



Publieke belangen weginfrastructuur



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Publieke belangen en weginfrastructuur

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

juli 2007

M. Lijesen

J. Kolkman

S. Halbesma

Meer weten over mobiliteit. Dat is waar het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) zich mee bezig houdt. Het KiM is opgericht op 1 september 2006. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) maakt het KiM verkenningen en beleidsanalyses voor mobiliteitsbeleid waarmee de strategische basis voor dat beleid wordt versterkt.

© 2007, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Tekst:

Mark Lijesen (projectleider), Joost Kolkman en Sieds Halbesma

Verzorging omslag: Koninklijke De Swart, Den Haag

Verzorging binnenwerk: Koninklijke De Swart, Den Haag

Foto omslag: Mark Lijesen

ISBN 978-90-8902-002-4

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Jan van Nassastraat 125

2596 BS Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Telefoon: 070 351 1965

Fax: 070 351 7576

Website: www.kimnet.nl

E-mail: info@kimnet.nl

Samenvatting 5

Summary 15

Voorwoord 25

1. Inleiding 27

1.1 Inleiding 27

1.2 Ontwikkeling in het denken over publieke belangen 27

1.3 Doel en vraagstelling 30

1.3.1 De trechter van belangen 30

1.3.2 Centrale vraag 31

1.4 Aanpak 32

1.5 Leeswijzer 34

2. Visies op publieke belangen bij wegbeheer 35

2.1 Inleiding 35

2.2 Wanneer is een belang publiek 35

2.3 De borging van belangen 41

2.4 Slotbeschouwing 47

3. Belangen in de praktijk 49

3.1 Inleiding 49

3.2 Ontwikkeling rond publieke belangen en wegbeheer 49

3.3 Het definiëren van (publieke) belangen 51

3.3.1 Doorstroming, veiligheid en milieu 51

3.3.2 De weging van belangen 52

3.3.3 De verkeerskundige bril: het ondernemingsplan van RWS 54

3.4 Het borgen van belangen 56

3.4.1 Concurrentie en financiële instrumenten 56

3.4.2 Publieke uitvoering 58

3.4.3 Interactie 59

3.4.4 Regulering 60

3.5 Theorie en praktijk 61

4.	Publieke belangen en de organisatie van het wegbeheer	63
4.1	Inleiding	63
4.2	Typering van organisatiemodellen	63
4.3	Organisatiemodellen en publieke belangen	68
5.	Literatuur	73

Samenvatting

Een van de aanbevelingen van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit ('commissie Nouwen') is dat marktpartijen een grotere rol moeten krijgen bij het beheer van wegen. In het denken over die rol, spelen publieke belangen en de borging daarvan een sleutelrol. In deze rapportage beschouwen we de publieke belangen en hun borging vanuit de theorie en vanuit de beleidspraktijk. Daarnaast geven we aan hoe deze kennis behulpzaam kan zijn in het denken over de organisatie van het wegbeheer.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

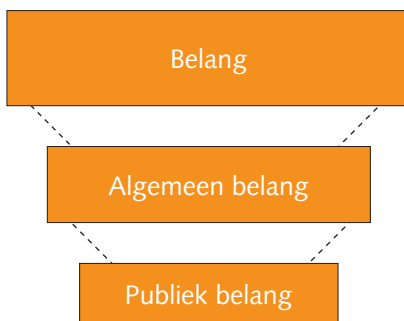
Op welke wijze worden in de beleidspraktijk publieke belangen in het wegbeheer gedefinieerd en geborgd en hoe verhoudt zich dat tot de wetenschappelijke visies hierover?

Trechter van belangen

Bij de termen 'algemeen belang' en 'publiek belang' kunnen de meeste mensen zich wel een globale voorstelling maken. Moeilijker wordt het wanneer we vragen naar het kenmerkende onderscheid tussen die twee termen. Om het begrip helder te maken, introduceren we de trechter van belangen, waarin we belangen in twee stappen trechteren. Figuur 1 geeft deze trechter schematisch weer. In dit onderzoek definiëren we:

- een *belang* als een zaak waaraan men aandacht schenkt omdat er voordeel mee gemoeid is;
- een *algemeen belang* als een zaak waarmee voor de samenleving als geheel voordeel gemoeid is;
- een *publiek belang* als een algemeen belang waarbij een rol voor de overheid gewenst is. Op de vraag bij welke algemene belangen dit het geval is, bestaan verschillende visies.

Figuur 1
De trechter van belangen



Publieke belangen in de economische en bestuurskundige visie
Zowel vanuit de economische als vanuit de bestuurskundige visie is het kenmerkende onderscheid tussen een algemeen en een publiek belang dat er bij een publiek belang een rol voor de overheid ligt. Een andere overeenkomst is dat beide benaderingen beseffen dat de specifieke invulling van welke belangen publiek zijn in de tijd kan veranderen en afhankelijk is van de context. Tabel 1 vat de publieke belangen volgens de bestuurskundige en economische visie samen.

Tabel 1

Publieke belangen volgens de economische en bestuurskundige visies

Bestuurskundige visie	Economische visie
<i>Inhoudelijk/weggebruiker</i>	
Beschikbaarheid	Belangen niet publiek
Capaciteit	
Bereikbaarheid en snelheid	
Betrouwbaarheid	
Betaalbaarheid	
Kwaliteit en comfort	
Veiligheid	
Robuustheid en flexibiliteit	
Esthetische beleving	
<i>Inhoudelijk/maatschappelijk</i>	
Bereikbaarheid bestaande werk-, woon- en recreatielocaties	Belangen niet publiek
Toegankelijkheid nieuwe werk-, woon- en recreatielocaties	
Ruimtebeslag	Belang niet publiek
Esthetische beleving en barrièrewerking	Esthetische beleving en barrièrewerking ^a
Geluidhinder	Geluidhinder ^a
Uitstoot van schadelijke stoffen	Uitstoot van schadelijke stoffen ^a
Externe veiligheid	Externe veiligheid ^a
<i>Procesmatig</i>	
Effectiviteit	Effectiviteit ^b
Efficiëntie	Efficiëntie ^b
Flexibiliteit	Flexibiliteit ^b
Creativiteit en innovatie	Creativiteit en innovatie ^b
Gelijkheid	Verdeling
Transparantie en openheid	Zorgvuldig bestuur is een randvoorwaarde van, geen reden voor, overheidsingrijpen
Democratie	
Betrouwbaarheid en vertrouwen	
Zorgvuldigheid	

^a externe kosten

^b marktmacht kan hierbij belemmerend werken

De economische visie hanteert een strengere scheiding tussen algemeen en publiek belang en benoemt daarom minder belangen als publiek dan de bestuurskundige visie. Dit verschil volgt uit de definitie van publieke belangen. De *bestuurskundige* benadering definieert publieke

waarden als "...wat het bredere publiek of de samenleving verwacht of denkt te mogen verwachten ...". In de *economische* visie is efficiëntie het uitgangspunt: ieder belang kan het beste gediend worden door de partijen die dat het beste kunnen, in termen van kosten en welvaart. In beginsel is dat volgens veel economen 'de markt', dat wil zeggen, het geheel van onderlinge transacties tussen private partijen. Wanneer er sprake is van *marktfalen*, is de markt volgens economen niet meer per definitie de meest efficiënte manier om belangen te dienen, en ligt er mogelijk een rol voor de overheid.

Redenerend vanuit de rol van de overheid als wegbeheerder komt de bestuurskundige visie tot een categorie publieke belangen die gerelateerd zijn aan het gebruik van de weg, te weten:

- Beschikbaarheid;
- Capaciteit;
- Bereikbaarheid en snelheid;
- Betrouwbaarheid;
- Betaalbaarheid;
- Kwaliteit en comfort;
- Veiligheid;
- Robuustheid en flexibiliteit;
- Esthetische beleving.

Economen zien deze belangen ook, maar beschouwen ze niet als publiek. Het is immers heel goed mogelijk om het 'product weg' door private bedrijven tegen betaling aan te laten bieden. De prijs en capaciteit van een weg zijn dan net zo min een publiek belang als de prijs en smaak van koekjes.

Zowel economen als bestuurskundigen zien in de effecten van het weggebruik op de omgeving een publiek belang. Het meest evidente voorbeeld is emissies, maar ook horizonvervuiling en landschapsdoorsnijding vallen hieronder. Congestie is een soortgelijk effect, maar verschilt van de anderen omdat weggebruikers hiermee, net als bij verkeersongevallen, vooral elkaar hinderen, en niet zozeer hun omgeving.

De bestuurskundige visie onderscheidt verder nog zogenaamde procesmatige publieke belangen, die betrekking hebben op de omgang tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke partijen onderling. Sommige daarvan, zoals transparantie en democratie, zijn nauw verwant aan politieke en juridische beginselen van behoorlijk bestuur. Andere, zoals efficiëntie en innovatie, verwijzen meer naar de

verstandige besteding van publieke middelen of de wenselijkheid om in onderlinge interactie tussen partijen meerwaarde te creëren of een goed eindresultaat op te leveren.

Voor economen zijn dergelijke belangen ofwel randvoorwaarden (behoorlijk bestuur) ofwel kenmerken van een goed werkende markt (efficiëntie). Wanneer er echter sprake is van marktmacht, kunnen belangen als efficiëntie en innovatie in gevaar komen, en worden deze belangen publiek.

Belangen geborgd, volgens economen en bestuurskundigen

Zowel de bestuurskundige als de economische visie onderschrijven de noodzaak om de gedefinieerde publieke belangen te borgen. In ieder van de benaderingen worden daarvoor instrumenten onderscheiden. De bestuurskundige visie onderscheidt drie borgingsinstrumenten, te weten hiërarchische regulering, interactie en concurrentie. Bij de economische visie onderscheiden we regulering, overreding, financiële instrumenten en publieke productie als borgingsinstrumenten.

De bestuurskundige term 'Hiërarchische regulering', en de economische term 'regulering' zijn sterk overlappend, met het verschil dat de bestuurskundige visie het accent legt op het formeel-juridische karakter, waar de economische visie het regulerende karakter sterker benadrukt. De handhaving van de regulering is veelal hiërarchisch van aard. De totstandkoming van de regels vindt soms deels in interactie met betrokkenen plaats.

De overeenkomst tussen de twee visies is minder sterk bij het borgingsinstrument 'concurrentie'. Zowel economen als bestuurskundigen zien concurrentie als borgingsinstrument, maar bij economen is het succesvol inzetten van dit instrument juist een reden om een belang niet als publiek te bestempelen.

Het economische borgingsinstrument 'publieke productie' is daarentegen weer minder expliciet zichtbaar in de bestuurskundige visie, mede omdat economen geneigd zijn de overheid te zien als één entiteit die het publieke belang dient. Bestuurskundigen zien ook in de relatie tussen overheden de noodzaak om publieke belangen te borgen, en zien publieke productie op zichzelf daarom niet als borgingsinstrument, maar kijken eerder naar hiërarchie en interactie tussen overheden.

De beleidspraktijk

Doorstroming, veiligheid en milieu vormen in de meeste beleidsstukken de rode draad wanneer het impliciet of expliciet over publieke belangen gaat. Ook bij decentrale overheden en in het ondernemingsplan van Rijkswaterstaat (RWS) vormen deze drie publieke waarden de hoofdmoot van de benoemde belangen.

De termen doorstroming, veiligheid en milieu worden in de bestuurskundige visie ook genoemd als publieke belangen. Vanuit de economische visie is doorstroming geen publiek belang. Veiligheid en milieu vertegenwoordigen ook in de economische visie een publiek belang.

De beleidspraktijk lijkt op dit punt dus overeen te komen met de beide wetenschappelijke visies, met uitzondering van de vraag of doorstroming (of bereikbaarheid) een publiek belang is. Ook in de politieke arena zijn de meningen hierover verdeeld.

Een veranderende weging van publieke belangen zien we ook in de beleidspraktijk rond weginfrastructuur. In de afgelopen vijftien jaar is het relatieve belang van doorstroming toegenomen. Het beeld uit de beleidspraktijk bevestigt de stelling van bestuurskundigen dat het kwalificeren als publiek belang en de weging van belangen onderling kunnen variëren met de tijd, de context, of het perspectief dat men kiest. Vanuit economisch perspectief geldt dat ook, maar economen stellen dat algemene belangen alleen publieke belangen mogen heten, als de markt faalt. Die afweging wordt in de praktijk echter niet altijd gemaakt.

Belangen worden in de praktijk geborgd met een wisselend stelsel van borgingsinstrumenten. De afgelopen vijftien jaar is het accent verschoven naar marktconforme borgingsinstrumenten. Zo is de rol van concurrentie en financiële prikkels in het wegbeheer toegenomen. Daarnaast vindt er meer interactie plaats tussen verschillende wegbeheerders en is regulering op het gebied van externe effecten uitgebreid of verscherpt.

Vanuit de politiek en de maatschappij wordt blijvend druk uitgeoefend om de grenzen tussen 'zelf doen' en 'overlaten aan de markt' op te zoeken. Het beleid is er op gericht om activiteiten naar de markt te verplaatsen als functioneel specificeren en outputsturing mogelijk is. Waar dat niet mogelijk is en continue belangen moeten worden

afgewogen, houdt de overheid zelf de regie in handen. Ondanks deze inspanningen is publieke uitvoering echter nog steeds het dominante borgingsmechanisme in de zorg voor weginfrastructuur.

Ook het instrument 'interactie' wordt veel gebruikt. Beleidsnota's worden bijvoorbeeld opgesteld in overleg met andere overheden en belanghebbenden en worden vervolgens besproken in de Tweede Kamer, waarna inspraak en advies vanuit de samenleving plaatsvindt. De resultaten daarvan worden verwerkt in een kabinetsstandpunt dat eveneens door de Tweede en Eerste Kamer moet worden goedgekeurd.

Het borgen van publieke belangen via wet- en regelgeving is een typisch voorbeeld van het borgingsinstrument regulering. Met zulke regels wordt de weging tussen publieke belangen tot op zekere hoogte vastgelegd, omdat aan bepaalde belangen minimumnormen worden opgelegd.

Publieke belangen en de organisatie van het wegbeheer

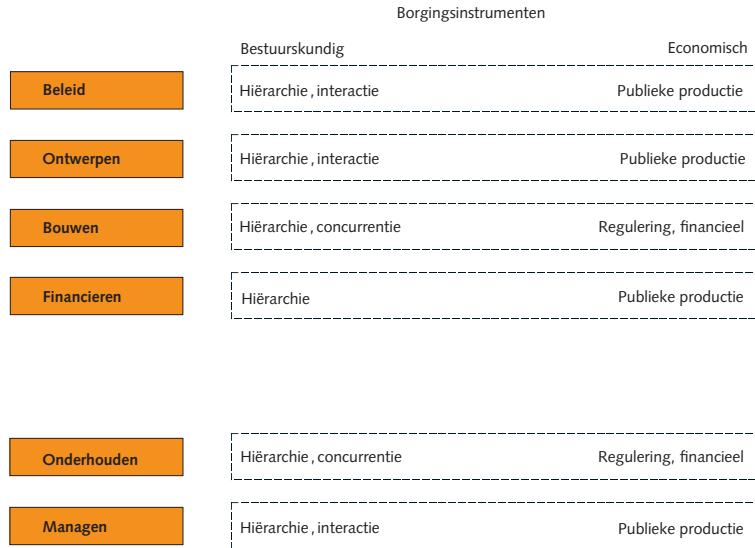
Een hulpmiddel bij het nadenken over de organisatie van het wegbeheer is het ontwikkelen van organisatiemodellen.

Dergelijke modellen geven een vereenvoudigde weergave van de wijze waarop het wegbeheer georganiseerd wordt, en bieden, mits op consistente wijze geformuleerd, de mogelijkheid om organisatievormen te vergelijken. Daarbij maken we onderscheid naar de activiteiten beleid, bouwen, financieren, onderhouden en managen. Voor ieder van deze activiteiten moet vervolgens beschreven worden:

- of ze door een publieke of een private partij worden uitgevoerd;
- of de activiteit op netwerkniveau of op gebiedsniveau plaatsvindt;
- welk borgingsinstrument (zowel economisch als bestuurskundig) ingezet wordt.

Deze opsomming van beschrijvingen tezamen vormt de typering van een institutioneel organisatie-model. Figuur 2 laat dit voor de huidige situatie zien. De huidige organisatie kent een hoofdzakelijk publieke uitvoering, bouw en onderhoud uitgezonderd. Activiteiten vinden zowel plaats op het niveau van het landelijk hoofdwegennet als op het niveau van gebieden in het geval van het onderliggend wegennet.

Figuur 2
Huidige borgingsinstrumenten in de keten van weginfrastructuur



De vervolgstap is om een aantal van deze modellen te toetsen op hun bijdrage aan de borging van publieke belangen, bij voorkeur door ze bilateraal te vergelijken. Een dergelijke vergelijking van modellen is dan uit te drukken in termen van een afruil tussen (publieke) belangen. Een beschrijving in termen van afwegingen heeft als belangrijk voordeel dat recht kan worden gedaan aan de verschillende typen wegen en hun functies. Voor alle wegen gelden immers in beginsel dezelfde publieke belangen, maar de gewichten kunnen aanzienlijk verschillen. Zo ligt het voor de hand dat doorstroming bij een snelweg belangrijk gevonden wordt, terwijl externe veiligheid een hoog gewicht krijgt voor een straat in een woonwijk, waar de verblijfsfunctie veel dominanter is.

Het vergelijken van uitgewerkte modellen laten we voor later onderzoek, maar deze studie geeft wel enkele globale aanwijzingen voor de afruil tussen publieke belangen. Ten opzichte van een model met hoofdzakelijke publieke uitvoering zal een model met een hoofdzakelijk private uitvoering het op de belangen 'capaciteit', 'doorstroming' en 'efficiëntie' waarschijnlijk beter doen, maar minder goed op de belangen 'gelijkheid' en 'transparantie'.

Een netwerkgericht model zal het belang 'doorstroming' waarschijnlijk beter dienen dan een gebiedsgericht model, terwijl die laatste de belangen rond lokale omgevingseffecten mogelijk beter dient. Bovendien is het bij een indeling op gebiedsniveau waarschijnlijk

eenvoudiger om marktmacht onder controle te houden, wat weer gunstig is voor belangen als 'efficiëntie' en 'innovatie'. Merk op dat de niet-lokale omgevingseffecten (denk aan de uitstoot van CO₂) niet beïnvloed worden door de hier beschreven afwegingen, maar wel door de ingezette borgingsinstrumenten.

Summary

One of the recommendations of the National Forum for Alternative Payment for Mobility [*Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit*] ('the Nouwen Committee') is that market players should be given a greater role in road management. Safeguarding public interests is key in determining this role. This report considers public interests, and how to protect them, from theoretical and practical standpoints. It also indicates how this knowledge can help in determining the best way to organise road management.

The central question in this study is:

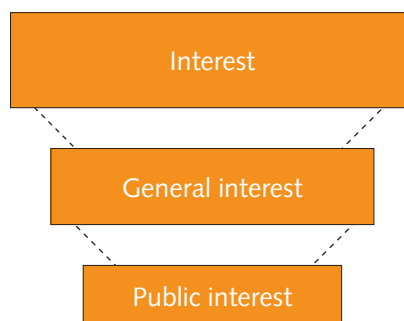
How are public interests defined and safeguarded in road management in practice, and how does this compare to the theory?

Funnel of interests

Most people are able to form an overall idea of the terms 'general interest' and 'public interest', but it becomes more difficult when they are asked to identify the fundamental difference between the two terms. We use a 'funnel' to make it clear that these terms indicate two levels of interests (see the figure below). In this study we use the following definitions:

- an *interest* is any matter to which people pay attention because it is advantageous for them to do so;
- a *general interest* is any matter that involves an advantage for the whole of society;
- a *public interest* is a general interest that requires government involvement. There are several opinions as regards the question of which general interests are also public interests.

Figure 1
Interest funnel



Public interests in economic and public administration visions

The most significant difference between a general and a public interest, in both the economic and public administration visions, is that the government should be involved in public interests. Another similarity is that both approaches recognise that the specific details of which interests are public can change over time and depend on the context. The table below lists public interests according to both the public administration and economic visions.

Table 1
Public interests according to the economic and public administration visions

Public administration vision	Economic vision
<i>Intrinsic / road user</i>	
Availability	Not considered public interests
Capacity	
Accessibility and speed	
Reliability	
Affordability	
Quality and comfort	
Safety	
Robustness and flexibility	
Aesthetic experience	
<i>Intrinsic / society</i>	
Accessibility of existing work, residential and recreational locations	Not considered public interests
Accessibility of new work, residential and recreational locations	
Use of space	Not considered public interest
Aesthetic experience and barrier effect	Aesthetic experience and barrier effect ^a
Noise nuisance	Noise nuisance ^a
Harmful exhaust emissions	Harmful exhaust emissions ^a
External safety	External safety ^a
<i>Process-based</i>	
Effectiveness	Effectiveness ^b
Efficiency	Efficiency ^b
Flexibility	Flexibility ^b
Creativity and innovation	Creativity and innovation ^b
Equality	Distribution
Transparency and openness	Careful management is a precondition, not a reason, for government intervention
Democracy	
Reliability and confidence	
Carefulness	

^a external costs

^b market power can be an obstacle

The economic vision employs a stricter differentiation between general and public interests and consequently considers fewer interests to be public than the public administration vision. The difference arises from the definition of public interests. *The public administration* approach defines public interests as "...that which the broader public or society expects, or believes they or it can expect ...". Efficiency is the basis in the *economic* vision: interests can best be served by those parties that are in the best position to do so in terms of costs and prosperity. Many economists believe in principle that the best position is occupied by 'the market', i.e. the totality of transactions between private parties. When economists talk about the *failure of the market*, they mean that the market is no longer by definition the most efficient way of serving interests, and government intervention is a possibility.

Reasoning from the standpoint of the government as road manager, the public administration vision provides a category of public interests that relate to the use of the road:

- Availability;
- Capacity;
- Accessibility and speed;
- Reliability;
- Affordability;
- Quality and comfort;
- Safety;
- Robustness and flexibility;
- Aesthetic experience.

Economists recognise these interests, too, but do not consider them to be public interests because it is quite possible to allow private organisations to act as providers of 'roads as a product' in return for a fee. The cost of access to a road and the road's capacity then have as little to do with the public interest as the cost and taste of biscuits.

Both economists and public administrators consider the effects of road use on the environment to be a public interest. Whilst the most obvious example is emissions, pollution of the horizon and division of the countryside are also included. Congestion has a similar effect, but it differs from the others insofar as road users, as in the case of road traffic accidents, hinder each other, and not so much their environment.

The public administration vision is also different in the so-called process-based public interests, which relate to the interaction between

governments, the business sector and civil-society organisations. Some of these interests, such as transparency and democracy, are closely related to the political and legal principles of good governance. Others, such as efficiency and innovation, refer rather more to sensible spending of public resources, the need to create added value in interactions between parties or the delivery of a sound end result.

For economists, these interests are either pre-conditions (good governance) or indications that the market is working properly (efficiency). However, if market power is exercised, interests such as efficiency and innovation can be threatened, and these are then public interests.

Interests safeguarded, according to economists and public administrators

The public administration and economic visions both emphasise the need to safeguard the defined public interests. Each approach uses specific instruments to do so. The public administration vision uses three safeguards, namely hierarchical regulation, interaction and competition. The economic vision uses regulation, persuasion, financial instruments and public production.

The public administration term 'hierarchical regulation' and the economic term 'regulation' have a lot in common. The difference is that the public administration vision puts the emphasis on the formal legal aspects, whereas the economic vision emphasises the regulatory nature. Enforcement of regulations is predominantly hierarchical in nature. Regulations sometimes arise partly through interaction with the parties concerned.

There are fewer similarities between the two visions as regards 'competition' as a safeguard. Whilst both economists and public administrators regard competition as an instrument for safeguarding interests, economists consider the successful use of this instrument to be a reason for not labelling the interest as a public interest.

The economic safeguard 'public production', on the other hand, is less visible in the public administration vision, partly because economists tend to see the government as a single entity that serves public interests. Public administrators also recognise the need to safeguard public interests in the relationship between the various government agencies, and therefore do not regard public production in itself as a safeguard, preferring instead to look to hierarchy and interaction between government agencies.

Policy in practice

Throughput, safety and the environment are the common themes in the majority of policy documents as regards implicitly or explicitly addressing public interests. These three public issues form the principal part of the aforementioned interests, including at local government level and in the business plan drawn up by the Directorate-General for Public Works and Water Management [*Rijkswaterstaat*].

'Throughput', 'safety' and 'environment' are also named as public interests in the public administration vision. Throughput is not considered a public interest in the economic vision, but safety and the environment are.

Therefore it appears that the implementation of policy on this point is in line with both visions, except for the question of whether throughput (or accessibility) is a public interest. Opinion is also divided in this regard in the political arena.

The changing importance of different public interests is also apparent in the implementation of policy relating to road infrastructure. The relative importance of throughput has increased over the last fifteen years. Policy as implemented in practice confirms the public administrators' stance that qualifying as a public interest and the relative importance of different interests can change over time, as well as depending on the context and people's point of view. This also applies from an economic perspective. However, economists argue that general interests can only be referred to as public interests when the market fails. Nevertheless, this consideration is not always applied in practice.

In practice, a varying set of instruments is used to safeguard interests. Over the last fifteen years the emphasis has shifted towards market-based instruments. For example, the role of competition and financial incentives has increased in road management. There is also more interaction between the various road managers and regulations have been extended or tightened in relation to external effects.

There is continuing pressure from politicians and society to extend to the dividing line between 'doing it yourself' and 'leaving it to the market'. Policy is aimed at moving activities to the market wherever it is possible to create functional specifications and control output. Where this is not possible and continuing interests have to be considered, the government itself directs the situation. However, in spite of such efforts,

public execution of contracts is still the dominant safeguard mechanism in relation to road infrastructure.

The 'interaction' instrument is also often used. Policy memoranda are drawn up, for example, in consultation with other government agencies and interested parties, and are subsequently discussed in the Lower House of Parliament, after which there is an opportunity for the public to comment and for advice to be given. The results are incorporated in a government proposal that has to be approved in the Lower and Upper Houses of Parliament.

Safeguarding public interests by means of legislation and regulations is a typical example of the regulatory safeguard. Using such rules sets the balance between public interests to a certain extent, because minimum standards are imposed on specific interests.

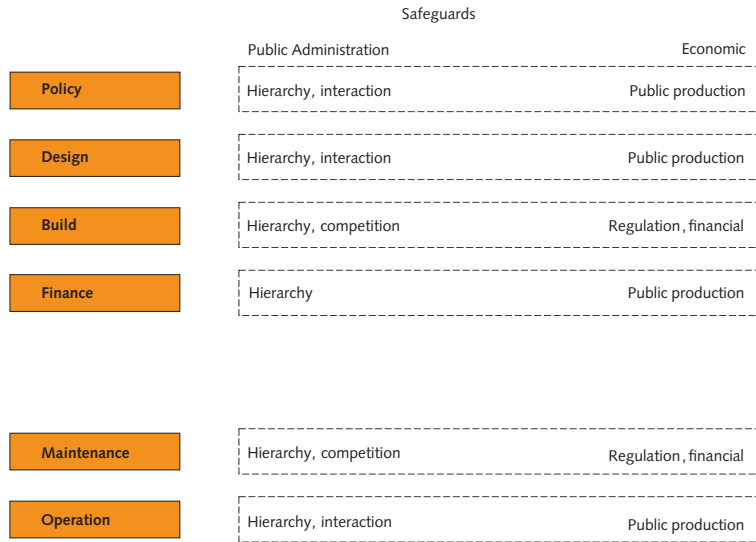
Public interests and the organisation of road management

Developing organisational models can help to consider how best to organise road management. Such models provide a simplified representation of the way in which road management is organised, and enable comparisons of organisational structures to be made, as long as the models are formed in a consistent manner.

Policy, construction, financing, maintenance and management activities are addressed separately. These activities are then described in terms of:
Whether they are carried out by a public or private body;
Whether the activity takes place at network or area level;
Which safeguard (both economic and public administration) is used.

This description forms the outline of an institutional organisational model. The figure below depicts the current situation. The existing organisation involves mainly public implementation, with the exception of construction and maintenance. Activities occur both at national primary road network level and at the area level in the case of the secondary road network.

Figure 2
Current safeguards in
the road infrastructure
chain



The next step involves testing a number of these models in terms of how they contribute to safeguarding public interests, preferably by comparing them bilaterally. Such a comparison of models can then be expressed in terms of a trade off between (public) interests. A major advantage of describing interests in relation to each other is that the various types of roads and their functions can be properly taken into account because the same public interests apply in principle to all roads, but relevant importance can vary significantly. For example, throughput is obviously a significant factor on a motorway, while external safety carries a lot of weight for a street in a residential area where the residence function is a much more dominant factor.

A comparison of the detailed models is a subject for a later study, but this study does give a number of global indications as regards the trade-off between public interests.

A model that has with a strong focus on private implementation will probably do better as regards 'capacity', 'throughput' and 'efficiency', compared to a model with much public production. The latter will probably do better in respect of 'equality' and 'transparency'.

A network-based model is likely to serve the goal of 'throughput' better than a model with an area-based orientation. It is expected that that the latter may be an advantage as regards local environmental effects. Moreover, if an area-based classification system is employed,

it is probably easier to keep market power under control, which will benefit 'efficiency' and 'innovation', for example. It should be noted here that non-local environmental effects (for example, CO₂ emissions) are not influenced by the aforementioned considerations, but they are influenced by the safeguards that are employed.

Voorwoord

In discussies over de organisatie van het beheer van wegen in Nederland valt de term 'publieke belangen' nogal eens. De indruk ontstaat daarbij dat niet iedereen hetzelfde verstaat onder publieke belangen. Dit rapport definieert de term publieke belangen vanuit verschillende invalshoeken en laat zien welke invulling er aan wordt gegeven als het gaat om wegbeheer. Daarnaast geeft het rapport aan hoe het denken over publieke belangen bij kan dragen aan discussies over mogelijke veranderingen in de institutionele organisatie rond weginfrastructuur.

Tijdens de voorbereiding van dit rapport heeft het KiM gesprekken gevoerd met diverse directies van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en enkele decentrale wegbeheerders. Daarnaast hebben SEO Economisch Onderzoek en de TU Delft op verzoek van het KiM eigen deelrapporten uitgebracht over dit onderwerp, die als belangrijke informatiebron voor dit rapport hebben gediend. Bert van Wee van de TU Delft heeft bovendien een eerdere versie van het rapport van constructief commentaar voorzien. Het KiM dankt deze betrokkenen voor hun nuttige bijdragen.

Wij vertrouwen erop dat dit rapport een nuttige bijdrage levert aan de verdere discussie over de organisatie van het wegbeheer in Nederland.

Carl Koopmans
Directeur KiM

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Een van de aanbevelingen van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit ('Commissie Nouwen') is dat marktpartijen een grotere rol moeten krijgen bij het wegbeheer (zie de box op pagina 26). Deze aanbeveling was mede aanleiding tot het project 'Anders organiseren van het wegbeheer' (Aowb). In dat project worden de mogelijkheden verkend om het wegbeheer in brede zin anders te organiseren. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor een goede borging van 'publieke belangen'. Maar wat zijn nu publieke belangen en hoe kunnen we ze borgen? Het rapport dat voor u ligt beschouwt deze vragen vanuit de theorie en de praktijk en geeft aan hoe deze kennis behulpzaam kan zijn in het denken over de organisatie van het wegbeheer.

Dit hoofdstuk vormt de inleiding op de rapportage. In de volgende paragraaf schetsen we kort de aanleiding tot dit onderzoek en de bredere context van de discussie rond publieke belangen. In paragraaf 1.3 formuleren we de centrale vraagstelling en werken we deze uit in deelvragen, waarna we in paragraaf 1.4 de aanpak bespreken. De slotparagraaf geeft een leeswijzer door het rapport.

1.2 Ontwikkeling in het denken over publieke belangen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schetst in haar rapport 'Het borgen van publiek belang' (WRR, 2000) het beeld, dat het denken over publieke belangen een gevolg is van discussies over publieke versus private uitvoering van taken (voor de betekenis van deze begrippen zie de box in deze paragraaf). Vanaf medio jaren zeventig kwam Nederland terecht in een economische crisis, die leidde tot grote begrotingstekorten (WRR, 2006). Dit riep de vraag op of de uitvoerende rol, die de overheid in allerlei taken had, gehandhaafd moest blijven. Parallel aan deze ontwikkeling nam de invloed van het marktdenken toe. Daarin staat de gedachte centraal dat de overheid geen taken moet uitvoeren die de markt net zo goed, of misschien zelfs beter kan uitvoeren (RVW, 2004).

Door deze ontwikkelingen is de overheid er vanaf de jaren tachtig in toenemende mate naar gaan streven om de realisatie van publieke goederen en diensten, waar mogelijk, in de markt te laten plaatsvinden. In het begin van de jaren tachtig werd vooral gedacht aan het afstoten van overheidstaken en deregulering, om daarmee marktwerking te bevorderen (WRR, 2000).

Vanwege de economische situatie was de voornaamste doelstelling daarvan om de omvang van de publieke sector, zowel in budgettaire als in personele zin, te verkleinen (RVW, 2004).

Ondanks de wens om de collectieve sector te verkleinen, bleek de praktijk weerbarstig. In veel gevallen bleek de feitelijke bemoeienis van de overheid toe te nemen (WRR, 2000). Het uitgangspunt van een zich terugtrekkende overheid veranderde daardoor in het uitgangspunt van een overheid die publieke belangen probeert te behartigen door bepaalde operationele verantwoordelijkheden (meer) aan de markt over te laten (WRR, 2000). Langzaamaan ontstond het besef dat meer markt niet per definitie minder overheid betekent (RVW, 2004).

Begrippen

In discussies op het raakvlak van de publieke belangen worden enkele termen nogal eens door elkaar gebruikt en met elkaar verward. Daarom geven we hieronder een korte beschrijving van deze begrippen.

Van *verzelfstandiging* is sprake wanneer een overheidsdienst of -bedrijf op afstand geplaatst wordt van het de overheidsorganisatie waar het deel van uitmaakte en een zelfstandige status krijgt. Dit kan gepaard gaan met privatisering, maar dat hoeft niet. Een bekend voorbeeld van een niet-geprivatiseerd maar wel verzelfstandigd overheidsbedrijf is NS.

Privatisering houdt in dat het eigendom van de meerderheid van de aandelen in een organisatie (en dus de economische beslissingsmacht) overgaat van publieke in private handen. Bekende voorbeelden hier zijn telefoniebedrijf KPN en postbedrijf TNT, die ooit beiden deel uitmaakten van het staatsbedrijf PTT.

Met *marktwerking* wordt in de regel bedoeld dat prijsvorming, productiebeslissingen en beslissingen over toe- en uittreding zo veel mogelijk overgelaten worden aan marktpartijen. Concurrentie tussen bedrijven – 'de tucht van de markt' – zet marktpartijen aan tot gewenst gedrag.

Deregulering betreft het verminderen van de regeldruk door de overheid. Waar deze regels marktverstoring werken, kan deregulering leiden tot meer marktwerking, maar de begrippen zijn niet zonder meer inwisselbaar.

De term *liberalisering* slaat terug op het vrijlaten van toegang tot een markt. Er is – zeker in het dagelijks spraakgebruik – een overlap met de term marktwerking, maar strikt genomen kan de term liberalisering inhouden dat de toegang vrij is tot een markt die verder zeer sterk gereguleerd blijft

Een parallelle ontwikkeling is de liberalisering van netwerksectoren, een belangrijk onderdeel van het mededingingsbeleid van de Europese Commissie. Wereldwijd werd deze ontwikkeling ingezet met het opknippen van de Amerikaanse telecomgigant Bell. Naast telecommunicatie zijn inmiddels ook andere netwerksectoren, zoals aardgas, elektriciteit, water, spoor en luchtvaart, geliberaliseerd of op weg om dat te worden. De Europese Commissie heeft nog geen concrete stappen ondernomen om ook weginfrastructuur te onderwerpen aan concurrentie.

Anders Betalen voor Mobiliteit

In het eindbeeld van het advies van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit verschuiven de financiële lasten van de auto van bezit naar gebruik en van vast naar variabel. Voor het gebruik van de weg wordt een prijs betaald in plaats van belastingen of overige heffingen. De prijs is gebaseerd op de kosten van de geleverde dienst (bouw, verbetering en onderhoud), inclusief de kosten voor maatregelen om milieu- en ruimtelijke problemen als gevolg van verkeer op te lossen. De prijs wordt geïnd door een landelijke onafhankelijke inningsorganisatie. Verzelfstandigde wegbeheerders zetten de opbrengsten in hun regio in en zorgen voor een op de vraag afgestemd aanbod van wegcapaciteit. Wegbeheerders worden daarbij door weggebruikers geadviseerd. Marktpartijen krijgen een grotere rol bij het ontwikkelen van voorstellen voor de aanleg en het versnellen van verbeteringen van de weginfrastructuur (Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, 2005).

Anders organiseren van het wegbeer

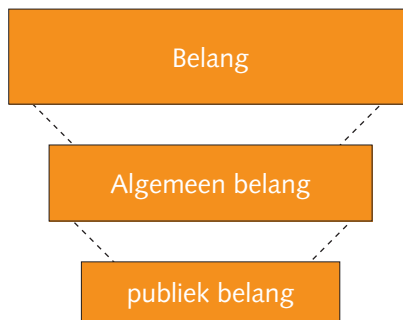
De aanbevelingen van het Platform hebben er mede toe geleid dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat het project 'Anders organiseren van het wegbeheer' (Aowb) heeft opgestart. Het project verkent de mogelijkheden om het wegbeheer in brede zin anders te organiseren. Het voorliggende rapport dient als bouwsteen voor dit project.

1.3 Doel en vraagstelling

1.3.1 De trechter van belangen

Dit onderzoek richt zich op publieke belangen en weginfrastructuur. Dat roept direct de vraag op wat we bedoelen met publieke belangen. Om het begrip helder te maken, introduceren we hier de trechter van belangen, waarin we belangen in twee stappen trechteren. De eerste stap gaat van belangen naar algemene belangen, gevolgd door een stap van algemene belangen naar publieke belangen. Figuur 1.1 geeft deze trechter schematisch weer.

Figuur 1.1
De trechter van belangen



Van Dalen's woordenboek hedendaags Nederlands omschrijft een belang als een '...zaak waaraan men aandacht schenkt omdat er voordeel mee gemoeid is.' Vertalen we dit naar weginfrastructuur, dan identificeren we niet zo zeer de weg zelf als belang, maar dient de weg bepaalde belangen, bijvoorbeeld belangen gerelateerd aan het kunnen maken van verplaatsingen of het kunnen bereiken van bepaalde locaties.

Zoals vaker is de woordenboekdefinitie een ruime definitie, die de lading prima dekt. Nadeel daarvan is dat hij weinig onderscheidend is; een belang is eigenlijk al een belang op het moment dat iemand het een belang vindt. Daarom perken we de definitie in tot die van een 'algemeen belang'. Aansluitend bij de definitie van Van Dalen definiëren we een algemeen belang als een '...zaak waarmee voor de samenleving als geheel voordeel gemoeid is.'¹

Noot

1 Merk op dat dit voordeel ook het vermijden van een nadeel kan zijn. Het voordeel van verkeersveiligheid is bijvoorbeeld het vermijden van verkeersslachtoffers.

De hiervoor beschreven inperking houdt dus in dat het netto-effect voor de samenleving voordelig moet zijn, los van de vraag hoe de effecten verdeeld zijn over individuen of groepen. Hierbij laten we in het midden of dat voordeel al dan niet geldelijk of materieel is. Het is ook denkbaar dat de samenleving als geheel voordeel ontleent aan biodiversiteit bijvoorbeeld. Wanneer een dergelijk voordeel zich voordoet, zou er ook sprake zijn van een algemeen belang.

De volgende stap in de trechter is die van algemeen belang naar publiek belang. De term 'publiek' verwijst hier naar de publieke sector. Hierbij aansluitend bestaat de inperking eruit dat het belang zodanig van aard is dat een rol voor de overheid gewenst is. Hierop bestaan verschillende visies.

1.3.2 Centrale vraag

Dit onderzoek beoogt te voorzien in de behoefte aan kennis over publieke belangen in het wegbeheer, verschillende visies daarop en hoe die publieke belangen geborgd kunnen worden. Hieruit volgt de centrale vraag in dit onderzoek:

Op welke wijze worden in de beleidspraktijk publieke belangen in het wegbeheer gedefinieerd en geborgd en hoe verhoudt zich dat tot de wetenschappelijke visies hierover?

Daarbij kiezen we voor een benadering vanuit de economische en de bestuurskundige visie, omdat die twee disciplines zich het sterkst concentreren op institutionele vormgeving.

In dit rapport werken we de centrale vraag uit aan de hand van de volgende deelvragen:

- Welke publieke belangen kunnen we onderscheiden?
 - o Vanuit de economische en bestuurskundige visies?
 - o In de beleidspraktijk?
- Op welke wijze(n) kan de overheid de publieke belangen borgen?
- Hoe kunnen partijen worden gestimuleerd om publieke belangen zo effectief mogelijk te borgen?

Dit rapport geeft antwoord op bovenstaande vragen, waarbij we de aspecten van deze discussie evenwichtig presenteren en in relatie tot elkaar plaatsen. De doelgroep van dit onderzoek bestaat daarmee uit mensen die belang stellen in het vraagstuk van de organisatie van het wegbeheer. De focus ligt daarbij in eerste instantie op de Nederlandse situatie.

1.4 Aanpak

Deze studie leunt sterk op literatuuronderzoek en probeert daarbij overeenkomsten en verschillen te signaleren tussen de beide visies en de beleidspraktijk zoals die naar voren komt uit beleidsnota's en politieke discussies. Hierbij beschrijven we eerst vanuit de theorie de beide visies, daarbij ondersteund door achterliggende notities die SEO Economisch Onderzoek (SEO) en de TU Delft in opdracht van het KiM (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid) hebben opgesteld. Daarnaast hebben we enkele interviews gehouden met mensen uit de beleidspraktijk.

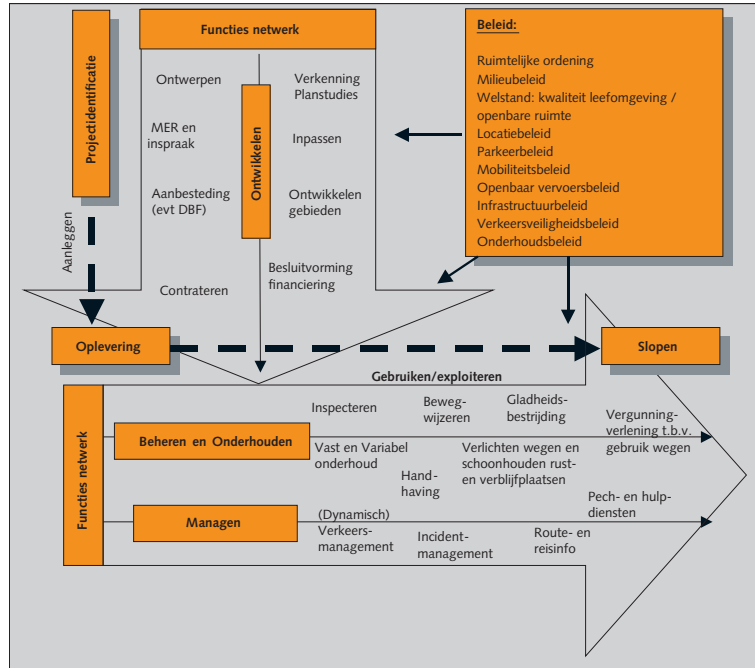
We vullen de theoretische beschouwing op de publieke belangen binnen het wegbeheer aan met een beschouwing van de beleidspraktijk. In hoeverre zijn de uitgangspunten van de economische en bestuurskundige visie in de praktijk waar te nemen en waar en hoe wijkt de praktijk af van de twee theoretische visies?

Daarbij beschrijven we hoe in de loop der tijd (1990-2005) het definiëren en borgen van publieke belangen bij weginfrastructuur is aangepakt door de overheid. Hierbij komt ook de ontwikkeling in het denken in de periode tussen het verschijnen van Structuurplan Verkeer en Vervoer II (SVV-II) en de Nota Mobiliteit (NoMo) aan de orde.

Weginfrastructuur, wegbeheer en weggebruik

In deze rapportage spreken we over weginfrastructuur in ruime zin. Daaronder vallen zowel het wegbeheer als het gebruik. Wanneer we spreken van 'wegbeheer', doelen we op het geheel aan activiteiten dat samenhangt met de aanleg en exploitatie van wegen. We sluiten aan bij de gehanteerde indeling in het V&W-rapport *Wegbeheer in Nederland, feiten en ontwikkelingen* (2007), zoals weergegeven in figuur 1.2, zonder daarbij overigens hetzelfde detailniveau na te streven.

Figuur 1.2
Activiteiten rond het
wegbeheer



Het onderscheid tussen weggebruik en wegbeheer sluit aan bij het in de internationale literatuur gangbare onderscheid tussen de fysieke infrastructuur en de diensten die op dat netwerk (kunnen) worden aangeboden.² In de praktijk van de weginfrastructuur zijn de op het netwerk aangeboden diensten veelal vervoersdiensten. Denk daarbij aan vrachtovervoer en openbaar vervoer, maar ook het individu in een auto of op een fiets is te beschouwen als iemand die zichzelf een vervoersdienst levert.

Een ander belangrijk onderscheid is dat tussen functies van wegen. Intuïtief denken veel mensen bij wegen aan de doorstroombaan, en dat is ook de functie waar in de beleidsdiscussie vaak de nadruk op ligt. Wegen kunnen echter ook andere functies hebben, waarvan de verblijfsfunctie waarschijnlijk de belangrijkste is. Wegen, straten en pleinen functioneren immers ook als marktplaats, als speelruimte voor kinderen en als openbare ruimte in het algemeen. Wegen met (ook) een verblijfsfunctie vergen in de beleidspraktijk vaak een andere benadering dan wegen die alleen doorstroming of bereikbaarheid tot doel hebben.

Noot

² Denk hierbij bijvoorbeeld aan het elektriciteitsnet versus het leveren van elektriciteit, of het telefoonnet versus het aanbieden van telefoondiensten.

Definiëren en borgen

In de centrale vraag vallen de termen 'definiëren' en 'borgen'. Deze termen nemen een belangrijke plaats in bij de beantwoording van de centrale vraag en bepalen daarom ook de structuur van de hoofdstukken 2 en 3. Voordat we met deze termen verder aan de slag kunnen, is het zaak ze duidelijk te definiëren.

Onder het *definiëren* van publieke belangen verstaan we twee dingen. Ten eerste is dat het formuleren van de definitie van publieke belangen. Teruggrijpend op de hiervoor beschreven trechter van belangen, definiëren we dan een publiek belang door te beschrijven welke inperking er nodig is om een belang tot publiek belang te benoemen. Deze inperking verschilt tussen de economische en de bestuurskundige invalshoek, zoals zal blijken in hoofdstuk 2.

Een tweede interpretatie van het definiëren van publieke belangen is het bepalen welke belangen publieke belangen zijn. Dit houdt in dat we specifieke belangen toetsen aan de geformuleerde definitie. Wanneer het betreffende belang voldoet aan de definitie, definiëren we het als een publiek belang.

Wanneer we in dit onderzoek spreken van het *borgen* van publieke belangen, doelen we vooral op de instrumenten die de overheid in kan zetten om partijen te bewegen zich te conformeren aan het gedefinieerde publieke belang. Deze instrumenten verschillen tussen de economische en de bestuurskundige invalshoek, zoals we zullen zien in hoofdstuk 2.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de bestuurskundige en de economische visie op publieke belangen, gevolgd door een beschrijving van publieke belangen in de beleidspraktijk in hoofdstuk 3. Het slothoofdstuk illustreert hoe dit onderzoek behulpzaam kan zijn in het denken over de ordening van het wegbeheer.

2. Visies op publieke belangen bij wegbeheer

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op twee visies op publieke belangen bij weginfrastructuur, de economische visie en de bestuurskundige visie, daarbij gebruik makend van de eerder genoemde notities van SEO (Hof *et al.*, 2007³) en de TU Delft (De Jong, 2007). Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf gaan we in op de definitie van een publiek belang volgens beide visies. Een bespreking van beide visies op de borging van publieke belangen volgt in paragraaf 2.3. We sluiten het hoofdstuk af met een paragraaf waarin we de visies naast elkaar zetten.

2.2 Wanneer is een belang publiek

Zoals we in hoofdstuk 1 al aangaven, zijn niet alle belangen algemene belangen en niet alle algemene belangen ook publieke belangen. Waar de eerste stap nog redelijk eenduidig te maken is, ligt dat met de tweede stap minder eenvoudig. In deze paragraaf besteden we aandacht aan de wijze waarop economen en bestuurskundigen de stap zetten van een algemeen belang naar een publiek belang.

Zowel vanuit de economische als vanuit de bestuurskundige visie is het kenmerkende onderscheid tussen een algemeen en een publiek belang dat er een rol voor de overheid ligt. Een andere overeenkomst is dat beide benaderingen beseffen dat de specifieke invulling van welke belangen publiek zijn in de tijd kan veranderen en afhankelijk is van de context.

Vanuit een bestuurskundige visie

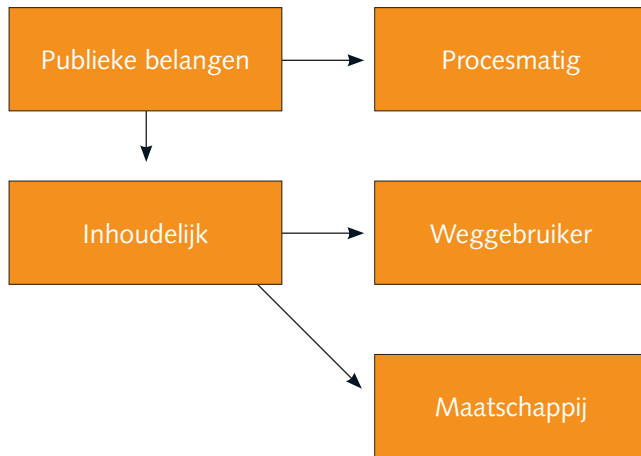
Bij de *bestuurskundige* benadering zijn publieke belangen gedefinieerd als '...dat wat het bredere publiek of de samenleving verwacht of denkt te mogen verwachten ...'. In deze definitie wordt niet expliciet benoemd van wie de samenleving iets verwacht, maar de term 'publiek' suggereert wel dat de overheid hiervoor verantwoordelijk wordt gehouden. Om langs die lijnen tot een lijst van publieke belangen te komen, moeten we de volledige groep belanghebbenden bevragen op hun doelstellingen en inzet op een betreffend terrein.

Noot

- 3 Hof *et al.*, 2007, hanteren de terminologie van 'De calculus van het publieke belang' (Teulings *et al.*, 2003), die echter afwijkt van het gangbare economische jargon. In dit hoofdstuk sluiten wij aan bij gangbare economische termen.

Bestuurskundigen onderscheiden inhoudelijke en procesmatige (of procedurele) publieke belangen in het wegbeheer. Inhoudelijke belangen hebben betrekking op dat wat men materieel met 'het product weg' voor de samenleving wenst te bewerkstelligen, terwijl procesmatige verwijzen naar de wijze van totstandkoming ervan. De inhoudelijke belangen kunnen opgedeeld worden naar belangen voor de weggebruiker en bredere maatschappelijke belangen. Figuur 2.1 geeft deze indeling schematisch weer.

Figuur 2.1
Publieke belangen in de bestuurskundige visie



Het eerste type inhoudelijke publieke belangen richt zich op de verantwoordelijkheid van de wegbeheerder tegenover de weggebruiker in verschillende verschijningsvormen. Of, anders gezegd, het zijn die belangen waarop de burger of consument het bevoegde gezag *als weggebruiker* aanspreekt. Hierbij gaat het om de belangen die zich richten op de beschikbaarheid en kwaliteit van de weg.

De tweede categorie inhoudelijke publieke belangen richt zich op burgers en consumenten die geen weggebruiker zijn, maar wel te maken krijgen met de effecten daarvan. Het perspectief wordt hier dus expliciet omgedraaid. In vergelijking met de voorgaande categorie gaat het hierbij om belangen die van belang zijn voor de kwaliteit van de 'omgeving' van de weg, zoals geluidhinder en de uitstoot van schadelijke stoffen.

Procesmatige publieke belangen hebben een fundamenteel ander karakter dan inhoudelijke, omdat ze betrekking hebben op de omgang tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke partijen onderling.

Sommige daarvan, zoals transparantie en democratie, zijn nauw verwant aan politieke en juridische beginselen van behoorlijk bestuur.

Andere, zoals efficiëntie en innovatie, verwijzen meer naar de verstandige besteding van publieke middelen of de wenselijkheid om in onderlinge interactie tussen partijen meerwaarde te creëren of een goed eindresultaat op te leveren.

Vanuit een economische visie

In de *economische* visie is efficiëntie het uitgangspunt: ieder belang kan het beste gediend worden door de partijen die dat het efficiëntst kunnen. In beginsel is dat volgens veel economen 'de markt', dat wil zeggen, het geheel van onderlinge transacties tussen private partijen. Wanneer er sprake is van *marktfalen*, is de markt niet meer per definitie de meest efficiënte manier om belangen te dienen, en ligt er mogelijk een rol voor de overheid. Langs deze lijnen definiëren Teulings et al. (2003) publieke belangen als: '...maatschappelijke belangen die de markt niet of onvoldoende behartigt.'

Een van de vormen van marktfalen staat bekend onder de naam publieke goederen. Wegen worden zowel in het dagelijks spraakgebruik als in de economische literatuur nogal eens aangemerkt als publieke goederen; goederen waarvan het gebruik niet uitsluitbaar en niet rivaliserend is. Met niet uitsluitbaar wordt dan bedoeld dat het niet mogelijk is om gebruikers de toegang tot de weg te ontzeggen, waardoor betaling niet af te dwingen is en het niet langer mogelijk is om de weg rendabel te exploiteren. Het is evident dat betaling afdwingen op wegen wel mogelijk is, maar het publiekgoedargument wordt in de praktijk nogal eens gehanteerd omdat de kosten van tolheffing te hoog zouden zijn. Met de voortschrijding van de techniek is dat argument inmiddels achterhaald. Dan blijft over de non-rivaliteit. Daarmee wordt bedoeld dat het gebruik van een goed door een gebruiker niet ten koste gaat van het gebruik van een andere gebruiker. Iedere weggebruiker zal beamen dat daarvan bij wegen geen sprake is.⁴ Wegen zijn dus geen publieke goederen in de economische zin van het woord.

Een andere belangrijke vorm van marktfalen is wat economen 'externe effecten' noemen. Externe effecten zijn gedefinieerd als de effecten

Noot

- 4 Bij congestie is de rivaliteit van weggebruik het duidelijkst, maar ook op rustige wegen is er sprake van rivaliteit. De aanwezigheid van ander verkeer op dergelijke wegen leidt tot een verlaging van de snelheid (of een kans daarop), tot een grotere kans (hoe klein ook) op ongevallen en tot een verlaging van de kwaliteit van het uitzicht.

van een transactie op derden. De deelnemers aan de transactie nemen deze effecten niet mee in hun beslissing en komen zo tot een mogelijk inefficiënte marktuitsluiting. In het geval weginfrastructuur zijn de belangrijkste externe effecten de negatieve effecten van verkeer op het milieu (denk aan emissies, maar ook aan horizonvervuiling en landschapsdoorsnijding). Congestie is een extern effect op het niveau van individuele weggebruikers, maar niet voor het verkeerssysteem als geheel.⁵ Onder bepaalde voorwaarden zijn ook externe baten van weginfrastructuur denkbaar.

Het gaat dan bijvoorbeeld om markten die beter functioneren omdat de geografische schaal van de betreffende markt vergroot is.⁶

Ook marktmacht speelt een rol bij weginfrastructuur. Wanneer er sprake is van marktmacht, kan de aanbieder van een product een prijs vragen die hoger ligt dan de prijs die zou leiden tot de meest efficiënte uitkomst.⁷ Bij de aanleg van wegen kan de marktmacht van grondeigenaren invloed hebben op de tracékeuze en kosten van aanleg. Ook bij de exploitatie van wegen kan marktmacht een rol spelen. Toetreding tot deze markt, op veel markten een effectief middel tegen het misbruiken van marktmacht, is moeilijk, omdat het in de regel niet efficiënt is om het netwerk te dupliceren. Concurrentie via zogenaamde imperfecte substituten (bijvoorbeeld een omweg) is vaak wel mogelijk.

Naast de hierboven beschreven vormen van marktfalen, onderkennen economen dat er ook bij een perfect werkende markt redenen kunnen zijn voor overheidsingrijpen. Een van deze redenen is het verdelingsmotief. Wanneer de marktuitsluiting een (politiek) ongewenste verdeling van welvaart (of van specifieke goederen of diensten) tot gevolg heeft, kan de overheid ingrijpen. Dit kan zowel om een regionale verdeling gaan, als om een verdeling over bevolkingsgroepen.

Los van het verdelingsmotief kan de overheid besluiten dat een bepaald goed of een bepaalde dienst beter is voor de burgers dan zij zelf beseffen. De overheid kan dan besluiten de consumptie of productie van dat goed of die dienst te stimuleren. Dit argument staat bekend als het

Noot

5 Zie SEO (2007) en CPB (2007).

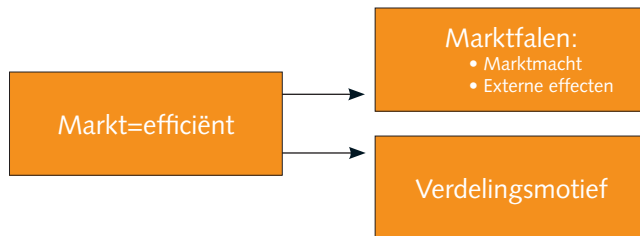
6 Als de weg gebruikt moet worden om dit voordeel te benutten, is het effect niet extern. Ook als de weg niet gebruikt wordt, kan deze de werking van markten verbeteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een dorp waar één bakker zit. Deze bakker kan echter geen hele hoge prijzen vragen, omdat hij dan het risico loopt dat zijn klanten brood gaan kopen bij een bakker in een ander dorp.

7 Theoretisch leidt ook een monopolie met perfecte prijsdiscriminatie tot een welvaarts optimale uitkomst, zij het met sterke – en in de regel ongewenste – verdelingseffecten.

paternalistische motief. Voorbeelden hiervan zijn pensioenen, maar ook subsidies aan culturele uitingen vallen onder dit motief.

Figuur 2.2 vat de economische visie schematisch samen. De publieke belangen bij weginfrastructuur liggen in de economische visie, dus bij de marktmacht van grondeigenaren en eigenaren van de weginfrastructuur zelf, bij de externe kosten van het gebruik van de weg en bij het verdelingsmotief. Het paternalistisch motief staat niet in de figuur, omdat dit te beschouwen is als een verzameling van niet-economische motieven voor overheidsbetrokkenheid.

Figuur 2.2
Publieke belangen in de economische visie



De twee visies tegen elkaar afgezet

De definities vanuit beide visies leiden tot een lijst van mogelijke publieke belangen zoals hiervoor beschreven. De lijsten zijn – hoewel soms verschillend in terminologie – tot op zekere hoogte vergelijkbaar. Bij de vergelijking van de lijsten die uit de visies voortkomen, houden we de indeling aan van De Jong (2007), omdat deze daarin het meest gedetailleerd is.

In de bestuurskundige visie zijn de belangen concreter omschreven dan in de economische. Bij deze laatste visie wordt vooral een afwegingskader gegeven aan de hand waarvan we kunnen bepalen of een belang (mogelijk) publiek is. Uit dit verschil volgt logischerwijs de indeling van onderstaande tabel, waar we de in bestuurskundige visie genoemde concrete publieke belangen afzetten tegen de in de economische visie genoemde redenen waarom een belang publiek kan zijn.

Tabel 2.1
 Publieke belangen
 volgens de
 economische en
 bestuurskundige visies

Bestuurskundige visie	Economische visie
<i>Inhoudelijk/weggebruiker</i>	
Beschikbaarheid	Belangen niet publiek
Capaciteit	
Bereikbaarheid en snelheid	
Betrouwbaarheid	
Betaalbaarheid	
Kwaliteit en comfort	
Veiligheid	
Robuustheid en flexibiliteit	
Esthetische beleving	
<i>Inhoudelijk/maatschappelijk</i>	
Bereikbaarheid bestaande werk-, woon- en recreatielocaties	Belangen niet publiek
Toegankelijkheid nieuwe werk-, woon- en recreatielocaties	
Ruimtebeslag	Belang niet publiek
Esthetische beleving en barrièrewerking	Esthetische beleving en barrièrewerking ^a
Geluidhinder	Geluidhinder ^a
Uitstoot van schadelijke stoffen	Uitstoot van schadelijke stoffen ^a
Externe veiligheid	Externe veiligheid ^a
<i>Procesmatig</i>	
Effectiviteit	Effectiviteit ^b
Efficiëntie	Efficiëntie ^b
Flexibiliteit	Flexibiliteit ^b
Creativiteit en innovatie	Creativiteit en innovatie ^b
Gelijkheid	Verdeling
Transparantie en openheid	Zorgvuldig bestuur is een randvoorwaarde van, geen reden voor, overheidsingrijpen
Democratie	
Betrouwbaarheid en vertrouwen	
Zorgvuldigheid	

^a externe kosten

^b marktmacht kan hierbij belemmerend werken

Wanneer we de uitkomsten van beide visies op deze manier naast elkaar zien staan, is het meest in het oog springende verschil dat de bestuurskundige visie een ruimere definitie van publiek belang hanteert dan de economische. Er zijn geen belangen die in de economische visie publiek zijn en in de bestuurskundige niet, terwijl het omgekeerde wel voorkomt.

Daar waar de definities aansluiten, is redelijk eenduidig een inhoudelijke koppeling te maken. De inhoudelijk/maatschappelijke belangen uit de bestuurskundige visie sluiten grotendeels aan bij het economische begrip van externe kosten en baten. Daar waar de baten van bereikbaarheid niet extern zijn, vallen ze in de ogen van de econoom niet onder publieke belangen. Dat laatste geldt ook voor alle belangen van de weggebruiker, die volgens de econoom per definitie privaat zijn. Merk op dat het bestuurskundige belang hier het gevolg is van de bestaande institutionele vormgeving met een publieke wegbeheerder. Voor de bestuurskundige is de bestaande institutionele setting een gegeven tegen welke achtergrond de analyse plaatsvindt, terwijl de institutionele setting voor de econoom mede het onderwerp van discussie is.

Een verschil dat in de tabel minder zichtbaar – maar daarom niet minder belangrijk – is, is het principiële verschil in benaderingswijze. De bestuurskundige baseert de selectie van publieke belangen op de uitkomsten van interactie tussen groepen zoals die in de werkelijkheid plaatsvindt. De economische visie stelt daar een theoretische, maar objectiveerbare selectie maatstaf (marktfalen) tegenover.

2.3 De borging van belangen

Zowel de bestuurskundige als de economische visie onderschrijven de noodzaak om de gedefinieerde publieke belangen te borgen. In ieder van de benaderingen worden daarvoor instrumenten onderscheiden. Een duidelijk verschil tussen de bestuurskundige en de economische visie is dat economen geneigd zijn specifieke borgingsinstrumenten te koppelen aan vormen van marktfalen (zie de box verderop in dit hoofdstuk), waar de bestuurskundige aanbeveelt de instrumenten vooral in onderlinge samenhang in te zetten. Hieronder bespreken we kort de belangrijkste borgingsinstrumenten, waarbij we de instrumenten clusteren in drie groepen voor ieder van de visies.⁸

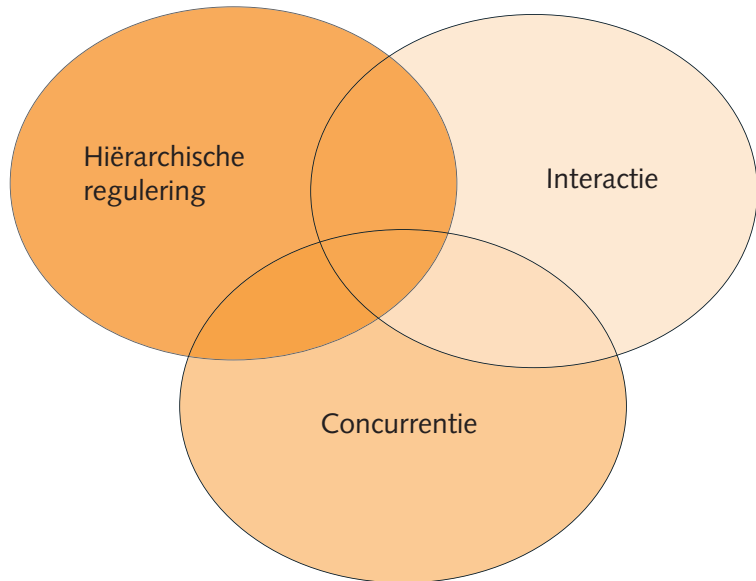
Vanuit een bestuurskundige visie

De bestuurskundige visie onderscheidt drie borgingsinstrumenten, te weten hiërarchische regulering, interactie en concurrentie. Onderstaande figuur geeft die instrumenten weer, waarbij de overlap benadrukt dat de instrumenten in de regel in samenhang beschouwd en gebruikt moeten worden.

Noot

8 Bij de clustering sluiten we aan bij De Jong (2007) en Lijesen en Shestalova (2007). Andere indelingen zijn vanzelfsprekend denkbaar.

Figuur 2.3
Borgingsinstrumenten
in de bestuurlijke visie



Hiërarchische regulering bestaat uit de vormgeving en uitvoering van wet- en regelgeving, een taak die alleen toebehoort aan de publieke sector. Dit instrument kan eventueel worden gekoppeld aan de toekenning van financiële incentives bij gewenst of ongewenst gedrag, om het effect te versterken. Het is juridisch vaak belangrijk om publieke belangen officieel vast te leggen, zodat men daarop kan terugvallen. Verankering levert een gemeenschappelijk referentiekader op van wat de relevante publieke belangen precies zijn en is een expliciete legitimatie. Een dergelijk referentiekader kan een belangrijke rol spelen in de interacties tussen overheden, private partijen en maatschappelijke groepen. Daarnaast levert het een juridische grondslag op voor verder (instrumenteel) handelen, bijvoorbeeld voor het afsluiten van diverse typen contracten of convenanten waarin de publieke belangen worden genoemd of verder uitgewerkt in streefwaarden, indicatoren of standaarden. Bovendien kan deze wet- en regelgeving worden ingezet wanneer bedrijven publieke belangen naar de smaak van publieke instanties onvoldoende borgen, en vrijwillig en vrijblijvend overleg voor overheden onvoldoende soelaas biedt: eenzijdige hiërarchische actie wordt mogelijk.

In vrijwel alle gevallen vindt de effectieve borging van publieke belangen bij de levering van infrastructuurdiensten via *interactie* in organisatorische netwerken plaats. Het gaat hierbij om producenten,

leveranciers, overheden, toezichthouders, afnemers en maatschappelijke organisaties die in overleg komen tot een compromis waarbij ieders belangen gediend worden. Hierdoor is het in het belang van die partijen om zich ook aan het gesloten compromis te houden en worden de publieke belangen geborgd.

Bij *concurrentie* is de essentie dat bedrijven zich profileren met de boodschap dat de bescherming van die publieke belangen bij hen in de beste handen is. Bedrijven proberen de gunst van weggebruikers te verwerven door de borging van die belangen. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van aanleg en onderhoud van wegen via een tolsysteem, kunnen bedrijven laten zien dat ze tegen een redelijke prijs een behoorlijk wegvak met een goede doorstroom realiseren.

Bestuurskundigen zijn van mening dat elk van de voornoemde mechanismen zijn respectievelijke voor- en nadelen heeft. Er moet daarom nadruk gelegd worden op het maken van intelligente combinaties, waarbij de sterkten van de een de zwakten van de ander zo veel mogelijk opheffen. De wijze waarop dit kan plaatsvinden is zeer moeilijk algemeen weer te geven, en van geval tot geval verschillend.

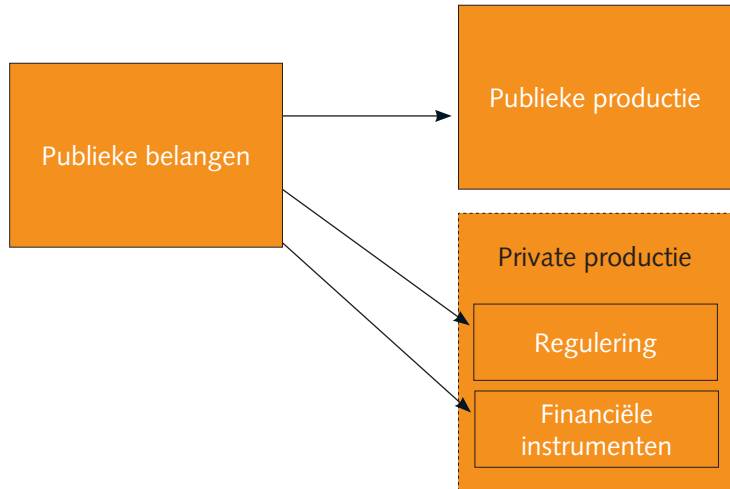
Het overmatig gebruik van hiërarchische instrumenten met sancties verkleint de wendbaarheid voor constructief overleg tussen publieke en private partijen. Waarschijnlijk geeft het inzetten van wet- en regelgeving om algemeen gehuldigde publieke belangen een algemene basis te geven deze bewegingsvrijheid op het niveau van concrete uitvoering wel. Anderzijds is het denkbaar dat de borging van sommige belangen maatschappelijk als zodanig dwingend en niet-onderhandelbaar wordt ervaren, dat daar wel strakke minimumnormen voor worden opgenomen.

Wanneer interactie over publieke belangen in een netwerkomgeving te veel de overhand krijgt dreigen partijen te veel gefixeerd te raken op elkaar en elkaars belangen. Dit kan een zakelijke uitvoering van taken mogelijk in de weg staan. Publieke partijen komen op die manier in verhoudingen terecht waarbij ze zich niet meer vrij voelen hiërarchische ingrepen te plegen wanneer dat nodig is. Tevens wordt door persoonlijke betrokkenheid van sleutelpersonen van diverse partijen een 'level playing field' voor verschillende aanbieders onwaarschijnlijk. Een zakelijk basisvertrouwen tussen partijen in een netwerk is vrijwel altijd een goede zaak, maar er bestaan ook gradaties van personele verwevenheid die gezond bestuur in de weg kunnen staan.

Vanuit een economische visie

Bij de economische visie onderscheiden we regulering, financiële instrumenten en publieke productie als borgingsinstrumenten, zoals figuur 2.4 weergeeft.

Figuur 2.4
Borgingsinstrumenten in de economische visie



Regulering omvat het geheel van ge- en verboden dat de overheid oplegt aan actoren. In het geval van weginfrastructuur valt dan te denken aan bestemmingsplannen en andere regels die het ruimtelijke ordeningsbeleid bevat en aan het stellen van (meestal maximum-) normen voor zaken als geluidhinder en verkeersveiligheid. Deze vormen van regulering zijn gerelateerd aan externe effecten en aan marktmacht op de grondmarkt. Wanneer de wegbeheerder een monopolist met winstoogmerk is, kan regulering ook ingezet worden om een maximum te stellen aan de prijs van toegang tot de weg en een minimum aan de geleverde kwaliteit. Een laatste vorm van regulering is het stellen van de eis van universele dienstverlening, waarbij de wegbeheerder een vooraf vastgesteld minimum niveau van dienstverlening (in dit geval waarschijnlijk gedefinieerd in termen van wegcapaciteit) moet leveren aan gebruikers.⁹ Deze laatste vorm van regulering vergt een compensatie voor de wegbeheerder, omdat deze gedwongen wordt verlieslatende diensten te leveren.

Noot

⁹ Soortgelijke verplichtingen zijn bekend in de postsector en in minder expliciete vorm in de levering van energie en het openbaar vervoer.

Financiële instrumenten bestaan uit subsidies en (prijsverhogende) belastingen, en zij hebben tot doel gewenst gedrag te stimuleren of ongewenst gedrag te ontmoedigen. Belastingen kunnen daarnaast als doel of gewenst neveneffect hebben dat ze inkomsten genereren voor de overheid.

Bij *publieke productie* neemt een overheidsorgaan zelf de productie ter hand of besteedt dit uit aan een private partij. De scheidslijn tussen publieke productie en aanbesteding is dun.

Wanneer de overheid de allocatiebeslissing neemt (wat wordt waar en in welke hoeveelheid geproduceerd?) spreken we van publieke productie, ook als de uitvoering in private handen is.

De economische visie legt een directe link tussen het type marktfalen en het bij voorkeur in te zetten borgingsinstrument. Hoewel iedere econoom deze één-op-éénrelatie zal willen nuanceren en er uitzonderingen op kan bedenken, is er sprake van een zekere consensus dat externe effecten bij voorkeur via beprijzing worden geïnternaliseerd en dat het misbruik van marktmacht het beste kan worden tegengegaan via regulering.

Bij externe kosten is er sprake van kosten die niet meegenomen worden in de afweging of een transactie al dan niet wenselijk is. Wanneer deze kosten bekend zijn en in de vorm van een heffing bij de veroorzaker worden neergelegd, zal deze ze alsnog in zijn afweging meenemen. Dat leidt ertoe dat het private belang van de beslisser en het algemene belang samenvallen. Regulering is eveneens een effectief middel om externe kosten terug te dringen, maar minder efficiënt, omdat de overheid niet exact op het niveau van individuele actoren kan weten welk niveau optimaal is. Een efficiënte mengvorm is het verhandelbaar stellen van rechten, waarbij de overheid het (mogelijk niet-efficiënte) totale niveau van toegestane externe effecten bepaalt, en het verhandelen van rechten op een secundaire markt vervolgens zorgt voor een efficiënte verdeling.

De essentie van het probleem bij misbruik van marktmacht is volgens economen het beprijzen van een goed boven de marginale kostprijs. Door deze praktijk wordt er minder van het goed geconsumeerd dan vanuit welvaartsoogpunt optimaal zou zijn en ontstaat welvaartsverlies. Subsidies bieden hier geen uitkomst

omdat de producent met marktmacht zijn prijs aan kan passen en zo de subsidie als het ware absorbeert. Het stellen van een maximumprijs (prijsregulering) is wel effectief. Hoe efficiënt dit instrument is, hangt af van de kennis van de regulerende overheid van de werkelijke marginale kostprijs. Indien de producent in staat is de effecten van de prijsregulering op zijn winst te verzachten via een kwaliteitsverlaging, is aanvullende regulering nodig.

De twee visies tegen elkaar afgezet

Hoewel de beide benaderingen op het eerste oog een andere invulling van de borgingsinstrumenten geven, zijn de inhoudelijke verschillen tot op zekere hoogte overbrugbaar. Waar de bestuurskundige spreekt over 'hiërarchische regulering', gebruikt de econoom de term 'regulering'. De reguleringsbegrippen in beide visies zijn sterk overlappend, met het verschil dat de bestuurskundige visie het accent legt op het formeel-juridische karakter, waar de economische visie het regulerende karakter sterker benadrukt.

De handhaving van de regulering is veelal hiërarchisch van aard. De totstandkoming van de regels vindt soms deels in interactie met betrokkenen plaats.

Economen spreken over financiële instrumenten ook wel in termen van 'marktconforme instrumenten', waarbij de parallel met de door bestuurskundigen gebruikte term 'concurrentie' zichtbaar wordt. Enige overlap is hier aanwezig, maar het verschil is dominant. Zowel economen als bestuurskundigen zien concurrentie (ofwel: tucht van de markt) als borgingsinstrument, maar bij economen is het succesvol inzetten van dit instrument juist een reden om een belang niet als publiek te bestempelen. Dit reflecteert een belangrijk verschil in de definitie van publieke belangen tussen beide visies. Bovendien is een deel van het financiële instrumentarium, met name de regulerende heffingen, eerder te plaatsen onder de hiërarchische instrumenten dan onder de noemer 'concurrentie'.

Publieke productie (economische terminologie) is minder zichtbaar aanwezig in de bestuurskundige visie. Wanneer we echter bedenken dat de in de bestuurskundige visie beschreven borgingsinstrumenten ook betrekking hebben op de relatie tussen verschillende overheden, passen 'hiërarchische regulering' en 'interactie' in zekere zin bij

publieke productie. Deze redenering volgend, passen ook de financiële instrumenten onder publieke voorziening, vooral waar de rijksoverheid decentrale overheden aanzet tot bepaald gedrag via geormerkte subsidies.

De bestuurskundige visie beveelt expliciet aan de verschillende borgingsinstrumenten simultaan en in onderlinge samenhang te gebruiken. De economische visie is daar minder uitgesproken over, maar onder economen bestaat wel de consensus dat het verstandig is om per doel één middel in te zetten.¹⁰ Hieruit volgt niet per definitie een tegenstrijdigheid, maar het is wel duidelijk dat de bestuurskundige benadering meer waarde hecht aan de samenhang tussen instrumenten dan de economische.

2.4 Slotbeschouwing

In deze paragraaf zetten we de markantste overeenkomsten en verschillen tussen beide visies op een rij. Hoe verhouden de visies zich, zowel in aanpak als in uitkomst? We pretenderen daarbij niet een oordeel te kunnen vellen over de juistheid van de visies of een voorkeur uit te spreken.

Een eerste opvallend verschil is dat de bestuurskundige een lijst met concrete publieke belangen opsomt, waar de econoom zich richt op een inventarisatie van redenen waarom een algemeen belang tot het publieke domein behoort.

De achterliggende reden is dat de bestuurskundige visie op publieke belangen voortkomt uit de groepsdynamiek van de besluitvorming. De econoom daarentegen bekijkt het vraagstuk van publieke belangen vanuit een meer theoretische invalshoek en legt daarbij een lijst van objectiveerbare criteria aan. Aan de hand van die criteria is het dan alsnog mogelijk om tot een concretere lijst van belangen te komen.

De definitie uit de economische visie geeft een scherpere afbakening welke belangen publiek zijn. Dit heeft tot gevolg dat er in de bestuurskundige benadering publieke belangen worden benoemd die in de economische niet publiek zijn. Het omgekeerde is niet het geval.

Noot

¹⁰ De achterliggende reden is dat de optimale maatvoering alleen te bepalen is in het geval van één doel per instrument, waarin we de wiskundige benadering van kwantitatieve economen herkennen.

De relatie tussen de twee hiervoor benoemde verschillen loopt via de bestaande institutionele setting. Die wordt binnen de bestuurskundige visie als gegeven beschouwd, terwijl economen bestaande instituties in hun analyses loslaten en ter discussie stellen. Dit heeft vooral effect op de belangen die samenhangen met het doen en laten van de wegbeheerder. Wanneer we – zoals de bestuurskundige dat doet – de wegbeheerder als een publieke identiteit zien, zijn deze belangen publiek. De economische visie neemt het publieke karakter van de wegbeheerder niet als uitgangspunt, en benoemt deze belangen ook niet als publiek.

De scherpere definiëring van publieke belangen door economen leidt er ook toe dat beide benaderingen concurrentie als borgingsinstrument anders benaderen. Hoewel concurrentie in beide benaderingen ingezet kan worden om belangen te borgen, redeneert de econoom vanuit de gedachte dat een belang niet publiek is wanneer de markt zelf in staat is het belang te borgen. Concurrentie is daarmee in economische ogen eigenlijk het borgingsinstrument van private belangen, terwijl bestuurskundigen het juist zien als middel om publieke belangen te borgen.

Een laatste verschil in benadering is dat de bestuurskundige visie de zaken steeds in samenhang bekijkt. Bij het definiëren van publieke belangen zien we dit terug omdat deze belangen voortvloeien uit hetzelfde dynamische groepsproces. Bij het borgen van de publieke belangen pleit de bestuurskundige benadering expliciet voor het in samenhang gebruiken van instrumenten. In de meer theoretisch gefundeerde economische visie worden de diverse aspecten daarentegen juist geïsoleerd op hun merites beoordeeld.

3. Belangen in de praktijk

3.1 Inleiding

Vanuit de bestuurskundige en de economische visie kan worden gedefinieerd onder welke omstandigheden bepaalde belangen als publieke belangen kunnen worden aangemerkt. Bovendien geven beide visies een indruk om welke belangen het gaat en welke instrumenten beschikbaar zijn om ze te borgen. De vraag is hoe deze visies zich verhouden tot de beleidspraktijk, zoals die naar voren komt uit beleidsdocumenten en publieke discussies. In die praktijk mengen elementen van de economische en bestuurskundige visie met elementen uit meer op de uitvoering gerichte visies als de verkeerskundige. Daarnaast werken historische en politieke ontwikkelingen door in de dagelijkse praktijk van het wegbeheer.

Dit hoofdstuk behandelt de ontwikkeling in het denken over het definiëren en borgen van publieke belangen van wegbeheer in de afgelopen vijftien jaar. In de praktijk wordt de term publieke belangen in allerlei contexten gebruikt en sluit het gebruik niet automatisch aan bij het begrippenkader dat in beide visies gangbaar is. Om verwarring en normatieve interpretatie te voorkomen spreken we in dit hoofdstuk over de belangen van wegbeheer, tenzij er sprake is van een expliciete verwijzing naar de term 'publieke belangen'. Overigens impliceert het benoemen van belangen in een beleidsdocument al een zekere publieke betrokkenheid: kennelijk wordt het als publiek belang gezien.

3.2 Ontwikkeling rond publieke belangen en wegbeheer

De zorg voor aanleg, beheer en onderhoud van weginfrastructuur is al sinds lange tijd een overheidstaak. Dat is niet altijd zo geweest. In de negentiende en begin twintigste eeuw investeerde de overheid vooral in vaarwegen en spoorwegen. Het wegennet kreeg minder prioriteit en als wegen werden aangelegd werd dat vaak uit private middelen (mede) gefinancierd. Door de opkomst van de auto veranderde deze situatie. Er ontstond een politiek en maatschappelijk krachtenveld dat een sterke overheidsrol bij de aanleg van wegen bepleitte. Dit culmineerde in 1928 in het eerste Rijkswegenplan waarmee de aanleg van Rijkswegen in beleid werd vastgelegd. De planning en uitvoering werd opgedragen aan Rijkswaterstaat (Toussaint, 2002).

Sinds de jaren tachtig zijn veel overheidstaken binnen infrastructuur-gebonden sectoren aan een kritische toetsing onderworpen.

Is het mogelijk om organisatie-onderdelen te privatiseren of te verzelfstandigen en kan daarbij een groot deel van de uitvoerende taken door marktpartijen worden uitgevoerd?

In eerste instantie werden vooral oriënterende onderzoeken gedaan naar de mogelijkheid om 'ingenieursdiensten' van Rijkswaterstaat uit te besteden (Toussaint, 2002). In de tweede helft van de jaren negentig ontstond vanuit het kabinet druk om de samenwerking met de markt verder uit te bouwen. Het begrip Innovatief Aanbesteden deed zijn intrede en het tot standkomen van Publiek-private Samenwerking wordt sindsdien duidelijk gestimuleerd.

In het jaar 2000 verscheen een rapport van de Raad voor Verkeer en Waterstaat met de titel 'Meer markt, andere overheid'. De raad geeft hierin het advies aan het departement om zich minder toe te leggen op haar presterende taak, maar meer op haar ordenende, sturende en arbitrerende taak. Hiertoe stelt de raad voor om een extern verzelfstandigd wegbedrijf op te richten, dat bestaat uit een holding waaronder verschillende wegexploitatiebedrijven functioneren. De Staat is daarbij primair de enige aandeelhouder, maar dat zou op termijn kunnen veranderen. Delen van Rijkswaterstaat zouden hierin op kunnen gaan (RVW, 2000).

Het advies van de Raad is niet overgenomen. Rijkswaterstaat is sinds 2006 een baten-lastendienst en het denken over de publieke belangen van wegbeheer is in een stroomversnelling gekomen. De gedachtenvorming heeft een extra impuls gekregen door het advies van het nationaal Platform 'Anders Betalen voor Mobiliteit' (zie ook het kader in hoofdstuk 1).

Het Platform adviseert namelijk om marktprincipes te gaan toepassen bij het gebruik, de aanleg, beheer en onderhoud en verbetering van weginfrastructuur om daarmee de negatieve gevolgen van de mobiliteitsgroei zoveel mogelijk te bestrijden en de positieve te behouden.

Het advies van het Platform is grotendeels overgenomen in de Nota Mobiliteit. In de uitvoeringsagenda bij deel III staat bovendien dat '...vanuit het perspectief van bereikbaarheid en integraal netwerkmanagement, de mogelijkheden en consequenties van een (andere) organisatie van het wegbeheer van zowel het hoofd- als het onderliggende wegennet worden onderzocht.' Hierbij staan de doelmatigheid en optimale benutting van de weg centraal, met

aandacht voor de borging van de publieke belangen doorstroming, veiligheid en milieu, betere benutting van de potentie van de markt en manieren om weggebruikers te betrekken bij vraagstukken van wegbeheer.

3.3 Het definiëren van (publieke) belangen

De bestuurskundige visie stelt dat publieke belangen niet universeel zijn. Zowel de aard als het gewicht van de publieke belangen kan veranderen met de tijd. Ook vanuit de economische visie kunnen publieke belangen in aard en gewicht veranderen, bijvoorbeeld als door nieuwe techniek het marktfalen vermindert. Wat gebeurt er in de praktijk?

Is er een verschuiving te zien in de aard en het gewicht van de belangen verbonden aan wegbeheer? Beleidsdocumenten vormen een belangrijke bron waarin belangen van wegbeheer gedefinieerd zijn. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat zelf gedefinieerd wat zij zien als de publieke belangen van wegbeheer. Daarin speelt de verkeerskundige visie een belangrijke rol.

3.3.1 Doorstroming, veiligheid en milieu

De manier van denken over en verwoorden van belangen in de beleidspraktijk is vanzelfsprekend anders dan die in de wetenschappelijk gefundeerde visies uit het voorgaande hoofdstuk. Dit zien we terug in de wijze waarop belangen terug komen in de belangrijkste beleidsnota's van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de afgelopen vijftien jaar.

In het SVV II komt de term publieke belangen niet voor. In latere nota's komt de term wel in zwang, maar alleen in de uitvoeringsagenda bij de Nota Mobiliteit deel III worden publieke belangen concreet benoemd. In de Nota Mobiliteit blijkt ook dat de term publieke belangen overeenkomt met de in deze rapportage gekozen benadering van de trechter van belangen, zoals wij die in hoofdstuk 1 beschrijven. Dat blijkt onder andere uit het gegeven dat de Nota Mobiliteit stelt dat de overheid een taak heeft om de publieke belangen te borgen.

Een ander belangrijk verschil in denken en formuleren ligt in het denken in termen van netwerken. In alle drie de nota's wordt gesteld dat goed functionerende infrastructuurnetwerken van groot belang zijn voor versterking van de economie. Hierin herkennen we de verkeerskundige visie, die sterk doorwerkt in de wijze waarop in de (beleids)praktijk over

weginfrastructuur gedacht wordt. Merk op dat de bestuurskundige en economische visie 'weginfrastructuur' beschouwen als een abstracte grootheid, zonder nader te specificeren of het om individuele wegen of netwerken gaat, en zonder expliciet te maken over welk type weg het gaat.

Concrete publieke belangen worden zoals gezegd benoemd in de uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit, te weten doorstroming, veiligheid en milieu. Deze drie elementen zien we consequent en dominant terugkomen in andere beleidsstukken. Deze termen werden in het vorige hoofdstuk ook genoemd als publieke belangen in de bestuurskundige visie. Vanuit de economische visie is doorstroming geen publiek belang. Veiligheid en milieu vallen onder de noemer externe kosten en vertegenwoordigen daarmee ook in de economische visie een publiek belang.

De beleidspraktijk lijkt hier dus overeen te komen met de beide wetenschappelijke visies, met uitzondering van de vraag of doorstroming (of bereikbaarheid) een publiek belang is. Ook in de politieke arena zijn de meningen hierover verdeeld. In een overleg in 2002 van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat over het MIT stelt kamerlid Gerkens (SP) over de aanpassing van de N201:¹¹

"Het project wordt echter tot een megaproject uitgebouwd, vooral om de verbinding naar de bloemenveiling in Aalsmeer en de verbinding met Schiphol te verbeteren. Wij steken een hoop rijksgeld in de verbetering van de bloemenveiling."

Dit citaat geeft de twijfel van het betreffende kamerlid weer over het publieke karakter van het belang bereikbaarheid. De kamerleden Dijksma (PvdA) en Bruls (CDA) delen deze twijfel niet, getuige hun nadruk op het belang van het project voor 'de economie' in hetzelfde debat.

3.3.2 De weging van belangen

Zoals we in het voorgaande hoofdstuk zagen, kunnen publieke belangen – zeker wanneer we ze ruim definiëren – concurrerend of zelfs strijdig zijn. De beleidsnota's stellen dan ook dat het belang van mobiliteit goed moet worden afgewogen tegen de belangen van individuele vrijheid, bereikbaarheid en leefbaarheid (waaronder veiligheid, milieu en kwaliteit van de leefomgeving).

Noot

11 TK 28 600 A, nr. 43 p. 20

In de weging van de belangen zien we verschuivingen in de tijd. Het SVV II stelt nog dat een rem moet worden gezet op de inwilliging van individuele verplaatsingswensen om bereikbaarheid en leefbaarheid te behouden. Het NVVP en de Nota Mobiliteit laten een omslag in het denken over oplossingsrichtingen zien. In plaats van het afremmen van de groei van de mobiliteit, gaat het om het accommoderen van groei ('mobiliteit mag'), zonder de andere belangen daarbij aan te tasten. Deze ontwikkeling is consistent met wat we in het voorgaande hoofdstuk beschreven: de publieke belangen liggen min of meer vast, maar hun onderlinge belang kan in de loop der tijd veranderen.

Ook in de politieke arena worden belangen verschillend gewogen. In een recente kamerdiscussie over verkeersveiligheid weegt het kamerlid Roefs (PvdA), de belangen veiligheid en milieu impliciet zwaarder dan het belang betaalbaarheid:¹²

"Aanpassing van het huidige apk-regime (3-1-1) is vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid en het milieu ongewenst."

De voorgestelde aanpassing bestond uit een minder frequente keuring voor nieuwe auto's. Dit impliceert dat de minister het belang betaalbaarheid (automobilisten sparen de kosten van keuringen uit) boven dat van milieu en veiligheid (eventuele gebreken met gevolgen voor veiligheid en milieu komen minder snel aan het licht) stelt.

De weging van belangen wordt ook geëxpliciteerd in een debat over het gebruik van vluchtstroken om de doorstroming te bevorderen. Kamerlid Van Dijke weegt hierbij het belang van veiligheid boven dat van doorstroming.¹³

"Wel stellen wij als voorwaarde dat hulpdiensten altijd snel op de plaats van een ongeval moeten kunnen komen. ... Je kunt echter nog zoveel voorrang hebben, maar als de zaak klem staat en er geen vluchtstroken beschikbaar zijn, houdt het toch op, zo lijkt me."

Deze voorbeelden uit beleidsnota's en publieke discussies illustreren dat de weging van publieke belangen zowel in de tijd als tussen groepen en individuen verschillen. Dit bevestigt wat we in het vorige hoofdstuk al aangaven, namelijk dat de lijst van publieke belangen geen statisch gegeven is, met een vaststaande hiërarchie van belangen.

Noot

12 TK 29 398, nr. 45, p.4

13 TK 28 679, nr. 40, p. 18.

3.3.3 De verkeerskundige bril: het ondernemingsplan van RWS

Voor de ontwikkeling van het Ondernemingsplan heeft Rijkswaterstaat een overzicht gemaakt van de publieke belangen¹⁴ van het wegbeheer en de daaraan verbonden taken die Rijkswaterstaat moet uitvoeren. Hierbij is samenwerking gezocht met de Ministeries van Economische Zaken en Financiën, wat valt terug te zien aan de omschrijving van de publieke belangen, die in grote lijnen de bewoordingen volgt van omschrijvingen uit een nota van Economische Zaken (EZ, 2000) over de publieke belangen van netwerken in het algemeen.

Rijkswaterstaat omschrijft de publieke belangen van wegbeheer als volgt:

- Universele dienstverlening: bescherming, beschikbaarheid en toegankelijkheid voor iedereen van de netwerken tegen optimale en gelijke prijzen en voorwaarden.
- Leveringszekerheid: de continuïteit van de diensten en het zoveel mogelijk voorkomen van storingen en calamiteiten.
- Zorg voor milieu, veiligheid en volksgezondheid.
- Bescherming van de gebonden afnemer: bescherming van burgers die afhankelijk zijn van de producten en diensten van aanbieders in een niet concurrerende markt.
- Doelmatige marktordening en doelmatig toezicht: gebruikers moeten onder non-discriminatoire voorwaarden toegang krijgen tot het netwerk. De overheid moet hier toezicht op houden. Daartoe moet zij over informatie kunnen beschikken.

De eerste twee punten zijn te beschouwen als een nadere uitwerking van wat RWS kennelijk als kernproduct ziet: het wegennetwerk. Dat blijkt ook uit de toelichtende tekst bij de eerste twee punten, waar termen als beschikbaarheid, toegankelijkheid, continuïteit en het voorkomen van storingen en calamiteiten centraal staan. De eerste twee punten zijn dus gerelateerd aan bereikbaarheid, waaruit we kunnen afleiden dat RWS dit als een publiek belang ziet.

Deze zienswijze is consistent met de bestuurskundige visie, maar niet met de economische. Deze laatste stelt dat bereikbaarheid weliswaar een algemeen belang is, maar dat er op dit punt geen sprake is van marktfalen dat een rol voor de overheid zou rechtvaardigen.

Noot

¹⁴ Rijkswaterstaat gebruikt hierbij expliciet de term publieke belangen.

De prominente plaats die 'de netwerken' innemen bij het definiëren van publieke belangen, reflecteert ook de andere manier waarop verkeerskundigen (en wellicht praktijkmensen in het algemeen) aankijken tegen bereikbaarheid. Bereikbaarheid is hier geen abstract (publiek) belang, maar krijgt een concrete vertaling naar het weggennetwerk. Het operationeel houden en optimaal benutten van dat netwerk dient het belang bereikbaarheid.

Het als derde genoemde punt sluit aan bij de gelijknamige punten in de bestuurskundige visie en kan volgens de economische visie gerangschikt worden onder de externe effecten.

De bescherming van gebonden afnemers (afnemers die niet kunnen overstappen naar een andere leverancier) past bij het publieke belang 'marktmacht' in de economische visie en bij de belangen 'gelijkheid' en 'verdeling' in de bestuurskundige visie. Met het benoemen van doelmatige marktordening en toezicht verlaten we het domein van de publieke belangen en gaan we richting de concrete uitwerking van borgingsinstrumenten zoals beschreven in beide visies.

Definities door andere wegbeheerders^a

Provincie Zuid-Holland

In Zuid-Holland worden de belangen van wegbeheer gedefinieerd als bereikbaarheid, veiligheid en omgevingskwaliteit. Dat komt sterk overeen met wat we eerder zagen in de beleidsnota's van het rijk. Alle aspecten van wegbeheer worden vanuit een integrale afweging van die drie thema's uitgevoerd. Daarbij wordt gestreefd naar een zo doelmatig en transparant mogelijke uitvoering. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat de andere belangen niet geborgd werden, maar de focus was mogelijk minder expliciet.

De integrale kijk, zowel naar het netwerk in zijn geheel, als naar andere belangen dan techniek en veiligheid, is de laatste drie jaar voorop komen te staan. Hier zien we een parallel met de netwerkgeoriënteerde manier van kijken bij RWS.

Gemeente Den Haag

In Den Haag worden de belangen van wegbeheer gedefinieerd als toegankelijkheid, bereikbaarheid, verkeersveiligheid, kwaliteit van

openbare ruimte, milieu en efficiency. Specifiek voor fietsverkeer is er nog het belang van comfort. In de afgelopen vijftien jaar zijn de gewichten die aan bepaalde belangen worden gehangen veranderd. Vijftien jaar geleden was er in het wegbeheer veel meer aandacht voor veiligheid; voor het autoverkeer krijgt bereikbaarheid nu een hogere prioriteit. Daarnaast lijkt het belang van de kwaliteit van de openbare ruimte toegenomen.

Het expliciet benoemen van de kwaliteit van de openbare ruimte en het groeiende belang ervan, kan gezien worden in het licht van de andere functie van wegen. In stedelijke omgeving is het relatieve belang van de verblijfsfunctie van wegen groter dan bij wegen beheerd door Rijk en provincies, waar de doorstroombaanfunctie juist belangrijker is.

^a De tekst in deze box is ontleend aan interviews met beleidsambtenaren bij de betreffende wegbeheerders.

3.4 Het borgen van belangen

In de bestuurskundige visie worden borgingsinstrumenten ingedeeld in hiërarchische regulering, interactie en concurrentie. In de economische visie bestaat de indeling uit: regulering, financiële instrumenten of publieke uitvoering. In de praktijk van het wegbeheer blijken deze borgingsmechanismen allemaal in min of meerdere mate te worden toegepast. In volgende subparagrafen wordt geïllustreerd welke veranderingen globaal te zien zijn bij de verschillende typen borgingsmechanismen. In de praktijk wordt, in lijn met de aanbeveling uit de bestuurskundige visie, vaak een combinatie van verschillende borgingsmechanismen ingezet. De indeling van de hierna volgende subparagrafen is daarom indicatief.

3.4.1 Concurrentie en financiële instrumenten

De afgelopen vijftien jaar is de rol van marktpartijen bij de uitvoering van taken in het wegbeheer toegenomen. Die ontwikkeling is al aan het begin van de jaren tachtig ingezet. Rijkswaterstaat werd toen verplicht om uitvoerende taken met calculeerbare kosten en risico's uit te besteden aan marktpartijen. In de jaren negentig werd er geleidelijk meer vrijheid aan marktpartijen gelaten om te beslissen hoe zij het gevraagde product of dienst willen realiseren (IBO, 1999).

Vanuit de politiek en de maatschappij wordt blijvend druk uitgeoefend om de grenzen tussen 'zelf doen' en 'overlaten aan de markt' op te zoeken. Dit suggereert dat de economische visie aan belang wint in de beleidspraktijk, hoewel we bij een eerder voorbeeld wel zagen dat de eindverantwoordelijkheid bij de overheid blijft liggen. Via innovatief aanbesteden en publiek-private samenwerking (PPS) probeert de overheid een actievere rol van marktpartijen in het wegbeheer te stimuleren.

Innovatief aanbesteden en PPS

Bij *innovatief* aanbesteden worden aanleg, beheer en onderhoud, inclusief voorbereidende werkzaamheden voorafgaand aan de aanleg zo veel mogelijk integraal aanbesteed. Daarnaast worden zoveel mogelijk functionele eisen gesteld, om marktpartijen de ruimte te bieden het operationele deel zelf in te vullen. De niet-financiële risico's moeten daar liggen waar ze het beste beheerst kunnen worden. Het doel hiervan is dat alle afwegingen worden gemaakt op basis van de totale lifecyclekosten, wat leidt tot efficiëntere uitvoering en een betere prijs-kwaliteitsverhouding. Bij *PPS* komt ook het financiële risico (soms alleen grotendeels) bij de opdrachtnemer te liggen (IBO, 1999).

Publiek-private samenwerking in het wegbeheer wordt nog niet vaak toegepast. Het beleid is gericht op bevordering van de toepassing ervan vanwege de eraan toegeschreven voordelen: snellere oplevering van de weg, hogere kwaliteit in de vorm van hogere beschikbaarheid van de weg en lagere kosten over de levensduur van het project. In de voortgangsrapportage over PPS aan de Tweede Kamer (december 2004, TK 28573, nr.4) wordt echter geconstateerd de toepassing van PPS nog te incidenteel is. Volgende box geeft enkele voorbeelden van PPS-projecten weer.

Voorbeelden van PPS-projecten

Het eerste afgeronde PPS-project van Nederland is de Wijkertunnel, die in 1996 werd geopend. Het eerste wegenproject dat met behulp van PPS is gerealiseerd, werd in 2005 opgeleverd. Het betreft de A59 Rosmalen – Geffen. De komende jaren zullen nog een aantal PPS-projecten worden gerealiseerd. In 2007 zal de HSL Zuid worden geopend. In 2007 staan ook de contractondertekening voor de aanleg van de 2e Coentunnel en de start van de aanbesteding voor de A15 Maasvlakte – Vaanplein gepland. Daarnaast zijn de afgelopen twee jaar Public Private Comparator studies uitgevoerd voor: A4 Delft-Schiedam, A2 Maasbracht – Geleen, A2 Maastricht, A12 Utrecht – Maarsbergen, A12 Utrecht West (benutting) en A50 Ewijk – Valburg – Grijsoord.

Om de toepassing van PPS te bevorderen zijn marktdialogen gevoerd, zijn een DBFM-handboek (Design-Build-Finance-Maintain) en een standaardcontract ontwikkeld¹⁵ en heeft RWS een centrum voor projectmanagement en een kennispool voor PPS opgezet. Bovendien is sinds 2005 het gebruik van de Public Private Comparator (PPC) verplicht. Dit afwegingsinstrument heeft als doel een goede afweging te kunnen maken tussen 'traditioneel' aanbesteden en PPS, opdat gekozen wordt voor de vorm die de beste resultaten oplevert. Daarnaast is een Taskforce PPS ingesteld¹⁶, die aanbevelingen doet voor het creëren van betere randvoorwaarden voor het eerder en intensiever inschakelen van de markt, onder andere door te werken aan het parallel laten lopen van tracéwet en aanbestedingsprocedure ('vervlechting'). (TK 28573, nr.8)

Financiële instrumenten in contractvormen

Binnen de hierboven genoemde contractvormen worden verschillende financiële instrumenten toegepast om de opdrachtnemer te stimuleren om bepaalde belangen te borgen.

Bij DB- en DBM-contracten wordt na oplevering betaald voor het beschikbaar komen van de infrastructuur. Bij DBM-contracten wordt een deel van de overeengekomen prijs pas betaald op basis van geleverde prestaties op het gebied van beheer en onderhoud. De opdrachtnemer moet daartoe aan allerlei minimale kwaliteitseisen voldoen die zoveel mogelijk functioneel en tegelijkertijd eenduidig en meetbaar geformuleerd zijn. Voldoet de geleverde dienst daar niet aan, dan levert dat boetepunten op, die leiden tot een aftrek op de uiteindelijk te betalen prijs.

Bij DBFM-contracten is de financiële prikkel sterker aanwezig. Er wordt betaald naar rato van de beschikbaarheid van een weg over een bepaalde periode. Is de beschikbaarheid lager dan in het contract is overeengekomen, dan wordt de betaling naar evenredigheid gereduceerd. In geval van een te sterk tekortschietende beschikbaarheid kan het contract zelfs ontbonden worden. Net als bij DB- en DBM-contracten gelden boetepunten als prikkel om overige kwaliteitsaspecten te borgen.

3.4.2 Publieke uitvoering

Publieke uitvoering is nog steeds het dominante borgingsmechanisme in de zorg voor weginfrastructuur. Weliswaar is er sprake van een geleidelijke

Noot

15 Voorlopig nog een levend document.

16 Daarin zitten de Ministeries van V&W, VROM, EZ en Financiën en vanuit de markt VNO-NCW, Bouwend Nederland, ONRI en de VNB.

transitie van publieke uitvoering naar publieke regie, maar het gaat nog om een relatief klein deel van het wegennet. Het beleid is erop gericht om activiteiten naar de markt te verplaatsen als functioneel specificeren en outputsturing mogelijk is. Waar dat niet mogelijk is en continue belangen moeten worden afgewogen, houdt de overheid zelf de regie in handen.

Dit geldt niet voor alle wegbeheerders in gelijke mate. Rijkswaterstaat heeft het scheiden van uitvoering en regie verder doorgevoerd dan andere wegbeheerders.

Zowel bij uitvoering in het publieke als private domein is toezicht nodig op de kwaliteit van de geleverde producten of diensten. Voor het wegbeheer geldt dat er geen aparte toezichthoudende instanties zijn die de kwaliteit van het wegbeheer bewaken. Het bewaken van de kwaliteit is in de processen van de wegbeheerders zelf geborgd (Bron: interviews).

3.4.3 Interactie

Een voorbeeld van de borging van publieke belangen met het instrument 'interactie' is de vaststelling van beleidsnota's zoals de Nota Mobiliteit. Na uitvoerig overleg met andere overheden en belanghebbenden (interactie tussen overheden onderling en tussen overheid en belanghebbenden) wordt een beleidsvoornemen gepresenteerd. Het beleidsvoornemen bevat de belangen waarvoor het ministerie (deel)verantwoordelijkheid wil nemen, de operationalisatie daarvan in normen en maatregelen en de borging daarvan via wetgeving, procedures, toezicht, et cetera.

Dit hele stelsel wordt als voornemen besproken in de Tweede Kamer, waarna inspraak en advies vanuit de samenleving plaatsvindt. De resultaten daarvan worden verwerkt in een kabinetsstandpunt dat eveneens door de Tweede en Eerste Kamer moet worden goedgekeurd. Hiermee heeft, in termen van het WRR rapport *Het borgen van publiek belang*, een afweging plaatsgevonden over de publieke belangen en de in te zetten borgingsinstrumenten.

De interactie tussen wegbeheerders is in populariteit gegroeid. Hieronder lichten we twee ontwikkelingen kort toe: netwerkmanagement en decentralisatie.

Door de toegenomen complexiteit van maatschappelijke problemen en de politieke druk om daaraan het hoofd te bieden, worden

wegbeheerders aangespoord om breder te kijken dan hun eigen beheersgebied. De Nota Mobiliteit introduceert hiervoor specifiek de term netwerkmanagement. Daarbij gaat het om een betere afstemming en samenwerking met beheerders van aangrenzende regio's, andere netwerken en aanbieders van OV.

Op het onderliggend wegennet speelt bovendien de afstemming van werkzaamheden met andere partijen die werk op of om de weg uitvoeren. Daarbij valt te denken aan onderhoud aan kabels, riolering of andere leidingen wat vaak samengaat met het opbreken van de weg. In de gemeente Den Haag is voor het borgen van de bereikbaarheid daarom tien jaar geleden al een coördinator bereikbaarheid aangesteld. Die ziet erop toe dat wegen niet inefficiënt worden afgesloten.

Decentralisatie wordt steeds verder doorgevoerd vanwege de overtuiging dat mobiliteitsproblemen zich vaak op regionale schaal manifesteren en lokale kennis en inspanning vereisen om tot goede oplossingen te komen. Om de decentrale uitvoering van het mobiliteitsbeleid te laten slagen vindt onder andere interactie plaats in het Nationaal Mobiliteitsberaad. Daarnaast wordt de laatste jaren in toenemende mate gebruik gemaakt van 'monitors' om de vinger aan de pols te houden en zonodig bij te kunnen sturen.

Decentralisering impliceert ook een grotere autonomie van decentrale overheden in het wegen van publieke belangen en het kiezen van borgingsinstrumenten. Tegenover deze grotere autonomie staat nog altijd de behoefte van het Rijk om enigszins te kunnen sturen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het stimuleren van 'Duurzaam Veilige' infrastructuur via de BDU.

3.4.4 Regulering

Het borgen van publieke belangen via wet- en regelgeving is een typisch voorbeeld van het borgingsinstrument regulering. Met zulke regels wordt de weging tussen publieke belangen tot op zekere hoogte vastgelegd, omdat aan bepaalde belangen minimumnormen worden opgelegd. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd in het antwoord van de minister van Verkeer en Waterstaat op kamervragen van de GroenLinks fractie over de milieueffecten van de aanleg van de A4 Delft-Schiedam:¹⁷

“Ik ben mij ervan bewust dat de aanleg van de A4 Delft-Schiedam, net als de mogelijke alternatieven, een ingreep betekent in de omgeving van de weg. ... Uitgangspunt is daarbij dat wordt voldaan aan de vigerende wet- en regelgeving zoals de Flora- en Faunawet en het compensatiebeginsel uit het structuurschema Groene Ruimte.”

In de wetgeving direct gerelateerd aan weginfrastructuur en de organisatie van het beheer en onderhoud daarvan, hebben zich in de afgelopen vijftien jaar geen wijzigingen voorgedaan. De wetgeving op het terrein van milieu en natuurbeheer is in deze periode uitgebreid of strenger is geworden, wat erop duidt dat het belang milieu zwaarder is gaan wegen of dat de inzet van het hiërarchische borginstrument op dit terrein populairder is geworden.

3.5 Theorie en praktijk

Een van de vragen waar we in dit rapport op in willen gaan is in hoeverre de praktijk afwijkt van de economische en bestuurskundige visies op publieke belangen.

De praktijk van het definiëren van publieke belangen wekt de indruk dat er geen consensus bestaat over de voorwaarden om een maatschappelijk belang als een publiek belang te definiëren. De economische visie perkt deze voorwaarden sterker en eenduidiger in dan de bestuurskundige visie. In die zin komt de praktijk meer overeen met de bestuurskundige visie. De praktijk maakt tevens duidelijk dat er verschillen bestaan in de benoeming van bepaalde belangen tot publiek belang.

Rijkswaterstaat hanteert in haar ondernemingsplan een ander begrippenkader en werkt de belangen verder uit dan in beleidsnota's gebeurt. Vermoedelijk hangt dit samen met de notie dat de term publieke belangen pas halverwege de beschouwde periode van de afgelopen vijftien jaar zijn intrede heeft gedaan. Enerzijds is het denken over publieke belangen explicieter geworden. Anderzijds gaat het om een relatief nieuw begrip, waarvan het gebruik nog niet uitgekristalliseerd is.

Bij het definiëren van publieke belangen zien we dat het moeilijk is om bepaalde belangen precies te benoemen en af te bakenen. Is betrouwbaarheid een belang dat los staat van bereikbaarheid of gaat het om een betrouwbare bereikbaarheid? De aan milieu gerelateerde

belangen zijn verschillend van aard en zijn onderling soms tegenstrijdig. Het definiëren van de publieke belangen van wegbeheer is dus nog in ontwikkeling. In hoofdstuk 2 gaven we al aan dat vanuit de bestuurskundige visie er geen ultieme opsomming van publieke belangen mogelijk is. Het kwalificeren als publiek belang en de weging van belangen onderling kunnen variëren met de tijd, de context, of het perspectief dat men kiest. Vanuit economisch perspectief geldt dat ook. Economen zijn daar strikter en stellen dat belangen alleen publieke belangen mogen heten, als de markt faalt.¹⁸ Die afweging wordt in de praktijk echter niet altijd gemaakt.

Belangen worden in de praktijk geborgd met een wisselend stelsel van borgingsinstrumenten. De afgelopen vijftien jaar is het accent verschoven naar marktconforme borgingsinstrumenten. Zo is de rol van concurrentie en financiële prikkels in het wegbeheer toegenomen. Daarnaast vindt er meer interactie plaats tussen verschillende wegbeheerders en is regulering op het gebied van externe effecten uitgebreid of verscherpt.

Noot

18 Voordat een publiek belang ook daadwerkelijk tot overheidsingrijpen leidt, moet ook het welvaartsverlies door overheidsfalen meegenomen worden in de afweging.

4. Publieke belangen en de organisatie van het wegbeheer

4.1 Inleiding

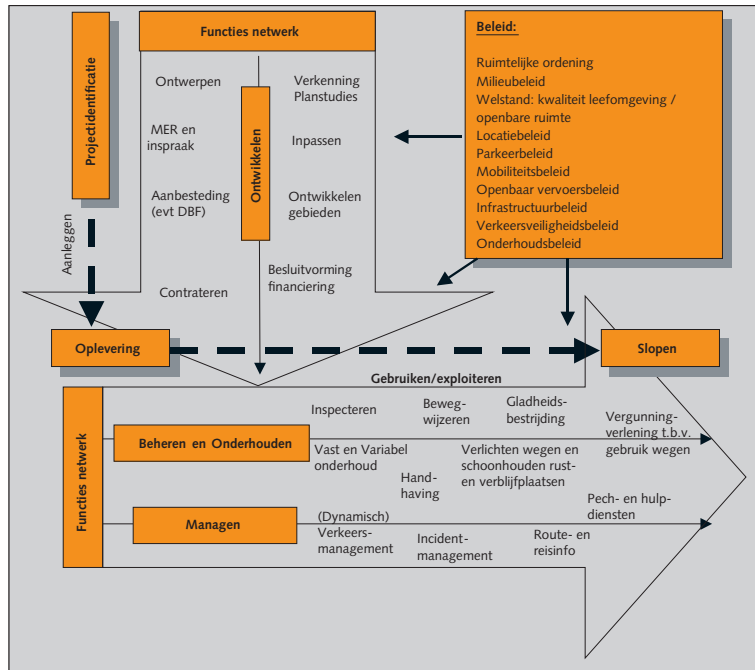
In dit hoofdstuk illustreren we hoe de inzichten uit voorgaande hoofdstukken gebruikt kunnen worden in het denken over de wijze waarop wegbeheer georganiseerd kan worden. Paragraaf 4.2 beschrijft een manier om ordeningsmodellen schematisch te beschrijven. In paragraaf 4.3 geven we aan hoe de theorie behulpzaam kan zijn in het toetsen van dergelijke ordeningsmodellen aan de publieke belangen verbonden aan het wegverkeer.

4.2 Typering van organisatievormen

Een hulpmiddel bij het nadenken over de organisatie van het wegbeheer is het ontwikkelen van organisatievormen. Dergelijke modellen geven een vereenvoudigde weergave van de wijze waarop het wegbeheer georganiseerd wordt, en bieden, mits op consistente wijze geformuleerd, de mogelijkheid om organisatievormen te vergelijken. De in deze rapportage aangereikte materie biedt handvatten om te komen tot een schematische en consistente beschrijving van modellen. Het gaat hier dus niet om het ontwikkelen van alternatieve organisatievormen, maar om de wijze waarop deze schematisch en consistent beschreven kunnen worden.

Wanneer we spreken van de organisatie van het wegbeheer, is het zaak een uitsplitsing te maken naar de activiteiten die daarbinnen ontplooid worden. Het ligt immers niet voor de hand om iedere activiteit binnen het wegbeheer op dezelfde manier te organiseren. We herhalen hier de in hoofdstuk 1 gepresenteerde uitwerking, ontleend aan RWS (2007) (zie figuur 4.1). Deze uitwerking is te gedetailleerd voor ons doel, maar is zeer geschikt om als basis te dienen.

Figuur 4.1
Activiteiten rond het
wegbeheer

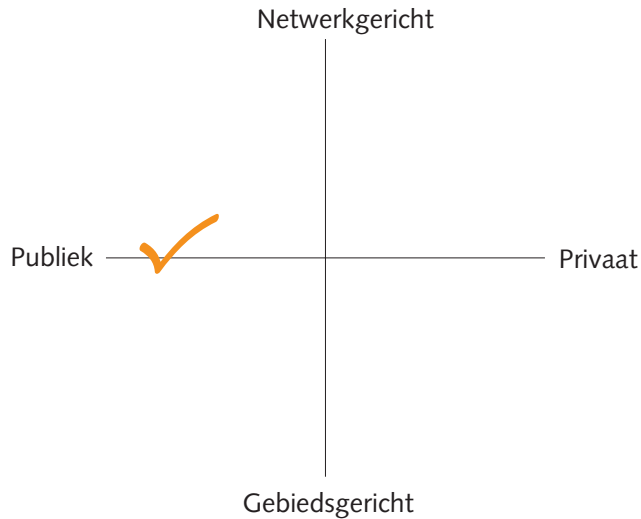


In het voorbeeld verderop vereenvoudigen we het bovenstaande schema. Daarbij sluiten we aan bij de internationaal gangbare Design-Build-Finance-Maintain-Operate (DBFMO)-keten, en vullen dit aan met het daaraan voorafgaande ‘beleid en programmering’. Hiermee komen we op indeling beleid-ontwerpen-bouwen-financieren-onderhouden-managen. Andere indelingen en vereenvoudigingen op basis van het model in figuur 4.1 zijn echter denkbaar.

Voor iedere van de in de vereenvoudigde keten onderscheiden activiteit moet vervolgens beschreven worden of ze uitgevoerd worden door een publieke of een private partij en of de activiteit vanuit een netwerkorientatie of een gebiedsoriëntatie plaatsvindt. In het eerste geval staat het landelijke hoofdwegennet centraal, en ligt een centrale organisatie voor de hand, terwijl in het tweede geval veel meer gewerkt wordt vanuit lokale wensen en behoeften.

Bij de gebiedsgerichte aanpak past een decentrale organisatievorm, met interactie tussen de lokale wegbeheerders. Vanzelfsprekend vormen de lokale wegen ook netwerken, maar de netwerkorientatie is daarbij veel minder pregnant aanwezig dan bij het hoofdwegennet.

Figuur 4.2
Institutionele matrix



De voorbeeldmatrix zoals hierboven weergegeven, geeft aan dat de betreffende activiteit in het publieke domein wordt uitgevoerd. De plaatsing van het vinkje halverwege netwerkgericht en gebiedsgericht geeft aan dat de activiteit zowel netwerkgericht als gebiedsgericht wordt uitgevoerd, zoals in de praktijk vaak voorkomt bij wegbeheer.

Deze matrix is vanzelfsprekend een vereenvoudiging van de werkelijkheid en geeft nog geen informatie hoe publieke belangen rond de activiteit geborgd worden. We vullen de matrix aan met het benoemen van de belangrijkste borgingsinstrumenten die er in het betreffende model bij toegepast worden, zoals in figuur 4.3. Het benoemen van borgingsinstrumenten impliceert een zekere mate van publieke eindverantwoordelijkheid. Wanneer in een bepaald ordeningsmodel gekozen wordt voor het ontbreken van enige publieke eindverantwoordelijkheid, kan dat eenvoudig worden weergegeven door geen borgingsinstrument te benoemen.

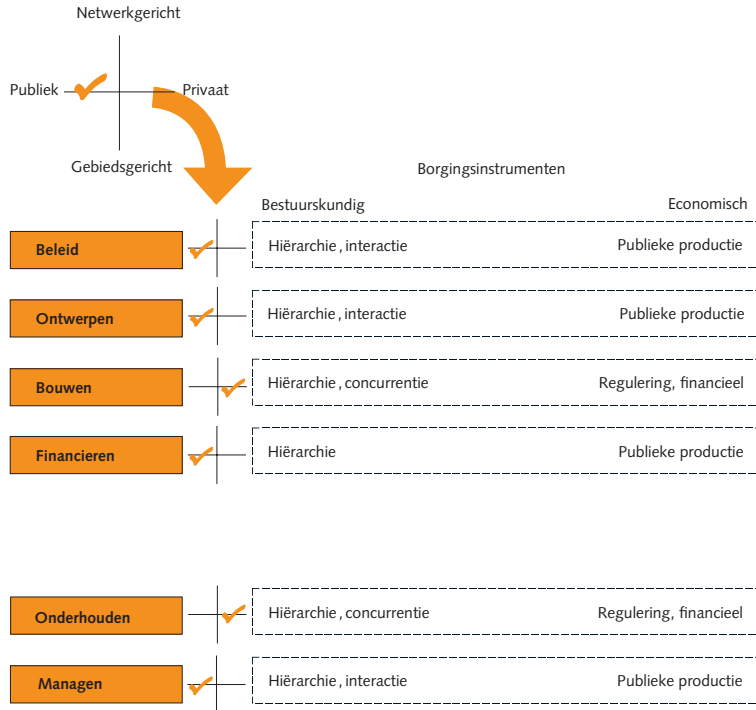
Deze manier van beschrijven geeft in een notendop de ordening van een activiteit weer. Door van iedere activiteit binnen de keten een dergelijke weergave te maken, ontstaat een schematische beschrijving van een ordeningsmodel. Deze beschrijving kan nog worden aangevuld met andere informatie, zoals:

- Is er één wegbeheerder of meerdere?
- Is de uitvoerende instantie dezelfde als de verantwoordelijke?
- Hoe zijn taken verdeeld tussen actoren?

- Is er sprake van integratie tussen activiteiten (zijn bijvoorbeeld 'financiering' en 'verkeersmanagement' in dezelfde handen?)

We illustreren de wijze waarop modellen beschreven kunnen worden aan de hand van een schematische beschrijving van de *huidige situatie*. Figuur 4.3 geeft deze beschrijving weer.

Figuur 4.3
Schematische beschrijving van de huidige ordening



De figuur bevat, zoals we eerder al aangaven, de elementen Beleid, Ontwerpen, Bouwen, Financieren, Onderhouden en Managen. Voor de afweging centraal-decentraal hebben we in alle gevallen gekozen om ongeveer halverwege de schaal te gaan zitten, om uit te drukken dat alle activiteiten zowel netwerkgericht (Rijkswegennet) als gebiedsgericht plaatsvinden.¹⁹

Noot

19 Binnen de huidige ordening komen de netwerkgerichte en gebiedsgerichte benadering naast elkaar voor, waardoor het niet onderscheidend lijkt in het totaalbeeld. Bij het opstellen van alternatieve modellen kan het onderscheid echter belangrijk zijn.

Beleid is in de huidige constellatie een pure overheidstaak, en borging van publieke belangen vindt plaats via de klassieke instrumenten. Vanuit de economische visie worden deze kortweg samengevat als 'Publieke productie'. De bestuurskundige visie onderscheidt hier twee borginstrumenten, namelijk de hiërarchie en de interactie. Hierbij moeten we denken aan de hiërarchische relatie tussen overheidsinstanties en gekozen organen als het parlement, de Provinciale Staten en gemeenteraden. Interactie vindt daarnaast plaats tussen overheidsinstanties onderling en tussen overheidsinstanties en belanghebbenden.

Het ordeningstype zoals we dat hierboven beschrijven voor 'beleid' gaat ook op voor de elementen *ontwerpen* en *managen*. Deze elementen liggen besloten in de taak van de wegbeheerder, wat in de huidige ordening ook een overheidstaak is.

De *financiering* van weginfrastructuur ligt in de huidige praktijk ook vooral bij de overheid en is in organisatievorm sterk vergelijkbaar met de twee eerder benoemde activiteiten. Gezien de grote financiële belangen ligt de nadruk hier echter veel sterker op hiërarchie en speelt 'interactie' als borgingsinstrument hier geen rol van betekenis.

De activiteiten *bouwen* en *onderhouden* vallen weliswaar onder de verantwoordelijkheid van de publieke wegbeheerders, maar worden vrijwel altijd uitbesteed aan private bedrijven. Hierbij maken overheden meestal gebruik van aanbestedingen, wat in de economische visie op te vatten is als een mengvorm van de borgingsinstrumenten 'regulering' en 'financiële instrumenten' en in de bestuurskundige visie als 'concurrentie', met hiërarchische middelen als achtervang om contracten af te dwingen.

De hiervoor geformuleerde inzichten zijn bruikbaar om ordeningsmodellen te toetsen op hun bijdrage aan de borging van publieke belangen. Publieke belangen zijn niet het enige aspect dat van belang is. Andere aspecten die aandacht verdienen zijn onder andere de juridische aspecten, aspecten gerelateerd aan de transitie van de huidige situatie naar een eventueel nieuw model en de inpassing in bestaande bestuurlijke structuren.

Een toetsing op de borging van publieke belangen zal een kwalitatief karakter hebben en het beste tot zijn recht komen wanneer ordeningsmodellen bilateraal vergeleken worden. Een dergelijke

vergelijking van modellen is dan uit te drukken in termen van een afruil tussen publieke belangen.

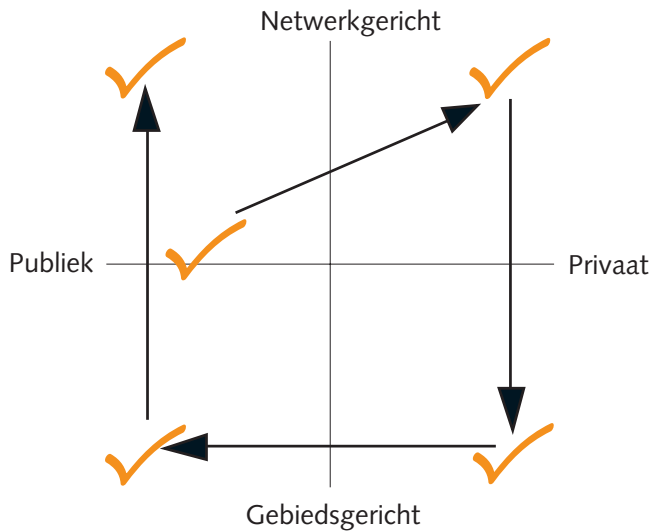
Een beschrijving in termen van afwegingen heeft als belangrijk voordeel dat recht kan worden gedaan aan de verschillende typen wegen en hun functies. Voor alle wegen gelden immers in beginsel dezelfde publieke belangen, maar de gewichten kunnen aanzienlijk verschillen. Zo ligt het voor de hand dat doorstroming bij een snelweg belangrijk gevonden wordt, terwijl (externe) veiligheid een hoog gewicht krijgt voor een straat in een woonwijk, waar de verblijfsfunctie veel dominanter is.

4.3 Organisatiemodellen en publieke belangen

Het ligt buiten het bereik van deze studie om volledig uitgewerkte modellen te vergelijken, maar deze studie geeft wel enkele globale aanwijzingen voor de afruil tussen publieke belangen.

Zoals gezegd, vergelijken we de modellen bilateraal, en daarbij maken we als het ware een rondje langs de eerder gepresenteerde institutionele matrix.²⁰

Figuur 4.4
Globale vergelijking van modellen



Noot

20 Voor de eenvoud nemen we aan dat deze matrix identiek is voor elke schakel in de keten.

Huidig versus privaat-netwerkgericht

Ten opzichte van het huidige model – dat bestaat uit een mix van netwerk- en gebiedsoriëntatie, met een hoofdzakelijk publieke uitvoering – zal een model met een sterke netwerkoriëntatie en hoofdzakelijk private uitvoering het op de belangen 'capaciteit', 'doorstroming' en 'efficiëntie' beter doen.

Geredeneerd vanuit de economische visie ligt publieke productie op het eerste gezicht niet voor de hand, zoals we ook in hoofdstuk 2 al aangaven. De belangrijkste vormen van marktfalen zijn externe kosten en marktmacht. Bij externe kosten is beprijzing volgens economen de aangewezen vorm van overheidsbetrokkenheid.²¹ Bij marktmacht is private productie onder regulering de optimale oplossing onder de voorwaarde dat de betreffende activiteit goed contracteerbaar is. Dat houdt in dat de kwantiteit en kwaliteit van de te leveren producten of diensten eenduidig te omschrijven moet zijn.

Een private wegbeheerder zal, gedreven door het winst oogmerk, en met behulp van het prijsmechanisme zo veel capaciteit aanbieden als waar de weggebruiker voor wil betalen. Daarnaast stelt de private aanbieder de prijs zo vast dat ook de doorstroming aansluit bij de wensen en betalingsbereidheid van de weggebruikers.

Het winst oogmerk van de wegbeheerder geeft bovendien een sterke prikkel om de kosten in de hand te houden, waarmee het belang 'efficiëntie' gediend is.

Het winst oogmerk van private partijen brengt ook met zich mee dat er weinig oog zal zijn voor gelijkheid. Een bedrijf zal zijn product vooral willen verkopen aan de meest biedende klant en zich niet druk maken om de vraag of dat leidt tot een rechtvaardige of gelijke verdeling. In zijn meest extreme vorm zou dat ertoe kunnen leiden dat de prijs van weggebruik zodanig is, dat het weggebruik op bepaalde tijden en plaatsen voorbehouden zal zijn aan mensen met hoge inkomens. Op het belang 'gelijkheid'/'verdeling' scoort het privaat-netwerkgerichte model dus minder goed dan het huidige model.

Privaat-netwerkgericht versus privaat-gebiedsgericht

Bij een gebiedsgerichte benadering gaat een deel van de aandacht voor de onderlinge samenhang binnen een netwerk verloren. Het ligt voor de hand dat het belang 'doorstroming' daarmee minder goed gediend

Noot

21 Hieronder vallen ook systemen van verhandelbare rechten, waarbij de hoogte van de prijs aan een secundaire markt wordt overgelaten.

wordt dan een netwerkgerichte benadering.²² Gebiedsgerichte beslissers zullen echter meer oog hebben voor belangen van omwonenden, zodat de belangen rond lokale omgevingseffecten (geluidhinder, barrièrewerking, uitstoot van (lokaal) schadelijke stoffen) beter gediend worden.

Een belangrijk voordeel van een gebiedsgerichte benadering is dat het eenvoudiger te contracteren is. Hiervoor gaven we aan dat het succes van regulering afhangt van de mate van contracteerbaarheid. Ervaringen met PPS bij de A59 (zie de beschrijving in Lijesen en Shestalova, 2007) laten zien dat wegbeheer goed contracteerbaar is op het niveau van individuele wegvakken. Op het niveau van netwerken wordt de contracteerbaarheid minder vanzelfsprekend. Beslissingen over één link in het netwerk kunnen de capaciteit en kwaliteit van andere links in het netwerk beïnvloeden. Dit staat op zichzelf de contracteerbaarheid van het wegbeheer niet in de weg, maar compliceert het wel. Daarbij moeten we bedenken dat wanneer de bedrijfsvoering al te zeer in regels wordt vastgelegd, de ruimte voor efficiëntieverbetering aanzienlijk afneemt.

De complexiteit neemt toe wanneer verschillende links binnen één netwerk of op het onderliggende lokale netwerk onder de verantwoordelijkheid van verschillende wegbeheerders vallen. Dan zal de aansprakelijkheid voor interactie binnen het netwerk sluitend geregeld moeten worden. Bij eenvoudiger netwerken, zoals spoorwegen en elektriciteit, blijkt dit in de praktijk al niet eenvoudig, bij een complex netwerk als weginfrastructuur zal dit dus vrijwel zeker ingewikkeld zijn.²³

Een gebiedsgerichte benadering kent deze problemen in mindere mate en heeft bovendien als voordeel dat het maatstafconcurrentie mogelijk maakt. Bij maatstafconcurrentie kan de regulerende instantie de prestaties van lokale monopolisten vergelijken en de regulering afstemmen op de best presterende. Op die manier concurreren lokale monopolisten met elkaar via de regulering. Dankzij maatstafregulering wordt regulering van wegbeheerders eenvoudiger en doeltreffender en worden belangen als 'efficiëntie' en 'innovatie' beter gediend.

Noot

22 Lokaal kan de doorstroming vanzelfsprekend verbeteren.

23 Weginfrastructuur is ingewikkelder omdat er tweezijdige interactie tussen hiërarchische niveaus bestaat en het aantal actoren veel groter is.

Privaat-gebiedsgericht versus publiek-gebiedsgericht

De stap van privaat-gebiedsgericht naar publiek-gebiedsgericht is goeddeels het spiegelbeeld van de hiervoor al beschreven stap van het huidige model naar een private uitvoering. De publieke wegbeheerder heeft geen winstoogmerk en zal dus minder sterk geprikkeld zijn om efficiënt te opereren. Ook het beprijzen van de weg zal niet gericht zijn op het behalen van winst, en de publieke wegbeheerder zal minder sterk met tarieven gaan spelen om ze te optimaliseren dan een private wegbeheerder zou doen. Een voordeel hiervan is dat dit het belang 'transparantie' ten goede komt, evenals het belang 'gelijkheid'. Daar staat tegenover dat het model met een publieke wegbeheerder inlevert op de belangen 'capaciteit' en 'efficiëntie'.

Publiek-gebiedsgericht versus publiek-netwerkgericht

Bij publieke uitvoering binnen een netwerkoriëntatie zal de doorstroming beter gediend worden, wat het spiegelbeeld is van wat we al zagen bij de vergelijking tussen privaat-netwerkgericht en privaat-gebiedsgericht. Dat spiegelbeeld geldt ook voor de regionale gelijkheid en de belangen rond lokale omgevingseffecten, belangen die in een model met een netwerkoriëntatie minder goed gediend worden.

Publieke belangen en borgingsinstrumenten

De borging van enkele van de eerder gedefinieerde publieke belangen verschilt nauwelijks tussen de hiervoor beschreven modellen, waaronder de niet-lokale omgevingseffecten (denk aan de uitstoot van CO₂), veiligheid, esthetische beleving. Dergelijke belangen worden sterker beïnvloed door de ingezette borgingsinstrumenten dan door de globale institutionele setting. Daarbij past de opmerking dat publieke productie een groter scala aan mogelijkheden biedt om beleidsdoelen na te streven. Naast de gebruikelijke instrumenten regulering, financiële prikkels en overreding, kan ook de wijze van bedrijfsvoering binnen de publieke productie bijdragen aan het borgen van publieke belangen. Daarbij moet wel bedacht worden dat dit mogelijk ten koste gaat van de efficiëntie van die bedrijfsvoering.

5. Literatuur

- CPB (2007): M. Lijesen en Shestalova, *Public and private roles in road infrastructure; an exploration of market failures, public instruments and government failures*, CPB 2007, Den Haag
- EZ: Economische Zaken (2000) *Publieke belangen en marktordening; liberalisering en privatisering in netwerksectoren*, 2000, Den Haag
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (1999) *Innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat*, bijlage bij Tweede Kamerstuk 26942, nr. 1, Den Haag
- Jong, M. de, H. de Bruijn en W. Veeneman (2007), *Publieke waarden in het wegbeheer: een bestuurskundig perspectief*, notitie in opdracht van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, TU Delft, februari 2007, Delft
- Kenniscentrum PPS DBFM, *sturing door prikkels*, Ministerie van Financiën, Den Haag
- Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (2005), *Advies*, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Structuurschema Verkeer en Vervoer*, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nota Mobiliteit*, Den Haag
- Rijkswaterstaat (2003) *Rijkswaterstaat en het publieke belang*, interne notitie van de stafafdeling strategie, november 2003, Den Haag
- RVW: Raad voor Verkeer en Waterstaat (2000) *Meer markt, andere overheid*, Lakerveld, Den Haag
- RVW: Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004), *Hoezo marktwerking...? Over de borging van publieke belangen en effectief trajectmanagement bij veranderingen in de marktordening van vitale infrastructuurgebonden sectoren*, Drukkzaken, Rotterdam
- SEO (2007): Hof, B., B. Baarsma en J. Poort (2007), *Calculerend op pad; op zoek naar publieke belangen bij weginfrastructuur*, notitie in opdracht van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, SEO, februari 2007, Amsterdam
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003), *De calculus van het publieke belang*, Rapport geschreven in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën, juni 2003, Den Haag
- Toussaint, H.C. (2002) *Rijkswaterstaat en het publiek belang; een historische analyse*, interne nota

- TK 28753, nr.4, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005
Publiek-private samenwerking, brief van de minister van Financiën, 6 juli 2006, Den Haag
- TK 28753, nr.8, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006
Publiek-private samenwerking, brief van de minister van Financiën, 1 december 2004, Den Haag
- TK 29644, nr.20, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006
Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit, verslag van een notaoverleg, 1 december 2005, Den Haag
- Verkeer & Waterstaat (2007) *Wegbeheer in Nederland, feiten en ontwikkelingen*. Den Haag
- Wentzel, N. (2006) *Weg van moeders schoot, maar zelfstandig?*, afstudeerscriptie Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, rapporten aan de regering nr. 76, Den Haag: Sdu Uitgevers
- WRR: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen; over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, rapporten aan de regering nr. 76, Amsterdam: Amsterdam University Press

Publieke belangen weginfrastructuur

In discussies over de organisatie van het beheer van wegen in Nederland valt de term 'publieke belangen' nogal eens. Wat zijn nu eigenlijk publieke belangen? Hoe worden ze gedefinieerd in wetenschappelijke kringen en hoe worden ze gebruikt in de beleidspraktijk? Wat zijn de mogelijkheden om die belangen te borgen? Welke rol kan een beter begrip van publieke belangen spelen in de verdere discussie over de organisatie van het wegbeheer? Op deze vragen gaat dit rapport in. Het beschrijft publieke belangen en borgingsinstrumenten, maar ook de wijze waarop deze kennis gebruikt kan worden om alternatieve ordeningsmodellen en hun voor- en nadelen schematisch te beschrijven.