

**Stilstaan bij
het regionaal verkeer en vervoer**

november 2000

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	10
1.1 Turbulent (regionaal) verkeer en vervoer	10
1.2 Achtergrond en vraagstelling van het advies	12
1.3 Opbouw van het advies	14
2. Ontwikkelingen regionaal verkeer en vervoer	15
2.1 Ontwikkelingen: verleden en toekomst	15
2.1.1 Demografie	15
2.1.2 Economie en welvaart	16
2.1.3 Technologie	17
2.2 Problemen mobiliteit	18
2.3 Conclusie: toename problemen op regionaal niveau	20
3. Bestuurlijke organisatie en het regionaal verkeer en vervoer	23
3.1 Huidige situatie: hoge mate van interdependentie	23
3.2 Het regionaal verkeer en vervoer tussen sturing en afweging	24
3.3 De bestuurlijke toekomst van het regionaal verkeer en vervoer	26
4. Twee bestuurlijke opgaven voor het regionaal verkeer- en vervoersbeleid	29
4.1 Opgave 1: Waarborgen van samenwerking	29
4.2 Opgave 2: Zorgen voor heldere eindverantwoordelijkheden	35
4.2.1 Versterking van de rol van de provincies	36
4.2.2 Regionale mobiliteitsfondsen	37
4.2.3 Slagvaardig opereren	38
5. Conclusies en aanbevelingen	40
5.1 Samenwerken	41
5.2 Slagvaardigheid via heldere (eind)verantwoordelijkheden	45
Geraadpleegde literatuur	49

/4/

Bijlage I	53
Overzicht taken en bevoegdheden verkeer en vervoer	
Bijlage II	57
Advies aanvraag	
Bijlage III	58
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	
Samenstelling Raad voor de financiële verhoudingen	

Voorwoord

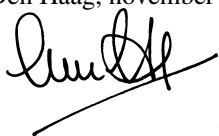
Het hierna volgende advies is het antwoord van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op de adviesvraag over de toekomst van het regionaal verkeer en vervoer die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, aan de Raden heeft gesteld. Deze adviesvraag was de tweede die deze minister aan de Raden gezamenlijk stelde. Eerder brachten de Raden gezamenlijk advies uit over nieuwe mogelijkheden voor decentralisatie, waarbij ook de decentralisatiemogelijkheden op het terrein van het verkeer en vervoer aan de orde zijn gekomen (zie "De kunst van het overlaten", Rob/Rfv september 2000).

Dit advies is voorbereid door een gemengde werkgroep van leden uit de beide Raden. Deze werkgroep bestond uit de Rob-leden prof.dr. H.G. Sol, ing. E.M. Mastenbroek, drs. P.J. Langenberg, drs. P.A. Lankhorst, en uit de Rfv-leden mw. A. van den Berg, mw. D.IJ.W. de Graaff-Nauta en mr.dr.s. A.J. Modderkolk. De werkgroep is vanuit het secretariaat ondersteund door drs. H.J. Bouwknecht.

Ter voorbereiding op dit advies heeft op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Raad voor het openbaar bestuur, de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor verkeer en waterstaat een *workshop* plaatsgevonden. Daarnaast is gebruikgemaakt van de gesprekken die in het kader van het decentralisatieadvies zijn gevoerd.

Verder is regelmatig contact geweest met een werkgroep van de Raad voor verkeer en waterstaat die binnenkort eveneens advies over de toekomst van het regionaal verkeer en vervoer zal uitbrengen.

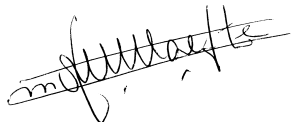
Den Haag, november 2000



H.J.E. Bruins Slot, voorzitter Rob,



A. van den Berg, voorzitter Rfv,



M.P.H. van Haeften, secretaris Rob/Rfv.

Samenvatting

Op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer zijn er op dit moment grote problemen te constateren. Economische, technologische en demografische processen hebben in onderlinge wisselwerking bijgedragen aan een enorme mobiliteitsgroei, met name op de weg. Op *regionaal* niveau heeft zich dit vertaald in een sterk groeiende urgentie van problemen door vermindering van de bereikbaarheid, en door de aantasting van de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit. Prognoses voorspellen een verdere groei van de mobiliteit. Juist op het regionaal niveau zal zich een sterke toename van de knelpunten voordoen. Maatschappelijk gezien overheerst een *sense of urgency*, waardoor verdere groei van de regionale problemen steeds meer ervaren zal worden als de spreekwoordelijke druppel.

Het instellen van functionele verkeer- en vervoersautoriteiten voor het aanpakken van de regionale mobiliteitsproblemen is geen oplossing. Afgezien van het feit dat het ideale schaalniveau op het gebied van verkeer en vervoer moeilijk te bepalen is, en door het proces van schaalvergroting mogelijk snel achterhaald zal zijn, ontkent het de sterke verwevenheid van enerzijds de verschillende schaalniveaus op het gebied van verkeer en vervoer en anderzijds de verwevenheid van verkeer- en vervoersproblemen met andere beleidsterreinen als wonen, milieu, economie en ruimtelijke ordening. De kernopgave voor het (regionaal) verkeers- en vervoersbeleid is de zorgvuldige afweging van mobiliteitsbelangen tegen andere samenhangende en deels tegengestelde belangen. Alleen het integraal bestuur is daartoe voldoende toegerust. Bovendien is het tijdsverlies dat met nieuwe structuurdiscussies gepaard zal gaan ongewenst vanwege de hoge mate van urgentie van de regionale verkeers- en vervoersproblemen.

Vanuit het oogpunt van bestuurlijke aansturing van het regionaal verkeer- en vervoersbeleid zijn er volgens de Raden twee opgaven te identificeren.

De eerste opgave voor het regionaal verkeer- en vervoersbeleid is het waarborgen van interbestuurlijke samenwerking. Aanknopingspunten voor verbetering van interbestuurlijke samenwerking op verkeer- en vervoersgebied zijn gelegen in de aard van de problematiek, de kenmerken van samenwerkende partijen, de organisatie- en cultuuraspecten van samenwerking en de (verdeling van) kosten en baten. Door beïnvloeding van deze factoren kan de gelijkwaardigheid van en het onderling vertrouwen tussen samenwerkende overheden verbeterd worden, hetgeen positief is voor de onderlinge samenwerking.

Gezien de omvang van de huidige problematiek op het terrein van het regionaal verkeer en vervoer en de verwachte groei daarvan in de toekomst, achten de Raden het onwenselijk dat samenwerking op dit terrein vrijblijvend blijft. Samenwerking herbergt het gevaar dat de verantwoordelijkheid dat er

ook daadwerkelijk iets gebeurt gecollectiveerd wordt, waardoor niemand zich uiteindelijk verantwoordelijk acht wanneer er geen resultaat wordt geboekt. Bovendien is het vanuit democratisch oogpunt belangrijk dat burgers weten wie ze kunnen aanspreken op de problemen en het uitblijven van oplossingen daarvoor.

De tweede opgave voor het regionaal verkeer- en vervoersbeleid is daarom gelegen in het scheppen van institutionele voorwaarden om slagvaardig te opereren binnen een context van interbestuurlijke samenwerking. Dit vereist het tegengaan van de vrijblijvendheid van samenwerking via een helder systeem van eindverantwoordelijke overheden, die de bevoegdheid hebben besluiten te nemen indien de vereiste samenwerking of besluitvorming niet van de grond komt en die daarop zonedig kunnen worden aangesproken. De Raden constateren dat de huidige inrichting van het openbaar bestuur - de bestuurlijke hoofdstructuur - hiervoor in principe is toegerust. Provincies zijn de aangewezen instanties om beslissingen te nemen wanneer samenwerkende gemeenten er niet uitkomen, het Rijk wanneer interprovinciale samenwerking en besluitvorming stopt.

Voor de benodigde slagvaardigheid binnen het beleidsterrein van het verkeer en vervoer is het echter ook van belang dat de desbetreffende eindverantwoordelijke overheden over de instrumenten beschikken om deze taak te kunnen waarmaken. In dit verband is een versterking van de positie van de provincies nodig. 'Harde' provinciale bevoegdheden in de vorm van het instellen van een provinciale projectenprocedure en de zeggenschap over beleidsprogramma's en bijbehorende (ontschot)te financiële middelen ontbreken op dit moment, waardoor provincies onvoldoende in staat zijn de benodigde slagvaardigheid van besluiten op regionaal niveau te waarborgen. Beslissingen over (weg)infrastructuur en over investeringen in en exploitatie van openbaar vervoer dienen zoveel mogelijk in één provinciale hand gebracht te worden. Daarbij kan een uitzondering gemaakt worden voor de drie á vier grootste grootstedelijke gebieden, waar ook na het aflopen van de geldigheid van de Kaderwet bestuur in verandering behoefte blijft bestaan aan vormen van niet-vrijblijvende gemeentelijke samenwerking. Provincies en de desbetreffende grootstedelijke gebieden krijgen zo ook de mogelijkheid doortastend op te treden als de intergemeentelijke samenwerking dreigt te stikken.

Een grotere bestuurlijke rol van de provincies en enkele grootstedelijke gebieden dient zich ook te vertalen in de zeggenschap over geldstromen op het gebied van verkeer en vervoer, zoals de regionale mobiliteitsfondsen. De verdeling van gelden over de regionale mobiliteitsfondsen dient gerelateerd te zijn aan de intensiteit van de op te lossen problemen. Dit betekent dat wanneer de fondsen vooral tot een verbetering van de bereikbaarheid strekken, een verdeling op basis van de (vermindering van de) intensiteit van de fileproblematiek voor de hand ligt.

Het hebben van de bevoegdheid slagvaardig besluiten te nemen bij haperende samenwerking betekent dat Rijk en provincies ook de verantwoordelijkheid hebben deze besluiten ook daadwerkelijk te nemen wanneer dat nodig is. Om voortgang te waarborgen is het daarom raadzaam gebruik te maken van doelprogrammering en het stellen van een tijdshorizon aan interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Bij het stellen van randvoorwaarden is uitdrukkelijk een rol weggelegd voor democratisch gelegitimeerde organen. Zij dienen vóóraf nadrukkelijk restricties in tijd, middelen en doelen te stellen en vervolgens de vinger aan de pols te houden om te zien of deze niet worden overschreden.

Concreet betekent dit dat het Rijk richting (samenwerkende) provincies en de provincie richting (samenwerkende) gemeenten expliciet randvoorwaarden stelt aan de samenwerking. Levert de samenwerking binnen de tijdshorizon geen resultaten op, dan is het weer aan de provincie of het Rijk zijn verantwoordelijkheid te nemen en een knoop door te hakken.

1. Inleiding

1.1

Turbulent (regionaal) verkeer en vervoer

Als er één beleidsthema is dat met name de laatste jaren over maatschappelijke aandacht niets te klagen heeft gehad, dan is het wel het verkeer en vervoer. Als er geen onvrede is over de hoge benzineprijzen, dan zijn de steeds langer wordende files wel de bron van ergernis. Ondanks de zogenaamde 24-uurs-economie concentreert de fileproblematiek zich binnen een klein ruimte en tijdsbestek. Het vinden van een parkeerplekje voor de auto wordt steeds moeilijker, maar de bussen, treinen trams en metro's zitten vol en komen niet overal waar men wezen wil. Asphalt ligt er overal - zelfs meer per hoofd van de bevolking dan in de zo vaak als autoMekka aangeduide Verenigde Staten - maar toch kunnen we niet doorrijden. Ook het milieu wordt steeds zwaarder belast, het lawaai en de hinder nemen toe, en de verkeersveiligheid staat onder druk. De pressie op de overheid om zichtbare verbeteringen te bewerkstelligen neemt toe.

Als er één terrein is dat zich kenmerkt door omstredenheid, dan is het wel het terrein van verkeer en vervoer. Het aantal (particuliere) plannen en voorstellen is bijna niet meer te tellen. Het gevoel overheerst dat er niets gebeurt vanwege de stroperige besluitvorming, met name ten aanzien van de infrastructuur.¹ Inderdaad is gebleken dat de meeste tijd bij besluitvorming over infrastructuur niet in de (vertraging van) de uitvoering zit, maar dat juist de voorbereidings- en besluitvormingsfase, waar de politiek-bestuurlijke betrokkenheid het grootst is, de meeste tijd vergt.² Dit leidt er wel eens toe dat de overheidsorganisatie op het gebied van verkeer en vervoer als een bijkomend probleem wordt betiteld.³ Toch zijn er ook andere geluiden te horen. De files in (stedelijk) Nederland zijn zeer klein ten opzichte van buitenlandse metropolen. Bovendien wordt soms niet de bestuurlijke onmacht, maar de maatschappelijke dubbelhartigheid als oorzaak van het probleem aangeduid.⁴ Inderdaad is de versplintering van de publieke moraal, of anders gezegd het uiteenvallen van het algemeen belang in individuele of kleine deelbelangen,⁵ ook op het terrein van verkeer en vervoer waarneembaar.⁶ De maatschappelijke eisen die vanuit deze deelbelangen aan de overheid gesteld worden op het gebied van verkeer en vervoer zijn divers en tegenstrijdig, bijvoorbeeld het oplossen van de files zonder inkomensconsequenties of gevolgen voor het milieu of het landschap. Deze eisen zijn in

¹ Teisman 1998.

² *Task Force versnelling besluitvormingsprocessen en procedures infrastructuur 1997.*

³ Witbreuk 1997.

⁴ G. Teisman in: *N-H*, jrg. 4, nr 2, maart/april 2000.

⁵ Rob 2000b.

⁶ Raad voor verkeer en waterstaat 1999.

de samenleving bovendien geïnstitutionaliseerd binnen verschillende particuliere en publieke instanties, waardoor de maatschappelijke individualisering ook bestuurlijk verankerd is geraakt. De vereenzelviging van (onderdelen van) overheidsorganisaties met de vertegenwoordiging van bepaalde deelbelangen heeft bijgedragen aan de onduidelijke uitoefening van de afwegingsfunctie door de overheid. Een onduidelijke afweging van maatschappelijk tegenstrijdige eisen kan echter uiteindelijk niet de burger verweten worden: daar is nu juist de overheid voor. Reeds eerder is in dit verband gepleit voor een burgergericht kwaliteitsconcept.⁷ Bij het uitoefenen van de afwegingsfunctie dient de overheid helder, consistent en zorgvuldig te zijn. Communicatie over de gemaakte afwegingen is essentieel, waarbij duidelijkheid het sleutelbegrip is. Op het terrein van het regionaal verkeer en vervoer is dit des te belangrijker, aangezien het belang van het nemen van daadkrachtige besluiten verder zal toenemen omdat de problemen anders onbeheersbaar worden.

Feit blijft evenwel dat er tussen instituties op zeer abstract niveau wel doelstellingen op verkeers- en vervoersgebied geformuleerd kunnen worden waarover consensus bestaat (bijvoorbeeld: bereikbaarheid van economische centra), maar dat vrijwel elke maatregel op verkeers- en vervoersgebied omstreden is. Vooralsnog moet blijvend rekening gehouden worden met grote belangentegenstellingen en verschillen van inzicht rond het verkeers- en vervoersbeleid en daarmee tot blijvende druk op de afwegingsfunctie van de overheid.

Als er één beleidsterrein is geweest dat aanleiding is geweest tot discussies over de bestuurlijke inrichting en sturing van Nederland, dan is het wel het terrein van het verkeer en vervoer. Na de introductie van de Wet personenvervoer (1988) zijn verschillende initiatieven genomen om tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen en sturingsmechanismen te komen. Allereerst was er de poging tot het stichten van vervoersregio's, later gevolgd door de komst van de Kaderwetgebieden, waarmee in delen van Nederland een regionaal bestuurslichaam met ondermeer taken en verantwoordelijkheden op het gebied van verkeer en vervoer werd gecreëerd. Met het Verdi-convenant is wederom een aanzet tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen gegeven. Op de achtergrond en in wisselwerking daarmee heeft ook steeds de (beoogde) reorganisatie van het binnenlands bestuur zelf meegespeeld.⁸ Daarnaast is de aanzet tot meer marktwerking op het terrein van het (openbaar) vervoer gegeven, hetgeen inmiddels alweer voorzichtig ter discussie is gesteld. Al met al heeft de eenvoudige en duidelijke taakverdeling op het gebied van verkeer en vervoer plaatsgemaakt voor een meer gedifferentieerde, maar ook een meer ingewikkelde verdeling van bevoegdheden, waarbij nog altijd naar een evenwicht wordt gezocht.

⁷ Rob 2000b.

⁸ Zie o.a. Koppenjan 1993.

Op het gebied van het (regionaal) verkeer en vervoer is de laatste jaren dus veel te doen geweest. De vraag is alleen: hoe nu verder? Hoe dient de toekomst van het regionaal verkeers- en vervoersbeleid er uit te zien? Wat de bestuurlijke structuur betreft heeft dit kabinet de huidige driedeling van het binnenlands bestuur als het uitgangspunt verklaard⁹, waarmee de rust schijnbaar voorlopig is weergekeerd. Veel tijd om na te denken is er niet, want er staat een groot aantal evaluaties op het programma van in het verleden genomen beleidsmaatregelen op het gebied van verkeer en vervoer.¹⁰ De volgende stappen kondigen zich alweer aan. Het regionale schaalniveau wordt daarbij herhaaldelijk als van cruciale betekenis voor verkeer en vervoer betiteld.¹¹

1.2

Achtergrond en vraagstelling van het advies

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd te adviseren over dit onderwerp. Gevraagd is hoe binnen de bestuurlijke structuur, waarbij de huidige inrichting van het binnenlands bestuur in drie lagen (Rijk, provincies, gemeenten) het uitgangspunt is, de nodige samenhang in het verkeers- en vervoersbeleid kan worden aangebracht, op een zodanige wijze dat in voldoende mate recht wordt gedaan aan de regionale aspecten van het verkeers- en vervoersbeleid. Daarbij zijn vragen voorgelegd over de rollen die de verschillende overheden zouden moeten spelen om deze samenhang tot stand te brengen en hoe met de relatieve autonomie van de decentrale overheden moet worden omgegaan. Verder is een groot aantal vragen neergelegd over het instrumentarium voor interbestuurlijke samenwerking, waaronder de rol van regionale fondsvorming.

Anders gezegd komt de adviesvraag neer op de vraag welke bestuurlijke inrichting en aansturing het beste aansluit op de specifieke karakteristieken van de regionale verkeers- en vervoersproblematiek. De eerste vraag die zich derhalve opdringt is wat deze specifieke karakteristieken van het regionaal verkeers- en vervoersbeleid nu precies zijn. Daarbij gaat het niet alleen om de vragen en opgaven op verkeers- en vervoersgebied zoals zij zich nu voordoen, maar vooral ook om de vragen en opgaven die in de toekomst op regionaal niveau verwacht mogen worden.

⁹ Regeerakkoord 1998.

¹⁰ Zo zullen bijvoorbeeld in de periode tot 2001 verscheidene evaluaties moeten plaatsvinden in het kader van de afspraken die gemaakt zijn in drie convenanten: Het convenant VERDI (diverse onderwerpen), het convenant Startprogramma Duurzaam Veilig en het akkoord Decentralisatie van het Regionaal Verkeersveiligheidsbeleid. Daarnaast dient bezien te worden wat het vervolg is op of na de Kaderwet.

¹¹ Zie o.a. SER 1999 en VROM-raad 1999a.

Hierbij maken de Raden een aantal opmerkingen.

In de eerste plaats constateren de Raden dat de adviesaanvraag zich beperkt tot het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen. De verhouding tussen overheid en private partijen, bijvoorbeeld in de vorm van publiek-private samenwerking of in de verhouding overheid-markt, valt daarmee buiten de reikwijdte van dit advies. Deze verhouding heeft de laatste jaren echter op het terrein van het verkeer en vervoer juist aan belang gewonnen, hetgeen op regionaal niveau mede zichtbaar wordt door de introductie van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer. Onlangs is daar een extra dimensie aan toegevoegd doordat de concessiewet personenvervoer per trein¹² bij de Kamer is ingediend, waarmee wordt beoogd regionale overheden stapsgewijs de verantwoordelijkheid te geven over het regionale spoorvervoer per trein via de bevoegdheid tot het uitgeven van concessies. Dit voorbeeld geeft aan dat het Rijk mede bepaalt welke ruimte andere overheden in hun relatie tot de markt zullen hebben. De relatie markt-overheid staat daarom niet los van de relaties tussen overheden onderling.

Voor de burger is uiteindelijk niet van belang wie de publieke taken op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer uitvoert, maar wie deze taken het veiligst, goedkoopst, snelst en meest eerlijk verricht. Dit kan zowel een markt-partij als een overheid zijn. Daarvoor dient echter eerst de vraag beantwoord te worden wat de publieke *verantwoordelijkheden* op het terrein van verkeer en vervoer zijn. Met andere woorden dient duidelijk aangegeven te worden waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt en waarvoor niet. Dit is een politieke vraag waarvan de beantwoording niet door de overheid kan worden afgestoten naar de markt. Pas daarna is de vraag aan de orde hoe de bijbehorende publieke taken uitgevoerd dienen te worden (marktwerking of niet) en welke rol de verschillende overheden dienen te spelen. Zoals eerder aangegeven betekent dit ook dat de introductie of verdere uitbreiding van marktwerking bij de uitvoering van publieke *taken* daarom pas voor de hand ligt wanneer politieke conflicten over de betreffende goederen en diensten met enige duurzaamheid zijn beslist.¹³ Dit neemt niet weg dat de focus van dit advies, de relatie tussen verschillende overheden onderling, ten onrechte de indruk zou kunnen wekken dat de Raden binnen het regionaal verkeer en vervoer geen plaats zien voor marktwerking.¹⁴

¹² TK 1999-2000, 27 216, nrs. 1-4.

¹³ De relatie overheid-markt en het onderscheid tussen publieke taken en publieke verantwoordelijkheden komt uitgebreider aan de orde in het advies *De overheid de markt in- of uitprijzen?* (Rob 1998). De WRR hanteert eenzelfde benadering van de relatie overheid-markt door onderscheid te maken tussen de wat- en de hoevraag, WRR 2000.

¹⁴ Zie ook Raad voor verkeer en waterstaat, 2000.

In de tweede plaats is de term regio een omstrede en weinig eenduidig begrip, zeker waar het gaat om regionaal verkeer en vervoer. Geografisch gezien brengt de term regio in Europees verband bijvoorbeeld een beduidend grotere schaal met zich dan in nationaal verband. Redenerend vanuit de problematiek blijkt dat noch in het algemeen, noch op basis van eenduidige parameters de ideale (regio)schaal vast te stellen.¹⁵ Daarnaast kunnen structurele bestuursindelingen al achterhaald zijn op het moment dat zij worden gerealiseerd.

De adviesaanvraag stelt bovendien de bestuurlijke hoofdstructuur nadrukkelijk als uitgangspunt. Dit laat weinig ruimte, mocht dit al gewenst zijn, tot een zoektocht naar het ideale regionale schaalniveau voor de aanpak van problemen. De Rob constateerde in dit verband al eerder dat *“de opdracht er veeleer niet in bestaat om vruchteloos te pogen de inrichting van het overheidsbestuur te richten op enigerlei regioschaal, maar om de responsiviteit van het overheidsbestuur zodanig te vergroten dat gegeven meerdere veranderende en flexibele regio's, en gegeven meerdere regionale actoren, een optimale synergie in het handelen van overheden en maatschappelijke actoren kan worden bereikt bij het ontwikkelen van op het regionale interventieniveau gerichte strategieën.”*¹⁶ De Raden merken op dat de adviesaanvraag naar het tot stand brengen van de noodzakelijke samenhang in het verkeers- en vervoersbeleid binnen de huidige bestuurlijke structuur in het verlengde van deze constatering ligt.

1.3

Opbouw van het advies

Het vertrekpunt voor een beschouwing over de bestuurlijke aansturing van het regionaal verkeer en vervoer dient zoals gezegd de problematiek zelf te zijn. Vanuit de specifieke kenmerken van de huidige én van de toekomstige ontwikkelingen kunnen vervolgens de bestuurlijke opgaven geïdentificeerd worden die juist met dit beleidsterrein samenhangen. In hoofdstuk twee is daarom allereerst een analyse gemaakt van de (te verwachten) ontwikkelingen op het terrein van het regionaal verkeer en vervoer. Daarbij worden vervolgens de belangrijkste problemen die zich nu en in de toekomst op het regionale niveau (zullen) voordoen beschreven. In het derde hoofdstuk wordt eerst een stand van zaken gegeven van de huidige bestuurlijke inrichting op het gebied van verkeer en vervoer. Uit de in hoofdstuk twee gememoreerde ontwikkelingen en de in hoofdstuk drie weergegeven stand van zaken met betrekking tot de bestuurlijke inrichting worden vervolgens twee toekomstige opgaven voor de aansturing van het regionaal verkeer en vervoer afgeleid: het tot stand brengen van samenwerking en het scheppen van institutionele voorwaarden om slagvaardig te opereren binnen een context van bestuurlijke samenwerking. Deze opgaven worden in het vierde hoofdstuk verder uitgewerkt, waarna in het vijfde hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen worden weergegeven.

¹⁵ Bestuurswetenschappen 1990; Schaap en Van Twist, 1995; Schobben 1995; Frissen, 1999.

¹⁶ Rob 1999a.

2.

Ontwikkelingen regionaal verkeer en vervoer

Ontwikkelingen die het beleidsterrein van het gebied van verkeer en vervoer beïnvloeden zijn verschillend van aard. Intensiteit en duur versterken elkaar deels maar zijn ook deels tegengesteld van richting. Het is bekend dat de verschillende processen in hun totaliteit geresulteerd hebben in een sterke groei van de (auto)mobiliteit. Het begrijpen en verklaren van deze processen en het voorspellen van de verdere ontwikkelingen die zich daarin zullen voordoen, geeft inzicht in de beleidsopgaven waar het (regionaal) verkeer en vervoer zich in de toekomst voor gesteld zullen zien. Het biedt daarmee belangrijke aanknopingspunten voor aanbevelingen over een zodanige bestuurlijke inrichting van het beleidsveld dat deze toekomstige opgaven beter tegemoet kunnen worden getreden.

2.1

Ontwikkelingen: verleden en toekomst

Hieronder worden de belangrijkste processen die van invloed zijn geweest op de mobiliteit in Nederland beschreven. Daarbij wordt aangegeven hoe deze processen zich naar verwachting in de toekomst verder zullen ontwikkelen en wat de daaruit volgende invloed op de mobiliteit in de (nabije) toekomst zal zijn.¹⁷⁺¹⁸

2.1.1

Demografie

In de eerste plaats zijn demografische ontwikkelingen van invloed (geweest) op het verkeer en vervoer in Nederland. De bevolking van Nederland is sinds de Tweede Wereldoorlog zeer snel gegroeid tot een omvang van bijna 16 miljoen personen nu, wat zich ook vertaald heeft in de mobiliteit. De laatste decennia is de geboortegroei flink afgenomen, maar het effect op de bevolkingsomvang als geheel is voorlopig nog niet zichtbaar geworden door de stijgende levensverwachting, de netto-immigratie en een soort demografisch najleffect van de naoorlogse *babyboom*.

¹⁷ Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende studies en prognoses. Cijfers over ontwikkelingen in het verleden zijn met name ontleend aan CBS-materiaal, terwijl de prognoses vooral afkomstig zijn van het CPB. Zie verder o.a. AVV 1997; CPB 1997; CBS 1998; VROM-raad 1999a en 1999b; Blom en Sahebdiën, 1999; ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999a.

¹⁸ Het gemaakte onderscheid is in die zin kunstmatig, dat deze processen niet onafhankelijk van elkaar hebben plaatsgevonden. Zo zijn technologische ontwikkelingen van invloed op de economische groei, maar ook op demografische factoren als de vergrijzing (door bijvoorbeeld verbeterde medische voorzieningen).

Daarnaast is ook de groei van het aantal huishoudens van invloed geweest. Het aantal huishoudens groeide de laatste jaren zelfs sneller dan de bevolking zelf. Deze 'verdunning' is opgetreden doordat jongeren sneller zelfstandig gingen wonen, er meer echtscheiding en plaatsvonden, meer mensen *überhaupt* niet gingen trouwen of samenwonen en het oudere segment van de bevolking, waarin meer alleenstaanden zijn, toenam als gevolg van de langere levensverwachting.

In de toekomst zal de groei van de bevolking naar verwachting afzakken. Daarbij zullen de generaties die in het verleden voor de grootste groei hebben gezorgd, zoals de babyboomers, op de kortere termijn tot de oudere segmenten van de bevolking gaan behoren. Dit zal een temperende werking op de (auto)mobiliteit per persoon hebben. De stijging van het totaal aantal afgelegde kilometers - van circa 70 miljoen in 1985 tot ruim 96 miljoen in 1997 - zal absoluut gezien doorzetten, mede omdat de huidige en komende generaties ouderen meer met de auto zijn opgegroeid. Ook de afgelopen groei van het aantal auto's (ruim 50% de laatste twintig jaar) zal niet erg snel afzakken, juist ook omdat de 'grijzere' generaties steeds langer zelfstandig willen, kunnen en moeten blijven. Het bezit van een auto maakt daar een belangrijk onderdeel van uit. Afgezien van de toename op de korte termijn van het aantal ouderen in de bevolking, zal naar verwachting de verdunning van het aantal huishoudens niet noemenswaardig meer toenemen.

Alles overziend is de invloed van demografische factoren op de mobiliteit in de toekomst te karakteriseren als 'minder meer'. Met andere woorden, het groeitempo van de mobiliteit als gevolg van demografische factoren zal afnemen, maar in absolute zin wel degelijk blijven toenemen.

2.1.2

Economie en welvaart

In de tweede plaats heeft de groei van de economie en als afgeleide de groei van de welvaart zijn weerslag gehad op de mobiliteit. Vooral het goederentransport is gegroeid door de economische ontwikkeling. Het goederentransport groeide zelfs sneller dan het bruto nationaal product. Ook de personenmobiliteit steeg door de economische groei, en niet alleen vanuit het oogpunt van het woon-werkverkeer. Als afgeleide is ook de welvaart gestegen, wat ook het sociaal-recreatief verkeer en vervoer heeft doen toenemen.¹⁹ Het gestegen besteedbaar inkomen van veel Nederlanders heeft zowel tot meer bezit van, als hogere uitgaven aan verschillende vervoersmodaliteiten geleid. Naast de groei van de economie als geheel zijn ook veranderingen binnen de economie van invloed geweest op de mobiliteit. Productieketens zijn door uitbesteding en specialisatie in steeds kleinere eenheden opgeknipt. De nadruk in de productie is steeds meer komen te liggen op halffabrikaten en eindproducten en steeds minder op massaproductie, omdat daar de toegevoegde

¹⁹ Zie ook Mommaas 2000.

waarde (te behalen winst) per product groter is. De gestegen toegevoegde waarde per product is gepaard gegaan met meer transport. Bij producten met een hogere toegevoegde waarde wil men de voorraden graag laag houden, bovendien gaat dit vaak gepaard met meer in- en uitpakken, overslag en kleinere vrachten. Het aantal vrachtauto's en bestelbusjes neemt toe, het aantal afgelegde kilometers minder. Bijgevolg stagneert het transport van bulkgoederen, het transportsegment waar het aandeel van het spoor en de scheepvaart traditioneel hoog is. Naast de industrie is het proces van specialisatie ook in de dienstensector opgetreden. Verwante bedrijven zoeken elkaar ook hier op, vaak aan de randen van de grote steden of aan de transportassen. Gespecialiseerde bedrijventerreinen ontstaan, zoals in de financiële dienstverlening en de IT-sector, maar ook in de consumentendiensten zoals bijvoorbeeld meubelboulevards, megabioscopen en stadioncomplexen.

De ontwikkeling van de economie in de toekomst is weinig zeker. Niet voor niets worden er door het CPB verschillende toekomstscenario's gehanteerd. Duidelijk is wel dat de ontwikkeling van de economie de ontwikkeling van de omvang van de mobiliteit sterk zal bepalen via met name het goederenvervoer, dat qua ontwikkeling sterk gekoppeld is aan de ontwikkeling van de economie. Voor het goederenvervoer wordt een sterke groei voorzien, de economische ontwikkeling bepaalt slechts hoe hard dit zal gaan (de prognoses tot 2020 laten een forse bandbreedte van 50 tot 160% zien). Voor het personenvervoer zal de economische ontwikkeling vooral consequenties hebben voor de hogere (inter)nationale schaalniveaus via een groei van het vlieg- en snelle treinverkeer. De totaal afgelegde afstand per persoon (alle modaliteiten) zal niet sterk stijgen, zeker niet als het internationaal reizen buiten beschouwing wordt gelaten.²⁰ Voor het regionaal niveau is het echter belangrijk dat de groei van de economie en de bijbehorende stijgende welvaart nog wel belangrijke effecten zullen hebben in de vorm van een verdere stijging van het autobezit (ca. 45-95%) en het aantal afgelegde ritten.

2.1.3

Technologie

In de derde plaats hebben technologische ontwikkelingen invloed gehad op de omvang en de samenstelling van de mobiliteit. Technologische innovaties hebben vooral invloed gehad op de samenstelling van de mobiliteit. Verbeteringen in het comfort, de veiligheid en de mogelijkheden (met name vermindering van de reistijd) beïnvloedt de keuzes tussen modaliteiten in zowel het goederen- als het personenvervoer. De invloed van de technologie op de omvang van de mobiliteit is minder eenduidig. Vaak wordt beweerd dat

²⁰ Dit geldt voor drie van de vier CPB-scenario's. Alleen het scenario 'Grenzeloos' komt uit op een veel sterkere groei van de totaal afgelegde afstand per persoon. De afgelegde afstand is echter voor de problematiek op het regionale niveau nauwelijks relevant (zie o.a. paragraaf 2.2).

technologische verbeteringen de mobiliteit zullen doen afnemen. Enerzijds hebben technologische innovaties inderdaad mede geleid tot een verbetering van de efficiency en daarmee tot het afremmen van de mobiliteitsgroei. Anderzijds heeft dit ook geleid tot een relatieve kostendaling van mobiliteit uitgedrukt in zowel tijd als geld. Hierdoor is de vraag naar mobiliteit juist gestimuleerd. De afgelopen jaren zijn bijvoorbeeld de relatieve kosten van het goederentransport over de weg ten opzichte van de productiekosten gedaald. De vermindering van de reistijd die door technologische innovaties mogelijk gemaakt is, heeft het vervoer over grotere afstanden mogelijk gemaakt. Daarmee heeft het bijgedragen aan de toename van het belang van de hogere schaalniveaus van vervoerssystemen, maar ook aan de verwevenheid daarvan.

Wat de toekomst betreft is de invloed van de technologie onzeker en weinig eenduidig. Technologische innovaties zoals ICT hebben zeker de potentie een verdere mobiliteitsgroei te beïnvloeden door een verdere vergroting van de efficiency in het goederenvervoer en door het beperken van het woon-werkverkeer via bijvoorbeeld telewerken. De winst die hier kan worden geboekt gaat echter weer verloren door een toename van het aantal kilometers door de facilitering van extra mobiliteitsvraag: in het goederentransport bijvoorbeeld via telewinkelen en in het personenvervoer door langere woon-werkafstanden en een toename van het sociaal-recreatief verkeer. Het aantal ritten zal wel per saldo kunnen afnemen.

Waarschijnlijker is dat de technologie ook in de toekomst, afhankelijk van de al dan niet gehanteerde gerichte sturing, vooral van invloed zal zijn op de samenstelling van de mobiliteit door de aantrekkelijkheid van de verschillende vervoersmodaliteiten te beïnvloeden.

2.2

Problemen mobiliteit

De geschatte sterke mobiliteitsgroei, en dan met name de groei van het verkeer en vervoer over de weg (zie kader), is niet zonder problemen verlopen. Deze problemen zijn in drie categorieën in te delen:²¹

- *vermindering van de milieukwaliteit.* Dit komt tot uitdrukking in verzuuring en opwarming van het klimaat door emissie van schadelijke stoffen als koolstofdioxide, stikstofdioxide en zwaveldioxide.
- *vermindering van de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.* Geluidshinder en verkeers(on)veiligheid zijn de belangrijkste exponenten die vrijwel overal voorkomen. In stedelijk gebied zorgt de plaatselijke hoge verkeersintensiteit voor een lokaal emissieprobleem in de vorm van hoge concentraties van stoffen als koolmonoxide, roet, stof en vluchtige organische stoffen. Daarnaast zorgen congestie en het grote ruimtebeslag (o.a. parkeerproblemen) van vervoermiddelen voor overlast tijdens een groot deel van de dag en vooral in de spitsuren. In het landelijk gebied treedt

²¹ VROM-raad 1999a.

versnippering van het landschap op door de aanleg van infrastructuur, waardoor de ruimtelijke kwaliteit vermindert.

- vermindering van de bereikbaarheid, met name van de (economische) centra van stadsgewesten en steden. Dit heeft zowel gevolgen voor het personenvervoer als het goederenvervoer over de weg en daarmee voor de economische groei.

De vermindering van de milieukwaliteit is een negatief effect van mobiliteit dat zich vooral op een hoger (internationaal) schaalniveau afspeelt. De bijdrage van het verkeer en vervoer aan de uitstoot van gassen die het milieu aantasten hangt samen met de totaal jaarlijks afgelegde kilometrage per vervoersmodaliteit. De plaats van uitstoot heeft hierbij niet of nauwelijks betekenis. In het regionaal verkeer en vervoer is dit probleem van beperkte betekenis en valt daarmee buiten de reikwijdte van dit advies.

De problemen op het terrein van verkeer en vervoer die zich op het *regionaal* niveau voordoen hangen dus met name samen met bereikbaarheid (congestie), leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Toch is de problematiek ook op regioniveau niet eenduidig. De problemen verschillen zowel naar aard, tijd als plaats. Hierboven werd al aangegeven dat sommige problemen vooral in landelijke en andere in stedelijke gebieden voorkomen. Hoewel naast de Randstad ook andere delen van Nederland in toenemende mate met gelijksoortige (bereikbaarheids)problemen te maken zullen krijgen²², betekent dit niet dat de aard van de problemen dezelfde zal zijn. Per regio zijn er verschillen in bijvoorbeeld de bestaande weg-, water en spoorinfrastructuur, de mogelijkheid en wenselijkheid tot uitbreiding daarvan en de ligging van de (grens)regio zelf.

De dominante rol van het vervoer over de weg

Een hoofdstuk over de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer kan niet zonder aparte aandacht voor de speciale positie die het vervoer over de weg is gaan innemen. Dit geldt zowel voor het personen- als het goederenvervoer. De afgelopen (en toekomstige) groei van de mobiliteit heeft met name plaatsgevonden op de weg, zeker op regionaal niveau.²³

Geconstateerd kan worden dat de auto in het personenvervoer beter dan andere vervoersmodaliteiten in staat is gebleken aan de maatschappelijke behoefte aan mobiliteit te voldoen. De groei van de personenmobiliteit is voor circa driekwart opgevangen door de auto en voor een kwart door het openbaar vervoer, de fiets of lopen. De automobilititeit is in Nederland op dit moment een diepgewortelde maatschappelijke preferentie. Dit is niet het gevolg geweest van een relatieve prijsdaling ten opzichte van het openbaar

²² Buiten de randstad groeit de (auto)mobilititeit harder dan daarbinnen, met name buiten de bebouwde kom. In zekere zin is hier echter sprake van een inhaalvraag.

²³ Het vervoer over water en spoor neemt op dit moment op regionaal niveau een bescheiden positie in. Dit geldt voor het goederenvervoer nog sterker dan voor het personenvervoer.

vervoer. Wel van belang waren het comfort, de flexibiliteit en reistijdwinst van de auto ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten, mede dankzij de uitbreiding van het wegennet. Voor het verkeer op de korte en de middellange afstand is de auto dominant geworden. Hoewel de groei van de automobilititeit naar verwachting zal afnemen, zal het *aantal* personenauto's - en daarmee de bijdrage aan de problematiek op het regionale en lokale niveau - nog wel sterk toenemen (circa 15 tot 35% tot 2020).

De situatie voor het goederenvervoer is niet anders. Het vervoer over de weg is dominant. Hierbij is de verschuiving van bulk- naar stukgoed en de relatieve kostendaling van het transport over de weg ten opzichte van de productiekosten bepalend (geweest). Vooral vanwege het toenemende belang dat wordt gehecht aan *just in time*-transport zal het wegvervoer een zeer belangrijke rol blijven spelen. Het vrachtvervoer over de weg zal de komende tijd drie tot tien keer sneller groeien dan het personenvervoer. Daardoor zal ook de bijdrage van het binnenlandse goederenvervoer aan de regionale congestie- en leefbaarheidproblemen verder toenemen. Nu al vindt 75% van de ritten in het goederenvervoer plaats over een afstand van minder dan vijftig kilometer. Specifiek belangrijk voor de congestieproblematiek is ook de groei van het transport met bestelauto's (79% van de bedrijfsauto's in 1999, 125% stijging in het aantal ten opzichte van 1983).

De regionale mobiliteitsproblemen zijn dan ook voornamelijk de problemen van het (personen- en goederen-)vervoer over de weg. Een paradox bij het oplossen van de problemen die het vervoer over de weg met zich brengt is dat het oplossen van de congestieproblemen zal bijdragen aan de toename van de dominantie van deze vervoersmodaliteit. Alleen nieuwe of verbeteringen in bestaande vervoermiddelen en de infrastructuur die daarbij hoort, kunnen daarin verandering brengen.[24] Het is op dit moment vrijwel uitsluitend de Rijksoverheid (naast het bedrijfsleven) die daartoe de financiële lasten kan dragen. Zij heeft daarmee een dominante invloed op de strategiekeuzes die openstaan voor lokale en regionale overheden ten aanzien van de regionale mobiliteitsproblematiek.

2.3

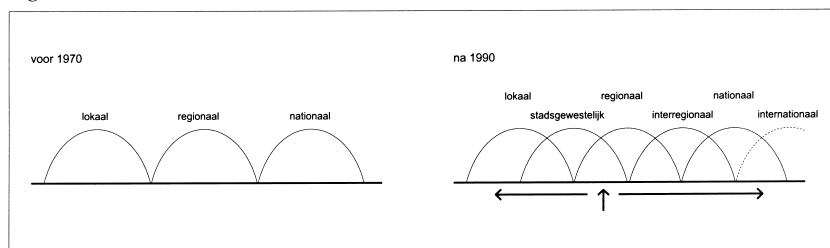
Conclusie: toename problemen op regionaal niveau

Samenvattend kan gesteld worden dat de trend van de afgelopen jaren - een forse groei van de mobiliteit - zich op de korte termijn (tot 2005) zal doorzetten. De uitoefening van de woon-, werk en vrijetijdsbestedingfuncties gaan onder invloed van economische, technologische en demografische processen steeds vaker op verschillende locaties plaatsvinden. De verplaat-

²⁴ Uitzondering daarbij is het regionaal vervoer over water, dat op dit moment nog niet ten volle wordt benut.

singspatronen die daarmee gepaard gaan zullen steeds diverser en dynamischer van karakter worden. In de verplaatsingspatronen zal er daardoor een sterke toename blijven plaatsvinden van het aantal zogenaamde kriskras-relaties. Was er in het verleden een duidelijke onderscheid tussen de lokale, regionale (streekvervoer) en nationale vervoerssystemen, tegenwoordig zijn daar stads-gewestelijke, interregionale en internationale vervoerssystemen bijgekomen (zie figuur 1). Er is sprake van een lappendeken van schaalniveaus van wisselende omvang en dominantie.²⁵ Verkeer en vervoer zijn daardoor steeds meer de bestaande bestuurlijke grenzen van Rijk, provincies en gemeenten gaan overstijgen. Deze situatie van steeds meer met elkaar verweven geraakte vervoerssystemen, zowel naar schaalniveau als naar modaliteit, zal in de toekomst verder toenemen. Daarbij zal het belang van de hogere schaalniveaus in relatieve zin toenemen, zonder dat het belang van de lagere schaalniveaus in absolute zin zal afnemen.²⁶

Figuur 1: schaalniveaus in verkeer en vervoer



Voor de langere termijn is er een afname van de groei van de mobiliteit te verwachten (minder meer). De meeste demografische factoren die in de afgelopen periode voor een hoge groei hebben gezorgd zwakken de komende decennia af. De invloed van technologische ontwikkelingen is tegengesteld en zal waarschijnlijk, zonder gerichte sturing, per saldo weinig invloed op de omvang van de mobiliteit hebben. Daarmee hangt de ontwikkeling van de mobiliteit vooral af van de economische ontwikkeling, die duidt op groei.

Alle overige omstandigheden daargelaten, betekent de blijvende groei van de mobiliteit in absolute zin dat ook de problemen waar deze groei in de afgelopen jaren mee gepaard zijn gegaan in ernst zullen blijven toenemen. Op het regionale niveau worden vooral de gevolgen van de vermindering van de bereikbaarheid en de aantasting van de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit ondervonden. In dit verband is het belangrijk dat de vermindering van de mobiliteitsgroei vooral in de stabilisatie van het gemiddelde aantal afgelegde kilometers per persoon zit. De groei van het personen- en bedrijfswagenpark en het aantal afgelegde ritten zal groter zijn. Juist deze factoren dragen bij tot de problemen die vooral op regionaal niveau worden ondervonden. Tenslotte wordt benadrukt dat het gaat om een *afname* van de *groei* van de mobiliteit.

[25] TNO-Inro 1999.

[26] Govers e.a. 1999 en Priemus en Konings 1999.

/22/

Gezien het al bereikte volume van de mobiliteit betekent ook een procentueel geringe toename dat er in absolute termen nog een forse groei zal optreden.²⁷ De groei van de regionale problemen op het gebied van verkeer en vervoer zal daardoor steeds meer ervaren worden als de spreekwoordelijke druppel.

[27] 1% van 100 is evenveel als 5% van 20.

3. Bestuurlijke organisatie en het regionaal verkeer en vervoer

3.1

Huidige situatie: hoge mate van interdependentie

In bestuurlijke zin kenmerkt het beleidsterrein van verkeer en vervoer zich op dit moment door een hoge mate van interdependentie. Taken en bevoegdheden op het gebied van verkeer en vervoer (zie bijlage 1) zijn verspreid over verschillende bestuurslagen, in een tijd waarin mobiliteitsvraagstukken zich nog op overzichtelijke schaalniveaus afspeelden. In het midden van de vorige eeuw waren de taken ook volledig duidelijk. Zo had de provincie tot taak de zorg voor ondermeer interlokale wegen en waterwegen en had de gemeente onder meer tot taak het realiseren en onderhouden van lokale wegen en bruggen.²⁸ Met de sterke groei van de mobiliteit is langzamerhand echter een ‘veelkleurig palet’ aan bevoegde autoriteiten op het gebied van verkeer en vervoer ontstaan.²⁹

Daarnaast wordt de complexiteit van het veld nog vergroot doordat ook private partijen een diversiteit aan rollen vervullen en het beleidsterrein sterk ‘verknoot’ is met andere belangen en beleidsterreinen, zoals milieu, economie en ruimtelijke ordening. Niet voor niets wordt herhaaldelijk op een sterke samenhang tussen verschillende ruimtelijke nota’s als de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan aangedrongen.³⁰

In het kort kan gesteld worden dat het beleidsveld verkeer en vervoer alle karakteristieken heeft van een netwerk: pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, dynamiek en geslotenheid ten opzichte van sturende actoren.³¹ Zoals vaker blijkt bij een dergelijke karakterisering van een beleidsveld, is het voeren van een samenhangend en afgestemd beleid moeilijk. Binnen dit netwerk is de positie van het Rijk belangrijk, omdat hij over (machts)middelen beschikt die de andere (bestuurlijke) actoren niet ter beschikking staan. Zo heeft hij de mogelijkheid het beleidsveld anders in te richten qua taken en bevoegdheden en beschikt hij over meer hulpbronnen (financieel, maar ook kennis) dan de andere bestuursniveaus. De rijksoverheid heeft via zijn aparte positie in het netwerk een stelselverantwoordelijkheid. De consequentie van deze positie is dat hij zijn speciale positie terughoudend gebruikt (machtspiraal).

Het feit dat de rijksoverheid de machtigste actor in het netwerk is, moet niet verward worden met de opvatting dat hij in staat zou zijn om alleen de problemen op te lossen door de andere partijen zijn wil op te leggen. Zo leiden

²⁸ Simonis 1995.

²⁹ Priemus en Konings 1999.

³⁰ Zie o.a. Raad voor verkeer en waterstaat 1998; SER, 1999; VROM-raad, 1999a; Salet, 1999 en Kamervragen 1999-2000, nr. 1149.

³¹ Hufen en Ringeling, 1990; De Bruin en Ten Heuvelhof, 1999.

de huidige problemen die de mobiliteit met zich brengt en de voorziene ontwikkeling daarvan (zie hoofdstuk 2) nogal eens tot de klacht dat er een tekort is aan integrale beleidsvoering en daadkracht. Meestal wordt met dergelijke pleidooien bedoeld dat het eigen, vaak sectorale belang meer aandacht moet krijgen in het (hogere) afwegingskader en er meer belang gehecht moet worden aan de eigen wensen van de betreffende actor. Afgezien van het feit dat binnen de politiek en het openbaar bestuur nu eenmaal andere keuzes gemaakt kunnen worden - de afwegingsfunctie is een van de wezenskenmerken van de overheid - getuigen dergelijke betogen van de illusie van het centrale besluit.³² 'Het' besluit bestaat niet en er is daarom ook niemand die 'het' besluit neemt. Dit is voor het beleidsterrein van verkeer en vervoer niet anders. De gedachte dat besluitvorming om een centraal punt draait, of zou moeten draaien, is echter een hardnekkige gedachte die de daadwerkelijke oplossing van problemen vaak belemmert. Landen die bij besluitvorming over infrastructuur inzetten op snelheid door concentratie van bevoegdheden blijken in de praktijk uiteindelijk niet sneller te zijn dan landen die dat niet doen. Bovendien blijven innovaties via het ontwikkelen van nieuwe ideeën en alternatieven uit, waardoor geen rijkdom in de gemaakte afwegingen wordt verwezenlijkt. Landen die bij besluitvorming inzetten op het boven tafel halen van een grote variatie aan alternatieven en gegevens bereiken deze rijkdom wel en blijken bovendien niet aan snelheid in te boeten.³³

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat op dit moment Rijk, provincies, gemeenten en Kaderwetgebieden invloed kunnen uitoefenen op de mobiliteit. Beleids- en beheerstaken ten aanzien van verkeer, vervoer en infrastructuur zijn verdeeld over deze instanties. Daarnaast bestaat er een sterke samenhang tussen verkeers- en vervoersvraagstukken en andere beleidsvraagstukken. De huidige bestuurlijke inrichting van het beleidsterrein verkeer en vervoer kenmerkt zich dan ook door een hoge mate van interdependentie tussen de verschillende bestuursniveaus. Geen van de bestaande instanties is in staat de huidige en toekomstige problemen alleen op te lossen. Binnen dit systeem is de positie van de rijksoverheid een bijzondere vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid.

3.2

Het regionaal verkeer en vervoer tussen sturing en afweging

Verwacht mag worden dat de problemen op het gebied van verkeer en vervoer waarvoor het openbaar bestuur zich nu en in de toekomst gesteld ziet zich vooral op regionaal niveau zullen openbaren (hoofdstuk 2). Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat het bestuurlijk vermogen deze problemen het hoofd

³² De Rob heeft in haar adviezen herhaaldelijk aandacht besteed aan de processen die hebben bijgedragen aan het afnemende belang van centrale besluitvorming en die de rol van de politiek en het openbaar bestuur in Nederland daarmee wezenlijk hebben veranderd.

³³ De Jong, 1999.

te bieden sterk verspreid is over de verschillende bestuursniveaus (paragraaf 3.1). Beide constatering zouden ertoe kunnen leiden te pleiten voor een aparte, functionele autoriteit op het gebied van verkeer en vervoer die toegesneden is op de schaal en aard van de problematiek.³⁴ De zoektocht naar passende structuren om de gegeven problemen op te lossen herbergt echter verschillende problemen in zich.

In de eerste plaats is het moeilijk op basis van eenduidige parameters de ideale (regio)schaal vast te stellen. Bovendien kunnen structurele bestuursindelingen al achterhaald zijn op het moment dat zij worden gerealiseerd.³⁵ Het proces van schaalvergroting en toenemende interdependentie tussen modaliteiten die zich op het terrein van mobiliteit voordoen, wijzen erop dat deze constatering ook op het gebied van het (regionaal) verkeer en vervoer opgeld doet. De invloed van hogere (inter)nationale schaalniveaus zal relatief gezien toenemen (bijvoorbeeld via snelle treinverbindingen), evenals de verwevenheid tussen de schaalniveaus (aansluiting van modaliteiten van verschillende schaalniveaus).

In de tweede plaats ontkent een dergelijke oplossing de bestaande interdependentie tussen bestuursniveaus en tussen verschillende beleidsterreinen. Uiteraard is de interdependentie tussen bestuursniveaus theoretisch gezien te doorbreken door taken en bevoegdheden op het gebied van verkeer en vervoer te concentreren op één bepaald bestuursniveau. Praktisch gezien is het echter moeilijk te bepalen welk bestuursniveau dat moet zijn. Al eerder werd geconstateerd dat er op het gebied van verkeer en vervoer voor een reeks van schaalniveaus een overtuigende argumentatie valt te geven waarom de concentratie van bevoegdheden *op dat niveau* moet plaatsvinden.³⁶ Afgezien van het feit dat voor een dergelijk proces weinig draagvlak bestaat en het daardoor te verwachten is dat het moeizaam en tijdrovend zal zijn, ontkent dit de sterke samenhang van mobiliteitsbeleid met economisch, woon-, milieu-, ruimtelijk en (verkeers)veiligheidsbeleid.³⁷ De Raden achten de kans groot dat het instellen van functionele regio's daarmee slechts zal bijdragen aan het probleem van de 'bestuurlijke drukte'. Een van de kernopgaven van het openbaar bestuur wat betreft het (regionaal) verkeer en vervoer is juist de afweging van mobiliteitsbelangen tegen andere, samenhangende en deels tegengestelde belangen. De samenhang en vereiste zorgvuldige belangenafweging maken dat slechts het integraal bestuur in staat zal zijn de noodzakelijke samenhang te bewerkstelligen.

³⁴ Zie o.a. Buffing en Poelstra, 1995.

³⁵ Rob, 1999a, zie ook Toonen, 1990 en Derksen, 1996.

³⁶ Rob en Rfv, 2000.

³⁷ Zie ook Van Hoek, 2000.

3.3

De bestuurlijke toekomst van het regionaal verkeer en vervoer

Uit de geschetste toekomstige problematiek van het regionaal verkeer en vervoer en de bestuurlijke randvoorwaarden die daaraan verbonden zijn, zoals het waarborgen van een zorgvuldige afweging van belangen, kunnen de toekomstige opgaven voor het regionaal verkeers- en vervoersbeleid worden afgeleid. De mobiliteitsproblemen op regionaal niveau zullen blijven groeien, zonder dat bestaande instanties in staat zullen zijn op eigen houtje voor oplossingen te zorgen. Burgers verwachten echter terecht van het openbaar bestuur dat dit de problemen zal aanpakken.

De eerste opgave voor het regionaal verkeers- en vervoersbeleid is dan ook gelegen in het oplossen van de groeiende regionale mobiliteitsproblemen, rekening houdend met de verwevenheid met andere schaalniveaus en de verwevenheid met andere sectoren en belangen. Met andere woorden: de eerste opgave is het waarborgen van interbestuurlijke samenwerking.

Terecht wordt gesteld dat een effectief verkeers- en vervoerbeleid alleen tot stand kan komen wanneer er actief wordt samengewerkt.³⁸ Een van de condities voor een verbeterde samenwerking is de aangekondigde herordening van taken en bevoegdheden, hetgeen vooral betekent: verdergaande decentralisatie.³⁹ De vraag wie in de toekomst over deze te decentraliseren taken, bevoegdheden en middelen zal kunnen beschikken heeft sindsdien de bestuurlijke discussie tussen de verschillende overheden gedomineerd. Het 'getouwtrek' tussen de verschillende overheidsinstellingen over deze herordening van taken en bevoegdheden heeft dermate veel aandacht opgeëist, dat de meer omvattende boodschap, de noodzaak tot samenwerking, naar de achtergrond is verdronken. Op zich is dit begrijpelijk, aangezien decentralisatie kan bijdragen aan de vergroting van het bestuurlijk vermogen van een bepaald bestuursniveau. Het is echter twijfelachtig of dit ook zal bijdragen aan het bestuurlijk vermogen van de sector als geheel. Interdependenties tussen bestuursniveaus zullen er, ook na een omvangrijke decentralisatie, nog steeds zijn. Gevreesd moet dan ook worden dat als er 'slechts' een herverdeling van taken en bevoegdheden zal worden doorgevoerd, er weinig voortgang geboekt zal worden met het vergroten van het *totale* bestuurlijk vermogen.⁴⁰ Dit neemt niet weg dat juist omdat interbestuurlijke samenwerking nodig is, de verdeling van taken en bevoegdheden er eerder meer dan minder toe doet. De verdeling van bevoegdheden bepaalt immers welke samenwerkingsvormen er zullen ontstaan en welke niet, en onder welke omstandigheden dit zal gebeuren.

³⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat e.a., 1999b.

³⁹ Rob en Rfv hebben over de perspectieven voor decentralisatie op het gebied van verkeer en vervoer eerder geadviseerd in het advies *De kunst van het overlaten* (Rob en Rfv, 2000).

⁴⁰ Dit wordt ook wel aangeduid met het verschil tussen geïndiceerd bestuurlijk vermogen (capaciteit) en effectief bestuurlijk vermogen (prestatie). Zie verder Nelissen, 2000.

Overigens dient het misverstand voorkomen te worden als zou het Rijk - ook na de voorgenomen decentralisatie van taken en bevoegdheden - bij regionale samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer geen partij (meer) behoeven te zijn. Enerzijds kan het Rijk als beheerder van de rijkswegen, waarop een groot deel van de regionale mobiliteit zich afspeelt, bij regionale interbestuurlijke samenwerking eenvoudigweg niet ontbreken. Anderzijds is het Rijk verantwoordelijk voor de aansluiting van (modaliteiten van) hoger gelegen schaalniveaus op het regionale niveau. Daarbij kan gedacht worden aan de aansluiting van *intercity's* (interregionaal schaalniveau) en de HSL (internationaal schaalniveau) op regionale modaliteiten.

Via het verbeteren van het proces van interbestuurlijke samenwerking is nog veel winst te boeken. Het eenzijdig benadrukken van het samenwerkingsproces volstaat echter niet. Een zuivere benadering van het beleid vanuit procesnormen herbergt het gevaar dat het beleidsproces zelf inhoudsloos wordt. Deze 'procesbias' kan leiden tot het criterium 'draagvlak voor alles'. Richtinggevend wordt de tevredenheid (consensus) van alle deelnemende partijen, waardoor beleidsprocessen doelloos, toevallig en weinig efficiënt in zowel tijd als middelen worden. Dit verhoudt zich slecht tot de groeiende urgentie van de problematiek op het terrein van het regionaal verkeer en vervoer.

De tweede bestuurlijke opgave voor het regionaal verkeer en vervoer is het scheppen van institutionele voorwaarden om slagvaardig te opereren binnen de context van interbestuurlijke samenwerking. Dit vereist het tegengaan van de vrijblijvendheid van samenwerking via een helder systeem van eindverantwoordelijke overheden, die de bevoegdheid hebben besluiten te nemen indien de vereiste samenwerking niet van de grond komt of de vereiste afstemming met andere sectoren niet tot stand komt. Uiteraard neemt dit niet weg dat waar mogelijk Rijk, provincies en gemeenten win-win-situaties en vervlechting van (sectorale) belangen moeten nastreven. De Raden achten het echter niet waarschijnlijk dat dit in alle gevallen mogelijk of wenselijk zal zijn.

Als systeemverantwoordelijke heeft de rijksoverheid de aansturing van het regionaal verkeer en vervoer zo vorm te geven, dat beide bestuurlijke opgaven kunnen worden uitgevoerd. De daadwerkelijke invulling is vervolgens een opgave voor de verschillende bestuursniveaus gezamenlijk.

4. Twee bestuurlijke opgaven voor het regionaal verkeers- en vervoersbeleid

4.1

Opgave 1: Waarborgen van samenwerking

De noodzaak tot bestuurlijke samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer in verschillende beleidsdocumenten is herhaaldelijk aangestipt.⁴¹ Hoewel de voordelen van samenwerking evident zijn, komt samenwerking in de praktijk maar moeizaam van de grond en blijft het nog moeilijker in stand. Hieronder wordt een overzicht gegeven van factoren die bestuurlijke samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer (kunnen) beïnvloeden, waarbij aan de hand van deze indeling aanknopingspunten voor verbetering worden aangereikt.

Kenmerken van het probleem

In de eerste plaats is de aard van het probleem van belang voor de samenwerking. Hierbij doet zich meteen al het probleem voor dat de aard van het probleem geen objectieve realiteit is. Hierboven is al toegelicht dat de problematiek van het regionaal verkeer en vervoer zich vooral kenmerkt door bereikbaarheids-, leefbaarheids- en ruimtelijke kwaliteitsproblemen. De verwevenheid met hogere⁴² en lagere schaalniveaus en met andere belangen en beleidsterreinen maakt echter dat Rijk, provincies en gemeenten de regionale problematiek anders zullen ervaren qua intensiteit en belang. Aangezien uiteenlopende percepties van het probleem samenwerking kan hinderen, is het zaak zoveel mogelijk de inhoudelijke beeldvorming gelijk te stellen.

Onderzoek naar (oplossingen voor) regionale verkeers- en vervoersproblemen dient bij voorkeur door de samenwerkende overheden gezamenlijk en in samenspraak met maatschappelijke organisaties te gebeuren. Niet alleen over het eindproduct van de samenwerking (bijvoorbeeld een bereikbaarheids-pakket), maar ook over de onderliggende analyse dient expliciete overeenstemming te worden nagestreefd. Dit betekent dat samenwerking dieper gaat dan het uitonderhandelen van tegenstellingen.

Daarnaast is ook de urgentie van 'het' probleem van belang voor samenwerking. Naarmate een probleem meer te boek staat als acuut, zal de geneigdheid om samen te werken over het algemeen groter zijn. De ironie die uit de groeiende regionale mobiliteitsproblemen volgt is dat naarmate overheden nu minder geneigd zijn tot samenwerking, de problemen automatisch zullen verergeren. Daarmee zal 'vanzelf' de geneigdheid tot samenwerking toenemen.

⁴¹ Zie o.a. ministerie van Verkeer en Waterstaat 1996 en 1999b; VNG 1999.

⁴² Zo zal voor de nationale overheid de problemen die zich vooral op een hoger schaalniveau openbaren (zie paragraaf 2.2) begrijpelijkerwijs mede bepalend zijn voor de opstelling ten aanzien van regionale problemen.

Verschillen in belangen en hulpbronnen

In de tweede plaats zijn verschillen tussen de belangen die samenwerkende overheden hebben en de hulpbronnen waarover zij kunnen beschikken van belang bij interbestuurlijke samenwerking.

De aanwezigheid van tegengestelde belangen dient bij samenwerking op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer volgens de Raden als een gegeven te worden beschouwd:⁴³ het afwegen daarvan en het nemen van slagvaardige besluiten is zoals gezegd de kernopgave voor de overheid. Door te trachten belangentegenstellingen uit te sluiten via het weren van 'ongewenste' belanghebbenden lijkt besluitvorming weliswaar sneller en samenwerking effectiever te verlopen, maar de kans is groot dat uitgesloten belanghebbenden later in het beleidsproces terugkeren en de voorgenomen maatregelen kunnen uitstellen of (laten) terugdraaien. Bovendien is de kans op het (alsnog) bewerkstelligen van toekomstige samenwerking waarschijnlijk serieus geschaad. Dit is temeer schadelijk daar de voorziene blijvende groei van de mobiliteit de kans vergroot dat overheden op regionaal niveau elkaar in de toekomst opnieuw nodig zullen hebben.⁴⁴

Interbestuurlijke samenwerking tussen overheden met tegengestelde belangen kan alleen effectief zijn wanneer belangen vervlochten worden door het gebruik van ruilstrategieën, *packagedeals* en compensatie, waardoor win-win-situaties ontstaan. Spreiding van kennis, financiën en bevoegdheden kan daarbij behulpzaam zijn⁴⁵, omdat dit de gelijkwaardigheid en onderlinge afhankelijkheid van overheden binnen de samenwerking vergroot. Overheden zijn meer op elkaar aangewezen, waardoor de kans op ruilstrategieën toeneemt. Bovendien zorgt een spreiding van hulpbronnen, en dan met name van kennis, tot een grotere variatie aan ideeën en de benodigde innovatie op het gebied van verkeer en vervoer, overigens zonder dat dit ten koste gaat van de snelheid van besluitvorming.⁴⁶

De voorgenomen decentralisatie op het gebied van verkeer en vervoer zou ook nadrukkelijk in dat licht gezien kunnen worden.

Cultuuraspecten van samenwerking

In de derde plaats zijn cultuuraspecten van samenwerking van belang. Een belang dat nogal eens onderschat wordt. Zoals eerder aangegeven, is het van het grootste belang om tijdens de beginfase van samenwerking vooral te investeren in dergelijke cultuuraspecten van samenwerking: "Het is belangrijk dat (toekomstige) partners de tijd nemen om elkaars taal, drijfveren en verwachtingen te leren begrijpen. Dit voorkomt dat achteraf actoren worden

⁴³ Het beleidsterrein van verkeer en vervoer heeft op dit moment naar verhouding vrij veel te maken met bestuursgeschillen (Van der Vlies e.a., 1999). Zie ook Van Hoek, 2000.

⁴⁴ Het uitsluiten van belanghebbenden kan bovendien vanuit het oogpunt van democratische controle problematisch zijn. Zie Rob, 2000a.

⁴⁵ Witbreuk, 1997 en De Jong, 1999.

⁴⁶ De Jong, 1999, zie ook Teisman, 1997.

beoordeeld op grond van verkeerde verwachtingen en beelden".⁴⁷ Vertrouwen is een kernelement van samenwerking dat vooral tijdens het begin van samenwerkingsprocessen gewonnen moet worden.

Essentieel daarbij - nog meer dan later in het samenwerkingsproces - is een heldere en open communicatie. Het verzwijgen of verhullen van zaken die de tegengestelde belangen van partijen aan het licht brengen is op de lange termijn schadelijker voor de samenwerking dan het doorbijten van de zure appel. Van groot belang is ook of samenwerkende overheden bereid zijn 'over de eigen schutting heen te (laten) kijken.' De angst voor bestuurlijk en ambtelijk 'landjepik' bemoeilijkt een open blik, hetgeen vaak in (te) strak gescheiden verantwoordelijkheden resulteert. Hoewel uiteindelijk verantwoordelijkheden duidelijk geregeld moeten zijn, mag dit niet tot afschermgedrag leiden. Zo moet het binnen samenwerkingsverbanden op het gebied van verkeer en vervoer mogelijk zijn dat de verschillende wegbeheerders - dus Rijk, provincies en gemeenten - ook voorstellen doen voor maatregelen op die infrastructuur (bijvoorbeeld wegnetten) die niet onder hun beheer vallen. Evenzo moet men dan bereid zijn voorstellen te aanvaarden voor die zaken waarvoor men zelf verantwoordelijk is. Dit helpt bij de noodzakelijke 'verrijking' van beleidsvoorstellen.⁴⁸

Cultuuraspecten van samenwerking zijn des te belangrijker omdat verwacht mag worden dat het belang van grensoverschrijdende samenwerking zal groeien vanwege de toename van het belang van hogere schaalniveaus in het verkeer en vervoer.⁴⁹

Organisatie van samenwerking

In de vierde plaats is het organisatorisch verband waarin de samenwerking plaatsvindt van belang. Dit punt krijgt traditioneel de meeste aandacht bij samenwerking. Vroegtijdige discussies over de structuur van de samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer werken vaak belemmerend voor de totstandkoming van inhoudelijke overeenstemming.⁵⁰ Discussies over de vormgeving leveren tijdverlies en een hoog afbreukrisico op zolang de inhoudelijke overeenstemming nog niet aanwezig is. Dit is begrijpelijk omdat het moeilijk praten is over taken en bevoegdheidsverdelingen zolang de aard, omvang en reikwijdte van de regionaal verkeers- en vervoersproblematiek nog niet in een gemeenschappelijk kader is geplaatst (immers, taken en bevoegdheden ten aanzien van wat?).

Dit neemt niet weg dat vroeg of laat afspraken gemaakt moeten worden over de wijze waarop de samenwerking georganiseerd zal worden. Gezien de

⁴⁷ Rob,2000a.

⁴⁸ Zie ook Teisman, 1997.

⁴⁹ Van Beek, 1996; Spoormans e.a., 1999 en Dijkstra en Toonen, 2000. Zie ook TK, 1999-2000, 27 242, nr. 1.

⁵⁰ SGBO 1999.

verschillen in problematiek op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer zijn organisatorische blauwdrukken niet toe te passen.⁵¹ Leidend bij organisatievraagstukken dient de problematiek zelf te zijn. De dynamiek en regionale verscheidenheid van de problemen en de verwevenheid daarvan met hogere schaalniveaus maakt dat flexibele samenwerkingsvormen tussen overheden, waarbij specifiek op de regionale mobiliteitsproblemen gericht wordt samengewerkt, de voorkeur hebben.

Voor een geleidelijke overgang van een losse en informele naar een meer gestructureerde en formele samenwerkingsvorm kan het hanteren van een 'levend document' behulpzaam zijn.⁵² Een levend document, bijvoorbeeld een plan of een beleidsnota, kan zowel gebruikt worden voor het geleidelijk vaststellen van de inhoud die tijdens de samenwerking gegenereerd wordt als voor het vastleggen van procesmatige en procedurele afspraken zelf (eventueel in aparte documenten). Het document is levend in die zin dat het continu aangepast kan worden. Binnen het document kan onderscheid gemaakt worden tussen zaken waarover overeenstemming is bereikt en zaken die nog ter discussie staan. Cruciaal is dat de inhoud van het document en de wijze waarop daarmee omgegaan mag worden gedurende het hele samenwerkingsproces transparant is.

Van groot belang bij de vormgeving van samenwerking is de aanwezigheid van duidelijke en onomstreden spelregels. Deze spelregels behoren afspraken te bevatten over de betrokkenheid van actoren, de toe- en uittredingsregels, de rolverdeling binnen de samenwerking, het onderhandelingsmandaat van partijen en de momenten en wijzen van terugkoppeling naar het thuisfront en de te hanteren procedures in geval van hapering in de samenwerking (conflicteregulering). Geconstateerd kan worden dat met de Planwet verkeer en vervoer een deel van de procedurele spelregels is vastgelegd. In de praktijk blijkt vaak nadere invulling nodig. Van bijzonder belang bij samenwerking tussen overheden is dat er voor ieder transparante afspraken gemaakt worden over het mandaat van de deelnemende partners. Wanneer bijvoorbeeld een ambtelijk vertegenwoordiger door het bestuur of een bestuurder door het vertegenwoordigend orgaan teruggefloten wordt, is dit minder schadelijk voor de samenwerking wanneer de andere partners binnen het samenwerkingsverband rekening met die mogelijkheid kunnen houden.

Kosten en baten van samenwerking

Een vijfde belangrijke factor voor interbestuurlijke samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer zijn de totale kosten en baten van samenwerking en de verdeling daarvan onder de samenwerkende overheden. Zoals eerder is

⁵¹ De Rob heeft in een eerder advies al aandacht besteedt aan de aandachtspunten voor democratische controle bij samenwerkingsverbanden (zie Rob 2000a). Deze aandachtspunten zijn ook van toepassing bij het organiseren van samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer.

⁵² Van der Most e.a. 1998 en Enserink e.a. 1999.

aangegeven is samenwerking op het gebied van regionaal verkeer en vervoer profijtelijk omdat de verschillende overheden samen de regionale problemen effectiever kunnen aanpakken. Baten van samenwerking in de vorm van effectiviteit zijn echter vaak vaag en in de toekomst gelegen (bijvoorbeeld een vermindering van de groei van de problemen). Actoren, met name politieke, zijn geneigd baten geringer te waarderen naarmate ze verder in de tijd zijn gelegen en besteden daarom sneller aandacht aan de onmiddellijke (verdeling van) kosten dan aan de baten.⁵³ De verdeling van kosten bij bestuurlijke samenwerking is zelfs een van de meest voorkomende redenen om juridische procedures aan te spannen.⁵⁴

Er kunnen ook andere baten verbonden zijn aan samenwerking. Zo kan het wederzijds vertrouwen, en daarmee de basis voor toekomstige samenwerking, versterkt zijn, ook wanneer de samenwerking niet tot de gewenste beleids-effecten heeft geleid. Hierbij is overigens paradoxaal dat het totstandkomen van vertrouwen goede samenwerking tijd vergt, terwijl de problematiek zelf een sfeer van urgentie uitstraalt. Verder kunnen er baten zijn in de vorm van het genereren van hulpmiddelen zoals kennis, bevoegdheden, contacten en financiële middelen. In de praktijk blijkt dat deze (afgeleide) vormen van baten hoog gewaardeerd worden.

Verbeteringen kunnen bereikt worden door de baten van interbestuurlijke samenwerking duidelijker zichtbaar te maken en in de tijd meer naar voren te halen. Dit kan bijvoorbeeld door samenwerking te belonen in de vorm van het overdragen van (extra) financiële middelen, waarbij de instelling van regionale mobiliteitsfondsen een rol kan spelen. De bijdrage van het Rijk aan deze mobiliteitsfondsen zou (mede) afhankelijk gesteld kunnen worden van de kwaliteit van de samenwerking op regionaal niveau. Dit zou ook voor de honorering van grotere infrastructurele projecten, die de financiële draagkracht van lokale en regionale overheden te boven gaan, kunnen gelden. Andere manieren van het belonen van samenwerking zijn denkbaar in de vorm van het toedelen van (grotere vrijheidsgraden in) taken en bevoegdheden. Overigens wordt opgemerkt dat het Rijk door zijn opstelling regionale samenwerking(sbereidheid) kan frustreren. De onduidelijkheid over de toepassing van geluidshindernormen bij het implementeren van benuttingmaatregelen op (weg)infrastructuur is hiervan een voorbeeld.

Conclusie: gelijkwaardigheid en onderling vertrouwen

Uit het voorgaande blijkt dat het waarborgen van samenwerking vooral bevorderd kan worden via factoren die de gelijkwaardigheid van en het onderling vertrouwen tussen samenwerkende overheden vergroten. Bij interbestuurlijke samenwerking is het belangrijk dat overheden met meer

⁵³ Lokale bestuurders worden ook beoordeeld op de resultaten voor de eigen gemeente, niet op wat er regionaal is bereikt. Zie ook de Evaluatie bestuurlijke samenwerking regio Amsterdam.

⁵⁴ Van der Vlies e.a., 1999.

macht, dat wil zeggen overheden die beschikken over meer hulpbronnen, zich terughoudend opstellen. Dit is des te belangrijker omdat de Raden verwachten dat vanwege de aard van de regionale verkeers- en vervoersproblematiek interbestuurlijke samenwerking op regionaal niveau al snel verticaal van karakter zal zijn. De verwevenheid van schaalniveaus en modaliteiten maakt dat al snel zowel het Rijk, als de grootstedelijke gebieden, provincie(s) en gemeenten bij de oplossing van regionale problemen betrokken dienen te worden.

Dit betekent dat regionale bestuurlijke samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer niet altijd vanuit geheel gelijke posities kan plaatsvinden. Speciale aandacht verdient in dit verband de rolverdeling tussen overheden bij samenwerkingsprojecten. De machtigste overheid, degene die beschikt over de meeste hulpbronnen, heeft bij bestuurlijke samenwerking een bijzondere verantwoordelijkheid. Het opeisen van alle sleutelposities binnen het samenwerkingsverband, zoals de inhoudelijke en de procesmatige regierol⁵⁵, werkt over het algemeen weinig bevorderlijk voor het onderling vertrouwen en daarmee voor de samenwerking.

Wat de rolverdeling tussen overheden bij samenwerkingsprojecten betreft kan gesteld worden dat het vervullen van diverse rollen conflicterende eisen met zich kan brengen. Daarom is bij de organisatorische vormgeving van samenwerkingsverbanden van belang dat rolvermenging zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. Vermenging van rollen is slecht voor het onderling vertrouwen. Zo dient een rol als procesmanager binnen een samenwerkingsverband bij voorkeur niet vermengd te worden met een sterke inhoudelijke rol. De rol van procesmanager vereist namelijk een zekere mate van inhoudelijke onpartijdigheid. Rollen als toezichthouder, arbiter of eindverantwoordelijke laten zich ook moeilijk combineren met een rol als belanghebbende binnen een samenwerkingsverband.⁵⁶ De Raden constateren dat dit het pleidooi tot (partiële) doordecentralisatie van bevoegdheden door provincies naar (samenwerkende) gemeenten versterkt.⁵⁷

Een terughoudende opstelling is in geval van verticale interbestuurlijke samenwerking bijvoorbeeld vereist van het Rijk ten opzichte van de decentrale overheden en bij intergemeentelijke samenwerking van de centrale stad ten opzichte van de omliggende gemeenten.

De Raden constateren in dit verband dat de houding van het Rijk op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer zal veranderen.⁵⁸ Het Rijk zal zich niet langer als 'probleemeigenaar' van regionale verkeers- en vervoersproblemen kunnen opstellen ten opzichte van derden en vaker dienen door te verwijzen

⁵⁵ Aan de regiefunctie van provincies en gemeenten heeft de Rob eerder aandacht besteed in de adviezen Het bestuurlijk kraakbeen en Op het toneel en achter de coulissen (Rob, 1999a en 1999b).

⁵⁶ Zie ook Van der Vlies e.a., 1999.

⁵⁷ Rob en Rfv, 2000.

⁵⁸ Zie ook Rob en Rfv, 2000 en Raad voor verkeer en waterstaat, 1999 en 2000.

naar de decentrale overheden. Daarnaast betekent decentralisatie ook dat het Rijk de beslissingen die decentrale overheden op het gebied van verkeer en vervoer zullen nemen zal dienen te respecteren en zich niet alsnog tot op detailniveau daarin kan mengen. De veranderende rol van het Rijk zal zich ook dienen te vertalen in een gewijzigde opstelling van Rijkswaterstaat op decentraal niveau: veel vaker dan in het verleden zal een rol als ‘duwer’ in plaats van als ‘trekker’ van regionale samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer in het verschiep liggen. Dit betekent dat de rol van Rijkswaterstaat als ‘probleemeigenaar’ van regionale verkeersproblemen verandert. Dit wordt meer een rol als ‘kennisbron’ en ‘serviceorganisatie’ voor de decentrale overheden.

4.2

Opgave 2: Zorgen voor heldere eindverantwoordelijkheden

Op het terrein van interbestuurlijke samenwerking kan nog veel gewonnen worden.⁵⁹ Samenwerking tussen overheden wordt echter problematisch wanneer zij blijft steken in belangentegenstellingen en consensusvorming. De groeiende regionale verkeers- en vervoersproblemen verhouden zich slecht tot een systeem waarin de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de problemen uiteindelijk gecollectiveerd blijft. Dit kan ertoe leiden dat geen van de samenwerkende overheden zich verantwoordelijk acht voor het uitblijven van resultaten.

De Raden achten een dergelijke vrijblijvendheid van interbestuurlijke samenwerking op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer ongewenst. De institutionele voorwaarden dienen aanwezig te zijn om, indien samenwerking niet van de grond komt of nergens toe leidt, besluiten te kunnen nemen voor de oplossing van de regionale verkeers- en vervoersproblemen. Dit betekent dat de bevoegdheden op het gebied van het verkeer en vervoer zodanig verdeeld moeten worden dat er duidelijk aanwijsbare eindverantwoordelijke bestuursorganen voor de regionale verkeers- en vervoersproblemen zijn, die ook aangesproken kunnen worden op hun verantwoordelijkheid.

De aanwezigheid van duidelijke verantwoordelijken is echter niet alleen belangrijk vanwege de vereiste slagvaardigheid, maar ook vanuit democratisch oogpunt. Het dient duidelijk te zijn wie de burgers moeten aanspreken op de regionale verkeers- en vervoersproblemen en - indien van toepassing - op het achterwege blijven van oplossingen voor deze problemen.

Eindverantwoordelijkheid behelst daarmee uiteindelijk de verantwoordelijkheid van het bestuur tegenover de burger, een kernprincipe van onze democratische rechtsstaat.⁶⁰

De huidige inrichting van het openbaar bestuur - de bestuurlijke hoofdstructuur - is hiervoor in principe toegerust. Provincies zijn de aangewezen instantie om

⁵⁹ Zie ook *Task Force versnelling besluitvormingsprocessen en procedures infrastructuur*, 1997.

⁶⁰ Zie ook Rob, 2000b.

beslissingen te nemen wanneer samenwerkende gemeenten er niet uitkomen en het Rijk wanneer interprovinciale samenwerking en besluitvorming stokken.

4.2.1

Versterking van de rol van de provincies

Voor de benodigde slagvaardigheid binnen het beleidsterrein van het verkeer en vervoer is het echter ook van belang dat de betreffende eindverantwoordelijke overheden over de instrumenten beschikken om deze taak waar te kunnen maken. Met de Planwet verkeer en vervoer heeft al een verschuiving van verantwoordelijkheden plaatsgevonden. De Planwet is echter procedureel van karakter: De nadruk ligt op de planstructuur en de afstemming daarvan tussen de verschillende overheden. Zoals de Raden eerder hebben aangegeven, is het echter onvermijdelijk en noodzakelijk dat ook de inhoudelijke mogelijkheden voor bovenlokale sturing van de mobiliteit worden versterkt.⁶¹ De provinciale visievorming op het gebied van verkeer en vervoer is inmiddels al als 'behoorlijk goed' te kwalificeren. Daarentegen is er op andere punten zeker nog een verbetering van de provinciale rol mogelijk⁶², hetgeen de Raden niet verwonderlijk achten omdat dit deels te wijten is aan het feit dat de huidige planningsbevoegdheden uit de Planwet verkeer en vervoer op dit moment onvoldoende zijn om de provincies in staat te stellen hun rol als bovengemeentelijke eindverantwoordelijke waar te maken. 'Harde' provinciale bevoegdheden in de vorm van het instellen van een provinciale projecten-procedure en de zeggenschap over beleidsprogramma's en bijbehorende financiële middelen zijn nodig om de benodigde slagvaardigheid op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer te waarborgen. Een versterking van de provinciale rol is nodig omdat de inhoudelijke maat van de verkeers- en vervoersproblematiek al snel de grenzen van de gemeente(n) overstijgt. Beslissingen over (weg)infrastructuur en over investeringen in en exploitatie van openbaar vervoer dienen zoveel mogelijk in één provinciale hand gebracht te worden. Zoals de Raden eerder hebben aangegeven kan daarbij een uitzondering gemaakt worden voor circa drie tot vier grootstedelijke gebieden, waar de verwevenheid van maatschappelijke problemen zo intens en de noodzaak van slagvaardig bestuurlijk optreden zo groot is, dat aan vormen van niet-vrijblijvende samenwerking behoefte blijft bestaan, ook na het aflopen van de geldigheid van de Kaderwet bestuur in verandering.⁶³ Wat de verantwoordelijkheid van het Rijk betreft om slagvaardige besluiten te nemen bij stagnatie van de samenwerking tussen meerdere provincies valt te constateren dat hij over voldoende instrumenten beschikt om deze rol te kunnen waarmaken.

⁶¹ Rob en Rfv 2000.

⁶² TNO-Intro 1999.

⁶³ Rob en Rfv 2000.

4.2.2

Regionale mobiliteitsfondsen

De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van verkeer en vervoer dient volgens de Raden weerspiegeld te worden in de financiële verhouding. Dit betekent dat een keuze voor een grotere verantwoordelijkheid voor de provincies ook tot uitdrukking dient te komen in de zeggenschap over financiële middelen, zoals bijvoorbeeld de zeggenschap over de regionale mobiliteitsfondsen. Het instellen van deze fondsen dient niet beperkt te blijven tot de randstad omdat verkeers- en vervoersproblemen zich niet beperken tot de randstad alleen.

Van belang bij de verdeling van gelden over de regionale mobiliteitsfondsen is welk doel met de regionale mobiliteitsfondsen beoogd wordt. De Raden begrijpen dat het Rijk hiermee deels een stimulering van de regionale samenwerking voor ogen staat via een verdubbeling van de bijdragen van de regionale overheden tot een maximum van 250 miljoen gulden. Daarnaast leiden de Raden af dat vooral het verbeteren van de bereikbaarheid wordt beoogd.⁶⁴ In dat geval ligt een verdeling op basis van de intensiteit van de problematiek (het aantal files of de filelengte), de mate waarin erin geslaagd wordt deze problemen terug te dringen (afname files) of een combinatie van beide meer voor de hand. Het aantal autokilometers kan ook een rol bij de verdeling spelen, zij het dat dit een beperkte dienst te zijn omdat deze voor de regionale problematiek van beperkte betekenis is (zie hoofdstuk 2).⁶⁵ Daarnaast kunnen beoogde verbeteringen in het openbaar vervoer een rol spelen bij de verdeling van middelen. Worden daarentegen ook doelen als het vergroten van de verkeersveiligheid met de regionale mobiliteitsfondsen beoogd, dan liggen ook andere maatstaven als het aantal verkeersdoden en -gewonden voor de hand.

De aangekondigde decentralisatie van infrastructurele middelen en de bekostiging van de exploitatie van het openbaar vervoer kunnen bij het instellen van de regionale mobiliteitsfondsen daarnaast ook een rol spelen die de te hanteren verdeling beïnvloedt.⁶⁶ Samengevat zijn de Raden van mening dat de verdeling van middelen over de regionale mobiliteitsfondsen gerelateerd dient te zijn aan de (intensiteit van de) problematiek die men beoogt op te lossen.

⁶⁴ TK 1999-2000, 27 165, nr. 2.

⁶⁵ Deze maatstaf speelt bij de huidige verdeling van de gebundelde doeluitkering kleine infrastructurele projecten nu wel een rol.

⁶⁶ De aangekondigde decentralisatie van infrastructurele middelen is opgenomen in het werkprogramma van de Rfv voor 2001. De Rfv heeft in het verleden eerder geadviseerd over de bekostiging exploitatie openbaar vervoer en de gebundelde doeluitkering kleine infrastructuur.

4.2.3

Slagvaardig opereren

Het hebben van de bevoegdheid besluiten te nemen bij haperende samenwerking betekent ook het dragen van de verantwoordelijkheid om dat daadwerkelijk te doen wanneer dat nodig is. Over het algemeen is de Nederlandse bestuurscultuur dusdanig, dat in bestuurlijk lastige situaties het sleutelwoord 'overleg' is, mede omdat de kans groot is dat overheden in de toekomst opnieuw met elkaar zullen moeten samenwerken.⁶⁷ Hoewel het vertrouwen in overleg en overreding om conflicten te reguleren groot is, zijn de mogelijkheden daarvan niet oneindig. Een strategie van 'pappen en nathouden' verhoudt zich bovendien slecht tot de groeiende regionale mobiliteitsproblemen en de wens van de burger om met oplossingen te komen.

Om voortgang te waarborgen is het raadzaam gebruik te maken van doelprogrammering en het stellen van tijdshorizonnen aan interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Dit betekent dat het Rijk richting provincies en grootstedelijke gebieden expliciet randvoorwaarden stelt aan de samenwerking wat betreft de beoogde effecten, de in te zetten middelen en de tijdslimieten waarbinnen geopereerd moet worden. Hetzelfde geldt vervolgens voor deze organen ten opzichte van de gemeenten. Levert de samenwerking binnen de tijdshorizon geen resultaten op, dan is het weer aan de provincie of het Rijk zijn verantwoordelijkheid te nemen en een besluit te nemen.

Het stellen van randvoorwaarden betekent overigens niet dat hogere bestuursniveaus zich tot op detailniveau met de problematiek op een lager bestuursniveau moeten bemoeien. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport heeft dit karakter in het verleden - en in mindere mate nu nog - wel gehad.

Voor het reguleren van bestuurlijke (samenwerkings)conflicten is het ook mogelijk om vormen van conflictoplossing als bemiddeling, bestuursrechtelijke arbitrage en bindend advies te hanteren om een uitweg uit impasses te vinden. Dit geldt in bijzondere zin voor het beleidsterrein van verkeer en vervoer, dat naar verhouding vrij veel te maken heeft met bestuursgeschillen.⁶⁸ Daar waar de snelheid van het bestuurlijk handelen gediend is met bijvoorbeeld bemiddeling, mag dit niet nagelaten worden. Dit mag er echter niet toe leiden dat hogere bestuursorganen hun verantwoordelijkheid niet nemen en beslissingen voor zich uitschuiven, waardoor er vervolgens extra tijd verloren gaat bij de oplossing van de regionale verkeers- en vervoersproblemen. Wanneer moeilijke beslissingen uit de weg worden gegaan, hetgeen bij het

⁶⁷ In speltheoretische zin is sprake van een steeds herhaalde spelsituatie. Ambtelijk wordt hiermee overigens op gemeentelijk en provinciaal niveau nog sterker rekening gehouden dan op rijksniveau, en politiek-bestuurlijk weer meer dan ambtelijk. Zie Van der Vlies e.a., 1999.

⁶⁸ Van der Vlies e.a. 1999; zie ook TK 1999-2000, 27 286, nr. 1.

(herhaaldelijk) overschrijden van tijdslimieten expliciet zichtbaar wordt gemaakt, of de grenzen van de doelprogrammering overschreden worden, is er uitdrukkelijk een rol weggelegd voor democratisch gelegitimeerde organen om de vinger aan de pols te houden. Zij dienen zowel *vooraf* de randvoorwaarden te bepalen waarin partijen mogen 'dealen', als achteraf de uiteindelijke resultaten van deze deals te beoordelen. Daartoe behoort ook uitdrukkelijk de mogelijkheid deze af te keuren wanneer de eigen onderhandelaars niet binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden gebleven zijn. Dit is overigens niet hetzelfde als het vellen van een oordeel over de wensen van en de inzet van bevoegdheden en middelen van andere bestuurlijke partners.

Bij de rol van provincie, de grootstedelijke gebieden en Rijk als eindverantwoordelijke dienen twee voorwaarden in acht genomen te worden. In de eerste plaats ligt een beperking van de rol van de provincie in de rede voor zover bij beslissingen geen bovengemeentelijke aspecten een rol spelen. Daar waar er sprake is van een verkeers- en vervoersvraagstuk met een inhoudelijke maat op het lokaal niveau dient de gemeente een zelfstandige rol te spelen. Het respecteren van de afwegingen van gemeenten betekent dat (partiële) doordecentralisatie voor de hand ligt. Eenzelfde opstelling mag verwacht worden van het Rijk ten aanzien van de provincies en de grootstedelijke gebieden.

In de tweede plaats dienen provincie en Rijk pas 'knopen door te hakken' wanneer samenwerkende lokale en/of regionale overheden er binnen de tijdshorizon en de gestelde randvoorwaarden niet uitkomen. Volgens het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet', dienen (samenwerkende) decentrale overheden eerst in staat te worden gesteld zelf de regionale verkeers- en vervoersproblemen op te lossen. Pas wanneer de gestelde randvoorwaarden overschreden worden of 'samenwerking' resulteert in impasses en het overschrijden van tijdshorizonnen, moeten bestuurders van provincie of Rijk hun verantwoordelijkheid nemen.

5. Conclusies en aanbevelingen

Het voorgaande brengt de Raden tot de volgende conclusies en aanbevelingen. Op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer zijn er op dit moment grote problemen te constateren. Economische, technologische en demografische processen hebben in onderlinge wisselwerking bijgedragen aan een enorme mobiliteitsgroei, met name op de weg. Op regionaal niveau heeft zich dit vertaald in sterk groeiende urgentie van problemen in de vorm van een vermindering van de bereikbaarheid en via aantasting van de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit.

Tegelijkertijd constateren de Raden dat de problemen op regioniveau niet eenduidig zijn. De problemen verschillen zowel naar aard en intensiteit, als naar tijd en plaats. De vermindering van de bereikbaarheid wordt vooral in stedelijke gebieden gevoeld, terwijl de vermindering van de ruimtelijke kwaliteit meer in het landelijk gebied speelt. Per regio verschilt bovendien de aanwezige weg-, water en railinfrastructuur, de mogelijk- en wenselijkheden tot uitbreiding daarvan en de ligging van de regio zelf.

Prognoses voorspellen een verdere groei van de mobiliteit, zij het minder snel. Het belang van de hogere, (inter)nationale schaalniveaus in het verkeer en vervoer zal daarbij relatief gezien toenemen, zonder dat het belang van de lagere schaalniveaus in absolute zin zal afnemen. De Raden verwachten echter dat zich juist op het *regionaal* niveau in absolute zin een sterke toename van de knelpunten zal voordoen. Relatief gezien is door demografische en economische factoren weliswaar een daling van de groei te verwachten - dus minder meer - maar dit vertaalt zich vooral in een stabilisatie van de gemiddelde mobiliteit (afgelegde kilometers) per persoon. De problemen die zich op regionaal niveau voordoen als gevolg van de stijgende mobiliteit, zoals de vermindering van de bereikbaarheid, het toenemende ruimtebeslag van het aantal auto's en de aantasting van de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit, hangen echter vooral samen met het aantal voertuigen en het aantal (korte) ritten. In zowel het personen- als het goederenvervoer is op dit punt een blijvende groei te verwachten, zeker in absolute zin. De groei van de regionale problemen op het gebied van verkeer en vervoer zal bovendien steeds meer ervaren worden als de spreekwoordelijke druppel.

Bij het oplossen van de regionale knelpunten doet zich bovendien de paradox voor dat maatregelen tot herstel van bereikbaarheid maatschappelijk als urgent worden gekenmerkt, maar tegelijkertijd de uitbreiding van (weg)infrastructuur als een van die maatregelen vanuit het oogpunt van leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit maatschappelijk minder aanvaardbaar wordt geacht. Verwacht mag daarom worden dat de druk op de afwegingsfunctie van de overheid op het terrein van het regionaal verkeer en vervoer ook zal blijven groeien. Bij het uitoefenen van de afwegingsfunctie dient de overheid helder, consistent en zorgvuldig te zijn. Op het terrein van het regionaal verkeer en vervoer is dit des te belangrijker, aangezien het belang van het nemen van daadkrachtige

besluiten verder zal toenemen, omdat de problemen anders onbeheersbaar worden. Reeds eerder is in dit verband gepleit voor een burgergericht kwaliteitsconcept.

De Raden constateren dat bestuurlijk gezien het beleidsterrein van het verkeer en vervoer zich door een hoge mate van interdependentie tussen de verschillende bestuursniveaus kenmerkt. Zowel Rijk, provincies als gemeenten kunnen invloed uitoefenen op de mobiliteit. Tegelijkertijd is het duidelijke onderscheid tussen de lokale, regionale en nationale vervoerssystemen verdwenen. Wonen, werken en vrije tijdsbesteding vinden steeds meer plaats op verschillende locaties, waardoor er een sterke toename heeft plaatsgevonden van zogenaamde kriskras-relaties. Verkeer en vervoer zijn steeds meer de bestaande bestuurlijke grenzen van Rijk, provincies en gemeenten gaan overstijgen. Er is een situatie ontstaan waarin het verkeer en vervoer zowel naar schaalniveau als naar modaliteit een grote verwevenheid vertoont. Daarnaast is er een sterke samenhang tussen (regionaal) mobiliteitsbeleid met economisch, ruimtelijk, woon-, milieu- en (verkeers)veiligheidsbeleid, die niet kan en mag worden doorbroken.

Het instellen van functionele verkeers- en vervoersautoriteiten voor het oplossen van de regionale mobiliteitsproblemen is niet wenselijk. Afgezien van het feit dat het ideale schaalniveau op het gebied van verkeer en vervoer moeilijk te bepalen is en door het proces van schaalvergroting mogelijk snel achterhaald kan zijn, ontkent een dergelijk voorstel de sterke verwevenheid van enerzijds de verschillende schaalniveaus op het gebied van verkeer en vervoer en anderzijds de verwevenheid van (regionale) verkeers- en vervoersproblemen met andere beleidsterreinen als wonen, milieu, economie en ruimtelijke ordening. Alleen integraal bestuur zal in staat zijn de noodzakelijke samenhang met en belangenafweging tussen het verkeers- en vervoersbeleid en deze beleidssectoren te bewerkstelligen.

De Raden achten de kans groot dat het instellen van functionele regio's slechts zal bijdragen aan het probleem van de 'bestuurlijke drukte'. De maatschappelijke dynamiek van het verkeer en vervoer is moeilijk met nieuwe bestuurlijke structuren te bezweren. De opdracht bestaat er veel eerder in de responsiviteit van het overheidsbestuur zodanig te vergroten dat gegeven de lappendeken van schaalniveaus van wisselende omvang en dominantie en gegeven de aanwezigheid van meerdere regionale actoren, een optimale synergie in het handelen van overheden en maatschappelijke actoren kan worden bereikt bij het ontwikkelen van op de regionale verkeers- en vervoersproblematiek gerichte strategieën. Bovendien valt te verwachten dat nieuwe structuurdiscussies veel tijd zullen gaan kosten en zich daarmee slecht laten verenigen met de hoge mate van urgentie van de problematiek. De Raden achten dergelijk tijdsverlies ongewenst.

Vanuit het oogpunt van bestuurlijke aansturing van het regionaal verkeers- en

vervoersbeleid zijn er volgens de Raden twee opgaven te identificeren. De rijksoverheid heeft als systeemverantwoordelijke de verantwoordelijkheid de inrichting van het stelsel zo vorm te geven, dat deze twee opgaven kunnen worden vervuld. De daadwerkelijke invulling is vervolgens een opgave voor de verschillende bestuursniveaus gezamenlijk.

De eerste opgave voor het regionaal verkeers- en vervoersbeleid is het waarborgen van interbestuurlijke samenwerking.

De verwevenheid van schaalniveaus en modaliteiten maakt dat het bestuurlijk vermogen van Rijk, provincies en gemeenten afzonderlijk tekortschiet om de huidige en toekomstige mobiliteitsgroei en de daarmee gepaard gaande knelpunten het hoofd te bieden.

De tweede opgave voor het regionaal verkeers- en vervoersbeleid is het scheppen van institutionele voorwaarden om slagvaardig te opereren binnen een context van interbestuurlijke samenwerking. Dit vereist het tegengaan van de vrijblijvendheid van samenwerking via een helder systeem van eindverantwoordelijke overheden, die de bevoegdheid hebben besluiten te nemen indien de vereiste samenwerking niet van de grond komt.

Hieronder worden deze twee bestuurlijke opgaven nader belicht.

5.1

Samenwerken

Geen van de bestaande bestuursniveaus is in staat eenzijdig de groeiende regionale mobiliteitsproblemen op te lossen. Concentratie van bevoegdheden op het gebied van verkeer en vervoer op één bestuursniveau is theoretisch gezien mogelijk, maar zou in de praktijk een enorme reorganisatie van het beleidsveld vergen. Afgezien van het gegeven dat dit op weinig draagvlak kan rekenen, vergt dit teveel tijd en zal dit in de praktijk, vanwege de verwevenheid met andere beleidsterreinen, weinig oplossen. Interbestuurlijke samenwerking is daarom de (meer dan vrijblijvende) aangewezen weg. Gezien de grote dynamiek van en variatie in problemen en oplossingen zijn flexibele en gebiedsgerichte samenwerkingsvormen vereist. Daarbij zal vanwege de toename van het belang van hogere schaalniveaus in het verkeer en vervoer het belang van grensoverschrijdende samenwerking groeien.

Aanknopingspunten voor verbetering van interbestuurlijke samenwerking op verkeers- en vervoersgebied zijn gelegen in de aard van de problematiek, de kenmerken van samenwerkende partijen, de organisatie en cultuuraspecten van samenwerking en de (verdeling van) kosten en baten.

Bij de aard van de problematiek is van belang dat 'het' probleem niet bestaat, ook niet op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer. Perceptieverschillen wat betreft de intensiteit en het belang van de regionale

problemen kunnen niet vermeden, maar wel geminimaliseerd worden. Wanneer niet alleen overeenstemming over het eindresultaat, maar ook over de inhoudelijke beeldvorming wordt gezocht, is de kans groter dat samenwerking effectief en blijvend van karakter is.

Perceptieverschillen van samenwerkende overheden ten aanzien van de aard van de problematiek dienen te worden geminimaliseerd. Opdrachten tot onderzoek naar de regionale problematiek dienen zoveel mogelijk door de samenwerkende overheden in samenspraak met maatschappelijke organisaties te worden gegeven.

Samenwerkende overheden kenmerken zich door zowel belangenverschillen als verschillen in de beschikking over hulpbronnen. De aanwezigheid van tegengestelde belangen bij samenwerking op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer dient volgens de Raden als een gegeven te worden beschouwd. Het uitsluiten van potentiële belangentegenstellingen bij (interbestuurlijke) samenwerking zal op termijn de snelheid van besluitvorming niet bevorderen. Bovendien is de kans groot dat de mogelijkheden voor toekomstige samenwerking schade oplopen. De Raden achten dit onwenselijk gezien de noodzaak tot blijvende samenwerking vanwege de verwachte aanhoudende groei van de mobiliteit.

Verbetering van interbestuurlijke samenwerking is te bereiken door het vergroten van de onderlinge afhankelijkheid tussen samenwerkende overheden door spreiding van hulpbronnen. Statusverschillen die voortvloeien uit de ongelijkheid van beschikking over bevoegdheden, kennis en financiële middelen dienen te worden geminimaliseerd. De voorgenomen decentralisatie op het gebied van verkeer en vervoer dient ook nadrukkelijk in dit licht gezien te worden.

Interbestuurlijke samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer kan alleen gedijen binnen een open cultuur. Essentieel voor het onderling vertrouwen bij samenwerking is een open communicatie. Dit betekent dat het openlijk ter discussie brengen van belangentegenstellingen en het 'over de eigen schutting heen kijken' van Rijk, provincies en gemeenten een vereiste is voor de oplossing van regionale verkeers- en vervoersproblemen.

Voor effectieve interbestuurlijke samenwerking dienen Rijk, provincies en gemeenten te accepteren dat andere overheden voorstellen kunnen doen voor zaken waarvoor zij niet rechtstreeks de verantwoordelijkheid dragen, bijvoorbeeld door voorstellen voor maatregelen op het gebied van het 'eigen' wegennet van andere wegbeheerders te aanvaarden.

Wat de organisatie van samenwerking op het gebied van het regionaal verkeer en vervoer betreft achten de Raden het zoeken naar vaste structuuro oplossingen weinig zinvol. Hoewel samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer

permanent van belang zal zijn, hebben flexibele samenwerkingsvormen tussen overheden, waarbij specifiek op de regionale mobiliteitsproblemen gericht wordt samengewerkt, de voorkeur vanwege de dynamiek en diversiteit van de regionale problematiek.

Essentieel voor effectieve interbestuurlijke samenwerking is de aanwezigheid van duidelijke en onomstreden spelregels. Van bijzonder belang daarbij zijn voor ieder transparante afspraken over het mandaat van de deelnemende bestuurders of ambtenaren.

Voor het vastleggen van afspraken over spelregels en inhoud en voor een geleidelijke overgang van informele naar meer gestructureerde en formele samenwerking kan het hanteren van een 'levend document' behulpzaam zijn.

Tenslotte is interbestuurlijke samenwerking te bevorderen door de kosten en baten van samenwerking te beïnvloeden.

De baten van samenwerking dienen duidelijker zichtbaar gemaakt te worden en in de tijd meer naar voren gehaald te worden. Het belonen van goede interbestuurlijke samenwerking, zowel financieel als qua bevoegdheden, is een mogelijkheid om dit te bewerkstelligen. Regionale mobiliteitsfondsen kunnen hierbij een rol spelen.

Via bovenstaande factoren kan interbestuurlijke samenwerking worden verbeterd door de gelijkwaardigheid van en het onderling vertrouwen tussen samenwerkende overheden te vergroten.

Dit is temeer belangrijk omdat de Raden verwachten dat de aard van de regionale verkeers- en vervoersproblematiek al snel verticale interbestuurlijke samenwerking vereist. De verwevenheid van schaalniveaus en modaliteiten maakt dat zowel Rijk, provincie(s) als gemeenten bij de oplossing van regionale problemen betrokken zullen zijn.

Dit betekent dat bestuurlijke samenwerking niet altijd vanuit geheel gelijke posities opgestart kan worden.

Bij een ongelijkheid van posities is het zaak dat overheden met meer bevoegdheden en hulpmiddelen zich terughoudend opstellen. Hiertoe dienen deze overheden niet bij voorbaat zowel inhoudelijk als procesmatig alle sleutelposities binnen samenwerkingsverbanden voor zich op te eisen.

Een terughoudende opstelling van partijen met een overheersende positie werkt bevorderend voor het benodigde onderling vertrouwen voor samenwerking. Voor samenwerking op regionaal niveau geldt dit bijvoorbeeld voor de provincies en de grote steden.

Een terughoudende rol van de rijksoverheid ten opzichte van decentrale overheden heeft bovendien consequenties voor de opstelling van Rijkswaterstaat op decentraal niveau.

Rijkswaterstaat dient vaker dan in het verleden een rol als 'duwer' in plaats van 'trekker' van regionale samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer te vervullen.

5.2

Slagvaardigheid via heldere (eind)verantwoordelijkheden

Gezien de omvang van de huidige problematiek op het terrein van het regionaal verkeer en vervoer en de verwachte groei daarvan in de toekomst, achten de Raden het onwenselijk dat samenwerking op dit terrein vrijblijvend blijft. Samenwerking herbergt het gevaar dat de verantwoordelijkheid dat er ook daadwerkelijk iets gebeurt gecollectiveerd wordt, waardoor niemand zich uiteindelijk verantwoordelijk acht wanneer er geen resultaat wordt geboekt. Bovendien is het vanuit democratisch oogpunt belangrijk dat burgers weten wie ze kunnen aanspreken op (het achterwege blijven van oplossingen voor) de problemen.

Interbestuurlijke samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer dient gebaseerd te zijn op een heldere verdeling van verantwoordelijkheden - en bijbehorende taken en bevoegdheden - tussen Rijk, provincies en gemeenten. Er dienen duidelijk aanwijsbare bestuursorganen te zijn die, indien de samenwerking niet van de grond komt, bevoegd zijn besluiten te nemen en daarop zonodig kunnen worden aangesproken.

De Raden constateren dat de huidige inrichting van het openbaar bestuur - de bestuurlijke hoofdstructuur - hiervoor in principe is toegerust. Provincies zijn de aangewezen instantie om beslissingen te nemen wanneer samenwerkende gemeenten er niet uitkomen. De planningsbevoegdheden uit de Planwet verkeer en vervoer zijn op dit moment voor de provincie echter onvoldoende om haar rol als bovengemeentelijke eindverantwoordelijke waar te maken. 'Harde' provinciale bevoegdheden in de vorm van het instellen van een provinciale projectenprocedure en de zeggenschap over beleidsprogramma's en bijbehorende (ontschot)te financiële middelen ontbreken, waardoor provincies onvoldoende in staat worden gesteld om de benodigde slagvaardigheid van besluiten op regionaal niveau te waarborgen. Beslissingen over (weg)infrastructuur en over investeringen in en exploitatie van openbaar vervoer dienen zoveel mogelijk in één provinciale hand gebracht te worden. Daarbij kan een uitzondering gemaakt worden voor de drie of vier grootste grootstedelijke gebieden, waar ook na het aflopen van de geldigheid van de Kaderwet bestuur in verandering behoefte blijft bestaan aan vormen van niet-vrijblijvende samenwerking. Evenzo heeft ook het Rijk een duidelijk aanwijsbare verantwoordelijkheid om slagvaardige besluiten te nemen wanneer het gaat om stagnatie in de besluitvorming of in de samenwerking tussen meerdere provincies en/of grootstedelijke gebieden. De Raden constateren dat het Rijk voldoende is uitgerust om deze rol te kunnen waarmaken.

De huidige inrichting van het openbaar bestuur is in principe toegerust voor de aanpak van de regionale verkeers- en vervoersproblemen. Provincies zijn de aangewezen instantie om beslissingen te nemen wanneer samenwerkende gemeenten er niet uitkomen, het Rijk wanneer interprovinciale samenwerking stopt. Een versterking van de rol van de provincies in de vorm van het instellen van een provinciale projectenprocedure en de zeggenschap over beleidsprogramma's en bijbehorende financiële middelen is nodig om de benodigde slagvaardigheid van besluiten op regionaal niveau te waarborgen.

De financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden dient gerelateerd te zijn aan de bestuurlijke verhouding. Wanneer ervoor gekozen wordt de bestuurlijke hoofdstructuur als uitgangspunt te nemen en bijgevolg de positie van de provincies op het gebied van verkeer en vervoer te versterken, dient dit ook tot uitdrukking te komen in de zeggenschap over financiële middelen, zoals de regionale mobiliteitsfondsen.

Het instellen van regionale mobiliteitsfondsen dient niet alleen beperkt te blijven tot de randstad; ook buiten de randstad dienen overheden (financieel) in staat te worden gesteld de verkeers- en vervoersproblemen aan te pakken.

Bij de verdeling van middelen over de regionale mobiliteitsfondsen is vooral van belang welk doel hiermee beoogd wordt. Staat vooral een verbetering van de bereikbaarheid voor ogen, dan ligt een verdeling op basis van het aantal files of de filelengte, de afname daarvan of een combinatie van beide voor de hand. Worden daarentegen ook andere doelen met de regionale mobiliteitsfondsen beoogd, zoals bijvoorbeeld het vergroten van de verkeersveiligheid, dan liggen ook andere maatstaven als het aantal verkeersdoden en -gewonden voor de hand.

Een grotere bestuurlijke rol van de provincies dient zich ook te vertalen in de zeggenschap over geldstromen op het gebied van verkeer en vervoer. De regionale mobiliteitsfondsen kunnen hierbij een rol spelen. De verdeling van gelden over de regionale mobiliteitsfondsen dient gerelateerd te zijn aan de intensiteit van de op te lossen problemen. Dit betekent dat wanneer de fondsen vooral tot een verbetering van de bereikbaarheid strekken, een verdeling op basis van de (vermindering van de) intensiteit van de fileproblematiek voor de hand ligt.

De keerzijde van het hebben van de bevoegdheid slagvaardig besluiten te nemen bij haperende samenwerking is de verantwoordelijkheid dat ook te doen wanneer dat nodig is. De mogelijkheden van overleg en bemiddeling zijn niet oneindig. Gezien de Nederlandse overlegcultuur is het mogelijk dat het moeilijke moment om een knoop door te hakken wordt vooruitgeschoven. Dit verhoudt zich slecht tot de groeiende urgentie van de problematiek op regionaal niveau.

Om voortgang te waarborgen is het raadzaam gebruik te maken van doelprogrammering en het stellen van tijdshorizonnen aan interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Bij het stellen van randvoorwaarden is uitdrukkelijk een rol weggelegd voor democratisch gelegitimeerde organen. Zij dienen vóóraf nadrukkelijk restricties in tijd, middelen en doelen te stellen en vervolgens de vinger aan de pols te houden of deze niet worden overschreden.

Concreet betekent dit dat het Rijk richting (samenwerkende) provincies en grootstedelijke gebieden en deze richting (samenwerkende) gemeenten expliciet randvoorwaarden stelt aan de samenwerking. Levert de samenwerking binnen de tijdshorizon geen resultaten op, is het weer aan de provincie of het Rijk zijn verantwoordelijkheid te nemen en een knoop door te hakken.

Hierbij dienen twee randvoorwaarden in acht te worden genomen.

In de eerste plaats ligt een beperking van de rol van de provincie in de rede voor zover er sprake is van een verkeers- en vervoersvraagstuk met een inhoudelijke maat waarbij geen bovengemeentelijke aspecten een rol spelen.

Het respecteren van de afwegingen van (samenwerkende) gemeenten betekent dat (partiële) doordecentralisatie voor de hand ligt. Eenzelfde opstelling mag verwacht worden van het Rijk ten aanzien van de provincies en de grootstedelijke gebieden.

In de tweede plaats dienen provincie en Rijk pas ‘knopen door te hakken’ wanneer samenwerkende lokale en/of regionale overheden er binnen de gestelde randvoorwaarden niet uitkomen.

(Samenwerkende) decentrale overheden dienen eerst in staat te worden gesteld zelf de regionale verkeers- en vervoersproblemen op te lossen. Pas wanneer de gestelde randvoorwaarden overschreden worden of ‘samenwerking’ resulteert in impasses en het overschrijden van tijdshorizonnen, moeten bestuurders van provincie of Rijk hun verantwoordelijkheid te nemen.

Geraadpleegde literatuur

- Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Personen- en goederenmobiliteit in 2010 en 2020*, Rotterdam, 1997.
- Bestuurswetenschappen, *Themanummer Regiovorming*, Den Haag, 1990.
- J. van Beek, *Samenwerking? Er zijn grenzen!*, Tilburg, 1996.
- T.J.P.M. Boot, 'Wat kunnen en moeten de provincies met de Planwet Verkeer en Vervoer?', in: J.S. de Vries en F. le Clercq (red.), *De nieuwe rol van de provincie in het verkeers- en vervoerbeleid*, Amsterdam, 1999.
- J.A. De Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, Utrecht, 1999.
- Ph. Blom en A. Sahebdiën, *Zeven trends: Mobiliteit in veranderend Nederland*, AVV, 1999.
- A.H.M. Buffing en E.H. Poelstra, *Kunnen de kleren van de keizer verdeeld worden over de regionale prinsen?*, in: H.J. Meurs en E.J. Verroen (red.), *Colloquium vervoersplanologisch speurwerk*, Delft, 1995.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *De mobiliteit van de Nederlandse bevolking in 1998*, Voorburg/Heerlen, 1999.
- Centraal Planbureau, *Economie en fysieke omgeving*, Den Haag, 1997.
- W. Derksen, 'De onvermijdelijke teloorgang van de stadsprovincie', in: *Bestuurskunde* 1996, nr. 5, pp. 198-205.
- G.S.A. Dijkstra en Th.A.J. Toonen, 'Grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden', in: *Bestuurswetenschappen* 2000, nr. 4.
- B. Enserink e.a., *Verbreden in Ede*, Delft, 1999.
- P. Frissen, 'Voorbij plaats en wezen: De politieke betekenis van virtualisering en deterritorialisering', in: *Bestuurskunde* 1999/5.
- B. Govers, R. Brand-van Tuijn en R. van Leusden, 'Van stad naar netwerk: kansen voor het openbaar vervoer', in: *Rooilijn*, nr. 6, juni 1999.
- T.H. van Hoek, 'Omgaan met ruimte. De permanente afweging tussen concurrerende kwaliteiten', in: CPB en SCP, *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag, 2000.
- J.A.M. Hufen en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken*, Den Haag, 1990.
- W.M. de Jong, *Institutional transplantation. How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?*, Delft, 1999.
- J.F.M. Koppenjan, *Management van de beleidsvorming: een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, Den Haag, 1993.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Samenwerken aan bereikbaarheid (SWAB)*, Den Haag, 1996.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Perspectief op cijfers. Enkele feiten over verkeer en vervoer op een rij*, Den Haag, 1999a.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat e.a., *Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, Den Haag, 1999b.
- H. Mommaas, *De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen*, voorstudie voor de WRR, Den Haag, 2000.
- H. van der Most e.a., *Informatief interacteren door interactief informeren*, RIZA, Delft, 1998.

- N. Nelissen, 'Bestuurlijk vermogen en nieuwe vormen van besturen', in: *Bestuurswetenschappen* 2000, jaargang 54, nr. 3, pp. 169-193.
- N-H, 'Een goed bestuur organiseert zijn eigen tegenstand', jrg. 4, nr 2, maart/april 2000.
- H. Priemus en R. Konings, *Stadsgewestelijk openbaar vervoer: sleutel tot stedelijke vitaliteit*, Delft, 1999.
- Raad voor verkeer en waterstaat, *Financiering collectief openbaar vervoer*, Den Haag, 1996.
- Raad voor verkeer en waterstaat, *Ambities bundelen*, Den Haag, 1998.
- Raad voor verkeer en waterstaat, *Van eindige zaken en blijvende taken*, Den Haag, 1999.
- Raad voor verkeer en waterstaat, *Meer markt, andere overheid*, Den Haag, 2000.
- Rfv, *Advies bekostiging exploitatie openbaar vervoer*, Den Haag, 1997.
- Rfv, *Advies overheveling gelden kleine infrastructuur*, Den Haag, 1997.
- Rob, *Verscheidenheid in vervlechting*, Den Haag, 1997.
- Rob, *De overheid de markt- in of uitprijzen?*, Den Haag, 1998.
- Rob, *het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag, 1999a.
- Rob, *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999b.
- Rob, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag, 2000a.
- Rob, *Helder als glas. Een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Den Haag, 2000b.
- Rob en Rfv, *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, 2000.
- Schaap en M. van Twist, 1995, 'Regionalisering in Rotterdam: een stap terug is een stap vooruit', in: *Bestuurswetenschappen*, jaargang 49, nr. 5, pp. 339-350.
- Schobben, 'De regionale bestuurslaag in Nederland en elders in europa: een vergelijkende analyse', in: *Bestuurswetenschappen*, jaargang 49, nr. 5.
- SER, *Commentaar op de Startnota Ruimtelijke Ordening en de Perspectievennota Verkeer en Vervoer (99/06)*, Den Haag, 1999.
- SGB0, *Succesvolle samenwerking op het terrein van verkeer en vervoer. Vier casebeschrijvingen*, Den Haag, 1999.
- J.B.D. Simonis, 'Decentralisation in the Netherlands. An analysis of administrative differentiation', in: *Local Government Studies*, vol. 21, nr. 1, pp. 31-45.
- H.C.G. Spoormans, E.A. Reichenbach en A.F.A. Korsten (red.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, Bussum, 1999.
- Task Force versnelling besluitvormingsprocessen en procedures infrastructuur, *Een agenda voor versnelling*, Den Haag, 1997.
- G.R. Teisman, *Sturen via creatieve concurrentie* (oratie), Nijmegen, 1997.
- Teisman, 'Infrastructuurle besluitvorming tussen fixatie en verrijking', in: F. Hendriks en T. Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Assen, 1998.

- TNO-Inro, *De regio als brandpunt, de mogelijke rol van de provincie*, Delft, 1999.
- T.A.J. Toonen, 'Het spaken van het nieuwe wiel in de regio', in: *Bestuurswetenschappen* 1990, jaargang 44, nr. 7, pp. 457-468.
- Tweede Kamer 1996-1997, 25 088, nr. 7
- Tweede Kamer 1997-1998, 26 024, nr. 10.
- Tweede Kamer 1999-2000, 27 165, nr. 2.
- Tweede Kamer 1999-2000, 27 216, nrs. 1-4.
- Tweede Kamer 1999-2000, 27 242, nr. 1.
- Tweede Kamer 1999-2000, 27 286, nr. 1.
- I.C. van der Vlies e.a., *Bestuursgeschillen. Een onderzoek naar de beslechting van interbestuurlijke geschillen*, Deventer, 1999.
- VNG, *Position paper verkeer en vervoer op lokaal niveau*, Den Haag, 1999.
- J.S. de Vries en F. le Clercq (red.), *De nieuwe rol van de provincie in het verkeers- en vervoerbeleid*, Amsterdam, 1999.
- VROM-raad, *Mobiliteit met beleid* (adviesnr. 17), Den Haag, 1999a.
- VROM-raad, *Studies ten behoeve van het VROM-raadsadvies 'Mobiliteit met beleid'*, Den Haag, 1999b.
- Witbreuk, *Het regionale verkeersnetwerk als common pool resource*, Hengelo, 1997.
- WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, 2000.

Bijlage I: Overzicht taken en bevoegdheden verkeer en vervoer

*Rijk*⁶⁹

Het Rijk (de minister van Verkeer en Waterstaat) heeft een centrale rol doordat zij de spelregels en speelruimte op het gebied van het verkeer en vervoerbeleid bepaalt. De minister heeft de regie over het nationaal integrale verkeers- en vervoersbeleid en is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het nationaal beleid in samenspraak met de provincies en gemeenten. Het Rijk legt belangrijke beleidsvoornemens vast die voor de andere overheden richtinggevend zijn. Met name plannen op het terrein van de ruimtelijk ordening en de structuurschema's Verkeer en Vervoer zijn voor de lange termijn (meer dan tien jaar) voor het verkeer en vervoer van belang. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) is het uitvoeringsprogramma van het Rijk, waarin wordt aangegeven welke infrastructurele projecten de komende vijf jaar zullen worden uitgevoerd of die al in uitvoering zijn. Het MIT biedt dus inzicht in de plannen van de rijksoverheid op het gebied van verkeer en vervoer op de korte termijn (vijf jaren).

Het Rijk heeft daarnaast het beheer over de rijkswegen (waaronder de autosnelwegen).

De rijksoverheid kan haar projecten en maatregelen zelf financieren. Financiële middelen, verkregen door onder meer allerlei belastingen, worden over de verschillende departementen verdeeld, waaronder ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het Rijk verstrekt aan zowel provincies als gemeenten een tegemoetkoming in de uitgaven voor infrastructuur en voorzieningen via de gebundelde doeluitkeringen (te besteden aan projecten die minder dan 25 miljoen kosten) en de gelden voor grote projecten (die meer dan 25 miljoen kosten). Voor het lokaal openbaar vervoer schuift de rijksoverheid de financiële middelen, het verlenen van vergunningen voor het verrichten van openbaar vervoer en het goedkeuren van de dienstregeling door naar gemeenten. Verder stelt het Rijk de budgetten voor exploitatie van het openbaar vervoer en voor infrastructuur vast en toetst (vaak gedecentraliseerd naar de regionale Rijkswaterstaatsdirecties) investeringen in infrastructuur.

De rijksoverheid heeft verder een bepalende invloed op het landelijk spoorwegennet, heeft zij belangrijke prijsbeleidmaatregelen ter beschikking en bepaalt zij bijvoorbeeld de bijzondere verbruiksbelasting (voorheen motorrijtuigenbelasting) en de accijnzen op brandstof. Maatregelen als de verplichting van de katalysator, de APK-keuring en het vaststellen van emissienormen behoren ook tot de bevoegdheden van het Rijk, evenals het vaststellen van parkeernormen in het kader van het locatiebeleid.

⁶⁹ Zie ook Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1996; Priemus en Konings, 1999.

De provincie

De taak van de provincie is het regelen en besturen van de huishouding van de provincie. Daartoe behoort ook het verkeer en vervoer, waarbij onderscheid is te maken in een drietal taakonderdelen. De eerste is de toetsing of de vervoernetten in provincie en regio's goed functioneren. De tweede de verkeersbeheersing op de wegen waar de provincie de maatregelen en voorzieningen zelf moet realiseren (provinciale wegen) en de derde de goedkeuring van gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen en verkeerscirculatieplannen. Provincies dienen de nationale doelstellingen uit te werken in integrale verkeers- en vervoersplannen voor hun gebied (provinciale verkeers- en vervoersplannen of PVVP's).

De bevoegdheden voor het interlokaal openbaar vervoer zijn door het Rijk gedecentraliseerd naar de provincies (in de Kaderwetgebieden door de Kaderwetgebieden). Provincies en regio's hebben de directe verantwoordelijkheid voor de exploitatie van het streekvervoer en een regisserende rol voor de exploitatie van het lokaal openbaar vervoer. Zij kunnen dus door het vaststellen van de regionale kaders het openbaar vervoer beïnvloeden en zorg dragen voor afstemming tussen lokaal en interlokaal openbaar vervoer in de regio. Zij stellen ook de definitieve dienstregelingen voor het lokaal en interlokaal openbaar vervoer vast.

Wat betreft de financiering van de infrastructuur (en voorzieningen) is onderscheid te maken tussen investeringen van minder dan 25 miljoen gulden en grotere projecten (van meer dan 25 miljoen gulden). Ten behoeve van investeringen in de infrastructuur van minder dan 25 miljoen gulden wordt de gebundelde doeluitkering verstrekt aan de provincie (in de Kaderwetgebieden aan de regio), die dan ten behoeve van de verdeling van de gelden samen met de inliggende gemeenten een prioriteitenlijst opstelt. Voor investeringen in infrastructuurprojecten groter dan 25 miljoen dienen de wegbeheerders een aanvraag in te dienen bij het Rijk. Toekenning van gelden voor dergelijke grote projecten gebeurt rechtstreeks door het Rijk. De middelen die voor het interlokaal openbaar vervoer zijn eveneens door het Rijk aan de provincie overgedragen. De provincie kan verder zelf nog middelen genereren via de opcenten op grond-, personele- en motorrijtuigenbelasting en via de legesgelden van paspoorten en rijbewijzen. Daarnaast kan de provincie voor fietspaden nog subsidies verwerven bij diverse departementen en voor verbetering van indirecte vestigingsvoorwaarden voor het bedrijfsleven (via verbetering van de provinciale en gemeentelijke infrastructuur) van het ministerie van Economische Zaken financiële middelen verkrijgen. De provincie heeft het beheer over provinciale (secundaire en tertiaire) wegen.

De gemeenten

Gemeenten hebben de plicht een beleidsmatig en uitvoeringsgericht integraal verkeers- en vervoersbeleid uit te voeren met inachtneming van de essentiële onderdelen van het nationale plan en de nadere concretisering daarvan in het provinciale plan. De Wet op de Ruimtelijke Ordening stelt de gemeente in staat voor het grondgebied een structuurplan en een bestemmingsplan op te stellen.

In deze plannen wordt de bestemming van grond aangegeven en wordt voor de verkeers- en vervoersfunctie het verkeersareaal bepaald. Voor de aanleg van nieuwe situaties, zoals nieuwe wegen, fietspaden of openbaar vervoertrajecten op plaatsen die tot dan toe een andere bestemming hadden, is een vastgesteld bestemmingsplan onontbeerlijk. Daarnaast biedt de Wegenverkeerswet en de uitwerking daarvan in het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV) een kader voor het wegenverkeersrecht, een kader voor het nemen van verkeersmaatregelen. Gemeenten hebben wanneer ze over een eigen vervoersbedrijf beschikken bovendien de bevoegdheid de vervoersvergunningen te verstrekken voor het lokaal openbaar vervoer. Voor het overige kan de gemeente zichzelf wettelijke instrumenten voor de uitvoering van haar beleid verschaffen door het instellen van gemeentelijke verordeningen, zoals een bouwverordening, een garageverordening en een parkeer- en/of parkeergeldverordening. De meeste verordeningen hebben met het parkeren te maken.

De gemeente heeft het beheer over de wegen die niet in beheer van Rijk of provincie zijn (ruwweg de wegen binnen de bebouwde kom) en kan besluiten tot het nemen van verkeersmaatregelen (zoals bewegwijzering, verkeerslichten, bebakening, verlichting, markering, verkeersborden). Verkeersmaatregelen kunnen zowel als afzonderlijke maatregelen als in het kader van een plan (zoals een buurtcirculatieplan of een verkeerscirculatieplan) worden genomen. Voor het reguleren van stilstaand verkeer beschikt de gemeente over verschillende middelen, zoals het (laten) bouwen van parkeergarages, het inrichten en (laten) exploiteren van parkeerterreinen, het plaatsen van parkeermeters en het instellen van parkeerzones. Parkeerregulering, het ordenen van stilstaand verkeer, is een belangrijk middel voor de gemeentelijke overheid in het beïnvloeden van autoverkeer. Het heffen van parkeertarieven en het vergroten/verkleinen van het al dan niet betaald parkeerareaal kan automobilisten mogelijk in hun gedrag beïnvloeden.

Voor het openbaar vervoer geldt dat gemeenten met lokaal openbaar vervoer kunnen worden onderverdeeld in gemeenten met een eigen vervoerbedrijf - i.c. de vier grote steden -, verenigd in het Beleidsorgaan Openbaar Vervoer (BOV) en gemeenten die het openbaar vervoer inkopen bij streekvervoerbedrijven. Deze laatste gemeenten worden ook wel VOC-gemeenten genoemd (Vervoerautoriteiten Openbaar Vervoer Centrumgemeenten). Zowel BOV-gemeenten als VOC-gemeenten krijgen rechtstreeks van het Rijk een budget voor het produceren of inkopen van openbaar vervoer.⁷⁰ De dienstregelingen voor het interlokaal openbaar vervoer worden vastgesteld door de provincie/-regio's en afgestemd met de dienstregelingen voor het lokale openbaar vervoer.

⁷⁰ In 1997 is de motie Remkes Reitsma (TK 1996-1997, 25 088, nr. 7) aangenomen, waarin wordt voorgesteld de subsidie voor het stadsvervoer op de middellange termijn niet meer rechtstreeks naar de resterende BOS- (nu VOC-) gemeenten over te maken, maar rechtstreeks naar de provincies, waarbij criteria voor de mogelijkheid tot doordecentralisatie van de provincie naar de grotere steden moeten worden ontwikkeld.

De gemeente kan de automobiliteit ook beïnvloeden door haar ruimtelijk beleid. De locatie van nieuwe woonwijken en de locatie van bedrijventerreinen kunnen de verkeers- en vervoersvraag beïnvloeden. Het locatiebeleid, dat hierbij tevens een rol speelt, is weliswaar opgesteld door de rijksoverheid, maar voor een effectieve uitvoering is het Rijk afhankelijk van de gemeenten. De ruimtelijke plannen van de gemeente dienen in overeenstemming te zijn met het door de provinciale overheid opgestelde streekplan.

De gemeente dient voor de financiering van infrastructuurprojecten groter dan 25 miljoen gulden een aanvraag in te dienen bij het Rijk, die het project dan toetst aan de nationale, provinciale en gemeentelijke beleidsvoornemens. Voor kleinere projecten is de gemeente afhankelijk van de provincie. Gemeenten stellen samen met de provincie, gebruik makend van regionale/provinciale vervoersplannen, een prioriteitenlijst op ten behoeve van de verdeling van de gelden. Daarnaast heeft de gemeente nog de mogelijkheid zelf inkomsten te genereren. Naast de onroerend zaak belasting kunnen ook bijvoorbeeld geïnde parkeergelden en parkeerboetes ten goede komen van de gemeente zelf.

Schematisch ziet de taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten voor de verschillende onderdelen van het verkeers- en vervoersbeleid er als volgt uit:

	Rijk	Provincie	Gemeente
Weginfrastructuur	■ ○ ▲ ☆	■ ○ ▲ ☆	■ ○
Businfrastructuur	▲	■ ○	■ ○
Tram-/metro-infrastructuur	▲	?	■ ○
Treininfrastructuur	■ ○ ▲ ☆		
Fietsinfrastructuur	▲	■ ○	○
Vaarweginfrastructuur	○ ▲ ☆	■ ○ ▲ ☆	○
Verkeersmanagement	■ ○ ▲ ☆	■ ○ ▲ ☆	■ ○
Treinvervoer	■ ○ ▲ ☆	?	
Stads- en streekvervoer	▲	■ ○ ☆	■ ○
Vervoermanagement	▲	■ ○ ☆	■ ○
Locatiebeleid	■ ▲ ☆	■ ○ ☆	■ ○
Parkeerbeleid	■ ▲ ☆	■ ▲ ☆	■ ○
Goederenvervoer	■ ○ ▲ ☆	■ ○ ▲ ☆	■ ○
Verkeersveiligheid	■ ○ ▲ ☆	■ ○ ▲ ☆	■ ○
Prijsbeleid	■ ○ ▲ ☆	■ ○ ☆	■ ○
Technologische vernieuwing	■ ○ ▲ ☆	○	○
Bron: Boot 1999			

■ = Beleidsvoorbereiding en -vaststelling

○ = Beleidsuitvoering

▲ = Stimulering en facilitering (initiëren, scheppen van voorwaarden, regelgeving, subsidiëring, etc.)

☆ = Regie (afstemming tussen bestuurslagen)

Bijlage II

Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum
28 maart 2000

Ons kenmerk
GSIB/IR99/U59631

Onderdeel
DGOB

Inlichtingen
G.J.Lautenbach
T (070) 426 6184
F (070) 426 6131

Uw kenmerk

Blad
1 van 1

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

de Raad voor de financiële verhoudingen
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onderwerp
Adviesaanvraag Toekomst regionaal verkeer en
vervoer

Geachte raad,

In het werkprogramma van de Raad voor verkeer en waterstaat is een adviesaanvraag over de toekomst van regionaal verkeer en vervoer opgenomen met de volgende kern:

"De centrale vraag is nu hoe binnen deze bestuurlijke structuur de noodzakelijke samenhang in het verkeers- en vervoerbeleid kan worden aangebracht, op een zodanige manier dat in voldoende mate recht wordt gedaan en tegemoet wordt gekomen aan de regionale aspecten van het verkeers- en vervoerbeleid. Flexibiliteit en maatwerk zijn daarbij sleutelbegrippen."

Omdat deze vraag een bredere betekenis heeft voor het binnenlands bestuur is daarbij aangegeven dat samenwerking tussen de Raad voor verkeer en waterstaat en de Raad voor het openbaar bestuur bij de advisering wenselijk is. Naar mijn mening kan ook de Raad voor de financiële verhoudingen een waardevolle bijdrage aan de advisering leveren. In het werkprogramma van de Raad voor verkeer en waterstaat voor 2000 is reeds een integrale adviesaanvraag opgenomen. De tekst daarvan treft u in een bijlage bij deze brief aan. Bij deze vraag ik u, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, in samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor verkeer en waterstaat een advies over deze vraag op te stellen. De keuze van de vorm van de samenwerking laat ik aan de raden over.

Tussen de secretariaten van de drie raden en ambtenaren van V&W en BZK heeft reeds in een eerder stadium overleg plaatsgevonden. Ik ga er vanuit dat de aanscherping en uitwerking van de adviesaanvraag, en de taakverdeling tussen beide adviesraden in de komende periode in goed overleg tussen beide departementen en de drie raden plaatsvindt in het belang van een optimale aansluiting tussen vraag en antwoord.

Ik zie uw advies gaarne omstreeks de zomer tegemoet.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

K.G. de Vries

Bijlage III

Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

- voorzitter : de heer **mr. H. J. E. Bruins Slot**,
hoofddirecteur Informatie Beheer Groep;
- vice-voorzitter : de heer **prof. dr. H.G. Sol**,
hoogleraar techniek, bestuur en management aan de
Technische Universiteit Delft;
- leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van Bergen op Zoom
- : de heer **prof. dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de
Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : de heer **prof. mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **drs. P.J. Langenberg**,
hoofd afdeling Strategie & Beleid dIVV, gemeente Amsterdam;
- : de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof. dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie,
Dordrecht;
- : mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**,
(geen Raadslid).

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

- voorzitter : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van Bergen op Zoom;
- vice-voorzitter : mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior-adviseur Deloitte & Touche Bakkenist;
- leden : mevrouw **J.M. van Bijsterveldt-Vliegthart**,
burgemeester van Schipluiden;
- : mevrouw **D.IJ.W. de Graaff-Nauta**,
oud-minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken;
- : mevrouw **W.H. Huijbregts-Gidon**,
lid Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant;
- : de heer **Mr. drs. A.J. Modderkolk**,
algemeen secretaris van De Open Ankh
(stichting dienstverlening gezondheidszorg);
- : de heer **Mr. H.J.E. Bruins Slot**,
hoofddirecteur Informatie Beheer Groep;
- : de heer **Ir. P.O. Vermeulen**,
lid van de Raad van Bestuur Bank Nederlandse Gemeenten;
- : de heer **W.I.J.M. Vrijhoef**,
directeur Assmex Holding B.V.
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,
(geen Raadslid).