragraaf 5.3.2 verder uitgewerkt.

5.3 Bereikbaarheid en leefbaarheid in stedelijke netwerken

5.3.1 Vitale stad vraagt optimaal ruimtegebruik

Kenmerkend voor in het bijzonder binnenstedelijke centra van stedelijke netwerken is de veelheid van functies die geconcentreerd is op een klein gebied. Die geconcentreerde diversiteit aan functies bepaalt, in samenhang met een goede bereikbaarheid van buitenaf en een ook voor voetgangers en fietsers aantrekkelijke vormgeving van de openbare ruimte, in belangrijke mate de vitaliteit van steden. Centrummilieus moeten uitnodigen om te voet te gaan of de fiets te pakken.

Grote steden kennen evenwel naast agglomeratievoordelen ook agglomeratienadelen, vooral een gebrek aan ruimte en slechte bereikbaarheid⁶. Met het oog op de vitaliteit van stedelijke gebieden staat het belang van een goede bereikbaarheid voor de verschillende modaliteiten buiten kijf. Die bereikbaarheid staat onder druk; die druk kan onder meer door recreatief verkeer

4 Rapport van de Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening, op.cit., p. 175.

5 SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, op.cit., pp. 42 en 43.

6 SER-advies *Samen voor de stad*, publicatienr. 98/01, pp. 23 en 24.

en door extra kris-kras verkeer als gevolg van deconcentratie van werkgelegenheid nog toenemen⁷.

De verkeerscongestie doet bovendien afbreuk aan de leefbaarheid. Het verkeer binnen de grote steden veroorzaakt relatief veel ongelukken; deze vinden vooral plaats op de belangrijke verkeersaders, vaak op kruisingen of oversteekplaatsen⁸. Een goed evenwicht tussen bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid binnen stedelijke gebieden vraagt om ruimte-efficiënte oplossingen, die vriendelijk zijn voor bewoners, bedrijven en bezoekers te voet en op de fiets.

Daarmee behoren de toewijzing van de schaarse ruimte in de stad aan verschillende functies en het bevorderen van intensief, meervoudig en kwalitatief hoogwaardig ruimtegebruik tot de belangrijkste uitdagingen voor de desbetreffende gemeentebesturen. Op basis van de plaatselijke mogelijkheden en voorkeuren zullen gemeenten – afzonderlijk en waar sprake is van gemeentegrensoverstijgende effecten ook in samenwerking en afstemming met buurgemeenten – heldere afwegingen en keuzen moeten maken.

In de sfeer van het verkeers- en vervoerbeleid spitsen die keuzen zich vooral toe op de ruimte die aan diverse vervoermiddelen in de stad wordt gegeven. Het gaat daarbij onder meer om:

- het parkeerbeleid (par. 5.3.2);
- de voorzieningen voor ketenmobiliteit, en in het verlengde daarvan de inrichting van het openbaar vervoer (par. 5.3.3);
- de organisatie van de stedelijke distributie (par. 5.3.4).

5.3.2 Parkeerbeleid

Een goed parkeerbeleid is essentieel voor de vitaliteit van (binnen)steden. Het parkeerbeleid dient daartoe zowel bereikbaarheid als leefbaarheid (met inbegrip van een goede kwaliteit van de woonomgeving) te verzekeren. Dit vereist maatwerk op lokaal niveau; de situaties waarin afzonderlijke steden verkeren zijn zeer verschillend.

Tegen deze achtergrond kan de raad de keuze van het NVVP onderschrijven om het ABC-locatiebeleid te ontdoen van starre *nationale* parkeernormen. Dat betekent zeker niet dat op dit vlak afgezien zou moeten worden van sturing door de overheid. De landelijke overheid zal moeten voorzien in kaders en instrumenten waarmee lokale overheden het locatie- annex parkeerbeleid kunnen vormgeven en waarmee provincies hun coördinerende taken kunnen realiseren. De vraag naar een effectieve instrumentatie van een ver-

7 Zie: CPB, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, werkdocument no. 117, Den Haag 2000, pp. 56 en 57.

8 Het aantal door de politie geregistreerde verkeersongevallen binnen de bebouwde kom ligt per hoofd van de bevolking in de 25 grootste steden tot twee maal zo hoog als gemiddeld in Nederland. Zie: CPB, *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*, p. 57 en bijlage C.

nieuwd en verbreed locatiebeleid blijft in het NVVP overigens onbeantwoord. De raad neemt zich voor hier in zijn advies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op terug te komen.

In het hierboven geschetste bestuurlijke kader is het primair de verantwoordelijkheid van de plaatselijke overheid om in het belang van de vitaliteit van de eigen gemeente een evenwicht te vinden tussen doelstellingen van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid en dit evenwicht vervolgens te vertalen in randvoorwaarden ten aanzien van het gebruik van de binnenstedelijke ruimte.

Parkeren op openbaar terrein

De raad meent dat het bovenstaande onder meer inhoudt dat de gemeente bepaalt welk deel van de publieke ruimte (en tegen welke voorwaarden: inzet van het prijsmechanisme) ter beschikking wordt gesteld als parkeerruimte en in welke mate voertuigbewegingen binnen de stad kunnen worden geaccommodeerd respectievelijk moeten worden beperkt (bijvoorbeeld door het instellen van voetgangerszones en van restricties op vrachtverkeer). Een goed parkeerbeleid laat ruimte voor het gebruik van de auto waar dat – bijvoorbeeld met het oog op bedrijvigheid en het functioneren van knooppunten – nodig is en ontmoedigt – met het oog op de leefbaarheid – (vermijdbare) automobiliteit. Dat kan betekenen dat een restrictief binnenstedelijk parkeerbeleid wordt gecombineerd met goede parkeervoorzieningen aan de rand van de binnensteden en met transferia aan de rand van de steden en waar mogelijk ook bij intercity- en HSL-stations. De inzet van parkeertarieven verbetert de allocatie van de schaarse (parkeer)ruimte en draagt langs die weg ook bij aan de bereikbaarheid.

De constatering dat bij het parkeerbeleid primair de gemeente aan zet is, neemt niet weg dat er behoefte is aan een vorm van regionale (provinciale) afstemming van parkeerbeleid. De raad acht dit noodzakelijk om te voorkomen dat de onderlinge concurrentiestrijd tussen aangrenzende gemeenten zich mede toespitst op het aanbod van (gratis) parkeerplaatsen. “Die afstemming zou moeten zijn gericht op een zekere differentiatie van parkeertarieven conform de schaarsteverhoudingen: het hoogst in het centrum, aflopend naar de stadsranden en de randgemeenten”⁹. Deze intergemeentelijke afstemming kan worden bevorderd – en zo nodig door provinciale overheden worden afgedwongen – in het kader van regionale mobiliteitsfondsen (zie hoofdstuk 6).

Parkeren op eigen terrein

Ten aanzien van (het gebruik van) bestaande parkeervoorzieningen op eigen terrein beschikt de (plaatselijke) overheid niet over instrumenten om stu-

9 SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, p. 42.

rend op te treden. De SER heeft daarom aanbevolen overleg te voeren met de beheerders van eigen parkeerterreinen; dit overleg kan worden gericht op het maken van afspraken over het parkeerbeleid en over vervoermanagement in het bredere kader van een verbetering van de bereikbaarheid met fiets en openbaar vervoer¹⁰.

Bij nieuwe parkeervoorzieningen op eigen terrein is de plaatselijke invulling van het locatiebeleid aan de orde. Daarbij is het van belang te onderkennen dat het succes van het locatiebeleid mede afhangt van de kwaliteit van de infrastructuur en het openbaar vervoer. Het traditionele ABC-locatiebeleid veronderstelt dat A- en B-locaties significant beter bereikbaar zijn per openbaar vervoer dan C-locaties, maar doet te weinig om dat ook waar te maken. Dit maakt het vervolgens heel lastig om een selectiever gebruik van de auto te bevorderen.

Gemeenten zullen daarom een breed georiënteerd locatiebeleid moeten ontwikkelen, waarbij parkeernormen en de kwaliteit van de bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer op elkaar worden afgestemd. Daarbij verdient het aanbeveling parkeernormen niet zozeer op afzonderlijke bedrijven als wel op locaties toe te passen, zodat een uitruil tussen verschillende bedrijven op dezelfde locatie mogelijk wordt.

In het kader van een intensivering van het ruimtegebruik is het gewenst dat ook voor het parkeren op eigen terrein zoveel mogelijk de derde dimensie wordt benut. Bundeling van parkeervoorzieningen per locatie kan de mogelijkheden daarvoor vergroten.

5.3.3 Bevorderen van ketenmobiliteit

Een belangrijk onderdeel van een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid betreft het realiseren van ketenmobiliteit, bestaande uit vormen van eigen vervoer (auto, fiets, lopen) en van openbaar vervoer. Het vernieuwende van dit concept bestaat niet uit het combineren van vervoerswijzen (dat gebeurde al), maar uit het denken in termen van een vervoerssysteem dat bestaat uit een keten van vervoerswijzen. Bij ketenmobiliteit gaat het om een systeem van diverse vervoersmodaliteiten die naadloos op elkaar aansluiten voor verplaatsingen van deur tot deur¹¹.

In het NVVP wordt op verschillende plaatsen het belang van ketenmobiliteit onderstreept (zie onder meer Deel A, p. 73).

Naast de eigen auto of fiets zijn er diensten waar geen eigen voertuig voor nodig is: alles tussen de auto-op-afroep en een hogesnelheidstrein. Ketenmobiliteit is het sleutelwoord. De service moet betrouwbaar zijn en stipt. Aansluitingen van het voor- en natransport moeten zo naadloos mogelijk verlopen. Hoge-

10 SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, p. 42.

11 Stichting Natuur en Milieu, *De Ketenreis; perspectieven voor ketenbenadering in het personenvervoer*, Utrecht, maart 2000, p. 13.

re frequenties zijn daarvoor een geschikt middel. Om de klant op maat te bedienen zal er een breed aanbod van vervoersdiensten worden ontwikkeld, duidelijk gedifferentieerd naar prijs en kwaliteit. Daarbij wordt optimaal gebruik gemaakt van de informatie- en communicatietechnologie, zodat reizigers bijvoorbeeld makkelijker kunnen reserveren en de planning en betaling grotendeels geautomatiseerd verlopen.

Ketenmobiliteit moet derhalve vorm krijgen in de ruimtelijke inrichting (op verschillende schaalniveaus), in infrastructurele voorzieningen voor diverse vormen van mobiliteit en in het aanbod van vervoersdiensten. Op de markt van vervoersdiensten vraagt ketenmobiliteit bovendien nadrukkelijk om een effectieve en doelmatige afstemming tussen de verschillende schakels in de keten, kortweg om regie in de keten. De integratie van stads- en streekvervoer in een stadsgewestelijk openbaar vervoer is daarbij van groot belang.

Openbaar vervoer

Het NVVP formuleert als ambitie voor het openbaar vervoer (deel A, p. 73):

Het openbaar vervoer zal de bereikbaarheid en de vitaliteit van stedelijke gebieden verbeteren en blijft, waar nodig, een sociale functie vervullen. Een kwaliteitssprong verleidt de keuzereiziger om veel vaker voor het openbaar vervoer te kiezen in plaats van voor de auto.

Het NVVP wijst er daarbij op dat de kwaliteit van het openbaar vervoer zowel door 'harde' factoren als frequentie, betrouwbaarheid, snelheid en kosten wordt bepaald als door 'zachte' factoren als comfort, imago, toegankelijkheid, sociale veiligheid en stedenbouwkundige integratie.

De SER onderschrijft bovengenoemde ambitie ten aanzien van het openbaar vervoer, niet zozeer in de verwachting daardoor veel mensen de auto uit te lokken¹², maar vooral met het oog op de vitaliteit van de (binnen)steden. Een goede bereikbaarheid van de binnensteden per openbaar vervoer is een belangrijke voorwaarde voor die vitaliteit. In de stedelijke netwerken kan het OV vooral in de verbindingen van rand naar centrum (en vice versa) een belangrijke schakel in de mobiliteitsketen vormen. Die rol is mede afhankelijk van de mogelijkheden en beperkingen voor het gebruik van de auto (parkeerbeleid) en van de voorzieningen (overstapmogelijkheden, ketenregie etc.) die worden getroffen om de mogelijkheden van ketenmobiliteit te optimaliseren. In dit verband wordt nader ingegaan op enige aspecten van de organisatie van het openbaar vervoer.

Het stadsgewestelijke openbaar vervoer is momenteel op netwerkniveau sub-optimaal ingericht¹³. Er is geen duidelijke hiërarchie tussen het verbindend en het ontsluitend openbaar vervoer. Beide systemen worden laagfrequent

12 T.H. van Hoek, *Omgaan met ruimte*, op.cit., pp. 199 en 200.

13 H. Priemus en R. Konings, *Stadsgewestelijk openbaar vervoer: sleutel tot stedelijke vitaliteit*, Delft (OTB/TRAIL, TU Delft) 1999, pp. 51-62.

met elkaar verbonden. Reizigers die op een combinatie van trajecten per openbaar vervoer zijn aangewezen, zijn dan ook relatief lang onderweg. Deze lange reistijden ten opzichte van de auto zijn fnuikend voor de concurrentiepositie en de kostendekkendheid van het openbaar vervoer. Momenteel wordt de kostendekkendheid van het openbaar vervoer negatief beïnvloed door de lage bezettingsgraad en de lage gemiddelde snelheid. Een probleem bij de exploitatie van openbaar vervoer is namelijk dat de kosten voornamelijk per uur worden gemaakt, maar dat de opbrengsten per kilometer worden ontvangen. Het vervoer dat per uur de meeste kilometers af kan leggen, zoals het intercitynetwerk van NS, is het meest rendabel. Ervaringen in het buitenland laten zien dat bij een andere inrichting van het stadsgewestelijke vervoer grote snelheids- en efficiencywinsten te boeken zijn¹⁴. Dat kan zowel door toepassing van lightrail als door vrije busbanen; verder zijn een welgekozen locatie voor stations en overstappunten alsmede goede faciliteiten voor het noodzakelijke voor- en natransport (met bijvoorbeeld de auto en de fiets) van groot belang. Waar die faciliteiten ontbreken, zou de snelheidswinst van het lightrailconcept voor veel reizigers verloren gaan in het langzame en laagfrequente natransport.

Een goede inrichting van het openbaar vervoer moet ook betrekking hebben op de aansluiting tussen nieuwe woningbouwlocaties en de (netwerk)stad waartoe zij behoren. De raad moet constateren dat de belangen van de woningbouw en het vervoerbeleid (hoogwaardig en zoveel mogelijk kostendekkend openbaar vervoer) hier niet altijd synchroon lopen. Vaak moet de ontsluiting per openbaar vervoer achteraf nog worden ingepast. Dit beperkt de aanloopverliezen, maar kan vanuit het perspectief van netwerkoptimalisatie ongunstig zijn. Bovendien brengt marktconforme woningbouw op VINEX-locaties lage bevolkingsdichtheden met zich mee. Ook dit is ongunstig voor de uiteindelijke rentabiliteit van de aan te leggen OV-verbinding.

De raad benadrukt dat de ruimtelijke inrichting de voorwaarden zal moeten scheppen voor het gebruik van andere vervoerswijzen dan de auto. Een oplossing kan zijn om uit te gaan van bebouwing in verschillende dichtheden. Hogere dichtheden rond de haltes van het openbaar vervoer kunnen dan afgewisseld worden met lagere dichtheden tussen de haltes. Op deze manier zou tevens netwerkoptimalisatie kunnen worden gerealiseerd, zonder dat dit strijdig hoeft te zijn met de behoefte aan ruimer wonen¹⁵.

Marktwerving en openbaar vervoer

De bovenbedoelde kwaliteitssprong in het openbaar vervoer vraagt om flinke investeringen in fysieke infrastructuur, in materieel en ook in werkorga-

14 Vgl. H. Priemus, *Investerings in stedelijke en regionale infrastructuur 1999-2010: naar vitale en bereikbare steden*, *Tijdschrift vervoerswetenschap*, 1999 nr. 2, pp. 149-168, inz. pp. 158 en 159.

15 Priemus en Konings, op.cit., p. 55.

nisaties. De desbetreffende vervoerbedrijven moeten daarvoor ook de ruimte hebben. Tegelijkertijd is de versterking van marktwerking in het openbaar vervoer een belangrijke zaak (zie ook paragraaf 4.4.2). Het gelijktijdig streven naar meer marktwerking én naar investeren in kwaliteit en innovatie wordt evenwel gecompliceerd door de lange levensduur van infrastructuur en (vooral railgebonden) materieel. Het probleem wordt voor een deel opgelost door afsplitsing van de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur. Dan blijft staan dat investeringen in bijvoorbeeld nieuwe treinstellen na een concessieperiode van zes jaar nog niet kunnen zijn terugverdiend. Dat betekent dat voorzieningen moeten worden getroffen voor overname van het materieel aan het einde van een concessieperiode (bijvoorbeeld via lease-construction). Evenzo dient een vernietiging van *human capital* van medewerkers in het openbaar vervoer te worden voorkomen.

5.3.4 Stedelijke distributie

Het NVVP onderkent het belang van een goede stedelijke distributie. Daarbij staat een gebiedsgerichte aanpak centraal (p. 127):

Op gemeentelijk niveau wordt gewerkt aan efficiënte stedelijke distributie ter versterking van de stedelijke vitaliteit. Het gaat om de noodzakelijke bevoorrading van detailhandel, midden- en kleinbedrijf en horeca. Door de groeiende frequentie van goederenleveranties in steden zullen de vervoersstromen van en naar de steden toenemen. Stedelijke distributie zal hiermee verder onder druk komen te staan. De bereikbaarheid en de leefbaarheid van de steden worden gewaarborgd door te zorgen voor een goede stedelijke distributie.

In dit verband verwijst het NVVP naar het werk van het Platform Stedelijke Distributie (PSD). Het PSD heeft een standaard procesaanpak voor gemeenten vastgesteld om te komen tot afgestemde maatregelen, en het heeft een toegangsregime bepaald voor distributievoertuigen in gemeenten. Dit betreft een door alle partijen in de logistieke keten gedragen advies aan gemeenten en bedrijfsleven over maatregelen voor de inzet in de stad van vrachtauto's vanaf 3,5 ton, waarbij uniformering en afstemming van venstertijden een belangrijke rol spelen.

Voorts heeft de minister van Verkeer en Waterstaat onlangs een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over het onderzoek van de MDW-werkgroep Binnenstaddistributie. In de brief constateert het kabinet dat verschillen in gemeentelijke regulering op het gebied van voertuigeisen en venstertijden inderdaad knelpunten oplevert, maar dat centrale regelgeving hiervoor geen oplossing biedt. Volgens het kabinet verdient het voortzetten van de onderlinge afstemming in PSD-verband de voorkeur. Daarom wordt het PSD in de huidige vorm twee jaar voortgezet (tot 31 december 2002) waarbij het accent komt te liggen op implementatie in de Nederlandse gemeenten en op het onderhoud van de huidige PSD-producten.

Eerdere SER-advisering

Het belang van een goede stedelijke distributie is in verschillende SER-adviesen onderschreven. Het advies *Samen voor de stad* (1998) noemt bereikbaarheid nadrukkelijk als onderdeel van de agenda voor stedelijke vernieuwing. Daarbij wordt ook gewezen op het goederenvervoer en op de initiatieven van het Platform Stedelijke distributie. Als een van de uitdagingen formuleerde de raad het boeken van milieu- en efficiencywinst door de distributie zo goed mogelijk te verbinden met afvalverwijdering (*reverse logistics*)¹⁶.

In het advies over de *Perspectievennota verkeer en vervoer* beveelt de SER aan om ten aanzien van het goederenvervoer in belangrijke mate te investeren in vernieuwingen¹⁷:

Daarbij valt te denken aan multimodale inlandterminals, stedelijke of regionale distributiecentra en ondergronds transport. (...)

De hoge initiële kosten in combinatie met de lange afschrijvingstermijnen maken dat het bedrijfsleven terughoudend is in dezen en dat een impuls voor ondergronds transport van de overheid moet komen. Zij zou alle betrokken partijen moeten samenbrengen en het nog benodigde onderzoek naar onder meer de standaardisatie van te gebruiken eenheden laten verrichten. Voor de komende jaren is het praktisch de inspanningen te richten op de aanleg van een aantal specifieke ondergrondse verbindingen die in een concrete behoefte kunnen voorzien. Het is goed daarbij de opties voor onderlinge koppeling tot een landelijk netwerk voor ondergronds transport en distributie tussen concentratiegebieden nadrukkelijk open te houden.

Het belang van stedelijke distributie wordt verder onderstreept in het SER-advies over de *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*. Hier wordt stedelijke distributie, net als ketenmobiliteit en de overgang op een klimaatneutrale energievoorziening, opgevoerd als een van de mogelijke en wenselijke trendbreuken op het gebied van milieu, energie, ruimtegebruik en mobiliteit¹⁸.

Een andere wenselijke trendbreuk betreft een nieuwe opzet van de stedelijke distributie, met gebruikmaking van vervoertechnieken die milieuvriendelijk zijn en weinig hinder veroorzaken. In dat verband is een interessante optie het meer benutten van de ondergrond voor het transport van goederen.

Commentaar op NVVP

De raad onderschrijft de gebiedsgerichte aanpak van de stedelijke distributie in combinatie met de werkzaamheden van het PSD. Hij acht het van groot belang dat de Nederlandse gemeenten goed gebruikmaken van de in PSD-verband opgebouwde deskundigheid en de adviezen van het Platform zoveel mogelijk overnemen. Hij realiseert zich dat de gemeentelijke autonomie een

¹⁶ SER-advies *Samen voor de stad*, publicatienr. 98/01, Den Haag 1998, pp. 54 en 55.

¹⁷ SER-advies *Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/06, Den Haag 1999, pp. 33 en 34.

¹⁸ SER-advies *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, publicatienr. 99/17, Den Haag 1999, p. 27.

kostbaar goed is en roept daarom de VNG op naast de rol van voorzitter van het platform ook die van voortrekker te spelen.

Een concrete mogelijkheid om de implementatie van PSD-producten te bevorderen is het invoeren van een gedragsregel die inhoudt dat gemeenten die van deze producten willen afwijken hun bezwaren motiveren en aan het PSD kenbaar maken. Een dergelijke gedragsregel kan gemeenten extra aansporen om, in het belang van de lokale en regionale samenwerking, de PSD-producten op hun merites te bezien.

Daar waar het gaat om verdergaande vernieuwingen in de organisatie van de binnenstedelijke distributie waarmee ook aanmerkelijke (publieke) investeringen zijn gemoeid, ligt het voor de hand aansluiting te zoeken bij de in te stellen regionale mobiliteitsfondsen (hoofdstuk 6).

5.4 Bereikbaarheid en leefbaarheid in het landelijke gebied

Ook in het landelijke gebied ligt er een spanningsveld tussen bereikbaarheid en leefbaarheid. De leefbaarheid wordt in belangrijke mate bepaald door de ruimtelijke kwaliteit. Deze valt in drie dimensies uiteen: economische vitaliteit, ecologische vitaliteit en belevingswaarde.

Het NVVP besteedt op verschillende plaatsen aandacht aan de spanning tussen bereikbaarheid en leefbaarheid (in het bijzonder ecologische vitaliteit en belevingswaarde) in het landelijk gebied. Zo geldt als doelstelling voor het hoofdwegennet dat het rijk voor 2010 90 procent van de knelpunten met de ecologische hoofdstructuur heeft opgelost, althans voorzover deze knelpunten enkel veroorzaakt worden door (het gebruik van) infrastructuur. Provincies en kaderwetgebieden dienen in de provinciale respectievelijk regionale verkeers- en vervoersplannen vergelijkbare doelstellingen voor de overige infrastructuur op te nemen (deel B, p. 11).

Verder wordt in het NVVP (deel C, p. 19) een studie aangekondigd naar nieuwe oplossingen voor geluidsoverlast van weg en rail. Deze studie richt zich onder meer op de landelijke omgeving en op een geïntegreerde vormgeving en inpassing van routes.

Een derde spoor betreft de mogelijkheden voor capaciteitsuitbreiding in antwoord op een gesignaleerd bereikbaarheidsknelpunt. Het NVVP merkt hierover het volgende op (deel A, p. 40):

Bouwen om extra capaciteit mogelijk te maken is met prioriteit aan de orde waar buiten de spitsuren structureel geen aanvaardbare kwaliteit kan worden behaald. (...)

Bouwen is verder aan de orde wanneer uit de knelpuntenanalyse blijkt dat in de toekomst de gemiddelde trajectsnelheid van zestig kilometer per uur in de spits niet kan worden gehaald, ondanks het beoogde tariefbeleid en indien benuttingsmaatregelen ter plaatse niet mogelijk zijn of onvoldoende oplossing bieden. In principe wordt extra capaciteit gecreëerd in de vorm van extra rijstroken, niet in de vorm van nieuwe tracés.

Hieruit blijkt dat er ook bij het alternatief ‘bouwen’ een afweging plaatsvindt tussen de belangen van bereikbaarheid en leefbaarheid (het voorkomen van doorsnijding). Het NVVP spreekt immers een nadrukkelijke voorkeur uit voor verbreden boven nieuwe tracés. Een vergelijkbare afweging tussen natuur en bereikbaarheid vindt plaats als bouwen alsnog de vorm krijgt van een nieuw tracé (deel A, p. 41):

Aanleg van een nieuw tracé op het hoofdwegennet is voor slechts enkele verbindingen een optie. Als daartoe wordt besloten, zal de inpassing moeten voldoen aan de daartoe door het kabinet geformuleerde eisen. Barrièrewerking moet zoveel mogelijk worden vermeden en/of gecompenseerd.

Commentaar van de raad

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven gaat de SER uit van een breed welvaartsbegrip, dat waarde toekent aan ongeprijsde schaarste, zoals een goed leefmilieu en natuur- en landschapswaarden. Voorzover de desbetreffende maatschappelijke waarden niet in de prijsvorming (kunnen) worden verwerkt, zal de overheid randvoorwaarden moeten stellen om deze waarden te beschermen. Dit geldt ook voor de werking van de mobiliteitsmarkt.

Een belangrijk aandachtspunt is de doorsnijding van natuurgebieden en (cultuur)landschappen door verkeersinfrastructuur. Dergelijke doorsnijdingen leiden tot versnippering en werpen barrières op voor de mobiliteit van dieren (en van wandelaars en fietsers).

De raad hecht belang aan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als stelsel van aaneensluitende natuurgebieden¹⁹ en daarmee aan het wegwerken van bestaande knelpunten in de EHS. Hij verwelkomt dan ook het in het NVVP (deel C, p. 19) aangekondigde voortschrijdende meerjarenprogramma ontsnippering en vraagt aandacht voor een voldoende financiering van dit programma.

Daarnaast vraagt de raad aandacht voor het behoud van cultuurlandschappen, van “ruimtelijke kwaliteit die elementen en structuren uit het verleden duurzaam aanwezig laat blijven”²⁰. Daarmee zijn ook directe economische belangen gemoeid, onder meer voor toerisme en recreatie. De raad hecht aan de toezegging van de minister van Verkeer en Waterstaat in de Beleidsnota Belvedere: “Bij de uitvoering van het infrastructuurbeleid wordt de cultuurhistorie betrokken bij zowel de tracékeuzen als bij inpassings- en ontwerp-vraagstukken. Niet alleen om cultuurhistorische bijzondere waarden te ontzien, maar vooral om gebruik te maken van cultuurhistorische kwaliteiten bij het ontwerp en het beheer”²¹.

19 SER-advies *Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/06, Den Haag 1999, p. 52.

20 Ministerie van OCenW, *Beleidsnota Belvedere*, 1999, p. 9.

21 *Ibid.*, p. 62.

De raad vindt het daarom ook logisch dat het NVVP, waar capaciteitsuitbreiding aan de orde is, een voorkeur uitspreekt voor verbreden boven nieuwe tracés. Daarbij past de instelling van vrijwaringszones rond bestaande hoofdinfrastructuur bij wijze van reservering van ruimte voor het oplossen van knelpunten en voor het kunnen bundelen van diverse soorten infrastructuurele voorzieningen. Aan een besluit tot capaciteitsuitbreiding dient uiteraard een zorgvuldige weging van de verschillende maatschappelijke kosten en baten vooraf te gaan.

In dat verband kan ook een afweging tussen uitbreiding van het hoofdwegennet en van het onderliggend wegnennet relevant zijn. Het hoofdwegennet heeft een aantal voordelen ten opzichte van het onderliggend net. Zo is de verkeersveiligheid groter op het hoofdwegennet en kan daar een hogere gemiddelde snelheid worden bereikt. Door een bundeling van verkeersstromen over hoofdwegen kan ook het aantal doorsnijdingen van landschap worden beperkt. Wel zal hierdoor het totaal aantal gereden kilometers waarschijnlijk iets toenemen; het milieueffect daarvan is echter ongewis, daar de uitstoot per kilometer op het hoofdwegennet lager zou kunnen zijn dan die op het onderliggend wegnennet.

Bundeling van infrastructuur helpt tegen versnippering, maar vraagt om een goede inpassing om (fysieke en psychologische) barrièrewerking tegen te gaan. Dit is onder meer aan de orde in de overgang van de stad naar het landelijk gebied.

Het NVVP schenkt terecht aandacht aan de geluidhinder die het verkeer veroorzaakt en aan de innovatieve oplossingen die nodig zijn om deze hinder terug te dringen (zie deel A, pp. 112-114). Daarnaast bestaat er 'kunstlichthinder': de Gezondheidsraad signaleert "de voortschrijdende teloorgang van duisternis in de avond en de nacht en de gevolgen daarvan voor het landschap en de menselijke woonomgeving"²². Het 'nee, tenzij'-beleid van Rijkswaterstaat ten aanzien van wegverlichting in natuurgebieden – waarbij de verstoring van de leefwereld van dieren wordt afgewogen tegen het belang van de verkeersveiligheid van mensen – verdient verder ondersteuning.

22 Gezondheidsraad, *Advies Hinder van nachtelijk kunstlicht voor mens en natuur*, Den Haag, 30 november 2000, p. 8.

6. Regionale mobiliteitsfondsen

6.1 Inleiding

‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’ is een van de uitgangspunten die het NVVP kenmerkt. De decentralisatie krijgt onder meer vorm door de instelling van regionale mobiliteitsfondsen. Op verzoek van de minister van Verkeer en Waterstaat geeft de raad in dit hoofdstuk een beoordeling op hoofdlijnen van deze fondsen.

Paragraaf 6.2 schetst de benadering van het NVVP. Paragraaf 6.3 bevat een algemene beoordeling van de raad. In paragraaf 6.4 wordt aangegeven wat het een en ander betekent voor de bestuurlijke invulling van de decentrale verantwoordelijkheden terzake. Daarbij bouwt de raad voort op een recent advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen.

6.2 Decentralisatie in het NVVP

Het NVVP stelt vast dat door problemen, middelen en bevoegdheden op hetzelfde niveau te brengen, efficiëntere oplossingen voor de verkeers- en vervoersproblematiek kunnen worden gevonden. Als uitwerking daarvan zet het NVVP in op een stevige decentralisatie van het verkeers- en vervoerbeleid. De decentralisatie krijgt in het NVVP onder meer vorm door het instellen van *regionale mobiliteitsfondsen* (deel A, pp. 131 en 132). Het initiatief voor het instellen van een dergelijk fonds wordt gelegd bij de regio, dat wil zeggen bij de provincie (of het kaderwetgebied). De mobiliteitsfondsen worden gevoed door bijdragen van de rijksoverheid (onder meer de gebundelde doeluitkering, GDU), door inkomsten uit het spitstarief en door eigen bijdragen van de provincie (opcenten motorrijtuigenbelasting, MRB) en de gemeenten (parkeergelden). De eerste jaren zullen de hiermee gemoeide middelen alleen bestemd zijn voor infrastructuur. Daarbij zal het ook gaan om de grotere projecten (GDU tot maximaal 500 miljoen gulden). Voorts zullen op de langere termijn de exploitatie van het openbaar vervoer en het overige verkeers- en vervoerbeleid uit de regionale mobiliteitsfondsen kunnen worden gefinancierd. Op deze manier moeten decentrale overheden in de toekomst over voldoende middelen kunnen beschikken om integrale besluitvorming binnen de verschillende ruimtelijk-economische beleidsterreinen mogelijk te maken.

Overigens worden inmiddels al in het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) regionale mobiliteitsfondsen ingesteld. Deze worden gevoed door alle betrokken bestuurlijke partners (rijk, provincie en/of gemeenten alsmede mogelijk ook waterschappen). De regionale fondsen stellen de desbetreffende regio's in staat een substantieel eigen verkeers- en vervoerbeleid te voeren en gebiedsspecifiek maatwerk te leveren.¹

6.3 Algemene beoordeling

De raad onderschrijft het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet' ten volle. Het bestuur van het ruimtelijke schaalniveau waarop een probleem (inclusief externe effecten) zich voordoet, beschikt dan over de instrumenten om het probleem op te lossen. Op die manier komen belang, lusten en lasten in één hand.

De raad stemt ook in met de conclusie van het NVVP dat implementatie van dit uitgangspunt een flinke decentralisatie van verkeers- en vervoerbeleid inhoudt en ook met de overdracht van financiële middelen naar lagere overheden gepaard moet gaan. De voorgestelde instelling van regionale mobiliteitsfondsen zal daaraan uitdrukking moeten geven. Deze fondsen stellen lagere overheden in staat eigen keuzen te maken; tegelijkertijd moeten ze worden gezien als een uitnodiging aan provincies en gemeenten om mee te denken hoe landelijke prioriteiten en regionale wensen op elkaar kunnen worden afgestemd².

Het rijk blijft uiteraard verantwoordelijk voor vraagstukken van nationale en grensoverschrijdende schaal. Daartoe behoren de contouren van de ruimtelijke inrichting van Nederland, de inpassing van grootschalige projecten van nationaal belang en de zorg voor internationale verbindingen. Tevens blijft het rijk verantwoordelijk voor de centrale beleidsvorming voor het vervoer op nationaal niveau, zoals het hoofdrailnet.

De raad wil de instelling van de regionale mobiliteitsfondsen ook nadrukkelijk in verband brengen met de eigen aanbevelingen om de (regionale) ruimtelijke ontwikkeling te koppelen aan (regionale) infrastructuurontwikkeling³. De ontwikkeling van infrastructuur heeft immers grote gevolgen voor de ruimtelijke inrichting in den brede. In die zin kan de infrastructuur fungeren als aangrijpingspunt voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit op de drie dimensies economische vitaliteit, ecologische vitaliteit en beleavingswaarde. Door de ruimtelijke ontwikkeling in regionale pakketten te

1 Zie: Memorie van toelichting Wet bereikbaarheid en mobiliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 552 nr. 3, pp. 3 en 4.

2 Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat het juiste regionale schaalniveau de bestuurlijke schaal van de afzonderlijke provincie overstijgt (bijvoorbeeld: de noordelijke provincies; de Randstad).

3 SER-advies *Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer*, publicatienr. 99/06, pp. 68 en 70.

koppelen aan infrastructuurontwikkeling wordt de ruimtelijke ordening voorzien van financiële middelen waarover deze zelf niet beschikt. Mobiliteitsfondsen kunnen daarmee een goede kapstok zijn voor het integreren van het regionale verkeers- en vervoerbeleid met aanpalende beleidsterreinen. Het gaat dan om het tot stand brengen van synergie tussen verkeers- en vervoerbeleid (inclusief verkeersveiligheidsbeleid), infrastructuurbeleid, vastgoedbeleid, stedelijke vernieuwing en ruimtelijk beleid⁴. Door deze beleidsterreinen met elkaar in verbinding te brengen ontstaan ook nieuwe mogelijkheden voor publiek-private samenwerking (pps) bij het ontwikkelen en exploiteren van infrastructuur en vastgoed.

De samenhang tussen het regionale verkeers- en vervoerbeleid en andere beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, woningbouw, locatiebeleid, stedelijke vernieuwing) vraagt om een gebiedsgewijze aanpak en om een integraal bestuur dat democratisch gelegitimeerde afwegingen kan maken. Dat betekent dat wordt uitgegaan van de drie verdiepingen van het huis van Thorbecke: rijk, provincie en gemeenten.

De budgettaire eindverantwoordelijkheid voor de mobiliteitsfondsen zal daarom altijd bij een provincie of stad moeten liggen (zie verder paragraaf 6.4). Deze zal ook de samenhang met aanpalende beleidsterreinen moeten bewaken. Vervolgens kan functionele decentralisatie naar een regionale verkeers- en vervoerautoriteit behulpzaam zijn voor het scheppen van één herkenbare regievoerder, die zich bijvoorbeeld toelegt op de organisatie van de ketenmobiliteit⁵.

Om integrale afwegingen mogelijk te maken, verdient het voorts aanbeveling om de exploitatie van het openbaar vervoer op niet al te lange termijn in de mobiliteitsfondsen onder te brengen. Dit biedt decentrale overheden tevens meer armslag om afspraken te maken met bijvoorbeeld vastgoedontwikkelaars en locatie-exploitanten (recreatieparken, kantoorlocaties, congres- en winkelcentra) over de kwaliteit en bekostiging van OV-verbindingen.

6.4 Bestuurlijke vormgeving: het relevante schaalniveau

Het NVVP (deel A, p. 130) signaleert terecht dat er niet één schaalniveau is waarop de totale verkeers- en vervoersproblematiek zich concentreert (het 'juiste' schaalniveau bestaat niet). Duidelijk is wel dat de problematiek de gemeentegrenzen overschrijdt. Voor het NVVP is dat reden de regionale mobiliteitsfondsen te koppelen aan het provinciale niveau en aan gebieden die in de Kaderwet Bestuur in verandering staan genoemd. De provincie is beheer-

4 H. Priemus en R. Konings, *Integraal verkeers- en vervoerbeleid op stadsregionaal niveau*, Delft (OTB/TRAIL), 15 februari 2000.

5 Vgl. Raad voor verkeer en waterstaat, *Advies NVVP; ja, mits*, Den Haag 2000, hfdst. 4.

der van het fonds; het provinciaal bestuur beslist over de prioriteitsstelling, waarbij moet worden gewaarborgd dat de inliggende gemeenten bij de besluitvorming betrokken worden. In de Kaderwetgebieden is het bestuur van het Kaderwetgebied beheerder van het fonds (NVVP Deel A, pp. 131 en 132):

Er gaan geen financiële middelen rechtstreeks naar individuele gemeenten. Vooral voor de grotere gemeenten die niet in een Kaderwetgebied liggen zal bekostiging via de provincie leiden tot een goede samenwerking tussen de bestuurslagen. De provincies zullen bij het opstellen en uitvoeren van hun plannen oog moeten hebben voor de wensen en plannen van de inliggende steden en stedelijke netwerken, zodat de plannen van de verschillende bestuurslagen op elkaar zullen zijn afgestemd. Binnen de Kaderwetgebieden is regionale samenwerking en afstemming tussen de bestuurslagen eveneens van belang. Samenwerking tussen de inliggende gemeenten is in een Kaderwetgebied door de gekozen samenwerkingsvorm al geregeld.

Regionale Mobiliteitsfondsen kunnen door de rijksoverheid worden erkend wanneer ze zijn ingesteld door de provincies of door de gebieden die in de Kaderwet bestuur in verandering staan genoemd (al dan niet in onderlinge samenwerking; ook individuele gemeenten kunnen desgewenst participeren). Onverminderd geldt, dat de GDU naar provincies en kaderwetgebieden gaat; met het instellen van een Regionaal Mobiliteitsfonds wordt dus geen recht op rechtstreekse bekostiging gecreëerd. De provincies en kaderwetgebieden bepalen zelf de verdeling van hun aandeel uit de GDU over eventuele meerdere Regionale Mobiliteitsfondsen. In de kaderwetgebieden is het bestuur van het kaderwetgebied (of in de toekomst een regionale samenwerking op mogelijk andere wettelijke grondslag) beheerder van het fonds. Het bestuur, waarin de deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd, beslist over de prioriteitsstelling in de regio. In de andere gevallen is het provinciaal bestuur beheerder van het fonds en beslist dus over de prioriteitsstelling, waarbij moet worden gewaarborgd dat de inliggende gemeenten worden betrokken bij de besluitvorming. In het kader van BOR zullen op korte termijn in de Randstad regionale mobiliteitsfondsen worden ingesteld.

Commentaar van de raad

Wat de vormgeving betreft van de samenwerking tussen decentrale overheden op het gebied van het regionale verkeers- en vervoerbeleid wil de raad zich op hoofdlijnen aansluiten bij het recente advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv)⁶. Dit advies identificeert twee opgaven voor de bestuurlijke aansturing van het regionale verkeers- en vervoerbeleid. De eerste opgave is het waarborgen van interbestuurlijke samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten. De tweede opgave is om binnen deze context slagvaardig te opereren en vrijblijvendheid tegen te gaan.

De Rob/Rfb constateren dat de huidige inrichting van het openbaar bestuur – de bestuurlijke hoofdstructuur – hiervoor in principe is toegerust⁷: “Provin-

6 De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv), *Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer*, Den Haag, november 2000.

7 Rob/RFV, op.cit., p. 8.

cies zijn de aangewezen instanties om beslissingen te nemen wanneer samenwerkende gemeenten er niet uitkomen. Het Rijk wanneer interprovinciale samenwerking en besluitvorming stokt.”

Door deze schets van de relatie tussen het provinciale en het gemeentelijke niveau voelt de raad zich aangesproken. In eerste instantie maken zowel het NVVP als de bovengenoemde adviesraden een duidelijke keuze voor het neerleggen van de sturende taak bij het provinciale niveau. Deze keuze sluit aan bij de aanbevelingen van de SER om de positie van de provincie – ook in financiële zin – te versterken⁸. De provincie bezit in de huidige verhoudingen ten aanzien van de ruimtelijke ordening enige juridische beleidsinstrumenten en vrijwel geen financiële. Door de provincie beheerder van het mobiliteitsfonds te maken zal zij beter in staat zijn een sturende regionale taak op zich te nemen. Tegelijkertijd dienen de inliggende gemeenten op een goede manier in de besluitvorming te worden betrokken. De provinciale sturing zal daarom sterk moeten worden gericht op het bevorderen van samenwerking en interactie van de gemeenten in de regio. Provincies en gemeenten zullen daarbij ook moeten samenwerken met marktpartijen, belangenorganisaties en reizigers. Een regionaal mobiliteitsorgaan kan als drager van die samenwerking fungeren⁹.

In dit verband is met name de relatie tussen de mobiliteitsfondsen en de grootstedelijke schaal in het geding. Afstemming tussen deze twee is van belang voor het realiseren van synergie tussen het regionale verkeers- en vervoerbeleid en het stedelijke vernieuwingsbeleid. Een tweede overweging in dit verband is dat juist het gemeentelijke instrumentarium (bestemmingsplan, grondbedrijf) aanknopingspunten biedt voor de gewenste publiek-private samenwerking.

De raad signaleert dat momenteel de middelen voor stedelijke vernieuwing volledig losstaan van de middelen voor het regionale en stadsgewestelijke verkeers- en vervoerbeleid. Hij acht de voorgenomen instelling van regionale mobiliteitsfondsen dan ook het aangewezen moment om de in het geding zijnde geldstromen meer op elkaar af te stemmen. De hier bedoelde integratie van beleidsterreinen sluit ook goed aan bij de resultaatgerichte aan-

8 SER-advies *Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer*, op.cit., p. 70.

9 De Raad voor verkeer en waterstaat vult dit in door de instelling van een regionaal mobiliteitsbureau. De belangrijkste taak van het bureau is de regievoering over de samenwerking en onderlinge afstemming in het regionaal verkeer en vervoer. Het bureau werkt nauw samen met de marktpartijen die verbindingen, knooppunten en vervoersdiensten exploiteren, maar ook met overheden die hun eigen doelstellingen en belangen inbrengen. Zie: Raad voor verkeer en waterstaat, *Van Modal Split naar Modal Merge*, Den Haag 2001.

pak die de samenwerkende overheden (rijk, provincies en gemeenten) in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) voorstaan¹⁰.

Waar het NVVP het provinciaal bestuur ook wil laten beslissen over de prioriteitsstelling, wil de raad – in het voetspoor van het Rob/Rfb-advies – aanbevelen een verschil te maken tussen de eindverantwoordelijkheid van de provincie om knopen door te hakken en het stellen van inhoudelijke prioriteiten. De raad heeft een voorkeur voor een model waarbij provincies bewaken dat de inliggende gemeenten op een goede manier samenwerken. Deze gemeenten zijn vervolgens vrij om binnen de provinciale kaders over de prioriteitsstelling te beslissen. Zolang dit alles goed verloopt, moeten de gemeenten ook over de bijbehorende middelen kunnen beschikken. Pas wanneer de gemeenten (respectievelijk provincies) er onderling niet uitkomen is het aan de provincie (respectievelijk het rijk) om knopen door te hakken.

Den Haag, 16 februari 2001

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris

¹⁰ M.L. van Muijen, BANS in balans? Het Bestuursakkoord nieuwe stijl, *Openbaar bestuur*, mei 2000, pp. 17-20.

Bijlagen bij het advies Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Sociaal Economische
Raad
de heer dr H.H.F. Wijffels
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Contactpersoon
drs F.C. Kuik
Datum
20 oktober 2000
Ons kenmerk
S&C/2000/1155
Onderwerp
NVVP.

Doorkiesnummer
070 - 351 76 82
Bijlage(n)
-
Uw kenmerk

Geachte heer Wijffels,

Hierbij verzoek ik de commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid een reactie te geven op het op 16 oktober j.l. gepresenteerde deel 1 van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Dit deel 1 vormt het beleidsvoornemen en de ontwerp Planologische Kernbeslissing dat voorligt voor inspraak en advies.

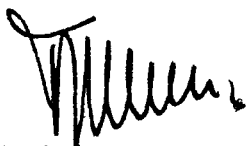
Zoals in de inleiding van het plan wordt verwoord zijn de belangrijkste kenmerken van de voorgestelde aanpak van de verkeers- en vervoersproblematiek in de toekomst: mobiliteit mag; het respecteren van keuzes en de gebruiker laten betalen van voor wat hij kiest; het accommoderen van de vervoersbehoefte; een zakelijke benadering; publiek-private samenwerking bij aanleg en exploitatie van infrastructuur; decentralisatie; flexibiliteit.

De belangrijkste aandachtspunten voor het advies van de commissie zijn wat mij betreft de visie op de sturing, de decentralisatie van middelen voor lokale en regionale infrastructuur naar provincies en kaderwetgebieden en de grotere rol van marktpartijen. Graag verneem ik van u hoe de commissie aankijkt tegen de voorgestelde beleidslijnen.

De formele inspraakprocedure rond het NVVP loopt tot 15 januari 2001. Hierna worden de inspraakreacties en de adviezen gebundeld in deel 2 van het NVVP. Ik verzoek u dan ook mij voor medio januari uw reactie te geven.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'T. Netelenbos', written in a cursive style.

T. Netelenbos

Samenstelling Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid (RIB)

leden

plaatsvervangende leden

Onafhankelijke leden

dr. H.H.F. Wijffels (voorzitter)
mevrouw A. van den Berg
mevrouw prof.dr. J.M. Cramer
prof.dr. L.F. van Muiswinkel
prof.dr.ir. H. Priemus

Ondernemersleden

drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)
drs. P.M.M. van Ostaijen (VNO-NCW)
drs. G.H.J. Rijkhoff (VNO-NCW)

drs. J.H.M. Steijn (VNO-NCW)
drs. J.W. Straatsma (LTO-Nederland)
drs. F. Veenema (MKB-Nederland)

drs. B.R.H. Lammers
mevrouw drs. F.M.
Roest
E.H. Glasius

Werknemersleden

drs. H.T. van der Kolk (FNV)
drs. H.J. Leemreize (FNV)
L.K.F. Overkleef (MHP)

mevrouw H.L. Bastiaan-
Schonewille (MHP)

Leden uit de kring van natuur- en milieuorganisaties

mevrouw ing. V.M. Dalm (Stichting Natuur en
Milieu)
W. Duijvendak (Vereniging Milieudefensie)
F. Evers (Vereniging Natuurmonumenten)

ir. W.J. van Grondelle
E.H. Zagema
mevrouw M.M. Versnel-
Schmitz

Adviserend lid

drs. T.H. van Hoek (CPB)

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. J.H. de Groene (EZ)
drs. R. Köhler (V&W)
drs. A. Dikmans (V&W)
drs. A.P. Mesker (V&W)
mr. N.R. van Ravesteyn (VROM)
drs. A. Rodenburg (VROM)
ing. K.J. de Ruiter (LNV)

Secretariaat

drs. M.G. Bos

mevrouw drs. M.F. Gelok

drs. A.R.G.J. Zwiers

Publicatieoverzicht

Advies Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020
2001, 84 pp., ISBN 90-6578-776-2,
bestelnr. 01/03 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling
2001, 126 pp., ISBN 90-6578-773-8,
bestelnr. 01/02 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Koers BVE
2001, 116 pp., ISBN 90-6578-772-X,
bestelnr. 01/01 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen
2000, 200 pp., ISBN 90-6587-770-3,
bestelnr. 00/12 *f* 22,50 / € 10,20

Advies De winst van waarden
2000, 146 pp., ISBN 90-6587-771-1,
bestelnr. 00/11 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Toekomstgericht woonbeleid
2000, 50 pp., ISBN 90-6587-758-4,
bestelnr. 00/10 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Meerjarennota Emancipatiebeleid
2000, 78 pp., ISBN 90-6587-756-8,
bestelnr. 00/09 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Sociaal-economisch beleid 2000-2004
2000, 246 pp., ISBN 90-6587-51-7,
bestelnr. 00/08 *f* 25,00 / € 11,35

Advies Sociaal-economische grondrechten in de EU
2000, 18 pp., ISBN 90-6587-749-5,
bestelnr. 00/07 *f* 10,00 / € 4,50

Advies Emissiehandel in klimaatbeleid
2000, 62 pp., ISBN 90-6587-746-0,
bestelnr. 00/06 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Onvolledige AOW-opbouw
2000, 100 pp., ISBN 90-6587-747-9,
bestelnr. 00/05 *f* 15,00 / € 6,80

Advies Herstructurering productwetgeving
2000, 25 pp., ISBN 90-6587-748-7,
bestelnr. 00/04 *f* 12,50 / € 5,65

Kansen geven, kansen nemen
Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden
2000, 202 pp., ISBN 90-6587-745-2,
bestelnr. 00/03 *f* 22,50 / € 10,20

Advies Voorstel tot wijziging Arbobesluit i.v.m. de afstemming van het Arbo- en Bouwbesluit
2000, 50 pp., ISBN 90-6587-737-1,
bestelnr. 00/02 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU
2000, 64 pp., ISBN 90-6587-736-3,
bestelnr. 00/01 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Bevordering arbeidsdeelname ouderen
1999, 212 pp., ISBN 90-6587-731-2,
bestelnr. 99/18 *f* 25,00 / € 11,35

Advies Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid
1999, 58 pp., ISBN 90-6587-730-4,
bestelnr. 99/17 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen
1999, 20 pp., ISBN 90-6587-728-2,
bestelnr. 99/16 *f* 10,00 / € 4,50

Advies Wijziging vakantiewetgeving
(aanvullend advies)
1999, 64 pp., ISBN 90-6587-727-4,
bestelnr. 99/15 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Uitvoeringsnota klimaatbeleid, deel 1
1999, 60 pp., ISBN 90-6587-726-6,
bestelnr. 99/14 *f* 12,50 / € 5,65

Advies Investeren in verkeersveiligheid
1999, 74 pp., ISBN 90-6587-725-8,
bestelnr. 99/13 *f* 12,50 / € 5,65

ALGEMEEN

SER-adviezen
Een jaarabonnement op adviezen die de SER uitbrengt
f 200,00 / € 90,75

SER-bulletin
Maandelijkse uitgave met nieuws en informatie over de SER en de Stichting van de Arbeid
Abonnement per kalenderjaar *f* 55,00 / € 24,95

De Sociaal-Economische Raad belicht
(folder) gratis

Knipselkrant
Achtergrondartikelen en commentaren op sociaal-economisch gebied uit de dag- en weekbladen (dagelijks).
Jaarabonnement *f* 200,00 / € 90,75

Alle uitgaven zijn te bestellen door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 333281 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van bestelnummer of titel.
Op aanvraag zenden wij u gratis een uitgebreid publicatieoverzicht toe. Telefoon 070 - 3 499 505.