



De relatie tussen publieke doelen en beheersvorm

Auteur(s):

Hafkamp, W.A.,
Driel, P. van

Wim Hafkamp is milieu-econoom en hoogleraar milieukunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is hij lid van de vrom-raad en de raad voor VenW. Pieter van Driel is milieu-econoom en medewerker van de vrom-raad.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4383, pagina D08, 15 november 2002

Rubriek:

Dossier: Nieuw e wegen verkend

Trefwoord(en):

publieke, doelen

Grotere aansprakelijkheid voor beheerders, meer verantwoordelijkheden inzake routing en dergelijke, en beprijzing zijn de belangrijkste middelen om publieke doelen te borgen. Deze middelen staan grotendeels los van de exacte beheersvorm.

De publieke doelen bij personenmobiliteit zijn vooral mobiliteit voor iedereen, het terugdringen van congestie, een gezond milieu, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Bij het behartigen daarvan moet de overheid letten op de diversiteit in preferenties van burgers en regio's, principes toepassen als 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt', en bijdragen tot een efficiënte inzet van (publieke) middelen.

Verkeersveiligheid

Verkeersveiligheid is het meest onderschatte onderdeel van het verkeer- en vervoersbeleid. De immateriële schade van verkeersongevallen valt niet te berekenen; de economische schade wordt geraamd op ruim 5,5 miljard euro per jaar. Dat is veel meer dan de economische schade door milieuverontreiniging of congestie¹. Op de snelweg worden de meeste kilometers gereden, maar de meeste doden vallen op provinciale wegen. De afgelopen twintig jaar steeg het aantal voertuigkilometers in ons land met 75 procent, maar het aantal doden daalde van 2000 tot onder 1100, van wie twintig procent tussen de 18 en 24. De meeste gewonden vallen binnen de bebouwde kom. Verkeersveiligheid vraagt om maatwerk met betrekking tot verkeersregels, eisen aan voertuigen en bestuurders, ontwerp van wegen, slim verkeersbeleid in de bebouwde kom, en benutting van rand-, rond- en snelwegen. De betrokken overheden moeten verkeersveiligheid onderwerp maken van nieuwe beheersarrangementen. De aansprakelijkheid van wegbeheerders, eigenaren van voertuigen en andere verkeersdeelnemers moet beter geregeld worden. Het publieke doel van verkeersveiligheid kan hierdoor in elke beheersvorm geborgd worden.

Milieu

Op milieugebied gaat het om verschillende doelen met elk een eigen schaal, oorzaak, en dus ook aanpak. De risico's rond vervoer van gevaarlijke stoffen leggen in dit dichtbevolkte land grote beperkingen op aan het ruimtegebruik rond transportassen en knooppunten. Deze risico's kunnen verminderd worden door beheerders van vervoersnetwerken meer verantwoordelijkheden te geven, en meer bevoegdheden tot routing, quoterings, tijdsvensters, maximumsnelheden en dergelijke. Evenals bij verkeersveiligheid is de beheersvorm zelf minder van belang dan de adequate toedeling van verantwoordelijkheden.

Emissies

Uitlaatgassen kunnen, vooral in het stedelijk gebied, risico's vormen voor de gezondheid. Het is een publiek belang dit gevaar te keren. De met gezondheidsrisico's verbonden emissies zullen tussen 1980 en 2010 afnemen met minstens tachtig procent dankzij Europese regelgeving en daardoor afgedwongen technische vooruitgang, ondanks de verwachte verdubbeling van het aantal personen-voertuigkilometers². Na 2010 gaat die daling door totdat heel het wagenpark voldoet aan de nieuwe normen. Nieuwe concepten zoals hybride auto's en brandstofcel-auto's komen er aan. Een adequate inrichting van verkeer en vervoer in de bebouwde kom doet de rest. Ook de geluidhinder, die beduidend minder sterk afnam, lijkt, dankzij de op toepassing van een nieuw type banden en fluisterasfalt gerichte Europese regelgeving, beheersbaar te blijven. Daarmee neemt het 'milieumotief' als het gaat om het stedelijk verkeersbeleid sterk af in belang.

De co₂-emissies blijven echter nog altijd stijgen. Bij een slim klimaatbeleid selecteert men echter de goedkoopste opties, op de schaal van bijvoorbeeld Europa. Dat kan via een systeem van verhandelbare emissierechten (zie hiervoor bijvoorbeeld de voorstellen van de commissie Voigtländer en de concept-richtlijn van de eu). Buiten de verkeerssector zijn dan tegen lagere kosten voorlopig zoveel goedkope opties beschikbaar, dat Europa aan 'Kyoto' kan voldoen, ook als tot 2010 in het personenverkeer de co₂-emissies nog met twintig procent stijgen. Met een technologische vernieuwingsstrategie zijn te zijner tijd in het verkeer wel kosteneffectieve reducties bereikbaar.

Uit het voorgaande spreekt dat het bereiken van milieudoelen vooral geborgd wordt door regelgeving op Europees niveau en door de

keuze in welke sector emissies te reduceren. De gekozen beheersvorm zal hieraan niet afdoen of bijdragen.

Ruimtelijke kwaliteit en congestie

Het publieke doel 'bereikbaarheid' lijkt gediend met meer asfalt. Op milieuhygiënische gronden zijn daar geen grote bezwaren meer tegen. Hoewel een meer esthetische infrastructuur veel goed kan maken, vormt extra asfalt echter toch een aanslag op de leefkwaliteit in en rond de steden³. Nederlanders hechten naast stedelijkheid en openheid aan rust en groen. Hun habitat staat op het spel, veel meer dan de biodiversiteit en de habitat-richtlijn van de eu. Kwaliteit van de leefomgeving is een belangrijk publiek doel. De (rijks)overheid kan dit niet eenduidig invullen, en dat vraagt om ruimte voor pluriformiteit. Met het bijbouwen van wegcapaciteit moet in elk geval uiterst behoedzaam worden omgegaan.

Het publieke doel van ruimtelijke kwaliteit wordt daarom het best gediend met een overheid die de tracé's en het ruimtegebruik van de weginfrastructuur goed vastlegt. Binnen deze kaders kunnen alternatieve, nieuwe beheersvormen voor de weg vervolgens zélf de benutting van de capaciteit van bestaande wegen verbeteren door verkeersgeleiding en dynamische rijstroken en door een investeringsselectie te maken, en te kiezen tussen 'slimmere' of bredere wegen, al dan niet verdiept of verhoogd. Door deze eigen verantwoordelijkheid binnen ruimtelijke kaders wordt pluriformiteit gewaarborgd en kunnen nieuwe beheersvormen hun waarde bewijzen door congestie te verminderen, het andere publieke doel.

Essentieel lijkt ons echter een betere marktwerking, zowel op de weg als in het milieu. Bij de huidige fiscale regelingen zijn de kosten voor de automobilist per kilometer alleen bepaald door zijn brandstofgebruik, ongeacht waar en wanneer hij rijdt, en ongeacht de lokale milieueffecten. Dat prikkelt niet tot reductie van maatschappelijke kosten. Europese studies laten zien dat de automobilist in urbaan verkeer per kilometer veel minder betaalt dan de maatschappelijke kosten, en in interstedelijk verkeer juist iets meer⁴. Bij deze verhoudingen krijgen we geen inzicht waar meer asfalt de samenleving echt wat op kan leveren. We zijn dan ook hard toe aan een kilometerheffing naar tijd en plaats die ook de effecten op de leefkwaliteit in de steden weerspiegelt⁵. Dat vergt een ingrijpende herziening. De huidige stapeling aan lasten op mobiliteit weerspiegelt achtereenvolgende rationales uit de vorige eeuw. Mensen begrijpen niet meer waarvoor ze betalen, en wantrouwen elk voorstel dat ruikt naar lastenverzwaring. Een doortimmerd, breed gedragen en transparant ontwerp kost tijd. Temeer omdat zo'n oplossing ook betrokken zou moeten worden op meer verzelfstandigde beheersvormen. Juist omdat de operatie 'herziening lastendruk mobiliteit' zorgvuldig en grondig moet worden aangepakt, komt het niet eens zo slecht uit dat de kilometerheffing nog even is uitgesteld.

Conclusies

De complexiteit van de sturingsvraag in het verkeer is door stapeling van publieke doelen lange tijd overschat. Veilig, schoon en fluïde verkeer zijn echter goed te scheiden publieke doelen. De overheid beschikt bij elk van die doelen over voldoende instrumenten om de publieke zaak adequaat te dienen. Het geheel van publieke doelen overziend, moet de overheid vooral de instrumenten waarover zij al beschikt, beter inzetten. Bij verkeersveiligheid en externe veiligheid moeten verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en bevoegdheid explicieter geregeld worden, ongeacht het gekozen beheersarrangement, en ook bij het huidige arrangement.

De beheersvorm is vooral van belang als het gaat om congestie, efficiënte benutting van capaciteit en verstandige investeringen in wegcapaciteit. Als het gaat om de overige publieke doelen is deze minder relevant. Die doelen komen namelijk niet zozeer in het gedrang door nieuwe beheersvormen, maar veeleer door de afwenteling van maatschappelijke kosten. Er is volop aanleiding om de systematiek van fiscale tarieven in het verkeer grondig te herzien en zodanig opnieuw op te bouwen dat Nederlanders weer weten wanneer ze wat betalen, en waarvoor, met adequate prikkels om maatschappelijke kosten te reduceren, in plaats van ze af te wentelen. Als mogelijke tussenstap naar nieuwe beheersvormen voor de weg is daarom allereerst een budget-neutrale operatie herziening lastendruk mobiliteit vereist.

Voor dit artikel zijn adviezen benut van de VROM-raad over mobiliteit

Den Haag, 2000, en Milieu en economie (te verschijnen najaar 2002).

Dossier Nieuwe wegen verkend

P. Heij: [Nieuwe wegen verkend](#)

R. Filarski, B. Toussaint: [Leren van het verleden](#)

J. van der Waard: [Ontwikelingen en beperkingen](#)

J.M.W. Dings: [Bedrijfseconomische beprijzing kent risico's](#)

W.A. Hafkamp, P. van Driel: [De relatie tussen publieke doelen en beheersvorm](#)

W.J. van Grondelle: [Mobiliteitsmarkt goed voor bereikbaarheid en milieu](#)

J.G. Lambooy: [Interactie tussen ruimte en beheer](#)

W.J. Spit: [Dichter bij de regio](#)

E. Dijkgraaf, M. Varkevisser: [Scheiden van eigendom en exploitatie](#)

M. van Twist, F. de Zeeuw: [Betaalstroken als antwoord op congestie](#)

R. Saitua, A.S. Verrips: [Afscheiden van betaalstroken zelden gunstig voor de welvaart](#)

P. de Vries: [Een NV Infra voor het hoofdwegennet](#)

C. Oudshoorn: [Naar een echte mobiliteitsmarkt](#)

H.Meurs: [Naar een nieuw publiek beheer](#)

E.T. Verhoef, H. van Gent: [Scope-verbreding in privaat wegbeheer](#)

S.J.H. Roostenberg: [Integrale benadering grond en mobiliteit](#)

C.J.W. Hiddink: [Bijklassende spoorbedrijven, inspiratie voor wegbeheer?](#)

1 I.N.L.G. van Schagen, De verkeersonveiligheid in Nederland tot en met 2000, SWOV, Leidschendam, 2001.

2 RIVM, Verkeer en vervoer in de Nationale Milieuverkenning 5, blz. 107 en verdere, Bilthoven, 2001.

3 De verkeersinfrastructuur beslaat vier procent van het grondoppervlak; de toename sinds 1981 bedraagt 0,15 procent. Tussen 1986 en 1996 kwam er 200 kilometer snelweg bij, en - vooral in samenhang met nieuwe woonwijken - bijna 16.000 kilometer 'gewone' verharde weg. Het snelwegnet heeft veel meer effect op het landschap via fijnmazigheid dan via de wegbreedte.

4 J. v.d. Bergh, e.a., How large is the gap between present and efficient transportprices in Europe, Leuven, 2001 (<http://www.econ.kuleuven.ac.be/ew/academic>).

5 Zie ook: Europese Commissie, Getting prices right. Results from the transport research programme. <http://europa.eu.int/comm/transport/extra/home.html> (overzicht van de resultaten van veel recente EU-studies op dit gebied).