

## **Sturing door de overheid: nodig of noodzaak?**

Dr. Peter Jasperse  
InterProvinciaal Overleg  
pjasperse@ipo.nl

Dr. Marc Witbreuk  
VanMarleWitbreuk  
m.witbreuk@vanmarlewitbreuk.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
19 en 20 november 2009, Antwerpen**

## **Samenvatting**

### *Sturing door de overheid: nodig of noodzaak?*

Dit essay gaat over het vraagstuk van de sturings(on)mogelijkheden van overheden op het beleidsterrein van mobiliteit. Mobiliteit bestaat bij de individuele keuzevrijheid van iedere inwoner van Nederland. Individuele keuzevrijheid omtrent te gebruiken vervoermiddelen leidt tot individueel handelen. In het normale maatschappelijke verkeer betekent individueel handelen ook het nemen van individuele verantwoordelijkheid. En juist op dat vlak schort het ten zeerste in onze mobiliteitsaanpak. De individuele keuzevrijheid leidt tot een afwenteling van als gezamenlijk gepercipieerd probleem op de samenleving, waarbij de overheid verantwoordelijk wordt gehouden om het collectief gevoelde probleem op te lossen. Het probleemoplossend vermogen is echter gefragmenteerd over meerdere bestuurslagen, waardoor samenwerking vereist is. Dat leidt niet vaak tot effectief mobiliteitsbeleid. En waar de effectiviteit van overheidsbeleid in het geding is, komt ook al gauw het gebrek aan legitimiteit om de hoek kijken. De voorbeelden zijn talloos, maar gaan onder meer over het in twijfel trekken door de vervoersbedrijven en Tweede Kamer van de aanbestedingsvaardigheden van provincies en stadsregio's. Of het gaat over het gebrek aan politieke en maatschappelijke steun aan Anders Betalen voor Mobiliteit, wat leidt tot inertie in besluitvorming. Of er komen tegengeluiden boven tafel van diverse adviezen van Commissies en Raden om het bestuurlijke besluitvormingsproces anders te organiseren met de verwachting dat het openbaar bestuur slagvaardiger en effectiever gaat opereren, al dan niet met behulp van spoedwetgeving. Toch merkt de dagelijkse mobilist die graag voorspelbaar en betrouwbaar van deur tot deur reist er weinig van. Tijd voor een fundamentele bezinning op de sturingsfilosofie en -mogelijkheden van overheden.

## 1. Mobiliteit: individuele keuzevrijheid

Elk persoon kan zich vrijelijk verplaatsen. Dat is eigenlijk zelfs een soort grondrecht. Dat vrijelijke verplaatsen levert op zich geen probleem op, maar wel als er een bepaalde hoeveelheid verplaatsingen op eenzelfde tijdstip op eenzelfde locatie plaatsvindt. Het soort verplaatsingen kan negatieve effecten hebben, zoals congestie en milieuverontreiniging. Waar de effecten echter gedragen worden door de samenleving als geheel, wordt het voordeel van de verplaatsing genoten door het individu. Juist dat element zorgt er voor, dat mobilisten niet geneigd zijn hun gedrag aan te passen. Omdat dat voor elk individu geldt, neemt het probleem alleen maar toe.<sup>1</sup> Individuen worden niet gestimuleerd hun gedrag aan te passen ten dienste van anderen (de samenleving als geheel). Dit is in theoretische verhandelingen omschreven als de tragedy of the commons.

### ***Tragedy of the commons***

6 boeren beschikken gezamenlijk over een wei. Elke boer bezit één koe, die 1000 kilo weegt. De waarde van een koe is gelijk aan zijn gewicht. Als een boer er voor kiest een extra koe te laten grazen op de wei, dan kan de wei daar niet geheel voldoende voeding voor leveren. De koeien nemen daardoor in gewicht af met 100 kilo. Dat geldt voor elke koe die er bij komt. Toch is de boer geneigd een extra koe aan te schaffen. Immers, hij beschikt dan over 2 koeien, die gezamenlijk 1800 kilo wegen en dus meer waard zijn dan de ene koe van 1000 kilo.

Deze redenering geldt echter voor elke boer. Resultaat is dat na verloop van tijd elke boer beschikt over 2 koeien. De uitbreiding met 6 koeien leidde tot een gewichtsafname per koe van 600 kilo. De koeien wegen dus nog 400 kilo. Elke boer beschikt over 2 koeien, waarvan het gezamenlijke gewicht 800 kilo is. Dat is minder dan de oorspronkelijke 1000 kilo. Kiezen naar het optimale resultaat voor elke boer individueel leidde dus niet alleen tot een gezamenlijk suboptimaal resultaat (12 maal 400 kilo is 4800 kilo in plaats van de oorspronkelijke 6000 kilo), maar ook tot een verslechtering van de persoonlijke situatie (800 kilo in plaats van de oorspronkelijke 1000 kilo). En toch is elke boer geneigd tot uitbreiding.

Oplossing van congestie bijvoorbeeld kan dan ook niet aan individuen worden overgelaten. Het individuele gedrag van mensen leidt juist tot die congestie. Het verminderen van de congestie door zelf minder te rijden levert in eerste instantie voor het individu slechts nadelen op. En verdergaand, ook het realiseren van infrastructuur waarop die congestie zich voordoet, kan al niet aan de individuen worden overgelaten. Infrastructuur heeft kenmerken van een collectief goed, namelijk niet uitsluitbaarheid. Het is moeilijk (of erg duur) om individuen uit te sluiten van het gebruik ervan als het eenmaal gerealiseerd is. Bij dat soort goederen is de markt imperfect. Het marktproces zal niet leiden tot een optimale verschaffing van infrastructuur.

De overheid zou dus op twee wijzen een rol moeten spelen om te zorgen voor meer welvaart en te voorkomen dat individueel gedrag leidt tot suboptimalisering. In de eerste plaats betreft de rol van de overheid het realiseren van infrastructuur. En in de tweede

---

<sup>1</sup> Aardig voorbeeld in dit geval is het gedrag van inwoners van Engeland. Tijdens een grote droogte verzocht de rijksoverheid de inwoners om spaarzaam met water om te gaan. Echter, het verbruik steeg juist. Eenieder wenste uiteraard dat anderen het gebruik verminderden, maar wilde zelf de voordelen van watergebruik niet opgeven.

plaats heeft de overheid dan een rol als het gaat om het reguleren van het gebruik ervan.

## **2. Rol van de overheid**

Indien een samenleving er voor kiest om infrastructuur te realiseren, dan zal dat dus moeten gebeuren door een overheid. De vraag is vervolgens op welk niveau dat zal moeten gebeuren.

De theorie van het fiscal federalism biedt een leidraad bij de inrichting van het openbaar bestuur. De theorie gaat uit van het decentralisatiethorema. Voor iedere publieke voorziening kan een optimale bestuurlijke context worden gevonden. Door het organisatorisch verband dat een voorziening verschaft af te stemmen op het ruimtelijk begrensde gebied van de profijthebbers ervan, zou een optimale allocatie van voorzieningen worden gerealiseerd. Theoretisch ontstaat dan een lappendeken van bestuurlijke lagen. Een enkele overheidslaag voldoet dan uiteraard niet. Om schaalvoordelen te behalen en ruimtelijk externe effecten te internaliseren ontstaat de uiteindelijke organisatie van de overheid. Dat is dan het resultaat van enerzijds centraliserende krachten (het kunnen behalen van schaalvoordelen en internaliseren van ruimtelijk externe effecten) en anderzijds decentraliserende krachten (lokale voorkeuren). De uiteindelijke keuze is ook afhankelijk van politieke voorkeuren. Het resultaat verschilt dan ook per land.

Als een bepaalde situatie tot stand is gekomen, hoeft dat geen bestendige situatie op te leveren. De tot stand gekomen organisatie is immers toegesneden op de op bepaalde momenten aanwezige situatie. En die wijzigt eigenlijk continu. OP het gebied van mobiliteit is bijvoorbeeld duidelijk, dat mobiliteitspatronen qua aard en omvang nogal veranderd zijn de afgelopen decennia. Waar het vroeger gemeengoed was te werken in de nabijheid van de woonplek, daar is dat nu nogal anders. Overheidsorganisaties kunnen op drie verschillende wijzen reageren op een veranderde situatie:

1. Zichzelf reorganiseren
2. Vrijwillig samenwerken met andere overheidsorganisaties
3. Zich naar andere overheidsorganisaties wenselijk met het verzoek te zorgen voor een gepaste afstemming tussen

## **3. Collectieve actie: de gezamenlijke overheden nemen hun verantwoordelijkheid, maar het probleemoplossend vermogen neemt af**

In de vorige eeuw ontpopte met name de rijksoverheid zich als verschafter van collectieve goederen op het gebied van mobiliteit. Decennia achtereen werden autosnelwegen aangelegd of provinciale wegen omgebouwd tot rijkswegen. Het rijk was tevens verantwoordelijk voor het presteren van de Nationale Spoorwegen en ook voor het streekvervoer. Het resultaat was een wegennet dat qua dichtheid zijn weerga niet kent, maar door maatschappelijke weerstanden duurde het ook steeds langer voor er nieuwe infrastructuur aangelegd was. Tegelijk groeide het autoverkeer explosief in deze decennia, wat leidde tot steeds meer en langere files. Het openbaar vervoer kon de groeiende mobiliteitsbehoefte ook niet aan. In de jaren negentig van de vorige eeuw drong het besef door dat de rijksoverheid niet langer in staat was de mobiliteitsopgaven alleen op te lossen. Dit besef van onvermogen was de impuls om tot decentralisatie van taken en bevoegdheden over te gaan. Daarmee zou het instrumentele en financiële slagkracht van decentrale overheden worden versterkt, zodat meer in samenwerking tussen overheden de collectieve mobiliteitsopgaven effectiever en doelmatiger zouden kunnen aangepakt.

In Nederland heeft de wetgever voor gekozen om de bevoegdheden voor het Nederlandse verkeer- en vervoersbeleid te verdelen tussen de rijksoverheid, de 12 provincies, de 7 stadsregio's en de gemeenten. Daarbij zijn met name de Planwet

Verkeer en vervoer, de Wet Personenvervoer 2000 en de Wet BDU van belang. In de Planwet is geregeld dat het rijk haar beleid neerlegt in een plan waarbij de essentiële onderdelen dwingend en rechtstreeks doorwerken in de plannen van de decentrale overheden. Het plan van het rijk heeft gestalte gekregen in de Nota Mobiliteit, die eind 2005 door het parlement is goedgekeurd. Volgens de Planwet moeten de decentrale overheden vervolgens binnen anderhalf jaar hun plannen gereed hebben rekening houdend met de Nota Mobiliteit. Provincies maken een provinciaal verkeer- en vervoersplan, de stadregio's hun regionaal verkeer- en vervoersplan. Gemeenten staan vrij om een eigen plan te maken.

Deze verdeling over meerdere plannen om het Nederlandse verkeer en vervoerbeleid vorm te geven leidt in de praktijk tot de volgende situatie. Het rijk voelt zich verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van beleid, de zogenaamde systeemverantwoordelijkheid. Daarnaast is zij beheersverantwoordelijke voor het hoofdwegennet, dat echter door een aparte uitvoeringsdienst, namelijk Rijkswaterstaat, wordt gedaan. De provincies en stadsregio's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van een groot deel van de Nota Mobiliteit, overeenkomstig de gedachte van "centraal wat moet en decentraal wat kan".

De decentrale uitvoering van het beleid heeft met de komst van de Wet Personenvervoer in 2000 en de Wet Brede Doeluitkering in 2005 een belangrijke impuls gekregen. In de Wet Personenvervoer is geregeld dat de 12 provincies en 7 stadsregio's optreden als de bevoegde autoriteiten voor het openbaar vervoer, met uitzondering van het spoorvervoer over het hoofdrailnet. Deze bevoegdheid houdt onder meer in dat deze 19 autoriteiten concessies verlenen aan busbedrijven om gedurende een periode van 8 jaren het openbaar vervoer te verzorgen op hun grondgebied.

In de Wet Brede Doeluitkering hebben dezelfde 19 autoriteiten van de wetgever de bevoegdheid gekregen om jaarlijks ongeveer 1,8 miljard euro aan rijksgeuld te besteden ter uitvoering van het provinciale respectievelijk stadsregionale verkeer en vervoersbeleid. Leidend bij de vormgeving van de wet was de gedachte van "beslissen en betalen in één hand". Daartoe dienen ze jaarlijks een bestedingsplan in, voorafgaande aan het jaar van uitgave, en leggen ze een jaar daarna verantwoording over de bestedingen af, voorzien van een accountantsverklaring.

Deze wettelijke voorzieningen zijn medebepalend voor de vormgeving en de mate van samenwerking tussen het rijk, de provincies, de stadregio's en de gemeenten. Met de komst van de Nota Mobiliteit is duidelijk dat de mobiliteitsopgave waarvoor Nederland gesteld staat een collectieve opgave betreft die slechts door middel van een gezamenlijke aanpak geslecht kan worden. Daartoe is het idee gelanceerd van netwerkanalyses, die in 11 gebieden in 2006 zijn uitgevoerd en waarbij een groot aantal actoren betrokken was. De netwerkanalyses gaven een beeld van de zwaarte en omvang van de opgaven en hoe deze in samenwerking met elkaar opgelost zouden kunnen worden. Terugblikkend kan gesteld worden dat de samenwerking werd versterkt, maar dat Rijkswaterstaat en daarmee het rijk terugtrekkende bewegingen maakte zodra duidelijk werd welke financiële consequenties de beschreven oplossingen met zich zouden gaan brengen. Ook het feit dat regio's hun financiële claims via de netwerkanalyses ten gelde wilden maken, deed de samenwerking met het rijk geen goed.

Als reactie daarop werden in 2007 door het rijk verschillende Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyses uitgevoerd, die soms tot volstrekt tegenstrijdige inzichten leidden over de mobiliteitsproblemen. Deze uitkomsten werden op hun beurt niet gepruimd door de decentrale overheden.

Om uit deze impasse te komen is in 2008 de MobiliteitsAanpak door het rijk opgesteld, in samenwerking met de decentrale overheden. Dit mag dan wel een gedeelde visie zijn op de aanpak van met name de bereikbaarheidsopgaven, het leidt echter niet tot verplichte doorwerking in de plannen van decentrale overheden. Geconcludeerd kan worden dat de samenwerking tussen rijk en decentrale overheden niet een vanzelfsprekendheid is, ondanks alle goede bedoelingen van de wetgever.

Ondanks alle plannen van de afgelopen jaren is het nuchtere feit dat de bereikbaarheid van Nederland meer en meer is verslechtert. Uit de Nationale Mobiliteitsmonitor van 2008 blijkt dat tussen 2000 en 2007 het aantal voertuigverliesuren met 57 % is toegenomen tot 48,4 miljoen. Dit percentage zou nog groter zijn als maatregelen als nieuwe wegen, extra rijstroken en benutten niet zouden zijn genomen, ook al is het een relatief beperkt effect. De ontwikkelingen over gewenste reistijd in de spits en betrouwbaarheid geven aan dat de overheden niet op koers liggen richting de gestelde doelen uit de Nota Mobiliteit. Over de prestaties van het openbaar vervoer is de Nationale Mobiliteitsmonitor positiever. De studie van het KiM naar de prestaties van gedecentraliseerd spoorvervoer laat zien dat de groeipercentages hoger liggen dan de landelijke groei op het spoor.

In het navolgende hoofdstuk wordt – aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden – dieper ingegaan op de mate van overheidsturing bij het realiseren van infrastructuur en het reguleren van het gebruik aan de hand van de ervaringen met gedecentraliseerd openbaar vervoer, gemeentelijk parkeerbeleid en het in het ontwikkeling zijnde prijsbeleid van het rijk.

#### **4. Handelen van de overheid**

##### *4.1 Voorbeeld 1: Sneller en beter: Implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Elverding*

De meest geschikte bestuurslaag verschaft op het juiste ruimtelijke schaalniveau een netwerk aan infrastructuur als collectieve voorziening, zou luidt de theoretische gedachte. Toch worden de daarmee gepaarde bestuurlijke processen om tot realisatie te komen tegenwoordig ervaren als stroperig, waarbij (Europese) regelgeving een dominante rol heeft in het besluitvormingsproces en gebreken in genomen besluiten al snel leiden tot vernietigende rechterlijke uitspraken.

Naar aanleiding van de negatieve uitspraak van de bestuursrechter van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State over het tracébesluit over de A4 bij Leiderdorp, stelde de minister van Verkeer en Waterstaat in 2007 de Commissie Elverding in, die voorstellen moest opleveren hoe de besluitvorming sneller en kwalitatief beter kon. Dit resulteerde in een rapport dat op 21 april 2008 het licht zag. Het kabinet schaarde zich al snel achter het rapport en het ministerie ging aan de slag. Het actieplan Sneller en Beter kwam op 2 oktober 2008 uit.

Het rapport van de Commissie Elverding analyseerde de belangrijkste oorzaken die ertoe leiden dat de duur van een (wegen)project van begin tot en met oplevering gemiddeld 14 jaar bedraagt. De belangrijkste (hoofd)oorzaken zijn in het onderstaande overzicht schematisch weergegeven.

Oorzaken van vertragingen van projecten zoals de Commissie Elverding deze analyseerde:

##### **1. voorbereiding en bestuurscultuur:**

- *bestuurlijke drukte en gebrek aan bestuurlijke consistentie:*
  - moeilijk om tot gezamenlijk besluit te komen en daaraan vast te houden;
  - bestuurlijke praktijk van voortdurende scopewijziging (leidt tot vertraging en kostenverhoging)
- *ambtelijke voorbereiding:*
  - te weinig kennis, ervaring en menskracht voor soepele besluitvorming door reorganisaties, frequente personeelwisselingen en bezuinigingsrondes
  - tekortschietend project- en procesmanagement, te weinig juridische en andere specialistische deskundigheid en te weinig pro-actieve houding

t.o.v. externe ontwikkelingen

- o sterke hang naar volledigheid en mijden risico's in plaats van focus op vraag welke informatie echt nodig voor een goed gemotiveerd besluit
- *onvoldoende budgettaire ruimte* voor aanleg en inpassing urgente projecten
  - o aan begin project kosten vaak onderschat
  - o als later andere oplossingen in beeld komen of inpassingswensen met hogere kosten leidt dit tot discussie over wie extra kosten gaat betalen of tot herprioritering projecten binnen begroting

## **2. besluitvormingsproces**

- verkenningsfase ontbreekt vaak of heeft beperkte kwaliteit waardoor steeds terugkerende nut-noodzaakdiscussie
- in planstudiefase caleidascoop aan alternatieven, scopewijzigingen en (her)berekeningen, waarbij discussie te vaak gaat over details van (sub)varianten en inpassingsmaatregelen.
- specifiek/fundamenteel probleem: RO-wetgeving gaat uit van globale afweging en ruime onzekerheidsmarges, waar milieuwetgeving gebaseerd op specifieke grenswaarden, met toetsing aan precieze normen, die een schijnzekerheid oplevert omdat onderliggende berekeningen soms grote onzekerheidsmarges kennen (schijnwerkelijkheid in plaats van praktijkmeting of wordt voldaan aan normen).
- Voortdurend nieuwe berekeningen:
  - i. Om aan te tonen dat project na aanpassing in de "berekende werkelijkheid" wel binnen grenswaarden past
  - ii. Soms vanwege wijziging van uitgangspunten door juridische gevolgen van beschikbaar komen
  - iii. Of door rechterlijke uitspraken in specifiek project die doorwerken in vergelijkbare projecten
- Grote omvang te verlenen vergunningen, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van wettelijk vastgelegde doorzettingsmacht van 'gecoördineerde vergunningverlening en 'indeplaatstreding'.

## **3. juridische factoren**

- ontbreken van jurisprudentie ter invulling begrippen 'in betekenende mate' en 'significante gevolgen'
- huidige wetgeving complex en sectoraal en gedetailleerd, dat leidt tot gedetailleerde onderbouwing van besluiten, die worden voorgelegd aan rechter die vaak verplicht is tot toetsing - ook van onderliggende rapporten - dat besluit kwetsbaar maakt
- in sommige gevallen technisch diepgaand onderzoek door bestuursrechter (Raad van State, waarbij in detail naar onderliggend milieuonderzoek wordt gekeken
- een geconstateerd juridisch gebrek in praktijk altijd leidt tot (gedeeltelijke) vernietiging van het besluit. Een nieuw besluit, waartegen opnieuw beroep openstaat, heeft heel vaak materieel dezelfde uitkomst; leidt tot verstrijken tijd en belanghebbenden verkeren in onzekerheid. (Oplossing gevonden in bestuurlijke lus: gebrek in besluit leidt niet tot vernietiging en opnieuw doorlopen procedure, maar besluit blijft in stand en bevoegd gezag krijgt kans gebrekkig besluit te repareren, waarbij besluit zekere periode wordt aangehouden.)
- mogelijkheden van beroepsprocedures tussen overheden onderling

Hoewel veel van de genoemde oorzaken niet met wetgeving zijn te bestrijden, zijn de eerste zichtbare producten met name wetgevingsproducten. Zo werd in korte tijd de herziening van de Spoedwet Wegverbreding en Tracéwet door het ministerie voorbereid en aan het parlement voorgelegd. Het wetsvoorstel voor aanpassing van de Spoedwet (TK 2007-2008, 31 721) is inmiddels aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer. Voor 30 specifieke wegverbredings-projecten geldt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2009 dat de onderzoekslasten worden beperkt en volstaan kan worden met een

minder uitgebreide mer-procedure. Tevens is inmiddels gestart met de structurele herziening van de Tracéwet. Daarin worden ondermeer de verkenningsfase verankerd, vergezeld van de te nemen Startbeslissing vooraf en uitmondend in een Voorkeursbeslissing. In het kabinetsstandpunt over commissie Elverding (TK, 2007-2008, 29 385) heeft het kabinet benadrukt dat het nemen van een voorkeursbesluit het primaat terug legt bij de politiek, hetgeen versterkt wordt door de wens van het kabinet om ook de Tweede Kamer vooraf bij het startbesluit te betrekken. Tenslotte wordt ook de opleveringstoets wettelijk verankerd. Ook andere wetgeving wordt gewijzigd om tot betere en snellere besluitvorming te komen. Het gaat dan met name om de Modernisering Wet milieubeheer en de bestuurlijke lus. Bij de Wet milieubeheer gaat Nederland niet meer regelen dan waartoe de EU verplicht. Zo zijn straks voor projecten niet langer verplicht voorgeschreven het opstellen van een startnotitie door de initiatiefnemer, zienswijzen van het publiek ten behoeve van de op te stellen richtlijnen, advisering door de Commissie voor de mer, en de beschrijving van het meest milieuvriendelijke alternatief.

Inzake de bestuurlijke lus ligt er een wetsvoorstel voor wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en Wet ruimtelijke ordening. Dit wetsvoorstel loopt vooruit op een regeling in de Algemene wet bestuursrecht om gebreken in besluiten te herstellen (de Wet aanpassing bestuursprocesrecht) door middel van een tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het onderhavige wetsvoorstel gaat hier over tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten van de minister van Verkeer en Waterstaat, bestemmingsplannen, projectbesluiten, wijzigings- en uitwerkingsbesluiten van gemeenten en inpassingsplannen, projectbesluiten en wijzigings- en uitwerkingsplannen van provincies en rijk. Ten aanzien van de wro wordt ook mogelijk gemaakt dat in bepaalde gevallen gebreken in uitvoeringsbesluiten kunnen worden weggenomen na tussenuitspraak van de bestuursrechter.

Het is de bedoeling dat de herziene Tracéwet uiterlijk in 2011 van kracht wordt. Het rijk hoopt hiermee, indachtig de aanbevelingen van de Commissie, de totale projectduur voor de rijkswegen terug te brengen tot ongeveer 7 jaar.

Provinciale wegen vallen niet onder de Tracéwet. Sinds 1 juli 2008 kunnen provincies voor de versnelling van aanleg of verbetering van provinciale wegen gebruik maken van de instrumenten van de nieuwe wro: provinciale inpassingsplannen (die dezelfde status hebben als gemeentelijke bestemmingsplannen, een voor burgers bindend plan), coördinatiebevoegdheden en proactieve en reactieve aanwijzingen. Van de bevoegdheid om provinciale inpassingsplannen voor provinciale wegen te maken, wordt door een aantal provincies al volop gebruikt gemaakt. Voorbeelden zijn de N31 in Fryslân, de Greenportlane in de omgeving van Venlo en de reconstructie van de N242 ter hoogte van Heerhugowaard-Noord en Niedorp.

Opmerkelijk is dat ook het rijk over dezelfde gelijkwaardige instrumenten van de wro beschikt als de provincies die hebben. Toch heeft het kabinet het besluit genomen tot een structurele wijziging van de Tracéwet over te gaan.

De vraag is echter of het uitvoeringsvermogen van de (rijks)overheid daadwerkelijk wel wordt vergroot met de voorgenomen wetswijzigingen. Bekend is bijvoorbeeld dat bij sommige wegenprojecten de tijd tussen ontwerp-Tracébesluit en definitief Tracébesluit wel eens wil oplopen tot 3 jaar, waar de termijn volgens de wet 5 maanden bedraagt. Ook staan ontwerp-Tracébesluiten vaak nogal bloot aan inhoudelijke wijzigingen die er weer toe leiden dat ze opnieuw ter inzage moeten worden gelegd.

Vanuit strategisch oogpunt doemt de vraag op of sneller asfalt uitrollen ook daadwerkelijk leidt tot een betere bereikbaarheid. Iedereen kent de wet van het asfalt. Nieuw asfalt mobiliseert die latente vraag naar individuele mobiliteit, waardoor dus binnen afzienbare tijd het verkeer toch weer in de file komt te staan.

#### *4.2 Voorbeeld 2: aanbesteding openbaar vervoer.*

Openbaar vervoer wordt in het beleid een belangrijke rol toegedicht aan het bereikbaar houden van locaties en gebieden. Daarnaast vervult het openbaar vervoer een voorname



sociale functie. Toch heeft het openbaar vervoer een negatief imago. Daarnaast is de Tweede Kamer van mening dat de aanbestedingsvaardigheden van decentrale overheden onder de maat is. Beide beelden doen afbreuk aan de legitimiteit van de verantwoordelijke bestuursorganen. Zo is de federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland ontevreden over hoe het feit dat zij onvoldoende gecompenseerd zijn voor de hoge brandstofkosten in 2007 en 2008. Hun verwijten zijn geadresseerd aan de verantwoordelijke provincies en stadsregio's.

Het doel van de Wet Personenvervoer is het bevorderen van een betere afstemming van het aanbod van personenvervoer op de vraag alsmede de periodieke betwistbaarheid in het regionaal openbaar vervoer. Het bereiken van dit doel is sinds 2000 een verantwoordelijkheid van provincies en stadsregio's. De decentrale overheden hebben sinds de WP2000 decentralisatie mogelijk maakte de eerste ronde aanbestedingen achter de rug. De tweede ronde is nu begonnen.

Het rijk heeft de systeemverantwoordelijkheid voor het streekvervoer en oefent daarmee op de volgende wijzen invloed uit:

- door de vaststelling van wet- en regelgeving,
- via prijsbepaling van vervoersbewijzen en
- door subsidiering van decentrale overheden,
- alsook door besluitvorming over de reikwijdte van de marktwerking.

De houding van het rijk lijkt, volgens de rapportage van Klaas de Vries, er echter één te zijn, dat het zich niet met problemen in het streekvervoer moet bemoeien. De 'verantwoordelijkheid' daarvoor is immers gedecentraliseerd. Het streekvervoer en zijn problematiek liggen eerder op het bordje van de decentrale overheden of van de sociale partners.

Bij de Wet Personenvervoer 2000 is marktwerking in het personenvervoer geïntroduceerd. Over de – door de wet - beoogde marktwerking moeten we constateren dat er nog genoeg marktperfectionen zijn die door de sturing van overheidszijde onvoldoende kunnen worden gepareerd.

Zo wordt de prijs bepaald door de rijksoverheid, die ook nog eens de prijs kunstmatig laag houdt door het verstrekken van (steeds minder) subsidie via de BDU. De rijksoverheid heeft door middel van de prijsstelling van de strippenkaart een directe invloed op de exploitatie van de concessiehoudende vervoersbedrijven.

Een belangrijk deel van de bekostiging van het openbaar vervoer vindt plaats via een brede doeluitkering (BDU) van het rijk aan de decentrale vervoersautoriteiten. Het rijk verstrekt aan hen een bedrag van circa 1,8 miljard euro per jaar. Ongeveer 70% van de 1,8 miljard euro per jaar aan verstrekte BDU besteden provincies en kaderwetgebieden aan de exploitatie van het openbaar vervoer. De BDU wordt ieder jaar geïndexeerd voor loon- en prijsstijgingen, ieder voor 50%. De BDU-index wordt vastgesteld door het ministerie van Financiën die geen rekening houdt met de ontwikkelingen in het OV en alleen kijkt naar de financiële huishouding van het rijk. Als het rijk de gebruikelijke indexering van de BDU vermindert of de groei van de doeluitkering verlaagt, krijgen de decentrale overheden dus minder geld. Zij moeten dan kiezen of zij hun bijdrage aan het openbaar vervoer op peil zullen houden, dan wel of zij de verminderde bijdrage doorberekenen aan de vervoersexploitanten.

Het kabinet besloot voor 2008 de prijsindex niet toe passen. Omdat deze korting structureel doorwerkt, zal in de periode 2008 tot en met 2012 de BDU ongeveer 150 miljoen euro lager uitkomen. Naast en bovenop de jaarlijkse indexering was voor het BDU-budget een jaarlijkse groei van 2,1% afgesproken, onder andere om de groei van het regionale openbaar vervoer te kunnen opvangen. Maar in het regeerakkoord van het huidige kabinet is afgesproken die jaarlijkse groei terug te brengen tot 1,1%. Door deze structurele verlaging van de groei zal de BDU in de periode 2008 tot en met 2012 ongeveer 260 miljoen euro lager uitkomen.

Vervoerders zijn dus voor 100% afhankelijk van de overheden voor hun inkomsten: 60% is subsidies van provincies en stadsregio's en 40% komt via het NVB (strippenkaart) en de OV-studentenkaart (tarieven al decennia door het rijk bepaald).

Bovendien is er geen echte marktwerking door gebrek aan concurrentie. Er zijn simpelweg te weinig aanbieders van OV. Dit wordt mede in de hand gewerkt door de vierde wijze waarop de rijksoverheid de mogelijkheden van commerciële vervoersbedrijven beïnvloedt. Dit is de mate waarin het in het land marktwerking toestaat. Ongeveer 40% van de totale markt voor personenvervoer (in de drie grootste steden) is voor lange tijd van aanbesteding uitgezonderd, maar kan onderhands aan de gemeentelijke vervoerbedrijven gegund worden ter uitvoering van de motie Roefs.

Op 14 mei 2009 heeft de Raad van Verkeer en Waterstaat een rapport gepresenteerd waarin wordt opgeroepen om tot versterking van het innovatieve vermogen van vervoerders (ontwikkelfunctie) te komen en waarbij de relatie vervoerder-reiziger veel meer aandacht moet krijgen in plaats van de relatie overheid-vervoerder. De Raad pleit er voor dat de klant centraal moet staan. In de huidige omstandigheden richten vervoersbedrijven zich meer op de OV-autoriteiten dan op de reizigers. De Raad bepleit om het geld, dat vervoerders nu als subsidie van de provincies ontvangen, aan de reiziger te geven, zodat de vervoerders zich richten op die reiziger. Daarnaast pleit de Raad er voor om vervoerders alle vrijheid te geven en voor een langere periode als nu, zowel qua tarieven als qua dienstregeling etc. Het is de Raad tevens opgevallen dat vervoersbedrijven niet of nauwelijks aan marketing doen. Er schuilt geen commercieel denken achter.

De aanbevelingen van de Raad kunnen behulpzaam zijn om met elkaar de discussie aan te gaan over de juiste mix van marktwerking en overheidssturing, met als doel te komen tot een substantiële groei van reizigers in het openbaar vervoer en tegelijk meer comfort en gemak te bieden. Daartoe is het noodzakelijk dat de relatie tussen vervoerder en reiziger wordt versterkt, terwijl de relatie tussen overheid, als concessieverlener, en vervoerder, als concessiehouder, wordt vermindert. Dus minder overheid en meer markt. Dit zou kunnen worden vormgegeven door meer te sturen op een beperkt aantal omschreven prestaties (klanttevredenheid, meer OV-reizigers en ontsluitingen van maatschappelijke voorzieningen (ziekenhuizen)). Denkbaar is bijvoorbeeld dat de overheid veel meer op een beperkte set van prestaties gaat sturen en daarop de vervoerder tijdens en na afloop van de concessieperiode beoordeelt. Drie sturingsmomenten zijn daarbij ten minste in beeld: het programma van eisen gericht op inputsturing, de concessieverlening met sturing op prestaties en een soort van midterm review tijdens de concessieperiode waarbij de vervoerder beoordeeld wordt op reizigersgroei en klanttevredenheid. Dit laatste zegt namelijk ook veel over de klantattitude en klantoriëntatie van de vervoerder.

Een ander belangrijk element bij de uitwerking is de wenselijke sturingsfilosofie over het spanningsveld ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid: bij wie wordt de verantwoordelijkheid belegd voor deze aspecten? Ook zouden er gedachten moeten worden ontwikkeld over het niet volledig vergeven van de markt, zodat nichespelers de mogelijkheid krijgen openbaar vervoer aan te bieden. De Raad voor Verkeer en Waterstaat ziet dit namelijk ook als een belangrijk aspect bij de modernisering van het concessiestelsel. Tenslotte zouden ook de effecten krimp op bereikbaarheid en verdunning aandacht moeten krijgen in de te ontwikkelen strategische visie.

Het zou daarbij goed zijn te onderzoeken in hoeverre we het vraagafhankelijke openbaar vervoer kunnen versterken; zodat vervoerders meer in staat worden gesteld te concurreren op dienstverlening, zodat klantvriendelijkheid wordt beloond.

#### *4.3 Voorbeeld 3: Parkeerbeleid*

Parkeerbeleid speelt zich af op een ander niveau. De bevoegdheden tot het opstellen en uitvoeren van een parkeerbeleid liggen op gemeentelijk niveau. Het rijk bemoeit zich in feite niet met het parkeerbeleid, en voor de provinciale overheid geldt eigenlijk hetzelfde. Op het gebied van parkeren is te zien, dat:

- De administratieve organisatie moeilijk is aan te passen (welke variant dan ook, zoals weergegeven in een vorige paragraaf)
- Effectief beleid moeilijk vol te houden is

Gemeenten houden in de regel sterk vast aan hun bevoegdheden, want het idee dat je buurgemeente jouw tarieven zou bepalen staat geen enkele gemeente aan. Maar het is wel de vraag of niet meer dan nu het geval is gekeken zou moeten worden naar wat er in de naburige gemeenten speelt. Immers, de mobiliteitsstromen zijn niet lokaal.

Het spreekt voor zich, dat gemeenten er voordeel bij hebben indien ze hun beleid beter op elkaar afgestemd hebben. Dat voorkomt allerlei discussies over concurrentie met parkeertarieven. Nog steeds zijn er gemeenten die adverteren met gratis parkeren om klanten van omliggende gemeenten te trekken. Het is de vraag of verschuivingen van koopstromen gewenst zijn.

Gemeenten zouden ook meer gebruik kunnen maken van elkaars kennis en faciliteiten. Leren van elkaar wordt nog te weinig gedaan. Ook kan men gebruik maken van elkaars faciliteiten. Een grotere gemeente die al een beheerorganisatie heeft opgebouwd zou zorg kunnen dragen voor het beheer van een parkeergarage in een nabijgelegen dorp of kunnen zorg dragen voor de handhaving in een nabijgelegen stad. Voor de grote gemeente betekent het een grotere kostendekkingsgraad van de reeds aanwezige organisatie, voor de kleinere gemeente betekent het tegen relatief lage kosten kunnen organiseren van beheer en toezicht. Ook kan van elkaars kennis gebruik worden gemaakt bij aanbestedingen of onderzoeken.

Gemeenten hebben zelf ook te maken met een dilemma. Aan de ene kant leidt het parkeerbeleid in sommige gemeenten tot hoge inkomsten. Die vervolgens worden gebruikt om verschillende maatregelen van te kunnen financieren. Indien de inkomsten uit parkeren zouden afnemen, dan zou dat leiden tot tekorten op de gemeentelijke begroting. Dat betekent dat de gemeente dus afhankelijk geworden is van de inkomsten van een beleid dat gevoerd moet worden met (in ieder geval oorspronkelijk) een ander doel dan die inkomsten.

Parkeerbeleid is gericht op regulering. Als dat beleid te effectief is (bijvoorbeeld veel minder automobilisten die naar het centrum reizen), dan kan dat leiden tot minder inkomsten. En tot een bijstelling van het beleid. Zo had de gemeente Enschede een P+R-terrein aan de rand van de stad, waar men kon overstappen op een bus naar het centrum. Dat was gratis. Het grote gebruik ervan leidde tot een afname van de parkeerbezetting van garages in het centrum, en daarmee tot een daling in de inkomsten. Dit effectieve beleid, dat goed paste in het mobiliteitsbeleid van de gemeente, werd om financiële redenen wat aangepast.

Ook is het veelal zo, dat gemeenten in hun beleid achter de feiten aanhollen. Invoering van gereguleerd parkeren is pas mogelijk, als er al problemen zijn. Anticiperend beleid heeft geen draagvlak. Dat betekent dus eigenlijk, dat veel gemeenten maar moeilijk de "tragedy of the commons" kunnen voorkomen. Eerst moet er sprake zijn van een parkeerprobleem. Vervolgens is pas draagvlak voor een oplossing. En zelfs dan verwacht de burger dat die oplossing voor hem geen nadelen met zich meebrengt.

#### 4.4 Voorbeeld 4: Rekening rijden/anders betalen voor mobiliteit

Ten tijde van het opstellen van de Nota Mobiliteit was praten over prijsbeleid not done. De fiasco's met tolpoorten, rekeningrijden en kilometerheffing lagen nog vers in het geheugen, evenals de afkeurende opstelling van de Tweede Kamer-fractie van de VVD, welke partij op dat moment deel uitmaakte van de regering. Tijdens het proces veranderde langzaam de houding, mede ingegeven door het simpele feit dat geen prijsbeleid zou leiden tot 6 à 7 miljard euro aan extra uitgaven tot 2020 bovenop de al ingeschatte 80 miljard euro. De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat stelde de commissie Nouwen in, om met een voorstel te komen dat kon rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak.

De commissie kwam met het voorstel om een kilometerbeprijzing in te voeren per 2010, what's in a name?, waarbij gelijktijdig de huidige autobelastingen zouden worden afgeschaft. Dit voorstel landde net op tijd in de Nota Mobiliteit.

Vervolgens kwam het proces van uitstellen. Kilometerbeprijzing wordt gefaseerd ingevoerd, in 2011 eerst vrachtwagens en uiteindelijk in 2016 ook alle personenauto's. Momenteel wordt het nodige voorbereid, waaronder wetgeving, maar de traagheid waarmee één en ander tot stand komt, heeft al geleid dat de VVD, die eerst voor invoering was nu weer opnieuw tot het kamp der tegenstanders is toegetreden. En er zullen waarschijnlijk barakken bij moeten worden gezet, want het aantal sceptici en tegenstanders is groeiende.

Eigenlijk is er sprake van een Griekse tragedie: het overheidsinstrument dat door middel van prijsstelling invloed kan uitoefenen op het individuele keuzegedrag van mobilisten, zit nu al zo lang in verschillende vermommingen in de wachtkamer, dat het geduld zo langzamerhand op is bij degenen om wie het draait: de mobilist en in diens kielzog de belangengroeperingen. In een zorgvuldig door Nouwen opgebouwd breed maatschappelijk draagvlak beginnen de eerste grote scheuren in deze mantel te ontstaan.

## **5. Wat te doen als overheid?**

Het klinkt net alsof de overheid het nooit goed doet en kan doen. Wellicht is dat ook wel zo. Het vergt politieke en bestuurlijke moed om te erkennen dat de overheid de mobiliteitsproblemen onvoldoende effectief kan aanpakken. Wellicht vergt het nog meer lef om te erkennen dat de verkeerde accenten worden gelegd in de beleidsvorming. Waar in het publieke debat over de wenselijke wijze van overheidsturing bij het openbaar vervoer de nadruk ligt om de vervoerder meer verantwoordelijk te maken voor het OV-product, probeert (met name) de rijksoverheid aan de andere kant haar uitvoeringsvermogen te vergroten bij de ontwikkeling van infrastructuur. Teveel nadruk op het oplappen van het collectieve probleemoplossend vermogen, te weinig nadruk om de individuele keuzevrijheid van mobilisten te bevorderen met dito individuele verantwoordelijkheden. Bewust kiezen mensen voor bepaalde vervoermiddelen, natuurlijk soms vanuit de houding van gebrek aan beter, maar vaak zich ook zeer bewust van alle randverschijnselen die hun keuze en van vele (tien)duizenden anderen teweeg brengen. Daar hoeft en moet de overheid geen rol in willen spelen en dat kan zij ook helemaal niet. Kijk maar eens even met een schuin oog naar het ogenschijnlijke fiasco van het rookverbod van cafés met rokende uitbaters.

Waar leggen we de verantwoordelijkheid van onze mobiliteitsproblemen nu neer in de toekomst? Het verleden heeft geleerd dat uitsluitend één overheidslaag verantwoordelijk maken geen panacee is, net zo min als vergaande decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen het ei van Columbus is. De doelstelling van de Nota Mobiliteit om in 2020 een acceptabele en betrouwbare reistijd te realiseren verdwijnt meer en meer achter de horizon ondanks de tijdelijke afname van de files als gevolg van de huidige economische toestand. Kernpunt is dat de overheid niet langer alleen zichzelf als probleemeigenaar moet beschouwen van de effecten van individuele gedragingen. Het is in de eerste plaats de mobilist zelf die kiest en zich daarvoor ook verantwoordelijk dient te voelen en zich daarna dient gedragen. De aanzetten daartoe zijn: parkeerbeleid, introductie van Anders Betalen voor Mobiliteit.

In de beantwoording van de vraag of ingrijpen door de overheid nodig of noodzakelijk is, moet misschien meer een onderscheid worden gemaakt tussen realisatie van het publieke/collectieve goed infrastructuur en het reguleren van het gebruik ervan. Wellicht moet de overheid af van haar traditionele rol van verschaffer van collectieve goederen voor mobiliteit en de markt meer mogelijkheden geven tot uitsluiting/tolheffing etcetera. Nieuwe technologieën maken dat mogelijk. Marktpartijen zijn wellicht meer genegen tot het realiseren van infrastructuur indien zij voor het gebruik ervan worden betaald (zie ook het voorbeeld van de Franse snelwegen). Ook een mogelijkheid voor de overheid is

haar taak meer te richten op het sturen op het gebruik van de infrastructuur, door meer aan de markt over te laten (waarom ook geen concurrentie van ov-bedrijven op de weg?) of instrumenten te ontwikkelen die de individuele keuzemogelijkheden van mobilisten stimuleren en in goede banen leiden. Dat zou ook vele miljarden aan geplande overheidsinvesteringen kunnen schelen.