‘bewust mobiel’

‘beter bereikbaar!’

Perspectief op bereikbare mobiliteit in het personenvervoer

Januari 2003

Raad voor Verkeer en Waterstaat

De Raad voor Verkeer en Waterstaat adviseert minister en parlement over beleid inzake verkeer en waterstaat. De adviezen zijn strategisch van aard en gericht op structurele oplossingen. De adviesonderwerpen strekken zich uit over de langere termijn, maar raken eveneens de politieke actualiteit. Verbindingen leggen is het sleutelbegrip, met inbegrip van de Europese dimensie.

Samenstelling Raad

De heer mr F. de Zeeuw, voorzitter
Mevrouw prof dr J.P. Behlmann
De heer J. van Dijk
De heer prof dr W.A. Hafkamp
De heer ir G.A. Kaper
De heer drs R.H.P.W. Kottman
De heer ir K.J. Noordzij MBA
Mevrouw G. Prins
Mevrouw drs A.M.J. Rijckenberg
De heer mr F.E. Schaake
Mevrouw A. van Vliet-Kuiper
De heer dr N. de Voogd
De heer prof dr ir N. Wijnolst

De heer ir H.J.M. Verkooijen,
algemeen secretaris

Perspectief op bereikbare mobiliteit in het personenvervoer

© Raad voor Verkeer en Waterstaat, januari 2003

Inhoudsopgave

A Advies

1 Vraagstelling en kernpunten 8
2 Vraagsturing en mobiliteitsmarkt 12
3 Beprijzen en financieren: wie betaalt wat? 21
4 Regionale verantwoordelijkheid en samenwerking: wie doet wat? 31

B Toelichting

1 De bereikbaarheidsproblematiek toegelicht 49
2 Verkenning mobiliteitsmarkt 57
3 Beprijzen en financieren 69
4 Regionale verantwoordelijkheid en samenwerking 85

C Bijlagen

1 Geraadpleegde literatuur 99
2 Verantwoording werkwijze 101

leeswijzer

In dit adviesrapport zijn de delen A en B met elkaar verbonden met verwijzingen. Over de in deel A in groen gedrukte woorden is in deel B meer te lezen.
Het nummer achter het woord verwijst naar de pagina waar de toelichting over dit onderwerp begint.

A

Advies

90
zwaailic
maak ru

1 Vraagstelling en kernpunten

Nederland kampt met ernstige problemen op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid. De files lijken iedere dag langer te worden, vooral in en rond de stedelijke gebieden, en het kost steeds meer tijd voor we ergens zijn. Treinen zijn overvol, vertraagd of vallen uit.

inleiding

Bereikbaarheidsproblemen nemen toe

Wie kan nog voorspellen hoe laat hij op de plek van bestemming zal arriveren? Dit probleem wordt alleen maar erger. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft berekend dat tussen 1995 en 2020 het autoverkeer met 40% tot 50% zal groeien en het vrachtverkeer zelfs met 50% tot 200%. Kortom, als we niet oppassen, slibt Nederland dicht blz 49.

Zonder ingrijpende maatregelen zijn de risico's aanzienlijk. Ons land wordt minder aantrekkelijk als vestigingsplaats voor bedrijven en instellingen. Burgers krijgen minder ontplooiingsmogelijkheden. Welvaart en welzijn nemen af.

Mobiliteit mag binnen grenzen

Niet alles kan, maar ook niet alles hoeft. Mobiliteit ontstaat doordat mensen deelnemen aan sociale en economische activiteiten. Onze behoefte aan mobiliteit is een afgeleide van onze wijze van samenleven en moet daarom worden gerespecteerd en geaccommodeerd. Er zijn echter grenzen: aan veiligheid, milieu, ruimtelijke kwaliteit en financiële middelen. Niet op iedere locatie zijn zodanige voorzieningen aan te bieden dat de reiziger op elk moment van de dag uit alle denkbare vervoersvormen kan kiezen.

vraagstelling

Afstemming vraag en aanbod noodzakelijk

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft de Raad verzocht een perspectief te schetsen op een ''mobiliteitsmarkt''. De Raad heeft deze vraag ruimer opgevat: het voorliggende advies moet helpen de mobiliteit en bereikbaarheid te verbeteren. De Raad geeft aan hoe de mobiliteitsvraag van de Nederlandse burgers en het aanbod van voorzieningen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Dat gebeurt door antwoord te geven op de volgende kernvraag: in hoeverre is een ''mobiliteitsmarkt'' mogelijk en hoe kan meer vraagsturing in verkeer en vervoer worden bereikt? Met het verwerpen van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) door de Tweede Kamer in 2002, heeft de Raad met dit advies ook de ambitie een bijdrage te leveren aan de discussies over en inhoud van het nieuw uit te brengen NVVP.

Focus op personenvervoer

De nadruk in dit advies ligt op het personenvervoer, omdat de Raad in 2003 een apart advies zal wijden aan het goederenvervoer. Het goederenvervoer komt uitsluitend in beeld waar dit raakvlakken heeft met het personenvervoer. Voor het vervoer van personen en goederen wordt immers dezelfde infrastructuur gebruikt.

kernpunten van het advies

Een volwaardige markt is op het totale terrein van mobiliteit volgens de Raad niet mogelijk, wel op deelterreinen, zoals bij vervoersdiensten. Tevens kunnen – meer dan tot nu toe – instrumenten van marktwerking ingezet worden om de mobiliteit en de bereikbaarheid te verbeteren; hierbij valt te denken aan innovatieve vormen van aanbesteden en een betere afstemming van het beleid op de vraag. Dit betekent dat er meer aandacht komt voor het oplossen van de échte knelpunten en dat het beleid dus een zakelijker karakter krijgt.

Transparantie, eerlijk beprijzen, vervoersautoriteiten

Om beter in te spelen op de vraag naar vervoer en zo een oplossing te bieden voor de ernstige problemen waar we nu mee kampen, ziet de Raad drie kernpunten:

- Een betere vraagsturing; deze kan worden bevorderd door betrouwbare informatie over beschikbaarheid en kwaliteit van mobiliteitsdiensten, reis- en verkeersinformatie en informatie over kosten. De Raad acht het hierbij van groot belang dat de burgers meer inzicht krijgen in de inkomsten en uitgaven van mobiliteit.
- Een systeem van beprijzen waarbij het gebruik van de infrastructuur wordt belast en niet het voertuigbezit. Hierin vormt de prijs van mobiliteit een afspiegeling van de werkelijke, maatschappelijke kosten. De inkomsten uit beprijzen worden benut om het verkeers- en vervoerssysteem te verbeteren. Dit vergt een herziening van het stelsel van heffingen en financiering in verkeer en vervoer. Inkomsten en uitgaven lopen via een Nationaal Mobiliteitsfonds en Regionale Mobiliteitsfondsen. In de regio's waar veel wordt opgebracht via beprijzing wordt ook veel geïnvesteerd.
- Nieuwe, effectieve vormen van samenwerking, zowel publiek-publiek als publiek-privaat, om te komen tot een daadkrachtige aanpak op regionaal niveau. Deze samenwerking kan vorm krijgen in op te richten regionale vervoersautoriteiten. Deze worden financieel gevoed uit de regionale mobiliteitsfondsen, die op hun beurt deels worden gevoed uit het op te richten Nationaal Mobiliteitsfonds.

Ingrijpend veranderingsproces nodig

De Raad realiseert zich dat dit advies op verschillende fronten een ingrijpend veranderingsproces met zich meebrengt, een proces waarvoor voldoende politiek-bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak tot nu toe heeft ontbroken. Een andere

koers is niettemin noodzakelijk om het mobiliteits- en bereikbaarheidsvraagstuk effectief aan te pakken.

Maar ook doorgaan met oplossen knelpunten

Beter inspelen op de vraag en vooral het invoeren van een eerlijker en zakelijker stelsel van beprijzen is alleen reëel als de grote achterstanden in aanleg en onderhoud van zowel de weg- als spoorinfrastructuur versneld worden weggewerkt. Daarom dient de overheid, waar mogelijk in nauwe samenwerking met de private sector, voortvarend te blijven werken aan de oplossing van structurele knelpunten in het netwerk van hoofdwegen en spoorwegen. Het gaat hierbij om het toevoegen van ontbrekende schakels in het hoofdwegennet, het wegwerken van de achterstand in het onderhoud bij het spoor en uitbreiding van bestaande infrastructuur op plaatsen waar zich voortdurend congestieproblemen voordoen. Daarnaast dient de overheid de toepassing van slimme benuttingsmaatregelen, zoals gebruik van vluchtstroken tijdens de spits, te intensiveren.

wat levert het advies op voor de burgers?

De Raad heeft bij de opstelling van het advies steeds geredeneerd vanuit het perspectief van de burgers: welke knelpunten ervaren zij, wat willen zij eigenlijk, met welke oplossingen zijn zij het best geholpen?

Bewust omgaan met mobiliteit leidt tot betere bereikbaarheid

Als de adviezen van de Raad worden opgevolgd en geïmplementeerd dan levert dat voor de burgers op termijn onder meer het volgende op:

- een beter inzicht in de mogelijkheden om van A naar B te komen en de daarmee samenhangende kosten; de gebruiker zal daardoor de voor hem meest aantrekkelijke vorm van vervoer kunnen kiezen;
- een rechtvaardiger manier van beprijzen van mobiliteit: betalen voor gebruik van infrastructuur en niet voor voertuigbezit;
- helder zicht op wat de overheid doet met de opbrengsten van het (auto)verkeer;
- een betere doorstroming op de weg; dynamisch beprijzen zorgt voor een bewuster gebruik van de infrastructuur en regionaal verkeersmanagement zorgt voor een betere benutting van hoofdwegen en onderliggend wegennet;
- een betere kwaliteit van vervoer dankzij nieuwe vormen van aanbesteden van aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur en verkeersmanagement alsmede dankzij een verbetering van de aanbestedingssystematiek van het openbaar vervoer;
- een zakelijke en daardoor snellere aanpak van structurele knelpunten; een nieuw financieringsstelsel zorgt ervoor dat de échte knelpunten het eerst worden aangepakt en dus de meeste burgers profiteren van het wegwerken van deze knelpunten;
- optimale mogelijkheden voor ketenmobiliteit; deze worden tot stand gebracht

door betere aansluitingen binnen het openbaar vervoer, met name tussen bus en trein, betere overstapmogelijkheden tussen individueel en openbaar vervoer; en door samenwerking van alle partners binnen de regio in één vervoers-autoriteit;
- van meet af aan goed openbaar vervoer in nieuwbouwwijken; samenwerking van Rijk, provincie en gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening én verkeer en vervoer maakt tijdige ontsluiting met alle vervoerwijzen mogelijk;
- betere bereikbaarheid van bedrijven en bedrijventerreinen; dit kan onder meer worden bereikt door een arbeidsvoorwaardenpakket waarin rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden wat betreft mobiliteit en bereikbaarheid; tevens neemt het bedrijfsleven verantwoordelijkheid voor de eigen locatiebereikbaarheid door vervoersmanagement en actieve partici-patie in regionale vervoersautoriteiten;
- versnelling van de besluitvorming door snellere procedures en eerdere overeenstemming in het besluitvormingsproces.

2 Vraagsturing en mobiliteitsmarkt

Er is in de afgelopen jaren veel gediscussieerd over de mogelijkheden via een 'mobiliteitsmarkt' de vraag naar verplaatsingen en het aanbod van verplaatsingsvoorzieningen beter op elkaar af te stemmen.

Die discussie verloopt echter zelden langs heldere lijnen. Zo is veelal niet duidelijk wat men precies met een 'mobiliteitsmarkt' blz 57 bedoelt, laat staan wat wordt bedoeld met dé mobiliteitsmarkt.

De Raad stelt voorop dat de mobiliteitsmarkt geen doel op zichzelf is. Het gaat erom het aanbod beter op de vraag af te stemmen. Anders gesteld: wij willen meer vraagsturing. Meer marktwerking of een 'mobiliteitsmarkt' is in theorie een van de mogelijkheden om die vraagsturing te bevorderen.

De Raad heeft eerst verkend of en, zo ja, in welke zin op het terrein van de personenmobiliteit van een markt sprake kan zijn. Daarbij definieert de Raad het begrip 'echte' markt als een markt waar vragers en concurrerende aanbieders elkaar treffen. Zo bezien zijn de mogelijkheden volgens de Raad heel beperkt. Zoals hieronder duidelijk zal worden zijn er, als het om mobiliteit gaat, nauwelijks mogelijkheden om verscheidene aanbieders in onderlinge concurrentie hun 'diensten' aan het publiek te laten aanbieden.

Vraagsturing zal dus tevens en vooral op andere manieren vorm moeten krijgen. Na de vraag beantwoord te hebben welke rol de mobiliteitsmarkt kan spelen bij de verschuiving van een aanbodgedreven naar een vraaggedreven 'systeem', zal de Raad zijn visie geven op vraagsturing bij mobiliteit. Die visie wordt hierna uitgewerkt.

'echte' marktwerking niet mogelijk

Er bestaat geen echte mobiliteitsmarkt

De Raad is tot de conclusie gekomen dat een 'echte' markt voor mobiliteit van personen op dit moment niet of nauwelijks bestaat en ook niet zal ontstaan. Soms merkt de burger natuurlijk wel dat er sprake is van marktwerking, zoals bij de aanschaf van een vervoermiddel, maar meestal is dat niet of maar ten dele het geval, zoals bij vraag en aanbod van vervoersdiensten en infrastructuur.

Om zicht te krijgen op de mogelijkheden van een eventuele mobiliteitsmarkt, onderscheidt de Raad zowel op de weg als in het openbaar vervoer de volgende deelsystemen: blz 57 ruimtelijke ordening, fysieke infrastructuur, verkeersdiensten, vervoersdiensten en diensten die waarde toevoegen zoals reisinformatie en winkels op stations (zie figuur 1 en 2).

Geen echte markt in het wegverkeer mogelijk

In het wegverkeer is de situatie als volgt. Individuele automobilisten 'runnen' als 'kleine zelfstandigen' hun eigen vervoersdienst. Om te kunnen rijden, moeten zij gebruik maken van fysieke infrastructuur die momenteel geheel in handen is van

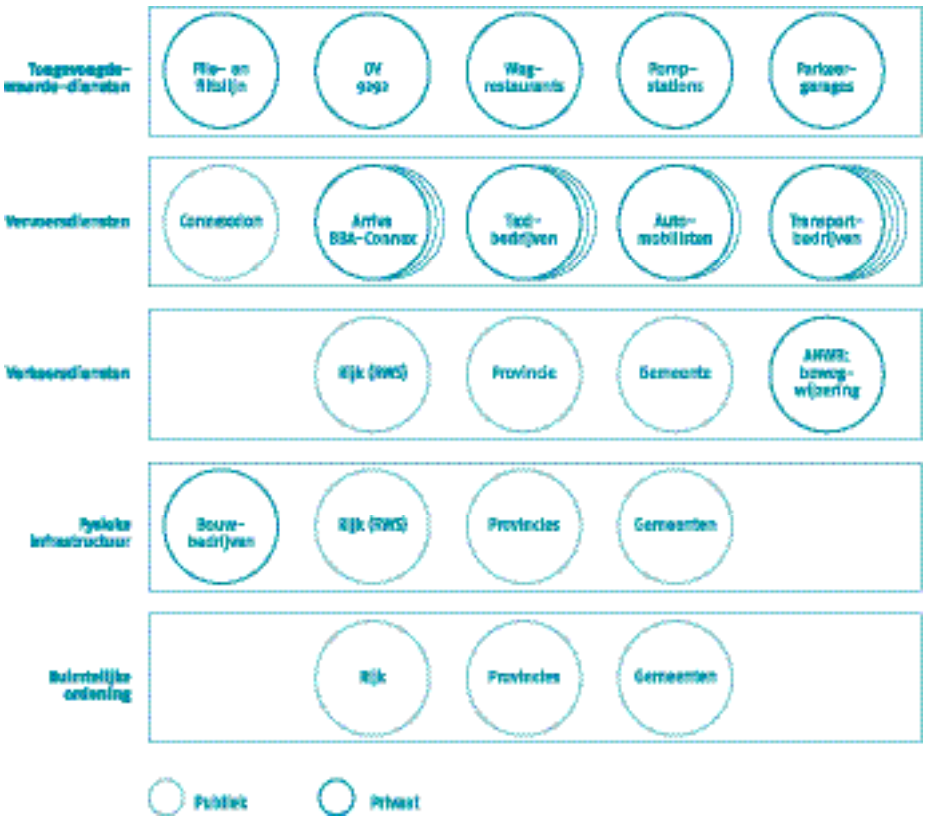
de overheid (monopolie). Ook busbedrijven, taxibedrijven en transportbedrijven maken gebruik van deze infrastructuur. Daarbij worden zij geholpen door een verkeersmanager die het gebruik van de weg reguleert. Ook die is momenteel een overheidsmonopolist.

Een echte markt tussen de vragers naar infrastructuur (de individuele automobilisten en andere weggebruikers) en de aanbieders van infrastructuur is zeker in Nederland niet realistisch. Het heeft immers in het kleine en dichtbevolkte Nederland geen zin concurrerende wegennetten aan te leggen. Bovendien kan op een bepaalde verbinding of op een bepaald deel van het netwerk maar één verkeersmanager het verkeer regelen. Er is dan geen sprake van concurrerende aanbieders en daarmee ook niet van een echte markt van verkeersdiensten.

Wel komt marktwerking voor in de laag van de toegevoegde-waarde-diensten. Zo bieden reisbureaus al van oudsher hun diensten in onderlinge concurrentie aan het publiek aan.

De laag van de ruimtelijke ordening is typisch het domein van de overheid. Overheden nemen in dit domein beslissingen over de inrichting van Nederland en bepalen daarmee de beslissingsvrijheid van burgers en bedrijven. Coördinatie van ruimtelijk beleid door de overheid blijft gewenst gezien de ruimtedruk van een grote bevolking op een klein oppervlak en de noodzaak van het vinden van een juiste mix van functies zoals wonen, werken en recreëren. Een goede afstemming van deze functies met verkeersinfrastructuur is van groot belang voor het duurzaam functioneren van het verkeers- en vervoerssysteem. Op dit moment gebeurt dat echter onvoldoende: overheden besteden veel aandacht aan de ontwikkeling van woonlocaties en bedrijventerreinen, maar houden daarbij weinig rekening met de consequenties voor ontsluiting van zulke locaties en met de aansluiting op het bestaande verkeers- en vervoerssysteem.

figuur 1 deelsystemen in het wegverkeer



Deze figuren zijn een afgeleide van de figuren uit de binnenkort door de Raad uit te brengen voorstudie Vitale Transportinfrastructuren.

Evenmin marktwerking in het openbaar vervoer

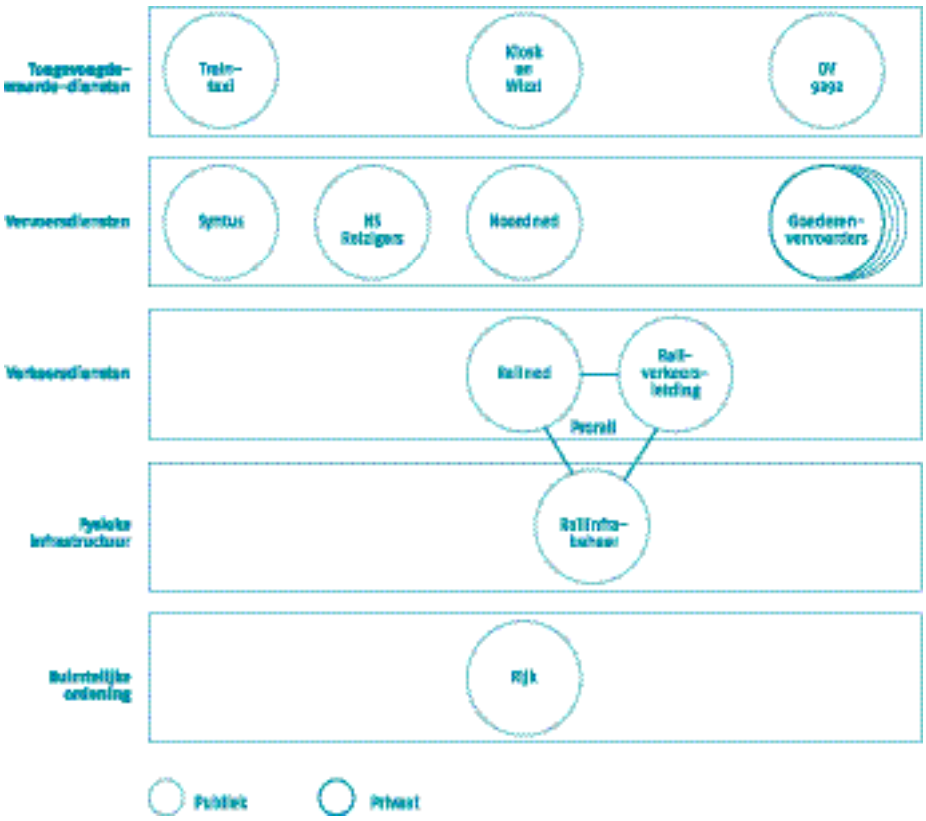
In het collectief openbaar vervoer is de situatie als volgt. Zowel op de weg als op het spoor is een beperkt aantal vervoerondernemingen actief. In het deelsysteem vervoersdiensten heeft de overheid, daarin mede gestimuleerd door Europese regelgeving, het afgelopen decennium marktwerking tot stand gebracht.
De reiziger kan echter op een bepaalde verbinding in de regel maar uit één aanbieder kiezen. De overheid heeft er namelijk niet voor gekozen diverse vervoerbedrijven in concurrentie op dezelfde lijn te laten rijden (concurrentie op de infrastructuur), maar heeft er de voorkeur aan gegeven aan één vervoeronderneming een concessie te verlenen om – onder door haar vastgestelde condities – voor een bepaalde periode vervoer van reizigers te verzorgen. Dit wordt concurrentie *om de* infrastructuur genoemd. Er is met andere woorden geen sprake van

‘echte’ concurrentie in de zin dat meer aanbieders concurreren om de gunst van de gebruiker. Wel probeert de overheid de aanbieders scherp te houden door periodiek meer aanbieders mee te laten dingen naar de concessie voor het verzorgen van openbaar vervoer in een gebied.
Tegelijk met de introductie van concurrentie om de infrastructuur zijn er bij het busvervoer private ondernemingen op het toneel verschenen. Publieke belangen worden geborgd via concessievoorwaarden. De vervoerondernemingen zijn vervolgens de vragers naar infrastructuur en verkeersdiensten.

De Raad is voorstander van de verdere uitbouw van het periodiek aanbesteden van concessies in het openbaar vervoer. Wel dient men scherp in de gaten te houden of deze vorm van concurrentie ook daadwerkelijk leidt tot meer kwaliteit voor een lagere prijs. Verder wijst de Raad erop dat concessievoorwaarden dienen te worden opgesteld vanuit de vraagsturing, met andere woorden: zij moeten bevorderen dat daadwerkelijk wordt voldaan aan de vraag. Dat betekent meer dan nu het geval is aandacht voor het resultaat in plaats van voor de operationele uitvoering.

Net als bij de weg is er ook bij het spoor maar één infrabeheerder en één verkeers- of capaciteitsmanager. De infrabeheerder en de capaciteitsmanager zijn sinds januari 2003 in één taakorganisatie ondergebracht (Prorail).

figuur 2 deelsystemen in het spoorverkeer



marktwerking op onderdelen wel mogelijk

De mogelijkheden voor volledige marktwerking bij het wegverkeer en het openbaar zijn dan wel beperkt, maar dit betekent niet dat bij infrastructuur en verkeersdiensten helemaal geen marktwerking mogelijk is. Immers, de overheid is weliswaar beheerder en eigenaar van de infrastructuur, maar de feitelijke aanleg vindt plaats door private partijen na aanbesteding door de overheid.

Innovatief aanbesteden

De volgende stap is dan niet alleen de aanleg, maar ook het ontwerp, de financiering, het beheer en het onderhoud uit te besteden. De Raad adviseert in dit kader veel meer gebruik te maken van de mogelijkheden van het nog weinig toegepaste 'innovatief aanbesteden' blz 62. De overheid besteedt daarbij niet alleen de feitelijke aanleg aan, maar tevens het ontwerp, de financiering, het

beheer en het onderhoud. Marktpartijen zijn zo in staat een optimum te zoeken tussen ontwerp, bouw en onderhoud. Zo kan men, bijvoorbeeld door een ander ontwerp of door betere bouwmethoden, besparen op de steeds weerkerende onderhoudskosten. De overheid houdt een strakke regie om publieke belangen te borgen.
De voorwaarden worden geregeld in concessies en contracten. De overheid kan daarnaast – onder voorwaarden – het verkeersmanagement blz 61 uitbesteden aan private partijen.

Voordeel: optimaal gebruik van creativiteit in markt

Voordelen van uitbesteden van aanleg en beheer van infrastructuur en verkeersmanagement zijn een optimaal gebruik van de creativiteit, organisatietalent en gevoeligheid voor financiële prikkels van het bedrijfsleven en (periodieke) concurrentie bij de aanbesteding. Dit aanbesteden van onderhoud, beheer en verkeersmanagement zal vooral op regionaal niveau moeten plaatsvinden.

In feite is er weinig verschil tussen het in concessie aanbesteden van vervoersdiensten bij bus en spoor en het aanbesteden van verkeersdiensten en aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur. Deze vormen van aanbesteding bieden (naast concurrentie tussen de verschillende aanbieders bij de aanbesteding) de mogelijkheid prikkels in te bouwen voor betere dienstverlening aan de gebruiker. Zo kan een bedrijf dat het verkeersmanagement in een bepaald gebied heeft verworven, extra worden beloond indien de doorstroming uitkomt boven een in de concessievoorwaarden vastgelegd basisniveau, dus minder en kortere files. Bij het niet voldoen aan de afgesproken norm is er uiteraard een korting.

Extra betalen voor meer kwaliteit

Tot slot wijst de Raad op een totaal andere mogelijkheid van concurrentie bij weginfrastructuur. Die concurrentie ontstaat als de weggebruiker kan kiezen uit verschillende kwaliteiten qua doorstroming. Een bekend voorbeeld hiervan zijn expressbanen blz 65. De automobilist heeft daarbij de mogelijkheid tegen een meerprijs te kiezen voor een vlottere doorstroming. De Raad beveelt aan ‘extra betalen voor meer kwaliteit’ waar mogelijk in praktijk te brengen.

visie van de raad op vraagsturing

Drie kernpunten

Om het aanbod van verkeers- en vervoersvoorzieningen beter te laten aansluiten bij de vraag van het publiek biedt marktwerking beperkte mogelijkheden. Om toch beter te kunnen inspelen op de vraag naar vervoer en zo een oplossing te bieden voor de ernstige problemen waar we nu mee kampen ziet de Raad drie kernpunten:

- betere informatievoorziening voor de gebruikers én over de gebruikers;
- een transparant stelsel van beprijzen gekoppeld aan een transparant stelsel van financieren;
- nieuwe, effectieve vormen van samenwerking; eerst tussen de bestuurslagen en als dat geregeld is tevens met het bedrijfsleven; bij die samenwerking dient een zakelijke benadering van de mobiliteitsproblematiek voorop te staan.

Informatie schept keuzemogelijkheden

Een transparante informatievoorziening stelt de gebruiker in staat die verplaatsingsmogelijkheid te kiezen die op dat moment het beste aan zijn wensen tegemoet komt. Daarvoor heeft hij adequate en betrouwbare informatie nodig over alternatieven voor de bestemming, beschikbaarheid en kwaliteit van mobiliteitsdiensten, reis- en verkeersinformatie en informatie over kosten.

Er bestaan al vele aanzetten om de gebruikers van goede informatie te voorzien. Denk aan de reisinformatie over het gehele openbaar vervoer op internet en via de telefoon, maar ook aan de informatie boven en langs de weg over verwachte reistijd en over alternatieve reismogelijkheden per openbaar vervoer. Waar het de Raad om gaat, is dat de informatievoorziening aan gebruikers krachtig wordt uitgebouwd. Deze uitbouw dient in twee opzichten plaats te vinden. Ten eerste: bevorderen van de samenhang en de actualiteit van informatie (een integraal informatieaanbod over openbaar vervoer en wegverkeer, inclusief verwachte vertragingen, uitgevallen treinen, werkzaamheden, omleidingen, etcetera). Ten tweede: de uitbouw toespitsen op basis van de behoeften van de individuele reiziger of automobilist (naast algemene verkeersinformatie ook in-car informatie op basis van individuele behoefteprofielen). Hier ligt met name een taak voor de vooral op regionaal niveau samenwerkende overheden in samenwerking met het bedrijfsleven.

informatie maakt een beter aanbod mogelijk

Naast betere informatievoorziening aan de gebruiker, is betere informatie over de gebruiker ook noodzakelijk. De hierboven genoemde behoefteprofielen zijn een goede basis om inzicht te krijgen in het reisgedrag van de gebruiker, zodat het aanbod van verkeers- en vervoersdiensten daar beter op kan worden afgestemd. Met behulp van detectielussen is voor het hoofdwegennet al duidelijk hoeveel

verkeer zich op welk moment waar bevindt. Dit kan worden uitgebreid voor de hele reis van een automobilist met behulp van onder andere *floating car data*, waarmee op dit moment voorzichtig wordt geëxperimenteerd. In het openbaar vervoer biedt de in te voeren chipcard goede mogelijkheden om meer inzicht te krijgen in de ketenmobiliteit van de gebruiker. De Raad is dan ook voorstander van stevige ondersteuning door de overheid om initiatieven op het gebied van informatieuitwisseling snel van de grond te krijgen.

Betere keuze door transparant beprijzen

Een transparant stelsel van beprijzen zal de gebruiker in de eerste plaats een helder inzicht moeten geven in de kosten van verplaatsen. Daarnaast zal een directere koppeling tussen betalen en de geleverde dienst – dus betalen voor gebruik in plaats van voor autobezit – de gebruiker helpen een zowel voor hemzelf als ook in maatschappelijk opzicht goede keuze te maken.

De overheid schept duidelijkheid en wekt vertrouwen bij de burger door de inkomsten uit het beprijzen te gebruiken voor investeringen in uitbreiding, verbetering en onderhoud van verkeers- en vervoersvoorzieningen, en om negatieve effecten op milieu en veiligheid te verzachten of te compenseren.

Samenwerking nodig

Onvoldoende samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten en tussen overheden en bedrijfsleven leidt tot verkeerde keuzes als het gaat om oplossingen voor de bereikbaarheidsproblematiek of op zijn minst tot een stroperig besluitvormingsproces. Samenwerking is een absolute must om adequaat en tijdig op de mobiliteitsvraag te kunnen inspelen.

In de volgende hoofdstukken werkt de Raad de voorstellen voor het nieuwe stelsel van beprijzen en financieren en voor samenwerking uit.

aanbevelingen

- Bevorder de concurrentie en maak intensiever gebruik van de creativiteit van private partijen door toepassing van nieuwe vormen van aanbesteden – (periodiek) aanbesteden van ontwerp, aanleg, financiering, beheer en onderhoud in onderlinge samenhang – of publiek-private samenwerking met als doel: meer kwaliteit en lagere kosten.
- Breng het principe 'extra betalen voor meer kwaliteit' in praktijk, bijvoorbeeld in de vorm van expressbanen en vergroot daarmee de keuzemogelijkheden voor de automobilist.
- Zorg voor een integraal en actueel aanbod van de informatievoorziening aan en over (individuele) OV-reizigers en automobilisten.

3 Beprijzen en financieren: wie betaalt wat?

Dat er bij infrastructuur en verkeersdiensten geen echte concurrentie bestaat, wil nog niet zeggen dat de gebruiker niet op directe wijze kan betalen voor de aangeboden diensten.

Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP), in april 2002 door de Tweede Kamer afgewezen, noemt toepassing van het prijsmechanisme een belangrijk middel om een 'mobiliteitsmarkt' tot stand te brengen. Ook de SER trekt deze conclusie, getuige het volgende citaat [SER, 2001]:

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

Visie op beprijzen

De Raad voor Verkeer en Waterstaat onderschrijft de zienswijze van de SER over toepassing van het prijsmechanisme. Betalen voor mobiliteit, waarbij een directe relatie wordt gelegd tussen gebruik en werkelijke kosten, draagt eraan bij dat de gebruiker zowel voor zichzelf als maatschappelijk gezien tot een goede keuze komt. Dit mechanisme, waarbij een mobiliteitstarief (mobitarief) wordt bepaald, is doeltreffender en rechtvaardiger dan de huidige situatie. De Raad is daarbij van mening dat op tijden en plaatsen van schaarste de prijs van gebruik hoger mag zijn. De extra opbrengsten die hierdoor worden gegenereerd dienen dan wel te worden ingezet om die schaarste te bestrijden.

Zeker nu betalen voor gebruik op afzienbare termijn in technisch opzicht binnen bereik is, ziet de Raad dynamisch beprijzen als cruciaal instrument om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Een nieuwe systematiek van beprijzen, waarbij het gebruik van de infrastructuur wordt belast en niet het voertuigbezit, is één van de noodzakelijke instrumenten om het vraagstuk van mobiliteit en bereikbaarheid structureel aan te pakken. Daarbij moet de ambitie zijn om de betrouwbaarheid van de reistijd voor de automobilist en OV-gebruiker aanzienlijk te verbeteren; ditzelfde geldt uiteraard voor de concrete bereikbaarheid.

naar een nieuwe systematiek van beprijzen in het wegverkeer

Reëel en direct beprijzen

Om te beginnen dient de prijs van mobiliteit een reële en directe afspiegeling te vormen van de werkelijke kosten. Dit zijn – naast de kosten van het voertuig zelf voor aanschaf, onderhoud, brandstof en verzekering – de kosten van aanleg en beheer van de infrastructuur en de zogenaamde externe kosten. Externe kosten zijn kosten voor derden, zoals kosten veroorzaakt door verkeersongevallen, geluidhinder, emissies van verontreinigende stoffen en ook kosten van congestie (tijdverlies).

En dynamisch beprijzen

De Raad is een voorstander van betalen per afgelegde kilometer (rijden) dan wel per uur verblijfstijd (parkeren), waarbij de prijs afhankelijk is van de verkeersomstandigheden (tijdstip en locatie). Dit heet dynamisch beprijzen blz 69. Hierdoor kan de burger alternatieven goed afwegen en ontstaat de maatschappelijk gewenste afstemming van vraag en aanbod.

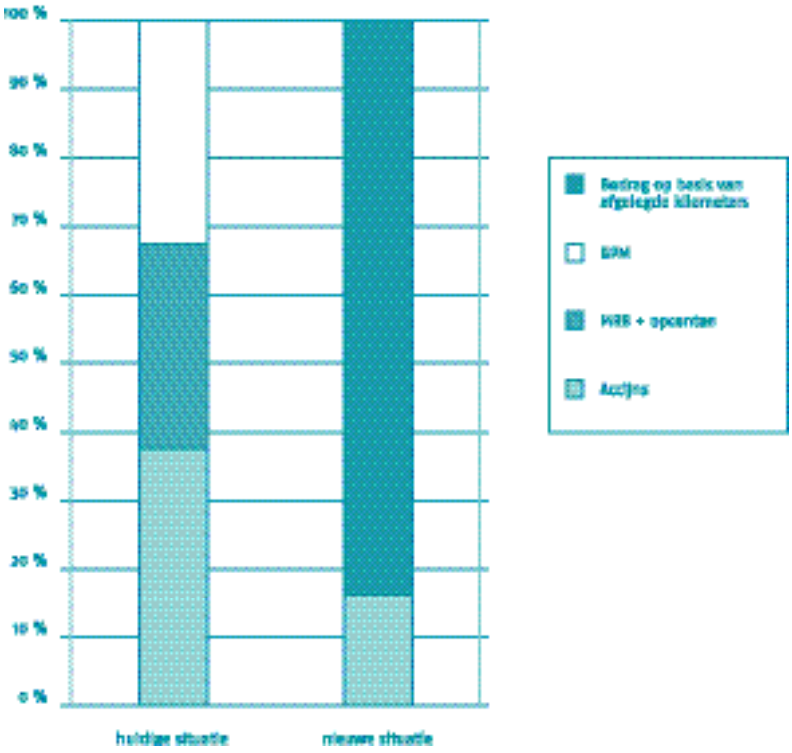
Basissysteem beprijzingen wegverkeer

Als basis ziet de Raad een systeem waarbij:

- een schone auto een lagere basisprijs heeft dan een meer vervuilende auto;
- op plaatsen en momenten van schaarste een hogere prijs wordt betaald, zodat mensen die ook op een ander moment kunnen reizen, vaker congestieplekken en -tijden mijden, en dus de infrastructuur over het geheel beter wordt benut;
- voor voorzieningen met extra kwaliteit een hogere prijs mag worden gevraagd.

De Raad acht het niet zijn taak om concrete aanbevelingen te doen voor de hoogte van de mobiliteitstarieven.
In figuur 3 is het verschil weergegeven in de manier waarop in de huidige situatie en in de toekomstige situatie heffingen tot stand komen. Een belangrijke opmerking hierbij is dat de totale kosten voor de automobilist niet hoeven te stijgen. Sterker nog, veel meer dan nu het geval is bepaalt de automobilist de hoogte van de kosten door het aantal kilometers dat hij aflegt.

figuur 3 heffingen in de huidige en de nieuwe situatie



Minder congestie als resultaat

Verscheidene onderzoeken wijzen uit dat deze systematiek effectief zal zijn. Zo heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat becijferd dat dynamisch beprijzen in de vorm van een gedifferentieerde kilometerheffing de congestie op het wegennet in belangrijke mate kan terugdringen [V&W, 2002]. Een recente studie voor het ministerie van Financiën komt tot een vergelijkbare conclusie [CE, 4Cast en VU, 2002].

Verblijfsheffing voor parkeren

Ook voor parkeren mag een prijs worden gevraagd (verblijfsheffing). Voor het parkeren van voertuigen is immers veel kostbare ruimte nodig. Hiermee zijn aanzienlijke maatschappelijke kosten gemoeid. In nieuwbouwwijken zijn de kosten van parkeervoorzieningen in de regel al verrekend in de prijs van de woningen. Parkeerbeleid blijkt een zeer effectief instrument te zijn om het autogebruik in de maatschappelijk gezien gewenste richting te beïnvloeden. Nieuwe technologie maakt het mogelijk dit instrument in de toekomst aanzienlijk te verfijnen.

en een aangepast principe van beprijzen voor het openbaar vervoer

Overheid blijft meebetalen aan openbaar vervoer

Consequent toepassen van het principe 'de gebruiker betaalt' betekent dat ook de reiziger in het openbaar vervoer een prijs betaalt die de werkelijke kosten weerspiegelt. Zou de overheid de infrastructuurkosten echter doorberekenen, dan stijgen de prijzen zeer fors en neemt uiteindelijk het gebruik van openbaar vervoer alleen maar af. Dat is volgens de Raad onacceptabel, omdat openbaar vervoer nu eenmaal van groot belang is om onze economische centra bereikbaar te houden en vanuit sociaal perspectief. Het blijft dan ook noodzakelijk openbaar vervoer gedeeltelijk te bekostigen uit publieke middelen. De mate van overheidsbekostiging kan overigens onderwerp van discussie zijn. De Raad is geen voorstander van 'gratis' openbaar vervoer.

randvoorwaarden

Oplossen van structurele knelpunten

Invoering van een eerlijker en zakelijker stelsel van beprijzen is alleen reëel als een aantal in het oog springende achterstanden in aanleg en onderhoud van zowel de weg- als spoorinfrastructuur versneld worden weggewerkt. Het gaat hierbij om infrastructuur waar de noodzaak voor uitbreiding of onderhoud duidelijk is, maar waar door discussies en lange procedures niet tot een besluit wordt gekomen. Concreet gaat het om het toevoegen van ontbrekende schakels in het hoofdwegennet zoals de A4 Midden-Delfland en de Tweede Coentunnel, het wegwerken van de achterstand in onderhoud bij het spoor en uitbreiding van bestaande infrastructuur op plaatsen waar zich voortdurend (dus niet alleen in de spits) congestieproblemen voordoen.

Daarom dient de overheid, waar mogelijk in nauwe samenwerking met de private sector, voortvarend te blijven werken aan de oplossing van structurele knelpunten in het netwerk van hoofdwegen en spoorwegen. Daarnaast dient de overheid de toepassing van slimme benuttingsmaatregelen, zoals gebruik van vluchtstroken tijdens de spits, waar mogelijk te intensiveren.

kritische succesfactoren

Transparantie

De introductie van een nieuw stelsel van beprijzen zal nog een aantal jaren vergen. Een belangrijke succesvoorwaarde is het bieden van transparantie. In zijn algemeenheid geldt dat consumenten wel de prijs van een bepaald product

willen weten, maar niet de prijsopbouw. Bij de prijs van automobiliteit ligt dat gezien de gevoeligheid van het onderwerp waarschijnlijk anders. De automobilist zal willen weten hoe de prijs van weggebruik tot stand komt, wat de werkelijke kosten zijn en hoe de overheid de inkomsten uit dynamisch beprijzen gaat besteden. Velen zijn immers van mening dat de overheid de auto gebruikt als melkkoe om de rijkskas te spekken. Onderzoek naar de maatschappelijke kosten van het autoverkeer blz 70 laat zien, dat dit zeker niet zo is [CE, 2002]. De kosten van verkeersonveiligheid en milieuschade bijvoorbeeld zijn aanzienlijk. Dit zal aan de weggebruiker duidelijk moeten worden gemaakt.
Een veel gehoord punt van zorg is dat de kosten van beprijzen kunnen worden afgewenteld op derden. Een ander punt is dat mensen die noodzakelijkerwijs dagelijks in de spitsuren met de auto moeten reizen en geen alternatief hebben op een of andere manier moeten worden gecompenseerd voor de hogere kosten. Hier ziet de Raad een mogelijkheid om werkgevers nadrukkelijk te betrekken. Zij kunnen met hun werknemers afspraken maken in het kader van vervoersmanagement, de arbeidstijden, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Hierop komt de Raad in het laatste hoofdstuk terug.

Draagvlak

Een andere kritische succesfactor is het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak. In de komende jaren moet hieraan prioriteit worden gegeven. Parallel daaraan kan de overheid de voorbereiding voor de technische implementatie van het systeem (opnieuw) ter hand nemen.

Daarom is een goed georganiseerde communicatiecampagne noodzakelijk. Veel burgers hebben de indruk dat zij meer gaan betalen bij een nieuw beprijzingssysteem. Dat is niet zo. Diegene die relatief gezien een beperkt aantal kilometers aflegt zal minder betalen. Ook in sociaal opzicht is het nieuwe beprijzingssysteem rechtvaardig. Lagere inkomensgroepen leggen immers in de regel per jaar minder kilometers af en zijn derhalve voordeliger uit.

Uit onderzoek [V&W, 2002] is gebleken dat er wel een breed maatschappelijk draagvlak is voor maatregelen die het *gebruik* van het voertuig belasten in plaats van het *bezit.*

In de campagne moet duidelijk worden:
- wat burgers nu (al) betalen en wat zij straks gaan betalen,
- waarom wordt gekozen voor dynamisch beprijzen,
- welke principes daaraan ten grondslag liggen,
- dat dit systeem rechtvaardig is,
- wat er met de inkomsten uit beprijzen wordt gedaan.

europese context

Nederland is niet het enige Europese land dat nadenkt over het anders beprijzen van mobiliteit. Zo wil Duitsland in augustus 2003 een systeem van kilometerheffing voor het vrachtverkeer invoeren. In Londen start in 2003 een experiment waarbij automobilisten een bepaald bedrag moeten betalen wanneer zij de binnenstad in willen. Ook de Europese Commissie pleit in haar tweede Witboek 'Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen' voor een systeem van beprijzen waarbij de gebruiker de maatschappelijke kosten betaalt. Het is zaak bij de voorbereiding en introductie van dynamisch beprijzen in Nederland de Europese ontwikkelingen blz 76, met name in onze buurlanden, goed in de gaten te houden en zaken zo goed als mogelijk af te stemmen.

de financiële kant

Huidig heffingenstelsel

In het huidige stelsel blz 71 is de financiële situatie als volgt. Het wegverkeer genereert jaarlijkse inkomsten voor het Rijk in de vorm van accijnzen op brandstoffen, motorrijtuigenbelasting (MRB), belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM), Eurovignet (vrachtverkeer) en BTW (over brandstof, nieuwe en gebruikte auto's, reparatie en onderhoud etc.) [CE, 2002]. In 2001 was dit ongeveer 14 miljard euro. Deze inkomsten vloeien in de algemene middelen. Ruim de helft van dit bedrag komt (indirect) weer terug in het verkeers- en vervoerssysteem in de vorm van uitgaven voor aanleg en onderhoud van infrastructuur (hoofdwegennet en onderliggend wegennet) en bijdragen in de exploitatiekosten van het openbaar vervoer. Daarnaast zijn er kosten als gevolg van externe effecten van verkeer; deze zijn soms direct gerelateerd aan kosten van infrastructuur, zoals voorzieningen voor inpassing en reductie van geluidhinder, maar slaan in andere gevallen elders neer, zoals in de gezondheidszorg (kosten van ongevallen). Wanneer men de externe kosten meeneemt dan blijkt dat de inkomsten uit de huidige heffingen voor automobilisten enerzijds en de automobiliteits-gerelateerde uitgaven anderzijds ongeveer in balans zijn. Dat is nu alleen niet zichtbaar voor de burgers.

Wijzigingsvoorstellen

Bij invoering van dynamisch beprijzen van het weggebruik wil de Raad dit systeem als volgt wijzigen.

- Vaste belastingen als MRB en BPM (en het Eurovignet voor vrachtverkeer) verdwijnen. Zij belasten immers het bezit van het voertuig en niet het gebruik.
- Ook een substantieel deel van de accijnzen op brandstoffen kan vervallen. Daarbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met ontwikkelingen in de buurlanden om ongewenste grenseffecten vanwege grote verschillen in

brandstofprijzen te voorkomen.

- Dynamisch beprijzen komt in plaats van MRB en BPM (en Eurovignet) en een nader te bepalen deel van de accijnzen.
- De inkomsten uit dynamisch beprijzen dienen direct en herkenbaar voor de burger terug te vloeien in het verkeers- en vervoerssysteem. De opbrengst van de resterende accijnzen (of een deel daarvan) kan naar de algemene middelen gaan.

Instelling Nationaal en Regionale Mobiliteitsfondsen

De Raad pleit voor het instellen van een Nationaal Mobiliteitsfonds, dat gevoed wordt met de opbrengsten van dynamisch beprijzen. Uit dit fonds worden niet alleen infrastructurele voorzieningen bekostigd (nationaal en regionaal via Regionale Mobiliteitsfondsen), maar ook maatregelen en activiteiten die nodig zijn om de externe effecten van mobiliteit te voorkomen of te bestrijden (onveiligheid, milieuhinder, etc.). Omdat het openbaar vervoer op veel plaatsen niet kostendekkend is te maken, zal het Nationaal Mobiliteitsfonds moeten worden aangevuld met gelden uit de algemene middelen.

Inkomstenbronnen en uitgaven fondsen

overzicht van de belangrijkste inkomstenbronnen en uitgavenposten

Inkomsten Nationaal en Regionale Mobiliteitsfondsen		Uitgaven Nationaal en Regionale Mobiliteitsfondsen	
		1. Nationaal Mobiliteitsfonds	
Wegverkeer:	▪ dynamisch beprijzen	Hoofdwegennet:	▪ uitbreiden en benutten ▪ beheer en onderhoud ▪ verkeersmanagement ▪ informatievoorziening ▪ milieuvoorzieningen ▪ veiligheidsvoorzieningen
Spoorvervoer:	▪ infrastructuurheffing	Spoorwegnet:	▪ uitbreiding ▪ betrouwbaarheid infra ▪ beheer en onderhoud ▪ milieuvoorzieningen ▪ veiligheidsvoorzieningen
		Bijdrage aan Regionale Mobiliteitsfondsen	
		Bijzondere uitgaven:	▪ systeemkosten beprijzen
		2. Regionale Mobiliteitsfondsen:	
Overige inkomsten:	▪ algemene middelen ▪ verblijfsheffingen		▪ regionaal openbaar vervoer ▪ regionale infrastructuur ▪ ketenmobiliteit ▪ locatiebereikbaarheid ▪ milieuvoorzieningen ▪ veiligheidsvoorzieningen

operatie herziening heffingen en financiering mobiliteit

Grondige voorbereiding nodig

De Raad realiseert zich dat het ontwikkelen en implementeren van een nieuw stelsel van heffingen en financiering in verkeer en vervoer een bijzonder lastige opgave is. Er is echter volop aanleiding de systematiek van fiscale tarieven in het verkeer grondig te herzien. Er is een opbouw nodig die ervoor zorgt dat Nederlanders weten wanneer ze wat betalen en waarvoor, met adequate prikkels om maatschappelijke kosten te reduceren in plaats van deze af te wentelen op de gemeenschap.

Via commissie met breed maatschappelijk draagvlak

De Raad adviseert dan ook een commissie met breed maatschappelijk draagvlak in te stellen die de Operatie Herziening Heffingen en Financiering Mobiliteit in de komende twee jaar voorbereidt. Belangrijke aandachtspunten voor deze commissie zijn dat er wordt geleerd van het verleden en dat de commissie in en met de samenleving aan de slag gaat. Dat laatste betekent veel aandacht voor de procesgang en voor het wegnemen van wantrouwen bij de burger. Invoering van het nieuwe stelsel acht de Raad mogelijk in de periode 2006-2010. Tegen die tijd kan de systematiek van dynamisch beprijzen eveneens zijn ingevoerd.

aanbevelingen

- Voer een stelsel van dynamisch beprijzen van weggebruik in als cruciaal instrument om vraag en aanbod in het personenvervoer per auto beter op elkaar af te stemmen, waarbij de reisbetrouwbaarheid voor de automobilist en de bereikbaarheid aanzienlijk toenemen.
- Besteed hierbij bijzondere aandacht aan het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak, en maak hierbij tevens duidelijk waaraan de inkomsten uit beprijzing worden besteed.
- Introduceer met de invoering van dynamisch beprijzen een nieuw, transparant stelsel van heffingen en financiering in verkeer en vervoer.
- Laat een commissie met breed maatschappelijk draagvlak deze Operatie Herziening Heffingen en Financiering Mobiliteit in de komende twee jaar voor-bereiden. De commissie dient zich niet alleen op de 'technische' kant van de zaak te richten, maar ook uitdrukkelijk op de dialoog met de samenleving.
- Stel in het kader van deze stelselherziening een Nationaal Mobiliteitsfonds in, waaruit de uitgaven voor verkeer en vervoer worden bekostigd, inclusief de daaraan gerelateerde uitgaven voor veiligheid en milieu.
- Voed dit fonds met de inkomsten uit dynamisch beprijzen en de infrastructuurheffing en vul het aan met gelden uit de algemene middelen.

4 Regionale verantwoordelijkheid en samenwerking: wie doet wat?

Steeds meer Nederlanders ondervinden dagelijks last van verkeers- en vervoersproblemen als zij met de auto of het openbaar vervoer op weg gaan, bijvoorbeeld naar hun werk of naar school.

Bereikbaarheidsproblemen vooral op regionaal niveau

Aangezien het merendeel van de verplaatsingen niet meer bedraagt dan zo'n 30 km, spelen de problemen van mobiliteit en bereikbaarheid zich vooral af op regionaal niveau, dus in en rond de stedelijke gebieden. Het is echter niet alleen een probleem van provincies en gemeenten. Immers, ook in het regionaal vervoer wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de nationale infrastructuur: rijkswegennet en landelijk spoorwegnet.

De problemen op regionaal niveau worden verscherpt door:

- gebrekkige gerichtheid op de echte vraag;
- een gebrekkige afstemming van ruimtelijke ordening en verkeers- en vervoersplanning: denk aan het ontbreken van adequaat openbaar vervoer bij de bouw van nieuwe wijken;
- te weinig afstemming bij aanleg en uitbreiding van de wegennetten van het Rijk, de provincie en de gemeenten;
- gebrek aan samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten bij de planning van nieuwe railverbindingen;
- ongecoördineerde aanpak van onderhoudswerkzaamheden;
- het ontbreken van gezamenlijk verkeersmanagement: maatregelen om de doorstroming op het hoofdwegennet te bevorderen, slaan vaak terug op het onderliggend wegennet van provinciale en gemeentelijke wegen; daar wordt onvoldoende rekening mee gehouden;
- onvoldoende aansluiting van diverse vormen van vervoer op elkaar, i.p.v. zoals slechte aansluiting van bus op trein en geen of slechte parkeervoorzieningen voor automobilisten en stallingsvoorzieningen voor fietsers bij haltes van het openbaar vervoer.

Gebrekkige samenwerking als grootste gemene deler

De meeste problemen zijn vooral terug te voeren op een gebrekkige samenwerking tussen Rijk, provincie(s) en gemeenten in de regio. Méér samenwerking is echter niet voldoende. De Raad is van mening dat de oplossing tevens moet worden gezocht in een nieuwe taakverdeling. Hieronder werkt de Raad voorstellen voor een nieuwe taakverdeling en samenwerking nader uit. Ook gaat hij in op de financiering en op de gewenste afstemming tussen landelijk en regionaal beleid.

oplossingen

Verdergaande decentralisatie

In dit kader pleit de Raad voor verdergaande decentralisatie. Al jaren is er sprake van een decentralisatietendens, maar de bijbehorende middelen worden nog steeds 'centraal' verdeeld. Onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' legt het (overigens door de Tweede Kamer verworpen) NVVP terecht steeds meer verantwoordelijkheden bij de regio, in het bijzonder bij de provincie.

Projecten op het terrein van regionaal openbaar vervoer en het onderliggend wegennet tot € 227 miljoen, die nu nog voor het overgrote deel (95%) door het Rijk worden gesubsidieerd, komen in de NVVP-voorstellen onder de financiële verantwoordelijkheid van de provincies of kaderwetgebieden. Voordeel van deze decentralisatie van middelen van het Rijk naar de regio is dat beslissen en betalen in één hand komt. Een bijkomend voordeel is dat de consequenties van beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening nadrukkelijk op regionaal niveau moeten worden afgestemd met die op het gebied van verkeer en vervoer. Dit bevordert een integrale aanpak in gebiedsontwikkeling .

Deelname Rijk nodig

Voor een effectief regionaal verkeers- en vervoersbeleid is nadrukkelijk de deelname van het Rijk nodig. Zowel het hoofdwegennet als het hoofdrailnet en het vervoer van de NS daarop speelt immers een essentiële rol in het regionale vervoer. Een gezamenlijke aanpak is ook van belang bij de verbetering van het onderliggende wegennet om het als alternatief voor het hoofdwegennet geschikter te maken. Verder blijft het Rijk een belangrijke financier bij de heel grote infrastructuurprojecten.

Samenwerking op regionaal niveau

Hoe kan deze samenwerking gestalte krijgen? Effectieve samenwerking in de regio betreft uiteraard samenwerking tussen gemeenten, gemeenten en kaderwetgebieden en provincie of zelfs tussen provincies. De Raad hecht echter vooral ook aan samenwerking tussen deze partijen en het Rijk. Nadat de samenwerking van de verschillende overheden van de grond is gekomen, is het wenselijk dat bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties eveneens participeren. Burgers kunnen bij het beleid en de uitvoering daarvan worden betrokken, bijvoorbeeld door middel van representatieve publiekpanels. Op deze wijze wordt het mobiliteitsbeleid dichter bij de burgers en het bedrijfsleven gebracht.

Geen blauwdruk

Om te voorkomen dat de discussies zich richten op structuren in plaats van op de werkelijke problemen, wil de Raad geen blauwdruk geven voor de vorm van de samenwerking. Iedere regio kan hiervoor zelf de beste oplossing vinden. Als overheden al vergaand samenwerken, zoals bij de Zuidvleugel van de Randstad en het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) blz 88, dan is een snelle start mogelijk. In andere regio's zal meer tijd nodig zijn om de samenwerking van de grond te krijgen.

Vervoersautoriteit

De Raad acht het zeer wel denkbaar dat uit de samenwerking uiteindelijk een soort vervoersautoriteit ontstaat, bijvoorbeeld in de vorm van een multidisciplinair *Regionaal Bureau Mobiliteit en Bereikbaarheid.* Zo'n professioneel bureau, met gedelegeerde bevoegdheden, kan bestaan uit deskundigen gedetacheerd uit de deelnemende partijen en zich richten op de afstemming op alle niveaus. Het kan verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van een regionaal beleidskader,

regionale uitvoeringsprogramma's voor infrastructuur, samenhangend verkeersmanagement, gecoördineerde concessieverlening in het openbaar vervoer, planning en organisatie van overstappunten om ketenmobiliteit te faciliteren, etc.

De verantwoordelijkheid voor de vaststelling van het beleid op hoofdlijnen blijft echter bij de samenwerkende bestuurslagen. Immers, een vierde bestuurslaag creëren is tot nu toe een onbegaanbare weg gebleken en heeft dan ook niet de voorkeur van de Raad. Een vierde bestuurslaag zou immers waarschijnlijk tot nog meer afstemmingsproblemen leiden.

Variabele omvang regio's

De regio's in Nederland verschillen van elkaar qua schaal en complexiteit van de problematiek. In het algemeen zullen regio's gaan bestaan uit gemeenten die met elkaar een samenhangend verkeers- en vervoersnetwerk vormen. In de Randstad kunnen dat de Noordvleugel en de Zuidvleugel zijn. De regio's zullen dus niet altijd samenvallen met de provinciale grenzen. Dat betekent dat bepaalde provinciale planvormen, zoals het Provinciaal Verkeers- en VervoersPlan (PVVP), volgens de Planwet verkeer en vervoer niet van toepassing zullen zijn op het desbetreffende gebied indien daarvoor een regionaal verkeers- en vervoersplan wordt opgesteld; in dergelijke gevallen kan het provinciale plan dus komen te vervallen.

Optimale benutting van de capaciteit van het netwerk

Een belangrijk doel van de samenwerking is te komen tot een optimale benutting van de totale capaciteit van de aanwezige netwerken in de regio. Op basis van zakelijke argumenten moeten keuzen over de verdeling en aansturing van de verkeersstromen worden gemaakt. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is de aanwezigheid van een regionale verkeersmanagementcentrale vanwaaruit het verkeer op de rijkswegen, de provinciale wegen en de gemeentelijke hoofdwegen in de regio wordt bewaakt en bestuurd. De bestaande centrales van Rijkswaterstaat kunnen als vertrekpunt dienen.

financiering: eigen middelen per regio

Huidige middelen regio

De Raad is er voorstander van dat iedere regio zoveel mogelijk over eigen middelen beschikt. Die eigen middelen bestaan op dit moment uit de reguliere middelen van de provincies en gemeenten voor verkeer en vervoer uit het provinciefonds en het gemeentefonds. Voor grote projecten die de draagkracht van provincie en gemeente te boven gaan, zoals aanleg van light rail, tramlijnen en grootschalige aanpassingen van het gemeentelijke of provinciale wegennet, verleent het Rijk momenteel een bijdrage die kan oplopen tot 95% van de investeringen.

Zoals hiervoor aangegeven, staat in het NVVP het voornemen de doeluitkering aan provincies en gemeenten uit te breiden tot projecten van € 227 miljoen. Alleen voor de aanvullende financiering van megaprojecten kan de regio nog bij het Rijk aankloppen. De brede doeluitkering wordt volgens de plannen van het ministerie vooralsnog aan de provincies en de kaderwetgebieden ter beschikking gesteld. De provincies zorgen voor verdere verdeling over gemeenten. Daarnaast worden de middelen voor de tekorten op het regionaal openbaar vervoer direct aan de provincie ter beschikking gesteld.

Gelden direct naar op te richten vervoersautoriteit

De Raad onderschrijft de invoering van de brede doeluitkering, maar wil nog een stap verder gaan: als de regionale samenwerking, die aanvankelijk een vrijwillig karakter draagt, is uitgegroeid tot een meer geïnstitutionaliseerde vorm (vervoersautoriteit), dan ligt het volgens de Raad in de rede de brede doeluitkering en de gelden voor de exploitatie van het openbaar vervoer ter beschikking te stellen aan die vervoersautoriteit. De vervoersautoriteit zal daartoe een regionaal mobiliteitsfonds moeten instellen. In dit fonds kunnen de samenwerkende gemeenten en de provincie(s) tevens hun eigen bijdragen voor de verkeers- en vervoersvoorzieningen in die regio storten. Dit is overigens geen nieuw idee: de gemeenten in de regio Haaglanden hebben als eerste reeds een fonds voor mobiliteit opgezet, waarbij iedere gemeente een bepaald bedrag per inwoner per jaar in het fonds stort. Daarnaast hebben de grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht de beschikking over een fonds in het kader van het BereikbaarheidsOffensief Randstad. De fondsen worden voorts gevoed uit de inkomsten van beprijzing, waarbij de regel moet gelden dat in regio's met hoge tarieven ook veel geld in de regionale fondsen zal vloeien, zodat daar ook de noodzakelijke investeringen kunnen worden gedaan.

Het beheer van het fonds zoals dat door de Raad wordt voorgesteld, ligt bij de vervoersautoriteit. Uitkeringen vanuit het mobiliteitsfonds vinden plaats op basis van ingediende plannen waarover een objectieve afweging op basis van zakelijke

criteria kan worden gemaakt. Jaarlijks legt de autoriteit verantwoording af aan alle betrokken partijen over de behaalde resultaten bij het oplossen van knelpunten, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarverslag. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bij de democratisch gekozen lichamen, in casu de samenwerkende provincie(s) en gemeenten.

Extra beloning voor slagvaardig beleid

De Raad vindt dat er een bonus moet worden gegeven aan regio's die erin slagen snel een samenhangend verkeers- en vervoersbeleid tot stand te brengen dat de steun heeft van alle bestuurlijke partijen alsmede van bedrijfsleven en burgers; daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om plannen, maar ook om de uitvoering daarvan. Een eerste bonus kan bestaan uit het prioriteren van het project in bijvoorbeeld het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en daardoor dus een snellere realisatie. Ook kan het Rijk aanloopsubsidies verstrekken voor de initiële kosten van bijvoorbeeld een gezamenlijk op te zetten verkeersmanagementcentrale. Om de uitvoering van samenhangende plannen zoveel mogelijk te versnellen, kan het Rijk bij plannen met een breed draagvlak in de regio de noodzakelijke procedures – onder nader uit te werken voorwaarden – bekorten.

afstemming regionaal beleid en landelijk beleid

Regionaal beleid binnen landelijke kaders

Het regionale verkeers- en vervoersbeleid moet uiteraard passen binnen de landelijke kaders. De Planwet verkeer en vervoer blz 85 voorziet in de doorwerking van het nationale beleid zoals neergelegd in het NVVP. Provincies, kaderwetgebieden of samenwerkende regionale overheden dienen de essentiële onderdelen van dat NVVP te verwerken in provinciale of regionale verkeers- en vervoersplannen.

Extra rollen rijksoverheid

Los van de hierboven genoemde taken en rollen ziet de Raad voor de landelijke overheid nog de volgende rollen weggelegd.

- Zij heeft naar de regio's een belangrijke faciliterende rol. Denk aan het ontwikkelen van een concessiesystematiek en de ontwikkeling van dynamisch beprijzen. Zij biedt daarmee de regio de nodige instrumenten.
- Zij is een belangrijke partner bij de totstandkoming en uitvoering van het regionaal beleid.
- Zij coördineert de aanpak van regiogrensoverschrijdende vraagstukken.
- Zij beheert het Nationale Mobiliteitsfonds.

Eisen aan de organisatie van het Rijk

De genoemde taken en rollen voor de overheid zijn gebaseerd op verschillende eisen aan die overheid.

- *Helder en zichtbaar aanspreekpunt.* De overheid dient een helder en zichtbaar aanspreekpunt voor regio's, burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties te zijn. Dit kan deels op centraal niveau worden gerealiseerd als het gaat om de nationale kaders en deels op regionaal niveau (bijvoorbeeld via de regionale directies) als het gaat om regionale samenwerking.
- *Ontkokering van beleid.* Hierbij gaat het een goede interdepartementale afstemming met de ministeries van VROM, EZ en Financiën. Op termijn acht de Raad de totstandkoming van één departement voor ruimtelijke ordening en mobiliteit wenselijk, zoals bijvoorbeeld in Duitsland.
- *Meer zakelijkheid.* Hierbij gaat het om de programmering van aanleg en onderhoud van infrastructuren op basis van objectieve criteria en om het zakelijke beheer van het Nationale Mobiliteitsfonds. Deze programmering dient meer gericht te zijn op resultaten. De eindverantwoordelijkheid blijft liggen bij het Parlement.

Overigens wordt bij de overheid al in deze richting gedacht. Zo heeft het demissionaire Kabinet Balkenende een plan van aanpak 'Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4)' gemaakt om de daadkracht van de overheid te vergroten en de bureaucratie te verminderen. Met verschillende voorgestelde projecten wordt beoogd de slagvaardigheid en de zichtbaarheid van de overheid te vergroten, alsmede de resultaten van overheidsdiensten beter meetbaar te maken. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar een integrale aanpak over de verschillende departementen heen.

De Raad acht het voorstelbaar voor de slagvaardigheid en zichtbaarheid op het terrein van mobiliteit en bereikbaarheid een coördinerende directie bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat in te stellen. Deze directie dient uiteraard te voldoen aan de hierboven genoemde eisen.

taken op nationaal en regionaal niveau

Gewenste taakverdeling

Als we het voorgaande samenvatten, dan zien we de volgende gewenste situatie:

	Nationaal niveau	Regionaal niveau
Toegevoegde-waarde-diensten	- Bevorderen nationale integrale en actuele reis- en verkeersinformatie	- Bevorderen regionale integrale en actuele reis- en verkeersinformatie
Vervoersdiensten	- Concessiesystematiekopenbaar vervoer - Concessieverlening nationaal openbaarvervoer - Coördinatie regiogrensoverschrijdende concessies	- Ontwikkelen samenhangend pakket van vervoersdiensten - Concessieverlening regionaal openbaarvervoer - Afstemming collectief en individueel vervoer (ketenmobiliteit) - Vervoersmanagement bedrijfsleven
Verkeersdiensten	- Verkeersmanagement nationale hoofdinfrastructuur - Ontwikkeling innovatief verkeersmanagement - Coördinatie regiogrens-overschrijdend verkeers-management	- Regionaal verkeersmanagement (rijkswegen, provinciale wegen, gemeentelijke hoofdwegen)

	Nationaal niveau	Regionaal niveau
Infrastructuur	- Monitoren vraagontwikkeling - Programmering nationale hoofdinfrastructuur - Ontwikkeling innovatieve beheersvormen - Coördinatie regiogrens-overschrijdend infrastructuurbeheer	- Monitoren vraagontwikkeling - Programmering projecten van bovengemeentelijk belang - Coördinatie werkzaamheden aanleg en onderhoud van wegen van bovengemeentelijkbelang
Ruimtelijk-economisch en financieel beleid	- Nationaal beleidskader (integraal) - Systematiek van dynamisch beprijzen en inning van gelden - Beheer Nationaal Mobiliteitsfonds	- Regionaal beleidskader (integraal) - Afstemming parkeerbeleid en venstertijden goederenvervoer - Beheer Regionaal Mobiliteitsfonds

kritische succesfactoren voor samenwerking rijk, provincies en gemeenten

Nieuwe rollen accepteren

De hiervoor geschetste nieuwe vorm van samenwerking in de regio kan alleen een succes worden als partijen zich conform hun nieuwe rollen gaan gedragen. Provincies en gemeenten zullen eraan moeten wennen dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het eigen beleid en niet langer in Den Haag bij het ministerie de hand kunnen ophouden. Het Rijk moet er op zijn beurt aan wennen dat het niet langer via de financiële koorden de touwtjes in de regio in handen heeft. De 'oude' rolverdeling leidde er immers ten onrechte nogal eens toe dat de regio haar financiële problemen probeerde af te wentelen op Den Haag en dat het ministerie zich gedwongen voelde de regio 'kort' te houden, dan wel voor Sinterklaas te spelen. Beide partijen zullen nu als volwassen partners ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid tot gezamenlijk beleid en gezamenlijke uitvoering moeten komen. Dat vereist aan beide zijden een andere instelling en vooral ook nieuwe vaardigheden.

verantwoordelijkheid bedrijfsleven

Bedrijven verantwoordelijk maken voor bereikbaarheid

Door de groei van de mobiliteit is de bereikbaarheid van veel bedrijven in de afgelopen jaren verslechterd. Zij zijn geneigd dat vooral als een probleem van de overheid te zien. Niets is echter minder waar. Bedrijven genereren personen- en goederenverkeer en dragen daarmee bij aan de congestie. De Raad is van mening dat bedrijven verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun eigen locatie-bereikbaarheid. Een relatief gezien gering aantal bedrijven doet dat ook blz 93. Het zijn er echter nog veel te weinig. De Raad is er dan ook voorstander van dat bedrijven en andere werkorganisaties meer verantwoordelijkheid krijgen voor de locatiebereikbaarheid.

In dit verband kijkt de Raad met belangstelling uit naar de resultaten van de Commissie Mobiliteitsmarkt A4 (commissie Luteijn). Deze commissie zal aan de hand van één of meer pilots een operationeel model voor samenhangend netwerkbeheer en bijbehorend verkeersmanagement ontwikkelen. Structurele samenwerking tussen betrokken publieke partijen is daarbij een belangrijk uit-gangspunt, maar de commissie zal ook aangeven hoe aan een actieve betrokken-heid en concrete inbreng van private partijen gestalte kan worden gegeven .

Ook de aanleg en exploitatie van overstappunten lenen zich bijzonder goed voor publiek-private samenwerking door de combinatie van vervoersinfrastructuur en vastgoedontwikkeling. Hierin hebben bijvoorbeeld ondernemers in een stadscen-trum een verantwoordelijkheid. Door het overstappunt zijn zij immers beter en voor meer klanten bereikbaar en kunnen zij meer omzet genereren. Het kan voor hen derhalve aantrekkelijk zijn om in het overstappunt en de aansluitende open-baarvervoerverbinding te investeren. Daarnaast is het ook hier nuttig om gebruik te maken van expertise in de markt, zoals de ANWB die bijvoorbeeld heeft opge-bouwd met de P+R-formule.

Prestatiecontracten afsluiten

De Raad acht het tot slot van groot belang vervoersmanagement en innovatieve oplossingen voor het verbeteren van de locatiebereikbaarheid met kracht te bevorderen. Een vrijblijvende aanpak blijkt niet te werken. Tussen overheid en bedrijfsleven dienen prestatiecontracten te worden afgesloten: de overheid zorgt voor voorzieningen om de bedrijven bereikbaar te houden, bedrijven stellen daar tegenover dat zij actief doen aan vervoersmanagement. De Raad zal over het onderwerp locatiebereikbaarheid een afzonderlijk advies uitbrengen.

aanbevelingen voor gemeenten, provincies, kaderwetgebieden en rijk

- Vorm regionale samenwerkingsverbanden waarin gemeenten, provincies, kaderwetgebieden én Rijk op alle niveaus samenwerken.
- Start de ontwikkeling van vervoersautoriteiten in de vorm van Regionale Bureaus Mobiliteit en Bereikbaarheid.
- Maak de Regionale Bureaus verantwoordelijk voor de opstelling van het regionale beleidskader, uitvoeringsprogramma's, samenhangend verkeersmanagement en gecoördineerde concessieverlening. Laat de bestuurlijke besluitvorming op hoofdlijnen bij de huidige bestuurslagen.
- Stel Regionale Mobiliteitsfondsen in en neem daarin de rijksbijdragen voor regionale infrastructuur en exploitatie openbaar vervoer op.
- Organiseer samenwerking met het bedrijfsleven en leg daar meer verantwoordelijkheid voor de eigen locatiebereikbaarheid, bijvoorbeeld met prestatiecontracten tussen bedrijfsleven en overheid voor bereikbaarheid en vervoersmanagement.

aanbevelingen specifiek voor rijk

- Beloon slagvaardige totstandkoming van en besluitvorming over regionaal beleid door versnelling van procedures en door hogere prioriteit in het MIT.
- Herijk de rol van de overheid op het gebied van mobiliteit, bereikbaarheid en ruimtelijke ordening op basis van de eisen:
  - heldere en zichtbare aanspreekbaarheid voor regio's, burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties;
  - ontkokering van beleid en interdepartementale afstemming;
  - een zakelijke programmering van infrastructuur en beheer van het Nationaal Mobiliteitsfonds.
- Streef op termijn naar één departement voor ruimtelijke ordening en mobiliteit.

B

Toelichting

B1

De bereikbaarheids-problematiek toegelicht

1 De bereikbaarheidsproblematiek toegelicht

De toenemende mobiliteit van burgers en de afnemende bereikbaarheid van locaties voor wonen, werken, winkelen en recreëren zorgen voor steeds meer knelpunten in ons land.
Mobiliteit en bereikbaarheid zijn twee nauw samenhangende begrippen. De door de Raad gehanteerde definities hiervan zijn:
Mobiliteit: de mogelijkheid voor burgers om zich tegen een redelijke inspanning te verplaatsen.
Bereikbaarheid: de mogelijkheid om een bepaalde bestemmingslocatie tegen redelijke inspanning te bereiken.
Wat hierbij onder 'redelijke inspanning' moet worden verstaan is sterk afhankelijk van de plaatselijke situatie en persoonlijke omstandigheden. In het algemeen gaat het om een samenspel van zaken als reistijd, kosten, betrouwbaarheid en comfort.

Er zijn twee belangrijke factoren die de problematiek rond mobiliteit en bereikbaarheid bepalen: enerzijds is er steeds meer behoefte aan verplaatsingen en anderzijds kunnen de infrastructuur en het dienstenaanbod deze vraag niet bijbenen. Beide factoren worden hieronder toegelicht.

1.1 de vraag naar verplaatsingen blijft stijgen

De behoefte van mensen om zichzelf en goederen te verplaatsen neemt alsmaar toe. De mobiliteit van de Nederlandse bevolking, uitgedrukt in het aantal afgelegde kilometers, is daardoor in de afgelopen tien jaar fors gegroeid.

De belangrijkste oorzaken daarvan zijn:

- *Economische groei.* Hoewel de cijfers variëren, duiden de meesten erop dat 1% economische groei zorgt voor meer dan 1% mobiliteitsgroei.
- *De ruimtelijke spreiding van activiteiten en de verbetering van de vervoersmogelijkheden.* Voorbeelden van ruimtelijke spreiding zijn de aanleg van grote woonlocaties, zoals Zoetermeer en Nieuwegein, en van nieuwe bedrijfsterreinen, zoals de Maasvlakte.
- *Maatschappelijke veranderingen.* Hieronder volgen enkele voorbeelden van trends die een groter aantal verplaatsingen, vooral per auto, en een groei van de verplaatsingsafstanden tot gevolg hebben (gehad).
  - De individualisering van de samenleving: het aantal eenpersoonshuishoudens groeide bijvoorbeeld van 1,8 miljoen in 1990 naar 2,3 miljoen in 2000. Dit individualisme uit zich ook op de weg. Steeds vaker zitten mensen alleen in de auto. Dit blijkt uit het feit, dat het aantal kilometers dat wordt afgelegd door autobestuurders veel sneller groeit dan het aantal kilometers dat wordt afgelegd door autopassagiers [CBS, statline]. Studies wijzen voorts uit dat het autobezit in de komende dertig jaar naar gemiddeld meer dan één auto per huishouden zal stijgen [AVV, 1999]. Deze ontwikkelingen verklaren, naast vergrote arbeidsparticipatie en bevolkingsgroei, een deel van de groei van het aantal files en hun lengte.
  - Door de toename van de welvaart en technologische ontwikkelingen als internet en telewerken, verandert ook de inrichting van ons land: mensen kunnen het zich bijvoorbeeld permitteren verder van hun werk te wonen. Dit leidt ertoe dat verplaatsingsafstanden toenemen. In 1990 bedroeg de gemiddelde afstand in het woon-werkverkeer 14,3 kilometer; in 1995 was dat 15,4 kilometer en in 2001 16,8 kilometer [CBS, statline].
  - De toename van deeltijdarbeid, vooral onder vrouwen: 2,25 miljoen deeltijdbanen in 1990 en 3,25 miljoen in 2001.
  - De aaneenschakeling van verplaatsingen met verschillende motieven (combinatievervoer van bijvoorbeeld kind naar school, werken en boodschappen doen).
  - De concentratie van gemeenschappelijke voorzieningen, zoals scholen en ziekenhuizen.
- *Demografische veranderingen.* De bevolking neemt in omvang toe. Sinds 1990 zijn er 1 miljoen mensen – en daarmee automobilisten, fietsers en gebruikers van het openbaar vervoer – bijgekomen. Daarnaast stijgt het aantal senioren, die door betere gezondheid en welvaart mobieler zijn dan senioren van vorige generaties.

- *Veranderingen in de economie, zoals globalisering, massa-individualisering en just-in-time-concepten.* Deze veranderingen hebben in combinatie met de autonome economische groei geleid tot een forse toe-name van de goederenstromen, zowel in hoeveelheid (tonnen) als in verkeer (tonkilometers). Tussen 1990 en 1999 steeg het binnenlandse transport qua hoeveelheid met 21% en qua verkeer met 42%.

In het kader van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (CNVVP) zijn door het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorspellingen gedaan over de mobiliteitsontwikkeling in de nabije toekomst. Daarbij zijn verschillende scenario's gehanteerd, onder andere voor de economische groei in de komende jaren. Alle scenario's laten een forse groei van de automobiliteit zien. Het ministerie heeft berekend dat tussen 1995 en 2020 het autoverkeer met 38% tot 49% zal toenemen [AVV, 1999]. Voor het vrachtverkeer wordt zelfs een groei verwacht tussen de 50% en 200%. Na 2010 wordt overigens een afvlakking van de groei verwacht.

groeiscenario's uit het nvvp [avv, 1999].

Groeiscenario	1970-1995	1995-2020
Personenauto (voertuigkm)	+ 108%	+38 tot+49%
Autobezit	+ 35%	+44 tot+59%
Trein (reizigerskm)	+ 75%	+10 tot+20%

1.2 het aanbod van infrastructuur en vervoersdiensten kan deze groei niet aan

Het aanbod heeft de groeiende vraag naar verplaatsingen niet kunnen bijhouden. Dit hangt samen met de volgende factoren:

- De overheid heeft in de afgelopen 10 tot 20 jaren ten opzichte van de groeiende mobiliteitsbehoefte relatief weinig geïnvesteerd in infrastructuur voor verkeer en vervoer. In de laatste jaren is daar een zekere kentering in gekomen. Zo is fors geïnvesteerd in bijvoorbeeld de HSL Zuid. Verkeersmanagementsystemen voor het hoofdwegennet hebben eveneens aandacht gekregen, om de bestaande infrastructuur zo goed mogelijk te benutten. Dit alles neemt niet weg dat er vooral in en rond de stedelijke gebieden gedurende een groot deel van de dag sprake is van onbetrouwbare reistijden en fors tijdverlies door congestie op het wegennet.
- Het spoorwegnet wordt zwaar belast en is gevoelig voor storingen, onder meer door verouderde technische systemen en achterstallig onderhoud. Dit staat een efficiënter gebruik van de infrastructuur en het materieel in de weg.
- De druk op de ruimte in ons land laat – volgens velen – geen forse uitbreiding toe van het netwerk van wegen, spoorwegen en vaarwegen.

Het gevolg is duidelijk: door de groeiende vraag naar mobiliteit en het achterblijvende aanbod zal de bereikbaarheid van locaties voor werken, wonen en recreëren steeds meer verslechteren. Het risico hiervan is tweeledig.

1.3 mobiliteits- en bereikbaarheidsprobleem bedreigt ontwikkeling van welvaart en welzijn

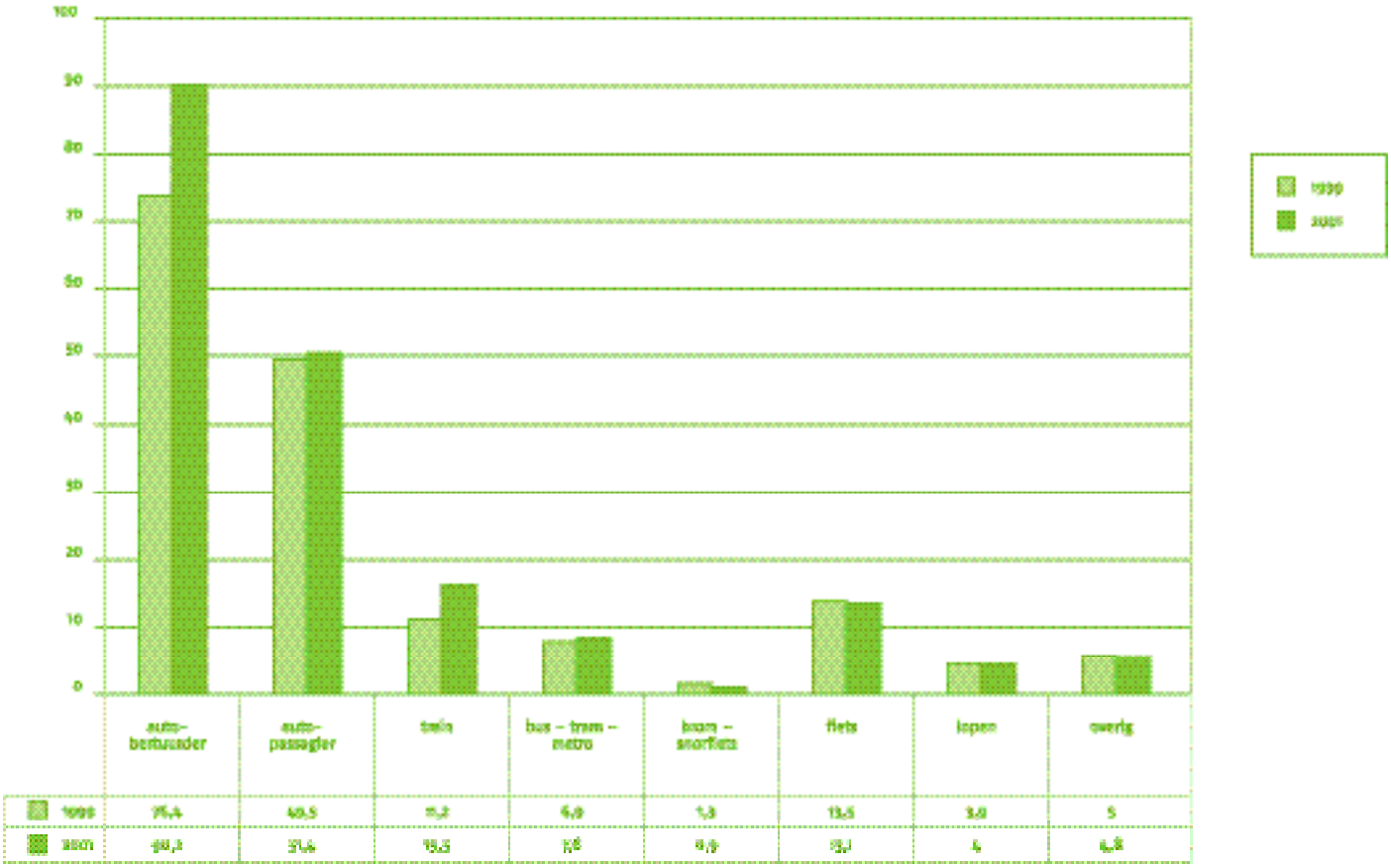
economische ontwikkeling stagneert

Bereikbaarheid (voor goederen én personen) is een van de belangrijkste vestigingsvoorwaarden voor het bedrijfsleven. Als hieraan niet (voldoende) wordt voldaan, zien de economische centra in Nederland hun concurrentiepositie afkalven. Bovendien werken ondernemingen steeds vaker met uitgekiende logistieke concepten (frequent en op tijd leveren in kleine hoeveelheden) en worden ze daarin gehinderd door onbetrouwbare transporttijden. Dit kan nadelig uitpakken voor de ontwikkeling van onze economie en daarmee van onze welvaart.

welzijn komt in gevaar

Een verkeers- en vervoerssysteem dat niet goed functioneert, heeft een negatieve uitwerking op de ontwikkeling van het welzijn van de bevolking: het belemmert de individuele mobiliteit en daarmee de individuele ontplooiing van burgers. Ook werkt het nadelig op veiligheid, leefmilieu en ruimtelijke kwaliteit, terwijl dit juist essentiële voorwaarden zijn voor menselijk welzijn.

ontwikkeling vervoersprestatie nederlandse bevolking per modaliteit tussen 1990 en 2001
(in miljarden kilometers)



Opmerkingen bij figuur:
Tussen 1990 en 2001 is de vervoersprestatie van de Nederlandse bevolking toegenomen van 168 tot 188 miljard reizigers-kilometers (+ 11,8%). De groei komt in absolute termen grotendeels voor rekening van de auto (+ 15,7 miljard km). Het gebruik van de trein is relatief gezien behoorlijk gegroeid (+ 38%).
Over geheel Nederland bezien is het aandeel van het openbaar vervoer in de vervoersprestatie beperkt (12,3% in 2001). Het openbaar vervoer wordt veel vaker gebruikt in situaties waarin de reistijd concurrerend is ten opzichte van de auto, zoals de trein bij verplaatsingen over langere afstanden en de metro voor verplaatsingen naar het stadscentrum. Voorbeeld: voor verplaatsingen tussen de kernen van verschillende stadsgewesten wordt in 30-40% van de gevallen de trein gepakt [AVV, 1999-2].

B2

Verkenning mobiliteitsmarkt

2 Verkenning mobiliteitsmarkt

In dit hoofdstuk schenken we aandacht aan drie onderwerpen:

- het lagenmodel, om de werking van de mobiliteitsmarkt toe te lichten;
- marktwerking in het openbaar vervoer, de ontwikkelingen in de afgelopen jaren;
- mogelijkheden om meer aan marktwerking te doen; hierbij onderscheiden we achtereenvolgens "innovatief aanbesteden" en "extra betalen voor meer kwaliteit".

2.1 een lagenmodel verheldert de discussie

Om een beter zicht te krijgen op de mogelijkheden van een eventuele mobiliteitsmarkt, helpt het om onderscheid te maken in een aantal lagen of deelsystemen. De Raad onderscheidt daarbij:

- de fysieke infrastructuur;
- verkeersdiensten;
- vervoersdiensten;
- toegevoegde-waarde-diensten; dit zijn diensten die waarde toevoegen aan infrastructuur, verkeersdiensten of vervoersdiensten, zoals informatie over het openbaar vervoer, reisbureaus en routeinformatie.

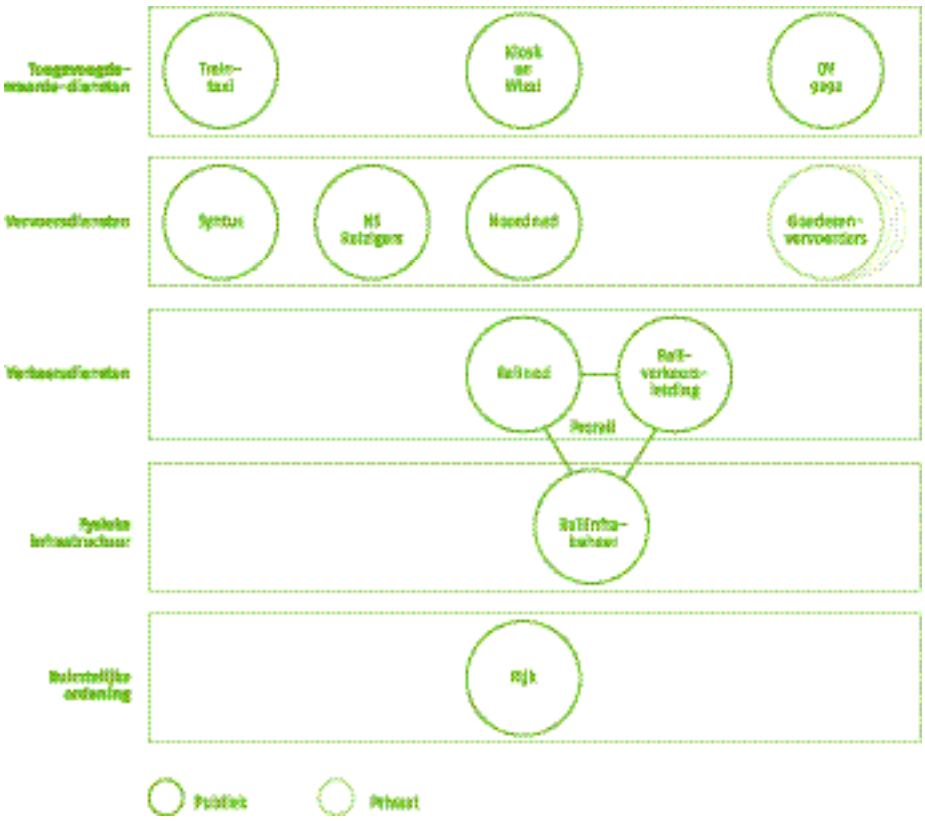
In de volgende figuren (blz 58-59) is weergegeven welke actoren er zijn in de verschillende deelsystemen voor respectievelijk de weg en het spoor. Voorts laten de figuren zien of er meer gelijksoortige aanbieders zijn (concurrentie) of dat er maar één is (monopolie). Verder is aangegeven of de actor een publieke partij of onderneming is dan wel een private.

De analyse met behulp van dit lagenmodel maakt het volgende duidelijk over de huidige situatie in Nederland:

- Op het niveau van de fysieke infrastructuur is er alleen concurrentie tussen ongelijksoortige infrastructuren zoals weg en rail. Zowel bij de weg als bij het spoor is er sprake van een monopolie. De Raad acht het op dit moment ondenkbaar dat er een tweede soortgelijke infrastructuur wordt aangelegd, zodat de gebruiker kan kiezen uit concurrerende infrastructuren binnen het wegennet of spoornet.
- Voor het verkeersmanagement geldt hetzelfde. Op een verbinding of (deel van het) netwerk kan immers maar één verkeersmanager het verkeer regelen of de capaciteit verdelen. Dit verdient enige toelichting. Onder verkeersmanagement verstaan wij het totaal aan maatregelen en acties dat - gelet op de actuele (en de te verwachten) verkeerssituatie - kan worden genomen om de capaciteit op netwerkniveau optimaal te benutten, bij een gegeven verkeersaanbod en gegeven de beschikbare infrastructuur. Verkeersmanagement speelt in de laag verkeersdiensten, maar heeft derhalve ook een sterke relatie met de fysieke infrastructuur. Bekende voorbeelden in het wegverkeer zijn matrixborden met snelheidsaanwijzingen en toeritdosering. Bij rail gaat het met name om capaciteitsmanagement: het toewijzen van baanvakken aan treinen.
- Op het niveau van de vervoersdiensten is het in principe mogelijk dat meer aanbieders tegelijk actief zijn op één netwerk. Dit heet ‘concurrentie op de infrastructuur’. Voor de gebruikers biedt dit waarschijnlijk weinig voordelen. Sterker nog, zij zouden wel eens de dupe kunnen worden van een slechte afstemming tussen de vervoerders. Wél is periodieke ‘concurrentie om de infrastructuur’ mogelijk, in de vorm van door de overheid verleende concessies.
- Van een ‘echte’ mobiliteitsmarkt waar vragers en diverse, concurrerende aanbieders elkaar treffen, is in Nederland niet of nauwelijks sprake.

figuur 4 positionering van actoren op de weg

positionering van actoren op het spoor



2.2 marktwerking in het openbaar vervoer: concurrentie om in plaats van op de infrastructuur

Hoewel er dus niet of nauwelijks sprake is van een mobiliteitsmarkt, heeft de overheid bij de vervoersdiensten, daartoe mede gestimuleerd door Europese regelgeving, het afgelopen decennium wel degelijk marktwerking tot stand gebracht. Wel blijft het een feit dat de reiziger op een bepaalde verbinding in de regel maar uit één aanbieder kan kiezen. Er is immers na enig geëxperimenteer *niet* voor gekozen meer vervoerbedrijven in concurrentie op dezelfde lijn te laten rijden (de eerdergenoemde concurrentie op de infrastructuur). Aanwezigheid van diverse aanbieders op hetzelfde netwerk gaat volgens de overheid namelijk ten koste van een efficiënte exploitatie en vergt bovendien flink wat afstemming tussen de verschillende vervoerders. Als dat laatste niet goed gaat, bijvoorbeeld omdat dienstregelingen niet op elkaar aansluiten of kaartjes niet uitwisselbaar zijn, is de gebruiker de dupe. Bovendien geeft toetreding van een nieuwe vervoerder op de infrastructuur in de praktijk heel wat problemen (zie case: ‘De toetreding van Lovers Rail’).

De overheid heeft dus bewust een andere keuze gemaakt. In plaats van meer vervoerders tegelijkertijd op hetzelfde netwerk toe te laten, verleent zij aan een vervoeronderneming een concessie om onder door diezelfde overheid vastgestelde condities voor een bepaalde periode vervoer aan reizigers te verzorgen. Dit wordt concurrentie *om de* infrastructuur genoemd.

Voorbeeld: De toetreding van Lovers Rail
Na openstelling van de markt voor railvervoer kwamen er nieuwe toetreders op het spoor, waaronder Lovers Rail. Voor het verkrijgen van de benodigde veiligheids-systemen waren zij aangewezen op NS Reizigers en het toenmalige NS Cargo. Alleen deze organisaties konden namelijk de systemen leveren die toepasbaar waren in Nederland; andere Europese systemen kwamen daarvoor niet in aanmerking.
Lovers Rail beklaagde zich in de kranten over het feit dat NS de nieuwe systemen pas na een jaar ter beschikking wilde stellen. Tweedehands systemen wilde NS niet verkopen, omdat deze afgeschreven en daarmee dus niet langer bruikbaar zouden zijn. Opvallend is in dit verband overigens dat NS vervolgens onmiddellijk een recycling-bedrijf opdracht gaf om alle tweedehands systemen te vernietigen.
Ook bij het huren van materieel kreeg Lovers Rail te maken met de weerspannigheid van de voormalig monopolist. Weliswaar verklaarde NS zich bereid loco-motieven te verhuren, maar volgens de directeur van Lovers Rail was de prijs die hiervoor gevraagd werd buitensporig hoog.
Het einde van het verhaal was dat Lovers Rail het Nederlandse spoor opkwam met buitenlands materieel. Hiervoor bleek echter eerst toestemming nodig van een ander onderdeel van NS, namelijk NS Materieel. Ook deze gelegenheid liet de NS niet onbenut om de werking van de markt te belemmeren en het ontstaan van concurren-tie te vertragen.

2.3 meer marktwerking mogelijk door innovatief aanbesteden en PPS

Het voorgaande wil niet zeggen dat er in de deelsystemen infrastructuur en verkeersdiensten in het geheel geen marktwerking mogelijk is. De Raad is van mening dat het rapport 'Samen werken aan de weg' (2002), dat OC&C Strategy Consultants in opdracht van het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën heeft geschreven, een interessant raamwerk biedt voor publiek-private samenwerking in weginfrastructuur. OC&C betoogt namelijk dat er op den duur ruimte bestaat voor een aanzienlijk grotere private inbreng in wegenaanleg en –beheer. Citaat uit het rapport:

"Het vernuft, het organisatietalent en de incentive-gevoeligheid van het bedrijfsleven kan door de overheid worden benut om haar beleidsdoelen met de weg te bereiken tegen lagere kosten, met hogere kwaliteit en/of met meer maatschappelijk nut. Zoals in de meeste andere bedrijfstakken lijken private partijen goed toegerust voor het concipiëren, ontwerpen, coördineren, bouwen en beheren van infrastructuur. Concurrentie en winstoogmerken prikkelen hen mogelijk sterker tot prestaties.
Anders dan de meeste bedrijfstakken, kan infrastructuur niet zonder actieve regisserende rol van overheidszijde. De hoeveelheid en soort goederen en diensten komen immers niet automatisch tot stand in de dynamiek van vraag en aanbod. Zo zullen private ondernemingen zonder uitdrukkelijke inmenging van de overheid geen zinvolle afwegingen kunnen maken tussen geïnternaliseerde (dus gemonetariseerde) effecten en externaliteiten, zoals ruimtebeslag, milieueffecten, etc. Vervolgens lijken nieuwe infrastructurele projecten moeilijk renderend te maken uit tolheffing. En ten slotte is op het hoofdwegennet nauwelijks sprake van wezenlijke concurrentie, waardoor monopolistisch gedrag wordt uitgelokt.
Daarom is een krachtige publieke regie noodzakelijk. Private efficiëntie is alleen in het publieke belang als een sterke overheid doelen stelt in termen van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid, op hoofdlijnen kiest uit ruimtelijke oplossingen en de private sector afrekent op zijn prestaties. Daartoe moet de overheid haar managementcapaciteiten en instrumentarium versterken. Ten aanzien van private partners zullen op een aantal terreinen de touwtjes losser, elders weer aanzienlijk strakker in handen moeten worden genomen: alleen met een sterke regie van de overheid komen de voordelen in het publieke domein terecht. De overheid zal het initiatief, de beslissingsmacht en de controle over de output in handen moeten houden."

In het OC&C rapport wordt met behulp de waardeketen een analyse van de mobiliteitsmarkt uitgevoerd. Gestreefd wordt naar een optimalisatie van de waardeketen. De vragen die daartoe worden gesteld zijn: Hoe moeten functies in de waardeketen worden afgebakend voor een optimale uitvoering? Welke functies lenen zich het best voor uitbesteding? Hoe kunnen derden worden gestimuleerd tot maximale prestaties?

Uiteindelijk leidt de concrete beantwoording van die vragen tot vier rollen. De activiteiten die binnen iedere rol vallen, vertonen een dwingende samenhang en kunnen gescheiden georganiseerd worden; de rollen kunnen in beginsel goed door private partijen worden vervuld, mits onder richtinggevende publieke regie.

- *De conceptontwikkelaar.* De rol van conceptontwikkelaar behelst het ontwikkelen van een optimaal concept voor een bepaalde weg en de inpassing ervan in de omgeving; de conceptontwikkelaar bevindt zich op de laag van de 'ruimtelijke ordening'. Het ontwikkelen van haalbare wegconcepten en globale tracévarianten, het zoeken van mogelijkheden voor belendende gebiedsontwikkeling, het signaleren van de noodzaak tot en het verwerken van publiekrechtelijke procedures (MER, tracébesluit, inspraak), zijn activiteiten die bij een dergelijke rol horen.

- *De infraverschaffer.* De infraverschaffer – 'provider' – is vooral verantwoordelijk voor het realiseren van de weginfrastructuur en in sommige gevallen ook voor het

onderhoud ervan. De infraverschaffer bevindt zich logischerwijs op de infrastructuurlaag. Diensten van de infraverschaffer hebben betrekking op ontwerp- en bouwwerkzaamheden: het uitwerken van het wegconcept tot een bouwtechnisch ontwerp, het voorbereiden van de bouwwerkzaamheden, de daadwerkelijke aanleg van de infrastructuur, suprastructuur en kunstwerken, en eventueel dus ook enkele onderhoudswerkzaamheden.

- *De wegbeheerder.* De rol van wegbeheerder behelst de coördinatie van wegbeheerstaken. Daaronder vallen verschillende diensten zoals schoonmaak, reparatie en vervanging van weginfra- en suprastructuuronderdelen. Te denken valt aan onderhoudstaken op het gebied van asfalt en markering, geleiderail en verlichting, geluidswering, groenvoorziening, kunstwerken, maar bijvoorbeeld ook gladheidbestrijding. Ook de wegbeheerder bevindt zich op de laag van de infrastructuur.

- *De verkeersmanager.* De verkeersmanager is verantwoordelijk voor het optimaliseren van de verkeersdoorstroming en bevindt zich op de laag van de verkeersdiensten. De kern van de verantwoordelijkheid is het spreiden van de verkeersinstroom op het wegennet, om zoveel mogelijk congestie te voorkomen. Daartoe zijn verschillende instrumenten en interventies mogelijk. Te denken valt aan een heffingssysteem op wegen rond grote steden, of het sluiten van contracten met overheid en bedrijfsleven over telewerken, werktijdspreiding, carpoolen, et cetera. Ook valt te denken aan het plaatsen van doseerlichten en dynamische route-informatie. Bovendien kan de verkeersmanager onderhandelen met regionale en lokale autoriteiten over bijvoorbeeld de capaciteit van het onderliggend wegennet of de afstelling van verkeerslichten. Tot de taken van de verkeersmanager behoort tevens het signaleren van de noodzaak van additionele weginfrastructuur. De verkeersmanager kan een publieke dan wel private partij zijn.

Volgens het rapport geldt bij de invulling van al deze functies als adagium: separeren waar mogelijk, integreren waar nodig. Nodeloos bundelen van activiteiten leidt alleen maar tot waardeverlies. Elke schakel moet immers bij voorkeur vervuld worden door de partij die juist op dat vlak de meeste deskundigheid heeft ontwikkeld. Bovendien spelen ook zaken als het verschil in tijdshorizon en het belang van de partijen een rol. Hierbij valt te denken aan de gespannen verhouding tussen enerzijds het ontwikkelen van een optimaal concept in termen van bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid en anderzijds het winstoogmerk van aannemers en projectontwikkelaars.

Dit neemt niet weg dat het soms juist gunstig kan zijn activiteiten uit verschillende schakels bij elkaar te brengen. Dat speelt heel nadrukkelijk bij het realiseren van weginfrastructuur.

borging van publieke belangen bij innovatief aanbesteden

Om de publieke belangen te borgen, houdt de overheid bij aanbestedingsprocedures de regie strak in de hand. Eén en ander wordt geregeld in concessies en contracten. In zo'n contract legt de overheid bijvoorbeeld vast aan welke veiligheidseisen de infrastructuur moet voldoen, hoeveel uur per jaar deze zonder problemen beschikbaar moet zijn, welke vergoeding de private partij daarvoor ontvangt et cetera. Een bijkomend voordeel voor de gebruiker is dat de overheid de vergoeding afhankelijk maakt van de beschikbaarheid. Dit werkt namelijk als een prikkel voor de private beheerder om het onderhoud zo efficiënt mogelijk uit te voeren. De gebruiker heeft daar natuurlijk direct profijt van.

Ter illustratie verwijzen wij naar de hiernavolgende tekst over de A59, die op 17 januari j.l. werd geplaatst op de website van de provincie Noord-Brabant. Met DBFM wordt bedoeld Design, Build, Finance and Maintenance: het private consortium ontwerpt de weg, legt deze aan en zorgt voor financiering en onderhoud. Het consortium ontvangt een vergoeding die direct is gerelateerd aan de beschikbaarheid van de weg (met boetebepaling bij onvoldoende beschikbaarheid) en bepaalde kwaliteitseisen.

Voorbeeld: A59 eind 2005 vrij van verkeerslichten
Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben vrijdag 17 januari 2003 beslist om het eerste PPS-DBFM-contract voor weginfrastructuur in Nederland te gunnen aan het consortium De Poort van Den Bosch. Het consortium, dat nu snel met het werk kan beginnen, krijgt de opdracht om de nieuwe autosnelweg te ontwerpen, aan te leggen, te financieren en het werk 15 jaar lang te onderhouden.

Door middel van het PPS-contract is het mogelijk gebleken om de snelweg vijf jaar eerder klaar te hebben dan de rijksoverheid had gepland. Als de autosnelweg klaar is, betekent dat een einde van de files op de verbinding, van de gevaarlijke situaties door verkeerslichten en van onveiligheid, verkeers- en milieuhinder in de dorpen door het sluipverkeer.

Het consortium dat de opdracht heeft gekregen is samengesteld uit de bedrijven BAM NBM, Boskalis en Fluor Daniël. De voorbereidende werkzaamheden zoals het aanvragen van vergunningen, het uitvoeren van onderzoek ter plaatse en het realiseren van een informatiecentrum in de omgeving van het tracé gaan nog enkele maanden in beslag nemen. In het informatiecentrum kunnen weggebruikers, omwonenden en andere geïnteresseerden informatie krijgen over het tracé, de werkzaamheden en alle zaken die met het project te maken hebben. Medio 2003 kunnen weggebruikers en omwonenden de eerste werkzaamheden op locatie tegemoet zien. Tijdens de ombouw blijft de weg in gebruik maar uiteraard zullen de weggebruikers op diverse punten op het tracé te maken krijgen met tijdelijke aanpassingen van de verkeerssituatie. De weg wordt omgebouwd naar een autosnelweg met 2 maal 2 rijstroken en ongelijkvloerse kruisingen. Ter hoogte van Maliskamp komt een verdiepte onderdoorgang met een verkeersplein. Eind 2005 moet de autosnelweg klaar zijn.

Verkeersgedeputeerde drs. P. van Vugt is verheugd dat alle inspanningen van de afgelopen tijd vrucht hebben afgeworpen: "Dit is een unieke en innovatieve aanpak die ons heel wat inspanning heeft gekost, maar het levert ook wat op. De regio is vijf jaar eerder verlost van een verkeersknelpunt. En de provincie heeft een schat aan ervaring opgedaan die goed van pas kan komen met soortgelijke projecten en dan denk ik met name aan de A4 Zuid (Bergen op Zoom - Dinteloord)".

Bron: www.brabant.nl d.d. 17 januari 2003

fddorp

extra betalen voor meer kwaliteit

Marktwerking leidt vaak tot productdifferentiatie. In de tijd van het Staatsbedrijf PTT had iedereen een grijs telefoontoestel met draaischijf. Nu kunnen we op de telecommarkt kiezen uit een veelheid aan toestellen en uit uiteenlopende abonnementsvormen en diensten.
In het wegverkeer ligt dat anders. Daar is geen concurrentie en ontbreekt dus de prikkel om diverse kwaliteiten infrastructuur aan te bieden. Maar ook hier is productdifferentiatie heel goed mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan de discussie die al geruime tijd gaande is over doorstroomroutes en expressbanen. Dergelijke wegen of stroken waarop tegen een hogere betaling een vlotte afwikkeling wordt gegarandeerd, bieden de weggebruiker in congestiegevoelige gebieden een keuzemogelijkheid. Zoals Mark van Twist en Friso de Zeeuw in het themanummer van ESB 'Nieuwe wegen verkend' (november 2002) betogen, is daarbij een samenhangend verkeersmanagement over de expressbaan en de parallelle stroken (of weg) met congestie essentieel.

Voorbeeld: Interstate 15 Express Lanes, California, USA
De Interstate 15 Express Lanes in California werden in oktober 1988 opengesteld voor het verkeer. Over een lengte van bijna 13 kilometer zijn carpool-wisselstroken aangelegd in de middenberm van de autosnelweg, zonder mogelijkheid om tussentijds de weg te verlaten. De stroken mochten worden gebruikt door auto's met meer inzittenden, "vans", bussen en motoren, in de ochtendspits in zuidelijke richting, in de middag- en avondspits in noordelijke richting.
Het gebruik van de express lanes is tussen 1988 en 2002 toegenomen van 5000 tot 13600 voertuigen per dag. De tijdwinst is 10 tot 15 minuten. Het totale verkeersvolume op de I-15 bedraagt op het drukste punt ca. 250.000 voertuigen per dag.

In 1998 werden de I-15 Express Lanes onderdeel van het FasTrak elektronische tolsysteem. Individuele automobilisten mogen sindsdien van de stroken gebruik maken tegen betaling van tol. Het aantal gebruikers van de express lanes wordt gereguleerd door middel van het prijsmechanisme. Bij nadering van de express lanes ziet de bestuurder op een display (transponder in voertuig) de prijs die hij moet betalen bij gebruik van de express lanes. Bij toenemende drukte wordt de prijs hoger waardoor ruimte voor carpoolers en bussen en een congestievrije afwikkeling worden gegarandeerd.

Er is veel aandacht voor het veilig functioneren van het systeem. Op verschillende punten kunnen hulpverlenings-diensten de stroken oprijden. Bij blokkade van twee of meer rijstroken van de hoofdbaan worden de express lanes opengesteld voor alle verkeer (met gebruik van dynamische rijstrookinformatie boven de weg).

B3

Beprijzen en financieren

3 Beprijzen en financieren

3.1 inleiding

De verwachting is dat de mobiliteit in ons land voorlopig fors zal blijven groeien. Zonder maatregelen zal de Nederlandse automobilist in het jaar 2020 2,5 keer meer tijd in de file doorbrengen dan het geval was in 1995 [NVVP]. Maar welke maatregelen zijn het effectiefst? De zachte aanpak van filebestrijding – zoals beter openbaar vervoer, carpoolen en telewerken – blijkt niet of onvoldoende te werken. Wegverbreding kan hier en daar wel soelaas bieden, maar leidt vaak ook weer tot nieuwe knelpunten. Bij uitbreiding van de capaciteit ontstaat namelijk ook nieuw verkeer: de latent aanwezige mobiliteit komt vrij als de files korter worden en de prijs niet wordt verhoogd. Kortom, zonder beprijzen zullen de opstoppingen niet snel verdwijnen.

Transport en Logistiek Nederland komt in het rapport *Timmeren aan de weg* [TLN, 2002] tot een vergelijkbare conclusie als de Raad, namelijk dat een kilometerprijs voor mobiliteit een onmisbaar instrument is bij het bestrijden van files. Een citaat uit het rapport:

"Om keuzes helder te krijgen, vormt een (kilometer)prijs voor mobiliteit een onmisbaar instrument. De diverse alternatieven hebben namelijk allemaal hun eigen prijs, maar de weggebruiker mist het zicht op de rekening en krijgt daarom geen gelegenheid op basis van die verschillende prijzen een eigen keuze te maken. De wegbeheerders maken nu die keuze voor de weggebruiker. In het huidige systeem regeert immers het budgetmechanisme en bepalen politieke voorkeuren de omvang en inzet van de beschikbare middelen. De politiek concentreert zich niet op doelstellingen en randvoorwaarden, maar houdt zich actief met de oplossingen en instrumenten bezig. De weggebruiker betaalt indirect via heffingen en belastingen als houderschapsbelasting, aanschafbelasting (BPM), accijns en eurovignet voor de beschikbaarheid en het gebruik van de weg en mag één keer per vier jaar indirect aangeven wat hij van de politieke keuzes vindt. Kortom, het marktmechanisme is praktisch volledig uitgeschakeld: de mobiliteitsmarkt is op dit moment grotendeels aanbod- en nauwelijks vraaggestuurd."

Verschillende studies hebben aangetoond dat dynamisch beprijzen van het weggebruik effectief is. Recentelijk is in opdracht van het ministerie van Financiën onderzoek verricht naar de toepassing van het profijtbeginsel bij de beprijzing en financiering van infrastructuur [CE, 4Cast en VU, 2002]. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat bij toepassing van (theoretisch optimale) congestie-heffingen de structurele files voor een belangrijk deel zouden verdwijnen. De mobiliteit zou daardoor slechts 8% lager uitvallen, ook als er na uitvoering van het MIT tot 2020 niet meer zou worden gebouwd. Grosso modo geldt hierbij dat ook de externe effecten met 8% afnemen. Hierbij is geen rekening gehouden met de effecten van het gebruik van lichtere en energiezuinigere voertuigen.

Ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft berekeningen laten uitvoeren. In het kader van het project kilometerheffing heeft het de effecten onderzocht van zowel een 'vlakke heffing' als een naar tijd en plaats gedifferentieerde heffing. Een vlakke heffing blijkt tot circa 20% minder voertuigverliesuren te leiden; in het geval van een gedifferentieerde heffing gaat het om circa 45% [V&W, 2002].

In dit hoofdstuk gaan we vervolgens eerst na wat de maatschappelijke kosten en opbrengsten van verkeer en vervoer zijn. Daarna werken we het voorstel van dynamisch beprijzen verder uit. Het prijsmechanisme kan vanuit bedrijfseconomisch of macro-economisch perspectief worden benaderd; we gaan op beide perspectieven in. Vervolgens presenteren we een basismodel voor de financiering van de extra infrastructuur. Tot slot gaan we in op de internationale context en beschrijven we kort enkele internationale voorbeelden van prijsbeleid.

3.2 maatschappelijke kosten en opbrengsten verkeer en vervoer

Om voertuigen te kunnen laten rijden, is infrastructuur nodig. Deze (fysieke en elektronische) infrastructuur moet worden aangelegd en onderhouden. Hiermee zijn niet alleen aanzienlijke kosten voor de overheid gemoeid: ook de automobilist veroorzaakt kosten voor zijn omgeving. Hierbij valt te denken aan schade aan het milieu (uitstoot van verontreinigende stoffen), geluidsoverlast voor derden, verkeersonveiligheid en ruimtebeslag.

Deze zogenaamde externe kosten kunnen in geld worden gewaardeerd. Voor de financiële waardering van verkeersonveiligheid, geluidhinder en emissies zijn in de afgelopen jaren al methoden ontwikkeld. Deze bevatten de nodige aannames, waardoor de Raad van mening is dat de cijfermatige uitkomsten als indicatief moeten worden beschouwd. Ze zijn niettemin waardevol om een beeld te krijgen van de totale maatschappelijke kosten die aan verkeer en vervoer zijn verbonden.

De methode voor het waarderen van ruimtebeslag (met name parkeren) is daarentegen nog niet zover ontwikkeld. Een duidelijke indicatie op dit gebied ontbreekt dus nog, maar een recente verkenning in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer laat zien dat het om zeer aanzienlijke bedragen kan gaan [IOO, 2002]. Opmerkelijk is het belangrijke verschil tussen openbaar vervoer en autoverkeer. Omdat het ruimtebeslag voor parkeren niet is meegenomen in de waardering van de maatschappelijke kosten, komt het wegverkeer er ten opzichte van het openbaar vervoer té gunstig uit.

kosten wegverkeer

Het onderzoeksbureau CE heeft in opdracht van de Raad een rapport geschreven waarin de totale maatschappelijke kosten en opbrengsten van personenautoverkeer en vracht- en bestelautoverkeer in kaart zijn gebracht [CE, 2002]. Allereerst zijn de kosten van aanleg en onderhoud van infrastructuur zo goed mogelijk toebedeeld aan de diverse categorieën gebruikers, door de omvang van het gebruik en de kenmerken van de voertuigen (o.a. de aslasten) als uitgangspunt te nemen. Daarnaast is gekeken naar de maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid. Wat opvalt, is dat deze veel hoger zijn dan de bedragen die aan premies en eigen risico door de gebruikers worden betaald en ook veel hoger dan de kosten van voertuigschade. Dit heeft te maken met onder andere de 'waardering' van doden en gewonden in het verkeer (productieverlies, psychische schade, medische kosten, juridische kosten). Ten slotte zijn de congestiekosten gewaardeerd. Deze kosten ten gevolge van files die door de gebruikers zelf worden veroorzaakt kunnen gezien worden als een financiële waardering van het tijdverlies. In dit rapport zijn de kosten van ruimtebeslag voor parkeren overigens nog niet meegenomen.

De indicatieve cijfers in de hierna volgende tabel geven een beeld van enerzijds de kosten voor de weggebruikers en anderzijds de kosten voor de maatschappij. Bij de kosten voor de weggebruikers zijn ook de kosten van aanschaf en onderhoud van het voertuig, verzekeringspremies en brandstof (kale brandstofkosten) genoemd. Deze behoren volgens de gehanteerde economische principes tot de maatschappelijke kosten. Dit verklaart waarom de bedragen in beide kolommen voorkomen. De BTW (op brandstoffen, nieuwe en gebruikte auto's, reparatie en onderhoud) is niet meegenomen. De BTW-opbrengsten voor de overheid (totaal over alle vervoerwijzen) bedragen ca. € 3,5 miljard per jaar [BOVAG-RAI, 2002].

maatschappelijke kosten en opbrengsten van wegverkeer

kosten voor automobilisten		kosten voor de maatschappij	
Accijnzen	3,4	Aanleg wegen	1,9
MRB + opcenten	2,7	Onderhoud wegen	1,0
BPM	2,9	Milieukosten	2,6
Afschrijving, onderhoud en brandstof(kaal)	14,0	Afschrijving, onderhoud, brandstof(kaal)	14,0
Verzekering en eigen risico	3,2	Onveiligheid	5,8
Interne congestie-kosten	0,5	Externe congestie-kosten	0,5
		Ruimtebeslag	PM

Indicatie van maatschappelijke kosten en opbrengsten van personenautoverkeer (2000), bedragen in miljard euro, bron: CE

kosten voor vrachtauto's		kosten voor de maatschappij	
Accijnzen	1,7	Aanleg wegen	0,9
MRB	0,2	Onderhoud wegen	0,6
Eurovignet	0,1	Milieukosten	1,5
Afschrijving, onderhoud en brandstof(kaal)	10,0	Afschrijving, onderhoud en brandstof(kaal)	10,0
Verzekering en eigen risico	0,6	Onveiligheid	1,7
Interne congestie-kosten	0,2	Externe congestie-kosten	0,2
Milieuheffing	0,1	Ruimtebeslag:	PM

Indicatie van maatschappelijke kosten en opbrengsten van vrachtautoverkeer incl. bestelauto's (2000), bedragen in miljard euro, bron: CE

kosten openbaar vervoer

De geldstromen die gepaard gaan met de maatschappelijke kosten en opbrengsten van het openbaar vervoer, zijn van een totaal andere orde dan die van het personenauto- en vrachtverkeer. De Raad maakt hier een onderscheid tussen het vervoer per bus en per trein.

- In het openbaar vervoer per *bus* overheersen de exploitatiekosten. In 2000 bedroegen deze op jaarbasis ongeveer € 1,1 miljard, terwijl aan plaatsbewijzen slechts zo'n € 415 miljoen werd opgebracht door de reizigers. Ofwel, vanuit de algemene middelen werd dat jaar ruim € 700 miljoen bijgepast. De jaarlijkse maatschappelijke kosten van ongevallen en milieuschade worden geschat op ruim € 200 miljoen. Zoals opgemerkt moet hierbij in ogenschouw worden genomen dat de kosten voor ruimtebeslag *niet* in geld zijn gewaardeerd. Juist hier ligt een belangrijk voordeel van het openbaar vervoer (zowel ten aanzien van de verplaatsingen zelf als op het gebied van parkeren).
- In het openbaar vervoer per *trein* levert de overheid slechts een beperkte bijdrage aan de exploitatiekosten (€ 19 miljoen op een totaal van € 1,25 miljard in 2000). De kosten van aanleg en onderhoud van infrastructuur zijn bij het spoor echter aanzienlijk (€ 1,4 miljard in 2000). Daar staat een minimale gebruiksvergoeding van NS Reizigers tegenover (€ 90 miljoen in 2000). De jaarlijkse maatschappelijke kosten van ongevallen en milieuschade worden geschat op ruim € 300 miljoen.

3.3 gedifferentieerde prijs per kilometer: dynamisch beprijzen

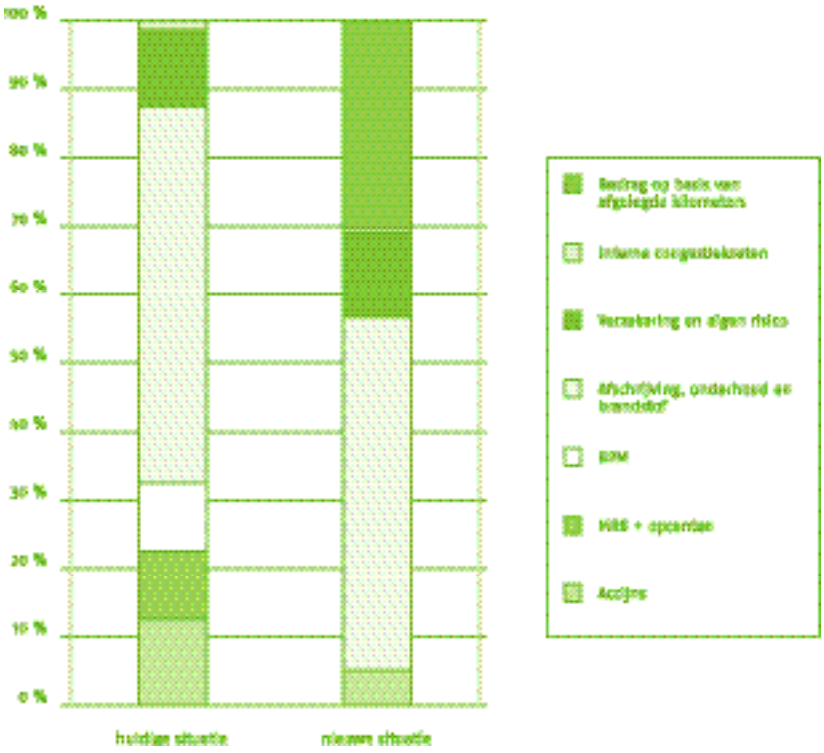
De Raad is een voorstander van betalen per afgelegde kilometer (rijden) dan wel per uur verblijfstijd (parkeren), waarbij de prijs afhankelijk is van de verkeersomstandigheden (tijdstip en locatie). Dit heet dynamisch beprijzen. Het gebruik van het voertuig wordt belast, en niet het bezit. Dit betekent dat vaste kosten als BPM en MRB en ook een deel van de accijnzen op brandstoffen in de ogen van de Raad dienen te verdwijnen.

In een 'ideale' situatie wordt de prijs per afgelegde kilometer bepaald door de op dat moment geldende verkeerssituatie. De prijs hangt daarbij af van de volgende factoren:
- het type weg (de ene weg is duurder dan de andere);
- de verkeerssituatie in het netwerk (wat zijn de alternatieve routes: netwerkmanagement);
- de drukte ter plaatse (schaarste);
- de geboden kwaliteit (extra prijs voor extra kwaliteit, bijvoorbeeld voor gebruik van congestievrije expressbanen).

De weggebruiker moet van tevoren zijn afweging kunnen maken tussen verschillende modaliteiten, tijdstippen en routes. Daarom moet het verkeerssysteem aan een aantal voorwaarden voldoen. Ten eerste dienen de prijs en de duur van de verplaatsing goed te kunnen worden voorspeld. Ook dient het systeem goed te werken en daarmee betrouwbaar te zijn (de voorspelling moet uitkomen!). Als derde dient de verkeersinformatie ook daadwerkelijk beschikbaar te zijn, zowel voorafgaand aan als tijdens de reis. Ten slotte dient het systeem voor de gebruiker eenvoudig te zijn (niet te veel fluctuaties, niet te veel variabelen). De Raad acht het trouwens niet zijn taak concrete aanbevelingen te doen voor de hoogte van de tarieven.

Het verschil tussen de huidige opbouw van de kosten voor de automobilist en de opbouw in de nieuwe situatie is weergegeven in onderstaande figuur.

kostenposten van autogebruik



3.4 strategie voor invoering van dynamisch beprijzen

Het invoeren van dynamisch beprijzen moet zorgvuldig gebeuren.
In de eerste plaats dient de overheid te zorgen voor maatschappelijk draagvlak. Door de opeenvolging van gesneuvelde initiatieven als rekening rijden, spitstarief en kilometerheffing moet veel aan vertrouwen van de bevolking worden (terug)gewonnen. Een intensieve communicatiecampagne is nodig om dit te bereiken. Pas daarna kan tot invoering worden overgegaan.
In de tweede plaats vergt dynamisch (elektronisch) beprijzen een grondige technische voorbereiding. In het project kilometerheffing zijn daartoe belangrijke stappen voorwaarts gemaakt. Bijzondere aandacht is daarbij nodig voor de kosten van het systeem (ontwikkeling, installatie, operatie) voor overheid en gebruiker en de interoperabiliteit van verschillende systemen. Op dit moment komen steeds meer *in car* systemen voor reis- en verkeersinformatie op de markt. Dit is van groot belang in verband met de gewenste transparantie van informatie. Het zou een slechte zaak zijn, als voor dynamisch beprijzen andere hardware moet worden aangeschaft als voor reis- en verkeersinformatie.

3.5 bedrijfseconomisch of macro-economisch perspectief

Het prijsmechanisme kan worden benaderd vanuit twee perspectieven: het bedrijfseconomisch perspectief en het macro-economisch perspectief. De kenmerken van beide perspectieven zijn weergegeven in bijgaande tabel [CE, 2002].

Het bedrijfseconomisch perspectief gaat uit van maximalisering van de opbrengsten uit het gebruik van de weg en lijkt vooral geschikt voor situaties waarin een private partij de weg of het wegennet exploiteert. Dat laatste hoeft echter niet zo te zijn. Ook de overheid kan vanuit dit perspectief handelen.

Het macro-economisch perspectief sluit het beste aan bij de in eerder in het advies van de Raad geformuleerde principes. De gebruikers betalen de werkelijke (interne en externe) kosten, waardoor zij een prikkel krijgen voor maatschappelijk optimaal gedrag. In dit perspectief is de congestieheffing een weerspiegeling van de congestiekosten, de geïnternaliseerde kosten die de weggebruikers ondervinden als gevolg van congestie (tijdverlies).

Wordt de hoogte van de congestieheffing niet bepaald door de interne kosten, maar door de werking van het marktmechanisme (schaarste), dan wordt in feite het bedrijfseconomisch model toegepast. Elementen van beide modellen zijn overigens te combineren.

beprijzen: bedrijfseconomisch en macro-economisch perspectief

	Bedrijfseconomisch perspectief	Macro-economisch perspectief
Doel	Genereren van maximale opbrengst.	Iedere (extra) voertuigkilometer veroorzaakt maatschappelijke kosten als extra schade aan infrastructuur, extra geluidsoverlast, extra milieuvervuiling en extra veiligheids-risico's. Deze dienen zo goed mogelijk ver-haald te worden op de gebruikers.
Instrumenten	Tolheffing: specifieke wegen waarvoor tol wordt geheven, overige wegen vrij van heffing. Betaalstroken: value pricing, ofwel daar waar een gedifferentieerd aanbod mogelijkis extra laten betalen voor extra kwaliteit. De exploitant heeftde keuzevrijheid in het vaststellen van het tarief: hoog/laag, wel/geen spits/daltarief.	Basistariefper kilometer (per voertuig verschillend, maar vast in de tijd) datde maatschappelijke kosten reflecteert. Dit wordt ook wel het internaliseren van de externe kosten genoemd. Deze heffing vervangt de vaste belastingen als MRB en BPM. Congestieheffing om de capaciteit van de weg optimaal te benutten. Dynamisch beprijzen: integratie van het basistarief en de congestieheffing. De tarieven volgen uitde centrale doelstelling van welvaartsmaximalisatie.
Werking	Geeftde exploitant mogelijk een prikkel om gebruikers meer diensten aan te bieden.	Geeftde gebruikers een prikkel voor maatschappelijkoptimaal gedrag.
Effecten (vergelijkend)	Lagere prijs voor milieu en risico's, hogere prijs voor infrastructuur. Leidt totminder verkeer, meer vervuiling en risico's, en lagere benutting infrastructuur.	Hogere prijs voor milieu en risico's; lagere prijs voor infrastructuur. Leidt totminder milieuvervuiling en risico's en totbetere infrastructuurbenutting.

3.6 beslismodel voor financiering van extra infrastructuur

In het eerder genoemde rapport voor het ministerie van Financiën [CE, 4Cast en VU, 2002] is onderzocht of het profijtbeginsel, ofwel 'de gebruiker betaalt', is toe te passen op de beprijzing van wegen en daarmee ook op investeringen in nieuwe wegen. De vraag luidt dan natuurlijk: wíl de gebruiker ook betalen? In het kader hiervan is een investeringsregel opgesteld die gebaseerd is op de betalingsbereidheid van de gebruiker. Deze regel luidt als volgt: de opbrengsten van optimale congestieheffingen die op de nieuwe wegcapaciteit binnenkomen, moeten precies voldoende zijn om de kapitaalkosten van deze nieuwe wegcapaciteit te financieren. Daarbij geldt dan wel als voorwaarde dat de weguitbreiding niet tot belangrijke externe kosten leidt. Is dat wel het geval, zoals bij wegen in stads- of natuurgebieden, dan leidt de regel tot te veel wegenbouw.

De onderzoekers waren zich terdege van dat laatste bewust en hebben daarom twee scenario's doorgerekend. Het eerste is een marktscenario (bouwen op basis van vraag, externe kosten spelen geen rol) en het tweede een milieuscenario (er wordt niet meer gebouwd, wel congestieheffing). Het referentiescenario voor 2020 is het scenario European Coordination waarbij het MIT tot 2010 wordt uitgevoerd en waarin een basiskilometerheffing wordt ingevoerd om de externe en marginale infrastructuurkosten te dekken. Het marktscenario, een eerste, grove benadering van het bouwprogramma op basis van betalingsbereidheid (congestieheffing), leidt tot de aanleg van circa 400 nieuwe strookkilometers, een investering van ruwweg € 2 miljard (na het MIT, tot 2020). Het milieuscenario (congestieheffingen en niet meer bouwen na het MIT) bestrijdt de files effectief. Het resultaat is dat de mobiliteit maar zo'n 8% afneemt (er wordt door de heffing minder gereden) en dat de opbrengsten van de congestieheffing oplopen tot € 1,1 miljard. Congestieheffing bewijst hiermee haar waarde als filewerend instrument, zo concluderen de onderzoekers.

3.7 internationale context

De eerste richtlijnen voor een gemeenschappelijk Europees vervoersbeleid werden in 1992 vastgelegd in het *'Witboek over de toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid'.* Er werd een belangrijke stap voorwaarts gezet op het gebied van liberalisering, concurrentievermogen en invoering van nieuwe technologieën.

Het tweede Witboek *'Het Europese Vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen'* (2001) richt zich op de vervolmaking, de consequenties en de effecten die voortvloeien uit de liberalisering. In dit Witboek wordt aangegeven dat prijsbeleid noodzakelijk is. Met dergelijk beleid kan namelijk congestie worden tegengegaan, kan de kwaliteit van de leefomgeving worden behouden of verbeterd en is het mogelijk investeringen in de infrastructuur te financieren.

Binnen de Europese Unie (EU) wordt in verschillend tempo omgegaan met het liberaliseren van de markt. Het Verenigd Koninkrijk is daarin het verst gegaan, terwijl in België en Frankrijk overheidsregulering nog een zware rol speelt. Duitsland en Nederland bevinden zich ergens in het midden van het spectrum.

Het beleid van de Europese Unie is gericht op het ontwikkelen van eerlijke concurrentie tussen modaliteiten. De EU streeft naar het internaliseren van alle kosten, waardoor een objectief en volledig beeld ontstaat over de kostenverhoudingen tussen de verschillende vervoerswijzen. Een van de voorbeelden hierbij is het beprijzen van infrastructuur. De EU streeft deze maatregel na als één van de belangrijke stappen om te komen tot een volledig raamwerk van beprijzen. De concurrentie tussen de verschillende infrastructuurnetwerken krijgt dan vrij baan. Hoewel op dit gebied door de EU wel veel beleid is ontwikkeld, is er binnen de lidstaten nog relatief weinig geïmplementeerd.

In 1996 is er een aparte richtlijn voor het Eurovignet verschenen, simpelweg omdat de verschillen tussen methoden en hoogtes van heffingen in de transportsector tot con-

currentievervalsing tussen de EU-lidstaten leidden. Het Eurovignet had als doel een maximum te stellen aan de bijkomende infrastructuurheffingen die werden opgelegd aan goederenvervoer over de weg. Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Denemarken en Zweden doen inmiddels aan het Eurovignet mee. Met deze geïntegreerde heffing mag, zonder bijbetaling, gebruik gemaakt worden van alle wegen in deze landen. De regeling is echter tijdelijk. Duitsland streeft ernaar in 2003-2004 het Eurovignet te vervangen door een kilometerheffing voor vrachtverkeer. Het voornemen is de methodiek later geschikt te maken voor het personenverkeer. De technologie die Duitsland toepast, sluit goed aan bij de technologie die in Nederland in ontwikkeling was voor het project kilometerheffing.

In geen enkel land binnen de EU wordt op dit moment een structureel prijsbeleid gevoerd gericht op het tegengaan van congestie. Wel hebben diverse landen vergevorderde plannen om systemen als rekeningrijden of kilometerheffing op korte tot middellange termijn in te voeren, zoals Oostenrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en (tot voor kort) Nederland. Prijsmaatregelen in de EU-lidstaten bestaan op dit moment voor een belangrijk deel nog uit accijnzen op brandstoffen en vaste heffingen, zoals wegenbelasting en belasting op de aanschaf van auto's. Daarnaast bestaan er de diverse tolsystemen. Deze vinden we in Noorwegen, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Griekenland, Spanje, Portugal, Frankrijk, Italië en Groot-Brittannië.

Frankrijk kent een netwerk van tolwegen, naast de gratis *routes nationales*. De toltarieven zijn afhankelijk van type voertuig, plaats en tijdstip. Op de route Lille – Parijs geldt een hoger tarief in de spitsuren. Verder tracht het land sinds enkele jaren het vakantieverkeer te spreiden door op de belangrijke doorgaande tolroutes op midweekse dagen een lager tarief te hanteren voor auto's met caravan dan op de drukkere dagen in en rond de weekeinden. Ook kent Frankrijk het *Versement Transport,* een gemeentelijke belasting die ten goede komt aan het openbaar vervoer in de regio. Alle bedrijven met tien of meer werknemers betalen deze belasting.

Londen wil in 2003 starten met een experiment, waarbij bestuurders die tussen 07.00 en 19.00 uur het centrum van de stad in willen rijden een bepaald tolbedrag moeten betalen. De opbrengsten worden gebruikt voor verbetering van het openbaar vervoer.

3.8 internationale voorbeelden van prijsbeleid

Hierna volgt een overzicht van de diverse soorten internationaal prijsbeleid. We onderscheiden type heffing, effect en toegepaste technologie. Waar nodig volgen in de rechterkolom opmerkingen. Dit overzicht is gebaseerd op onderzoek van TNO [TNO, 2002].

voorbeelden van congestiegerichte prijsmaatregelen binnen en buiten Europa

	Type heffing	Effecten	Technologie	Opmerkingen
Autograph (USA) Houston 1998 Texas 1999	Variabele verzekeringspremie in de vorm van kilometerheffing, gedifferentieerd naar plaats en tijd	Deelnemers betalen gemiddeld 25% minder premie dankzij minder rijden en/ofminder rijden op risicovolle plaatsen en tijdstippen	On-board-unit met GPS & GSM: inmiddels ook WAP	Extra veiligheids-voorzieningen in te kopen, zoals: noodoproep ofop afstand ontgrendelbare portieren
Heavy Vehicle Fee Zwitserland 2001	Kilometerheffing voor zwaar verkeer, gedifferentieerd naar gewicht en emissies	Het gemiddelde laadvolume per vrachtwagen is gestegen Dit komt echter ook door verhoging van het maximaal toegelaten tonnage	Boordcomputer en internet De douane is de uitvoerende instantie	
Ecopuntensysteem Oostenrijk 1993	Transit-normering voor zwaar verkeer watbetreftuitstoot Doel is het referentieniveau van 1991 in 2003 te handhaven	Er wordtmet schonere vrachtwagens gereden, omdat overschrijding van het jaarkwantum leidt totstrafkortingen.	Bakens aan de grens en transponders in het voertuig Interventie van de chauffeur blijftmogelijk	Momenteel speelt dat de EU van afspraken af wil die bij toetreding van Oostenrijkzijn gemaakt
AKTA Kopenhagen 2001	Kilometerheffing, gedifferentieerd naar zone, waarbij het centrum het hoogste tarief kent	Nog niet bekend. (resultaatmeting gepland in 2002)	GPS en smartcard	Maatregelenpakket (à la Bereikbaarheids Offensief Randstad (BOR))
Autopass Noorwegen 1986 (Trondheim, Bergen, Stavanger, Oslo)	Cordonheffing, gedifferentieerd naar tijd, tolwegen Het primaire doel is financiering van de infrastructuur	10% minder passages. Langere openingstijden van winkels, opleving van de bedrijvigheid in de binnenring.	Transponders met smartcard, wegbakens	Uniformering van technologie 2001 integreert alle heffingen in één systeem met ambities voor heel Scandinavië

(vervolg) voorbeelden van congestiegerichte prijsmaatregelen binnen en buiten europa

	Type heffing	Effecten	Technologie	Opmerkingen
Electronic Road Pricing Singapore 1975	Cordonheffing, gedifferen-tieerd naar tijd	Afname van het verkeersvolume	Transponders met smartcard, wegbakens	Stijgende inkomens leiden totdemping van de effecten (vraag naar auto's is inkomenselastisch i.p.v. prijs-elastisch)
City Link Melbourne 2000	Tolweg met zones Doel is financiering van de infrastructuur	Minder verkeer op stadswegen	Transponders met smartcard, wegbakens	Mede door autoluwe herinrichting is verbetering van de leefbaarheid als zodanig geslaagd
LKW- Maut Duitsland 2003	Kilometerheffing voor zwaar verkeer, gedifferentieerd naar grootte, gewicht en uitstoot	Nog niet bekend	GSM en GPS	Vervangt Eurovignet; heffing inmiddels door de regering bepaald op € 0,14 tot € 0,19 per km
SANEF Lille – Parijs 1999	Bonus/malus op tolweg in de vorm van reductie buiten de spits en toeslag tijdens de spits	Spreiding van spitsperiode, 10% reductie weggebruik op het drukste uur	Franse tolsysteem	
Road User Charge Nieuw Zeeland 1977	Kilometerheffing voor alle dieselvoertuigen	Niet bekend	Vignet met kilometerstand en ingekocht tegoed	Deze heffing is i.p.v. een accijns op diesel

afrit 3
700 m
Muiden
Weesp
ANWB

B4

Regionale verantwoordelijkheid en samenwerking

4 Regionale verantwoordelijkheid en samenwerking

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de huidige situatie qua verantwoordelijkheden; deze is vooral gebaseerd op de Planwet verkeer en vervoer. Daarna beschrijven we de gewenste situatie qua samenwerking. Daarbij onderscheiden we achtereenvolgens: de gewenste afstemming, de gewenste schaal van de regio en mogelijke voorbeelden van regionale samenwerking. Tot slot gaan we in op gewenste manieren om de locatiebereikbaarheid te verbeteren en vervoersmanagement van de grond te krijgen.

4.1 huidige situatie: rolverdeling op basis van de planwet verkeer en vervoer

Het mobiliteits- en bereikbaarheidsprobleem speelt in Nederland vooral op regionaal niveau. Het oplossen van het vraagstuk gaat echter álle betrokken overheden aan: gemeenten, provincie(s), kaderwetgebied(en) én Rijk.
Op dit moment regelt de Planwet verkeer en vervoer welke bestuurlijke laag verantwoordelijk is voor welk deel van het verkeers- en vervoersbeleid.

verkeers- en vervoersplannen

De Planwet beschrijft uit welke onderdelen het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) en de Provinciale en Gemeentelijke Verkeers- en Vervoersplannen (PVVP, GVVP) dienen te bestaan.

- Het *nationale plan* bevat de nationale doelstellingen en de andere onderdelen van het nationale verkeers- en vervoersbeleid en geeft een beschrijving van de te verwachten activiteiten van Rijk, provincies en gemeenten. Verder komen aan bod de afstemming met aangrenzende beleidsterreinen, zoals economie en milieu, de fasering, de prioriteitsstelling en een indicatie van de bekostiging van de uitvoering. Ook vermeldt het plan de termijn waarbinnen het provinciale plan moet worden vastgesteld of herzien.
- Het *provinciale plan* bevat de uitwerking van essentiële onderdelen van het NVVP en tevens de onderdelen zoals genoemd bij het nationale plan, maar dan toegespitst op de provincie.
- In het *gemeentelijke plan* worden de essentiële onderdelen van het nationale en provinciale plan in acht genomen. Het plan houdt tevens rekening met het beleid van naburige gemeenten. Het gemeentebestuur draagt zorg voor het – zichtbaar – voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid, dat richting geeft aan de te nemen beslissingen rond verkeer en vervoer.

samenwerking tussen bestuurslagen

In de Planwet wordt beschreven welke instanties met elkaar dienen samen te werken.

- De provincie dient samen te werken met de minister (ofwel het ministerie van Verkeer en Waterstaat) en met de besturen van gemeenten, van aangrenzende provincies en van waterschappen die tevens wegbeheerder zijn.
- De gemeente dient samen te werken met het bestuur van de provincie, de besturen van aangrenzende gemeenten, de besturen van betrokken waterschappen die tevens wegbeheerder zijn en, in voorkomende gevallen, het ministerie.

Met het oog op de uitvoering van de plannen kunnen bestuurlijke overeenkomsten worden gesloten. De noodzaak daartoe kan in het nationale, provinciale of gemeentelijke plan worden aangegeven.

Voor de onderlinge afstemming van het verkeers- en vervoersbeleid van Rijk, provincies en gemeenten en de uitvoering daarvan is er op nationaal en provinciaal niveau een verkeers- en vervoersberaad.

andere vormen van regionale samenwerking

Naast de drie bestuurslagen staat de Planwet toe dat regionale openbare lichamen (binnen een provincie of de provinciegrens overschrijdend) desgewenst een Regionaal Verkeers- en Vervoersplan (RVVP) maken. Voor het gebied dat een regionaal verkeers- en vervoersplan afdekt, is het provinciale verkeers- en vervoersplan dan niet meer van toepassing. De provincie blijft echter wel bestuurlijk verantwoordelijk.

verantwoording

De minister rapporteert jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van het nationale verkeers- en vervoersplan en verbindt daar conclusies aan. Hij maakt hierbij gebruik van de gegevens die provincies en gemeenten verstrekken over de voortgang waar het de provinciale en gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen betreft. De minister kan het provinciaal bestuur een aanwijzing geven over de inhoud van het provinciale verkeers- en vervoersplan, voor zover het een essentieel onderdeel is van het nationale verkeers- en vervoersbeleid. Het provinciaal bestuur op zijn beurt kan het gemeentebestuur een aanwijzing geven over de inhoud van het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan, voor zover het een essentieel onderdeel van het nationale of provinciale verkeers- en vervoersbeleid betreft. Daarnaast kan het provinciaal bestuur het gemeentebestuur de verplichting opleggen een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan vast te stellen. Dit laatste kan alleen als het gemeentebestuur aantoonbaar nalatig is.

4.2 gewenste situatie: afstemming ruimtelijke ordening en mobiliteitsbeleid

De Planwet verkeer en vervoer gaat in principe alleen over het verkeers- en vervoersbeleid. Het is echter van bijzonder belang voor het oplossen van de mobiliteits- en bereikbaarheidsproblematiek dat er afstemming plaatsvindt tussen de beleidsvelden ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Op rijksniveau gebeurt dit onvoldoende. De afzonderlijke nota's, zoals de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het NVVP, worden wel enigszins op elkaar afgestemd, maar er is zeker geen sprake van geïntegreerd beleid. Op regionaal en lokaal niveau is de afstemming in de regel beter, mits beleid en uitvoering in één hand zijn.

Het lijkt van groot belang dat de afstemming zich niet beperkt tot het maken van plannen, maar ook wordt voortgezet in de uitvoeringsfase. Als voorbeeld hiervan kunnen de Vinex-locaties gelden.

Hieruit blijkt dat ruimtelijk beleid en mobiliteitsbeleid niet los van elkaar mogen worden gezien. Ook toont het aan dat plannen mislukken als er te veel instanties zeggenschap hebben over de uitvoering van het beleid. Dit alles onderstreept de noodzaak van integrale planning én uitvoering onder regionale regie.

Voorbeeld: Leidsche Rijn

Nieuwe woonlocaties ontwikkelen en er pas veel later openbaar vervoer aanleggen – die fout zouden we nooit meer maken. We hadden geleerd van Nieuwegein en Zoetermeer, waar veel bewoners al lang en breed in de auto naar hun werk zaten voordat er een station of tramlijn was aangelegd. En áls er dan al een tramlijn lag, zoals tussen Nieuwegein en het Centraal Station in Utrecht, dan werden buslijnen opgeheven. Over voor- en natransport was niet nagedacht. Met de auto bleef het allemaal sneller.

Als reactie hierop kreeg in het ontwerp van de meeste Vinex-locaties de ontsluiting per openbaar vervoer een stevige plaats. Ook in Leidsche Rijn was het masterplan ambitieus. Maar liefst twee hoogwaardige buslijnen (HOV-lijnen) met verdichting van woningbouw rond de haltes, drie NS-stations en daarnaast nog Randstadspoor, een bovengrondse metro voor de hele Utrechtse regio. Kortom, vanuit Leidsche Rijn zou bijna elke bestemming in de regio snel te bereiken zijn.

Bestuurlijk werd dit plan omarmd en vastgelegd in een contract tussen de lokale overheden en het eerste paarse Kabinet. De benodigde bedragen werden opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en alle benodigde activiteiten werden gestart. Alle voorwaarden om te breken met het oude beleid waren nu aanwezig. Wat kon een succesvol mobiliteitsbeleid nog in de weg staan?

Toch kwam er een kink in de kabel. De rijksoverheid stelde vragen over de rol van het openbaar vervoer in Leidsche Rijn. Was wel gekozen voor het juiste concept? Zat er niet te veel openbaar vervoer in het plan? Die vragen, hoe terecht misschien ook, kwamen op een moment dat het ruimtelijk concept al door iedereen geaccepteerd was en zelfs in uitvoering was.

Ook de financiering kwam niet rond. Dit heeft tot gevolg gehad dat bijna tien jaar na het contract de HOV-lijnen er nog niet liggen. De nekslag was echter het schrappen van het geld voor de spoorverdubbeling en voor de aanleg van Randstadspoor uit het MIT, waarschijnlijk om budgettaire redenen. In ieder geval genoeg aanleiding voor het Rijk om de afspraken met Utrecht te herzien.

Al met al zijn we dus terug bij het bekritiseerde beleid uit de jaren zeventig bij de aanleg van groeikernen. De mensen in Leidsche Rijn hebben inmiddels massaal gekozen voor de auto en zijn daar vermoedelijk niet snel meer uit te krijgen.

4.3 schaal van de regio

De regionale aanpak van verkeer en vervoer richt zich op een specifiek regionaal gebied. Het zou praktisch zijn als de schaal van die regio zou samenvallen met de bestuurlijke grenzen van provincies en kaderwetgebieden. Dit zou ook de transparantie ten goede komen.
Uit verkeers- en vervoersoogpunt is dit echter niet altijd het meest logische gebied. Verkeers- en vervoersstromen laten zich immers niet leiden door bestuurlijke grenzen: zij worden vooral bepaald door de ruimtelijke functies in een regio, de functionele netwerken tussen steden, de netwerken van wegen en spoor-lijnen en de bevolkingsomvang. In de toekomst zou dit ook kunnen leiden tot grensoverschrijdende regio's in het kader van de Europese integratie (de zogenaamde Euregiogebieden).

Kijken we naar de functionele structuur en de daarmee samenhangende verkeers- en vervoerspatronen, dan stellen we vast dat het vraagstuk in het westen van ons land bijvoorbeeld op het niveau van de Randstad of ten minste op 'vleugelniveau' (Noordvleugel, Zuidvleugel) moet worden opgepakt. In andere delen van ons land is een ander schaalniveau denkbaar, afhankelijk van de kenmerken van de desbetreffende regio. De samenwerkingsverbanden hebben in de regel een beduidend groter werkingsgebied dan de inmiddels opgeheven vervoerregio's.

Bij regionale samenwerking op het gebied van verkeersmanagement kunnen de bestaande centrales van Rijkswaterstaat als vertrekpunt dienen. Deze centrales bevinden zich in Velsen, Utrecht, Rotterdam en Wolfheze.

4.4 veelbelovende regionale samenwerking

In verschillende regio's wordt via bestuurlijke samenwerking reeds gewerkt aan regionale mobiliteits- en bereikbaarheidsvraagstukken. Hieruit kunnen in de loop der tijd samenwerkingsverbanden groeien, waarin alle betrokken overheden, het bedrijfsleven en de burgers participeren. Dit bevordert een integrale behandeling van de problematiek van ruimtelijke ordening, mobiliteit en bereikbaarheid. De provincie Zuid-Holland spreekt bijvoorbeeld in het recentelijk verschenen Ontwerp Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan 2002-2020 de wens uit om te komen tot één vervoersautoriteit op regionale schaal voor wegverkeer en openbaar vervoer. Daarbij wordt vermeld dat deze vervoersautoriteit niet per se de provincie hoeft te zijn [Zuid Holland, 2002].
Om het bovenstaande te illustreren, noemen we een aantal voorbeelden van succesvolle regionale samenwerking.

Voorbeeld: Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN)
Een voorbeeld van regionale samenwerking is die op het gebied van verkeersmanagement in het plan Verkeer in goede banen - Beter Bereikbaar KAN! [KAN, 2002]. Het samenwerkingsverband achter dit plan bestaat uit de 21 gemeenten in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, de provincie Gelderland en de directie Oost-Nederland van Rijkswaterstaat. Zij hebben de handen ineengeslagen om de doorstroming en de verkeersveiligheid in het KAN-gebied te verbeteren. Op 26 november 2002 is dit plan bekrachtigd door ondertekening van een intentieverklaring door alle betrokken partijen. Het plan beschrijft de strategie en oplossingen en vormt de eerste fase van een groter project. In de tweede fase zal informatie worden verzameld over de verkeerssituatie in de regio, zullen de effecten van alle voorgestelde maatregelen worden vastgesteld, prioriteiten worden gesteld en een centraal meldpunt voor wegwerkzaamheden worden opgezet. In het najaar van 2003 start de derde fase met de daadwerkelijke uitvoering van de plannen.

Voorbeeld: Zuidvleugel Randstad
Samenwerking op het gebied van regionaal en stadsgewestelijk openbaar vervoer vindt plaats in de Zuidvleugel van de Randstad. Reeds enige jaren is hier het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel actief. Doelstelling van dit platform is de vitaliteit van de regio te waarborgen. Hierbij zijn vijf domeinen aangegeven waarvan de ontwikkeling essentieel is: economische vitaliteit, sociale samenhang, bereikbaarheid, woon- en leefklimaat en natuurlijke omgeving. Er is een programma van strategische investeringen opgesteld en een lijst van projecten met topprioriteit. Leden van het platform zijn de provincie Zuid-Holland, de Stadsregio Rotterdam, het Stadsgewest Haaglanden, de Leidse Regio, de Drechtsteden, de gemeenten Rotterdam en Den Haag en de ministeries van VROM, LNV en EZ.
Binnen het platform ontwikkelde de Commissie Bandell een visie op het regionaal en stadsgewestelijk openbaar vervoer in de Zuidvleugel (Zuidvleugelnet). Hoofddrager is de Stedenbaan, die de regio's Drechtsteden, Rotterdam, Den Haag en Leiden onderling verbindt met een snel, frequent en hoogwaardig OV-systeem dat aansluit op het landelijke treinennet [Zuidvleugel, 2002].

Voorbeeld: Fileplan Regio Rotterdam
Sinds 1996 werken de Stadsregio Rotterdam en de directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat aan het Fileplan Stadsregio Rotterdam. Het is een samenwerkingsverband waarbij een groot aantal partijen is betrokken. Het gaat om: de 18 regiogemeenten en de 11 deelgemeenten van Rotterdam, Rijkswaterstaat, organisaties als ANWB, BOVAG en Transport en Logistiek Nederland, de provincie Zuid-Holland, de samenwerkende havenbedrijven, de politie en het Openbaar Ministerie alsmede de vakbonden. Het fileplan is een uitwerking van het Regionale Verkeers- en Vervoerplan (RVVP) en beoogt de bereikbaarheid van de regio Rotterdam op korte termijn te verbeteren.
Er zijn op dit moment ruim honderd grote en kleine projecten in uitvoering, voorbereiding of planning.
Voorbeelden van maatregelen uit het plan zijn:

- benuttingsmaatregelen op het hoofdwegennet, zoals toeritdosering en doelgroepstroken voor het vrachtverkeer;
- incident management, om de overlast bij ongevallen voor andere weggebruikers tot een minimum te beperken;
- het verstrekken van verkeersinformatie via een website, met actuele verkeersinformatie over de regio, inclusief de bezettingsgraad van parkeergarages (www.fileplan.spirit.nl);
- snelheidshandhaving, waarbij in samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie wordt gestreefd naar snelle afhandeling van overtredingen (lik-op-stuk-beleid);
- onderlinge afstemming van verkeersregelinstallaties in de stad;
- bevordering van carpoolen;
- ketenmobiliteit, onder andere door borden op de snelwegen te plaatsen die verwijzen naar locaties waar kan worden overgestapt op metrolijnen naar het centrum;
- campagnes gericht op beïnvloeding van het weggedrag, zoals 'verantwoord ritsen'.

Voorbeeld: Platform Bereikbaarheid Noordvleugel
Wethouder Mark van der Horst van de gemeente Amsterdam nam in het najaar van 2002 het initiatief tot de oprichting van het bestuurlijk Platform Bereikbaarheid Noordvleugel. Dit platform moet ervoor zorgen dat de provincies Noord-Holland en Flevoland, het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en het ministerie van Verkeer en Waterstaat de krachten op een effectieve en efficiënte wijze bundelen om de bereikbaarheidsproblematiek in het noordelijk deel van de Randstad op te lossen. Het platform moet enerzijds zorgen voor integrale planvorming en ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op bereikbaarheid en mobiliteit (inclusief prioritering van infrastructuurprojecten); anderzijds moet het bijdragen aan een effectieve besluitvorming, waarbij het Huis van Thorbecke wordt gerespecteerd. Het aantal deelnemers aan het platform is beperkt. Iedere deelnemer dient zelf te zorgen voor het informeren en het bij de zaak actief betrekken van de eigen achterban (onder meer de vele gemeenten in het gebied). Samenvattend: geen nieuwe bestuurslaag, wel functionele samenwerking en minder bestuurlijke overlegplatforms.
De uitdaging is groot. In de periode 2010-2030 komen er volgens de vigerende plannen 150.000 tot 190.000 woningen bij in de Noordvleugel. De werkgelegenheid zal toenemen met meer dan 100.000 banen. De druk op de bereikbaarheid in de regio, die nu al groot is, zal hierdoor fors toenemen. De initiatiefnemers constateren dat er twee belangrijke hindernissen zijn die een adequate aanpak op dit moment in de weg staan:

- de 'bestuurlijke drukte' in de regio. Er is een veelheid van bestuurlijke overleggen in de Noordvleugel, zowel beleidsmatig als over projecten, waaraan een zeer groot aantal overheidslichamen (ca. 30!) in verschillende samenstellingen deelnemen. Zo neemt de gemeente Amsterdam deel aan maar liefst 14 overleggen en de provincie Noord-Holland aan 11;
- de versnippering van het beleid ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling enerzijds en verkeer en vervoer anderzijds.

4.5 het verband tussen de diverse beleids- en uitvoeringsplannen

Volgens de Planwet verkeer en vervoer is het mogelijk dat een regionale indeling wordt gekozen waarbij een verantwoordelijk openbaar lichaam zorgdraagt voor een regionaal verkeers- en vervoersplan. Een dergelijk plan is nodig om een effectief en efficiënt regionaal beleid ten aanzien van mobiliteit en bereikbaarheid te kunnen voeren en zo vraag en aanbod op elkaar te kunnen afstemmen.

Het Regionale Verkeers- en Vervoersplan (RVVP) moet in de ogen van de Raad voldoen aan landelijke en regionale kaders. Deze worden gegeven door de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, het NVVP en daarvan afgeleide provinciale of regionale ontwikkelingsplannen (streekplannen, omgevingsplannen en dergelijke). Het RVVP moet een omvattend regionaal mobiliteitsplan zijn, waarin collectief vervoer, individueel vervoer en goederenvervoer in samenhang worden bekeken, waarin parkeerbeleid en venstertijden voor laden en lossen in de betrokken gemeenten worden afgestemd en waarin het netwerk van wegen in de regio (autosnelwegen en onderliggend wegennet) optimaal wordt benut en ontwikkeld. De betrokken overheden, zoals provincies en gemeenten, zorgen voor de bestuurlijke accordering van het RVVP.

Binnen de kaders van het RVVP zijn er op lokaal niveau gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen. Deze kunnen in de visie van de Raad een sterk operationeel karakter hebben. De projecten van regionaal belang kunnen worden opgenomen in een jaarlijks te actualiseren Regionaal Meerjarenprogramma Mobiliteit en Bereikbaarheid (RMMB), voorzien van een tijdpad en financieringsschema. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanleg of aanpassing van infrastructuur van regionaal belang (met inbegrip van de lokale hoofdinfrastructuur), voorzieningen voor het openbaar vervoer, transferia, et cetera.

Zowel het RVVP als het RMMB worden voorbereid door het regionale openbare lichaam of samenwerkingsverband. Bestuurlijke accordering en verantwoordelijkheid blijven bij de huidige partijen.

4.6 locatiebereikbaarheid: ook een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven

Door de groei van de mobiliteit is de bereikbaarheid van veel bedrijven in de afgelopen jaren verslechterd. Een relatief gering aantal bedrijven heeft verantwoordelijkheid genomen voor het regelen van de eigen locatiebereikbaarheid. Er zijn voorbeelden van bedrijven die het autogebruik van het eigen personeel hebben weten terug te dringen door het aanbieden van goede alternatieven, al dan niet als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenpakket. Ook zijn sommige bedrijven beter bereikbaar zijn geworden voor hun bezoekers door passende vervoersdiensten aan te bieden. Het zijn er echter nog veel te weinig.

De Raad is van mening dat vervoermanagement en innovatieve oplossingen voor het verbeteren van de locatiebereikbaarheid bij het bedrijfsleven met kracht dienen te worden gestimuleerd. In het verleden is gebleken dat een vrijblijvende aanpak hierbij niet werkt.

slagvaardig mobiliteits- en vervoermanagement

VenM Vervoeranalyse en Mobiliteitadvies in Utrecht *(www.VenMadvies.nl)* heeft in dit verband een methodiek ontwikkeld waarbij op drie niveaus gewerkt wordt aan de implementatie van mobiliteits- en vervoermanagement en het gebruik van de daaruit voortkomende maatregelen: op het niveau van het bedrijventerrein, het bedrijf en het individu.

- *Gebiedsgericht* is het volgens deze methodiek noodzakelijk dat overheid en bedrijfsleven tot prestatieafspraken komen om de bereikbaarheid te verbeteren. Alleen door gezamenlijke inspanningen kunnen bereikbaarheidsproblemen worden opgelost. De overheid is verantwoordelijk voor de infrastructuur en voorzieningen, het bedrijfsleven moet aan de slag met mobiliteits- en

vervoermanagement. Gedeelde verantwoordelijkheid, een gezamenlijke aanpak en resultaatgerichte afspraken zijn sleutelbegrippen in de gebiedsgerichte aanpak.

- *Bedrijfsgericht* moet worden geïnvesteerd in het mobiliseren van bedrijven om mobiliteits- en vervoermanagement op te nemen in hun bedrijfsvoering en tot implementatie daarvan over te gaan. De bereikbaarheid is immers een belangrijke economische factor. Het bedrijfsleven heeft daarvoor een eigen verantwoordelijkheid. Een organisatiebeleid waarvan mobiliteits- en vervoermanagement deel uitmaken, hoort daarbij.
- *Individugericht* is het essentieel dat alle medewerkers zich ervan bewust worden dat het niet vanzelfsprekend is dat zij met de auto naar het werk gaan. In een gebied kunnen afspraken gemaakt worden om de bereikbaarheid te vergroten, maar het is uiteindelijk de werknemer die beslist op welke wijze hij naar zijn werk reist. Incentives en arbeidsvoorwaarden kunnen gewenste gedragsveranderingen ondersteunen. Een combinatie van belonen, ontmoedigen en communicatie is nodig om werknemers 'gemotiveerde mobilisten' te laten worden in plaats van 'vanzelfsprekende automobilisten'.

vanuit de klant bekeken

Bereikbaarheid wordt in toenemende mate een criterium waarop een bedrijf zich kan onderscheiden van de concurrent. Het gaat hierbij niet alleen om de bereikbaarheid voor klanten, maar ook om de moeite die eigen werknemers moeten doen om bij het bedrijf te kunnen komen. Bereikbaarheid wordt meer en meer een marketinginstrument en kan derhalve niet langer worden gezien als een zaak van de overheid alleen. Het kan lonend zijn voor bedrijven om (gezamenlijk) te investeren in bereikbaarheid, als dit leidt tot meer bezoekers, meer omzet en een grotere tevredenheid bij het personeel.

Dynavision Management Consultants *(www.dynavision.nl)* heeft een methodiek ontwikkeld waarmee vanuit het klantperspectief de bereikbaarheid van een locatie (bijvoorbeeld een stadscentrum of bedrijventerrein) systematisch in kaart wordt gebracht en geanalyseerd. De oplossingen die hieruit voortkomen, kunnen afwijken van de meer traditionele stedenbouwkundige en verkeerskundige benadering.

Het Bereikbaarheid KwaliteitsModel (BKM) van Dynavision bevat onder meer de volgende elementen:

- de beeldvorming over bereikbaarheid bij klanten en de afwijking van de werkelijkheid;
- de bereikbaarheidskwaliteit die nodig is om het noodzakelijke aantal bezoekers te trekken en de locatie te kunnen exploiteren;
- de werkelijke bereikbaarheidskwaliteit: het aantal bezoekers dat de locatie binnen een bepaalde tijd en met een bepaalde moeite kan bereiken via het beschikbare transportsysteem;
- het belang van bereikbaarheid in de concurrentiepositie van de locatie;
- de relatieve rol van bereikbaarheid in de aantrekkelijkheid van de locatie;
- mogelijkheden voor kosteneffectieve investeringen door locatie-exploitanten.

In deze aanpak liggen taken voor zowel de overheid als het bedrijfsleven besloten.

Toepassing van de methodiek op het centrum van Utrecht toonde aan dat investeren in beeldvorming (bijvoorbeeld via een communicatiecampagne) waarschijnlijk meer effect zal hebben dan investeren in infrastructuur.

4.7 vervoermanagement: het kan ook anders!

Er zijn wel degelijk bedrijven te vinden die actief beleid voeren om hun locatiebereikbaarheid te verbeteren. Hieronder volgen twee voorbeelden.

Voorbeeld: Corus
Corus (Hoogovens) is één van die bedrijven. Al vanaf 1946 heeft de organisatie collectief bedrijfsvervoer. De redenen hiervoor waren: een bijzonder slechte OV-verbinding, schaarste op de arbeidsmarkt en veiligheidsoverwegingen. Het initiatief werd in eerste instantie met subsidie gefinancierd door de rijksoverheid en later door de provinciale overheid. De subsidie is één van de peilers waarop het collectieve bedrijfsvervoer rust.

Van Leiden tot aan Den Helder rijden er bussen voor het vervoer van Corusmedewerkers. In totaal vindt er vijf maal per etmaal aanvoer en afvoer van personeel plaats. Ongeveer 2900 medewerkers maken van de voorziening gebruik; dat is eenderde van het totale personeelsbestand. De bustijden zijn gericht op de kantoortijden en de ploegendiensten. Op het Corusterrein is een busstation waar het personeel kan overstappen om gratis naar de juiste locatie vervoerd te worden. Corus streeft ernaar goede kwaliteit van de bussen en de chauffeurs te garanderen.

Ook voor degenen die niet gebruikmaken van de bussen, zijn er regelingen getroffen. Medewerkers die meer dan twee kilometer van een bushalte vandaan wonen, krijgen 100% OV-vergoeding. Werknemers die ondanks deze vergoeding niet met het OV komen, of die vanwege hun werkzaamheden een auto nodig hebben, krijgen slechts 25% onkostenvergoeding. Diegene die binnen een straal van 5 kilometer van het bedrijf wonen, worden geacht met de fiets naar het werk te komen en krijgen dan ook geen onkostenvergoeding. Wel wordt hun de mogelijkheid geboden met belastingvoordeel een fiets aan te schaffen. Ook het carpoolen wordt door Corus ondersteund. Hierbij is gebleken dat ondanks fiscale nadelen medewerkers liever zelfstandig een carpoolmatch zoeken, bijvoorbeeld via het personeelsblad.

Zelfs andere bedrijven op het Corusterrein en binnen het businesspark IJmond kunnen hun personeel met het collectieve bedrijfsvervoer van Corus laten vervoeren. Zij moeten dan net als de business units van Corus een bepaald bedrag per deelnemer betalen en genieten dan tevens de door de provincie beschikbaar gestelde subsidie. Helaas staan wettelijke en praktische bezwaren het gebruik van deze voorziening geregeld in de weg. Met name de afwijkende werktijden leveren problemen.

Corus is momenteel bezig met een project om het collectief bedrijfsvervoer te optimaliseren. Dit project wordt ondersteund door de stichting Verkeer.advies, die voortkomt uit het Noord-Hollandse projectbureau voor vervoersmanagement. Verkeer.advies heeft de afgelopen maanden de projectgroep binnen Corus actief ondersteund bij het opstellen van een nieuw collectief vervoernetwerk. Deze ondersteuning bestond uit het leveren van tijd en kennis op allerlei gebied, zoals wet- en regelgeving, onderzoek, prijzen, planning en materieel. Het project richt zich op het in kaart brengen van de adressen van de werknemers die gebruikmaken van het collectief vervoer. Op basis van deze analyse zijn de routes opnieuw samengesteld. Dit gebeurde op basis van de ploegendiensten van de medewerkers (verspreid over 24 uur per dag en zeven dagen per week) en vooraf gedefinieerde uitgangspunten. De routes van de bussen en taxibusjes werden geënt op zo kort mogelijke loopafstanden van en naar opstapplaatsen, een minimale reistijd (in vergelijking met de autoreistijd) en een maximale benuttingsgraad van de voertuigen. Het resultaat is een complex lijnennetwerk dat kwalitatief goed moet worden uitgevoerd. Vertragingen moeten absoluut worden vermeden, omdat anders de productieprocessen van Corus nadelig worden beïnvloed.

Voorbeeld: Westpoort Amsterdam

In het havengebied Westpoort van Amsterdam is een goed voorbeeld te vinden van gezamenlijk vervoermanagement. Bedrijven in het havengebied kampen met een groot bereikbaarheidsprobleem; buiten de spitsuren is er nauwelijks openbaar vervoer. In het jaar 2002 startte er daarom een project dat ten doel heeft Westpoort als geheel en de individuele locaties in het bijzonder voor zowel werknemers als de bezoekers beter bereikbaar te maken. Vijf grote bedrijven zijn momenteel bezig hun bedrijfsvervoer opnieuw in te richten en te stroomlijnen door samenwerking bij inkoop en uitvoering. Dit levert voor iedere partij veel voordelen op.

- Financieel voordeel. Het vervoer vindt efficiënter plaats en er treedt meer concurrentie op tussen de verschillende aanbieders.
- Lagere belasting van het management. Als er nu een bus te laat is, wordt er bij het management aangeklopt. In de toekomst zal een externe 'bereikbaarheidsmakelaar' verantwoordelijk zijn voor het besloten vervoer.
- Frequentere dienstregeling. Door samenwerking zullen er vaker bussen gaan rijden, wat de kwaliteit ten goede komt en waardoor de bedrijven een aantrekkelijker werkgever worden.
- Met een mobiliteitsparagraaf (die verbonden is aan een actief vervoersbeleid) is het mogelijk een milieuvergunning te krijgen.

Voor het project wordt de stichting Bereikbaarheid Westpoort opgericht. Hierin wordt het samengevoegde jaarbudget van de deelnemende bedrijven ondergebracht. Naar verwachting vindt de lancering van het nieuwe collectief vervoersysteem plaats in mei 2003, op basis van Publiek Private Samenwerking. Er is voor gekozen simpel te beginnen: eerst een optimalisatie van het bestaande bedrijfsvervoer. In een later stadium zal de stichting kijken naar andere maatregelen, zoals carpoolen. Ook de eventuele aansluiting van andere bedrijven en een alternatief voor het huidige openbaar vervoer in de daluren worden te zijner tijd onder de loep genomen.

C

Bijlagen

Geraadpleegde literatuur

[AVV, 1999] Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Perspectief op Cijfers – enkele feiten over verkeer en vervoer op een rij,* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 1999.

[AVV, 1999-2] Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Mobiliteitsatlas, Verkeer en vervoer vanuit ruimtelijk-economisch perspectief,* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 1999.

[BOVAG-RAI, 2002] BOVAG-RAI, *Mobiliteit in cijfers,* Bunnik, 2002

[CE, 2002] CE, *Perspectief op een mobiliteitsmarkt,* CE Oplossingen voor Milieu, Economie en Technologie, Delft, 2002.

[CE, 4Cast en VU, 2002] CE, 4Cast, VU, *Weg voor je geld – toepassing van het profijtbeginsel bij de financiering van infrastructuur*, CE Oplossingen voor Milieu, Economie en Technologie, Delft, 2002.

[EU, 1992] Europese Commissie, *Witboek over de toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid,* Brussel, 1992.

[EU, 2001] Europese Commissie, *Witboek: Het Europese Vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen,* Brussel, 2001.

[IOO, 2002] IOO, *Parkeren in Nederland; omvang, kosten, opbrengsten, beleid,* IOO bv, Economisch onderzoek voor de publieke sector, Zoetermeer, 2002.

[KAN, 2002] Samenwerkingsverband Beter Bereikbaar KAN! *Verkeer in Goede Banen – Beter Bereikbaar KAN!,* Arnhem, 2002.

[NVVP] Ministerie van Verkeer en Waterstaat – *Van A naar Beter – Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001 – 2020.* Sdu uitgevers, Den Haag, 2001.

[OC&C, 2002] OC&C, *Samen werken aan de weg – raamwerk voor publiek-private samenwerking in wegeninfrastructuur,* OC&C Strategy Consultants, Den Haag, 2002.

[SER, 2001] Sociaal-Economische Raad, *Advies over het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020,* Publicatienummer 3, Den Haag, 2001.

[TLN, 2002] Transport en Logistiek Nederland, *Timmeren aan de weg,* Zoetermeer, 2002

[TNO, 2002] TNO Inro, *Prijsmaatregelen tussen tafellaken en servet: tussenstand in de wordingsgeschiedenis van het Nederlandse prijsbeleid binnen Europa anno 2001,* Delft, 2002.

[V&W, 2002] Project kilometerheffing: *diverse interne rapportages,* ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2001-2002.

[Zuid Holland, 2002] Provincie Zuid Holland, *Beheerst groeien – ontwerp Provinciaal Verkeer en Vervoerplan 2002 – 2020,* Provincie Zuid Holland, Den Haag, 2002.

[Zuidvleugel, 2002] Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, *Zuidvleugelplan 2002/2003,* Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, Den Haag, 2002.

websites

cttrailf.ct.tudelft.nl
parkeren.pagina.nl
statline.cbs.nl
webwijzer.trafficlinq.nl
www.anwb.nl
www.cbs.nl
www.connekt.nl
www.dynavision.nl
www.fileplan.spirit.nl
www.ruimtelijkplanbureau.nl
www.scp.nl
www.VenMadvies.nl
www.vid.nl
www.vno-ncw.nl
www.xs4all.nl/~rovernet/

Verantwoording werkwijze

commissie en projectteam

Dit advies is in de periode februari 2002 – januari 2003 voorbereid door een commissie uit de Raad. De commissie is in haar werkzaamheden ondersteund door een projectteam uit het secretariaat van de Raad. Commissie en projectteam waren als volgt samengesteld:

commissie

- De heer dr N. de Voogd, commissievoorzitter
- Mevrouw prof dr J.P. Bahlmann
- De heer ir G.A. Kaper
- Mevrouw G. Prins
- Mevrouw drs A.M.J. Rijckenberg
- De heer mr F.E. Schaake

projectteam

- De heer ir W. Homan, extern projectleider (DHV)
- Mevrouw drs D.M. van Beurden
- De heer dr R.H.J. Demkes
- De heer drs R.E. Hegger
- Mevrouw mr drs A.M. Laninga
- Mevrouw C.A.M.C. van der Linden
- Mevrouw M.S. Walenkamp

werkwijze

De adviezen van de Raad komen in een open proces met de omgeving tot stand. Ook ter voorbereiding van dit advies heeft de commissie vele gesprekken gevoerd met deskundigen uit het bedrijfsleven, nationale en regionale overheden, maatschappelijke organisaties en de onderzoekswereld. De commissie is hen veel dank verschuldigd voor hun welwillende medewerking en inspirerende bijdragen.

Om meer inzicht te krijgen in het verloop van de financiële stromen in het verkeer en vervoer heeft de commissie een studie uit laten voeren door onderzoeks- en adviesorganisatie CE te Delft. Dit heeft opgeleverd: een (kwantitatief) beeld van de huidige financiële stromen in het verkeer en vervoer, een schets van een toekomstig transparant stelsel van heffingen en investeringen en enkele beschouwingen over de toekomst van een mobiliteitsmarkt.

geraadpleegde personen

Tijdens de voorbereiding van het advies zijn onder meer de volgende personen geraadpleegd:

- ANWB, de heer Smith en de heer Van Woerkom
- Awareness, de heer Eikema, mevrouw Kuit en de heer Weststrate
- Berenschot, de heer Van Twist
- BOVAG, de heer Bruin en de heer Burgman
- Commissie Mobiliteitsmarkt A4, de heer Galjaard, de heer Korf en de heer Luteijn
- Connekt, de heer Hammer, de heer Pommer en de heer Van Trigt
- Connexxion Groep, de heer Eikelboom
- Corus Staal, de heer Goossens
- DHV, de heer Tanja
- DynaVision, de heer Van Egeraat en de heer Versnel
- EVO, de heer Van den Broek-Humphrey
- Interprovinciaal Overleg, de heer Ploeger
- KPMG/BEA, de heer Blok
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat
  - Adviesdienst Verkeer en Vervoer: de heer Mulder en mevrouw Need
  - Directie Besturing en Strategie: de heer Hiddink
  - Directie Internationale Zaken: de heer Damen en mevrouw Wittenhorst
  - Directoraat-Generaal Goederenvervoer: de heer Van Hoorn
  - Directoraat-Generaal Personenvervoer: de heer Benschop, de heer Langenberg, de heer Olman, mevrouw Sönmez, de heer Van Altena, de heer Van Eeghen en de heer Van Egmond
  - Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat – Hoofdkantoor: de heer Schwarz
  - Projectdirectie PPS: de heer De Ruiter

- Motivaction, de heer Van der Lelij
- Nederland Distributieland, de heer Van Leede en de heer Verweij
- Projectbureau Zuidvleugel, de heer Van Vliet
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, de heer Van Wee
- Ruimtelijk Planbureau, de heer Derksen
- Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer, de heer Leeuwenburg
- Technische Universiteit Delft, de heer Bovy en de heer Van Nes
- TNO INRO, de heer Van Koningsbruggen
- Tweede Kamer fractie D66, mevrouw Giskes
- Tweede Kamer fractie VVD, mevrouw De Bondt
- Tweede Kamer fractie PvdA, de heer Nova en de heer Valkhof
- Universiteit van Amsterdam, de heer Hertzberger
- Universiteit van Tilburg, de heer Van Damme
- VenMadvies, de heer Sluis
- VNG, de heer Van Kempen
- VNO-NCW, leden van de Commissie Transport en Infrastructuur, de heer Mesker en de heer Rijkhoff
- Vrije Universiteit Amsterdam, de heer Verhoef

COLOFON

'Bewust mobiel', 'Beter bereikbaar'
Perspectief op bereikbare mobiliteit
in het personenvervoer

Uitgave
Raad voor Verkeer en Waterstaat, januari 2003

ISBN 90-77323-01-5

Tekstredactie
drs G.J. van der Spek – Communicatietrainingen
en tekstadviezen, Oegstgeest

Ontwerp
Tel Design, Den Haag

Druk
Drukzaken, Rotterdam

Fotografie
Hollandse Hoogte, Amsterdam

Dit advies is verkrijgbaar bij het secretariaat van de Raad voor Verkeer en Waterstaat
Raad voor Verkeer en Waterstaat
Jan van Nassaustraat 125
2596 BS Den Haag
Postbus 90653
2509 LR Den Haag
Telefoon 070 351 96 25
Telefax 070 351 96 26
E-mail secretariaat@raadvenw.nl
www.raadvenw.nl

An English summary of this recommendation is available at the Counsil's secretariat Advisory Council for Transport
Public works and Water Management
P.O. Box 90653
2509 LR The Hague
Telephone +31 70 351 96 25
Telefax + 31 70 351 96 26
E-mail secretariaat@raadvenw.nl
www.raadvenw.nl