

Vergaderjaar 2000–2001

27 455

Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001–2020

Nr. 3

DEEL A: HOOFDLIJNEN VAN BELEID

	Voorwoord	5	3.2.2	Variabilisatie voor vrachtauto's	49
			3.2.3	Gebruiksvergoeding spoor en binnenvaart	49
1.	Inleiding	6	3.2.4	Doorberekenen van maatschappelijke kosten in de	
1.1	Kernboodschap	6		luchtvaart	50
1.2	Juridische basis: planwet en pkb procedure	6	3.3	Mobiliteitsmanagement en korte afstanden	51
1.3	Monitoring	8	3.3.1	Korte afstanden	51
			3.3.2	Parkeren	52
2.	Visie op mobiliteit en transport	9	3.3.3	Mobiliteitsmanagement door bedrijven	53
2.1	Mobiliteit en transport zijn onmisbaar	9	3.4	Raakpunten met ruimtelijke ordening	55
2.2	Toekomstverkenning	9	3.4.1	Samenhang met locatiebeleid	56
2.3	Een strategie voor bereikbaarheid: benutten, bouwen, beprizen	14	3.4.2	Sturing	58
2.4	Infrastructuur in interactie met ruimtelijke en economische ontwikkelingen	15	3.5	Openbaar vervoer en ketenmobiliteit	59
2.5	Veiliger en schoner	17	3.5.1	De klant centraal	59
2.6	Visie op sturing	18	3.5.2	Doelgericht en zakelijk positioneren	60
2.6.1	Gedeelde verantwoordelijkheid	18	3.5.3	Samenhangende en betrouwbare railnetwerken	63
2.6.2	Flexibiliteit en dynamiek	18	3.5.4	Versterking zwakste schakel in de keten	65
2.6.3	De gebruiker staat centraal	19	3.5.5	Actieprogramma	65
2.6.4	Prijsbeleid: de gebruiker betaalt	19	3.6	Effecten van beleidsmaatregelen: beleidsmix NVVP 2020	67
2.6.5	Bestuur op maat	20	4.	Veiligheid	71
2.6.6	Gebiedsgerichte aanpak; bestuurlijke samenwerking	22	4.1	Samenwerken aan veiligheid	73
2.6.7	Het belang van de Europese dimensie	22	4.1.1	Verdeling van verantwoordelijkheden	74
2.6.8	Publiek-private samenwerking	23	4.1.2	Wegverkeer: Duurzaam Veilig fase 2	74
2.6.9	Marktordening	24	4.1.3	Spoorvervoer, vervoer over water en luchtverkeer	77
2.6.10	Handhaving	24	4.2	Gedragbeïnvloeding	79
			4.2.1	De weggebruiker	79
3.	Bereikbaarheid	25	4.2.2	Veiligheidscultuur	82
3.1	Infrastructuur	25	4.3	Veilige infrastructuur	84
3.1.1	De zorg voor de infrastructuur: onderhouden, benutten, reserveren, bouwen	25	4.3.1	De weg	84
3.1.2	Hoofdwegen	27	4.3.2	Spoor en water	84
3.1.3	Spoorwegen	34	4.3.3	Intensief ruimtegebruik	85
3.1.4	Vaarwegen	39	4.4	Buisleidingen	86
3.1.5	Fietsinfrastructuur	41	4.4.1	Vervoermiddel en technologie	86
3.1.6	Mainport Rotterdam en andere zeehavens	42	4.4.2	Voertuigen	86
3.1.7	Nationale luchthaven Schiphol en andere luchthavens	44	4.4.3	Vaartuigen	87
3.1.8	Buisleidingen en ondergrondse logistieke systemen	44	4.5	Vliegtuigen	87
3.1.9	Informatie en (tele)communicatie	46		Vervoer van gevaarlijke stoffen	87
3.2	De gebruiker betaalt naar gebruik	48	5.	Kwaliteit van de leefomgeving	89
3.2.1	De kilometerheffing	48	5.1	Normstelling	91

5.1.1	Luchtverontreiniging	91	7.	Technologie en innovatie	120
5.1.2	Geluidshinder	95	7.1	Technologie- en innovatiemonitor	121
5.1.3	Klimaatverandering	96	7.2	Sleuteltechnologieën en systeemvernieuwing	122
5.2	De vervuiler betaalt	96	7.2.1	Elektronische voertuigidentificatie	122
5.2.1	Gemotoriseerd verkeer en vervoer	96	7.2.2	Automatische voertuiggeleiding	122
5.2.2	Luchtvaart	97	7.2.3	Interoperabiliteit	123
5.3	Kwaliteit van de leefomgeving en infrastructuur	97	7.2.4	Radioplatsbepaling	123
5.3.1	Bestaande infrastructuur	98	7.2.5	Beter Benutten Spoor	124
5.3.2	Nieuwe infrastructuur	99	7.3	Technologie- en innovatieprogramma's	124
5.4	Technologie voor de kwaliteit van de leefomgeving	101	7.3.1	Internationale inzet	124
			7.3.2	Connekt	125
			7.3.3	Wegen naar de Toekomst	125
6.	Regionaal verkeers- en vervoerbeleid	104			
6.1	Gebiedsgerichte aanpak	104			
6.2	Landsdelige uitwerking van het NVVP	107	8.	Financiële aspecten	127
6.2.1	Noord-Nederland: Eerst A van Aansluiten	107			
6.2.2	Zuid-Nederland: Bereikbaar Rendement	109	BIJLAGE 1:	Verantwoording verwerking inspraak en adviezen	130
6.2.3	Oost-Nederland: Van Beter naar Concreter	111	BIJLAGE 2:	Kanttekeningen bestuurlijke partners	139
6.2.4	Visie West-Nederland	113	BIJLAGE 3:	Emancipatoire effecten NVVP	147
6.3	Decentralisatie	115			
6.3.1	Effectieve decentralisatie vraagt heldere rolverdeling	115	–	Afkortingenlijst NVVP	148
6.3.2	De vorm van de decentralisatie	115	–	Colofon	151
6.4	Bestuurlijke samenwerking	119			

VOORWOORD

Op 16 oktober 2000 is het beleidsvoornemen Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) uitgebracht als deel 1 in de procedure van de planologische kernbeslissing. Sedert het vaststellen van dit beleidsvoornemen heeft inspraak, advies en overleg plaatsgevonden over het NVVP. Er zijn onder meer twee rondes landsdelig bestuurlijk overleg en twee Nationaal Verkeers- en Vervoersberaden geweest. Ook heeft overleg met maatschappelijke partners, het zogenaamde groene polder overleg, plaatsgevonden. Resultaten uit de inspraak en de samenvattingen van de adviezen zijn gebundeld in deel 2 dat tegelijk met dit kabinetsstandpunt (deel 3) wordt gepubliceerd. Een verantwoording van hoe met de inspraak en de adviezen is omgegaan, is opgenomen als bijlage 1 in dit deel 3. De kanttekeningen die bestuurlijke partners bij dit NVVP hebben gemaakt zijn opgenomen als bijlage 2.

Op diverse inhoudelijke terreinen en in lijn met de inspraak is in het voorliggende NVVP voortgang geboekt. Te wijzen valt op de inmiddels verschenen Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, op het dossier prijsbeleid (de door het Centraal Planbureau berekende gunstige welvaartseffecten en de positieve rapportage van de heer Pieper over de haalbaarheid van de kilometerheffing) en de onderwerpen veiligheid, geluidhinder en decentralisatie. Ook heeft een toets op de emancipatie-aspecten van het NVVP plaatsgevonden (bijlage 3).

De analyse van mogelijke toekomstige knelpunten in de hoofdinfrastructuur is verbeterd. In de landsdelige bestuurlijke overleggen is deze nadere analyse aan de orde gekomen. Uitgaande van het vigerende investeringsprogramma zijn de prioriteiten geïdentificeerd voor de periode tot 2010. Deze zullen tegelijk met gewenste intensiveringen voor veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving en de gewenste verhoging van de gebundelde doeluitering aan provincies en kaderwetgebieden meelopen in een traject van bredere afweging ten behoeve van een volgende investeringsimpuls door dit en het volgende kabinet. De overige mogelijke knelpunten en wensen tot 2020 zijn, voorzover het gaat om hoofdinfrastructuur, als inventarisatie opgenomen in deel C van dit NVVP, de NVVP-beleidsagenda die om de twee jaar wordt geactualiseerd.

1. INLEIDING

Mensen lopen, fietsen, rijden, varen, vliegen en maken telkens opnieuw een keuze uit het grote aanbod van mogelijkheden. Aan het begin van de 21e eeuw zijn we mobieler dan ooit en de mobiliteitsgroei is nog lang niet ten einde. Naast de grote voordelen zijn er ook nadelen. Mobiliteit en transport hebben grote invloed op veiligheid en leefbaarheid. Zaken die, net als mobiliteit, bijdragen aan welvaart en welzijn. Dit Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) geeft een antwoord op de vraag hoe de komende jaren moet worden omgegaan met mobiliteit, bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving. Nieuwe inzichten over de rol van reizigers, weggebruikers, verladers en vervoerders bij het zoeken naar oplossingen en de noodzaak om deze oplossingen ook bestuurlijk dichterbij de burger te brengen via decentralisatie van middelen en bevoegdheden zijn de belangrijkste aanleidingen geweest voor een nieuw verkeers- en vervoerbeleid.

1.1 Kernboodschap

Mobiliteit mag. Mobiliteit hoort bij de moderne samenleving. Nog steeds neemt de mobiliteit toe. In 2020 reizen we dertig procent meer dan nu en vervoeren we twee keer zoveel goederen. Zonder nieuw beleid komen bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving onder druk te staan. De overheid wil de groei opvangen en zowel de bereikbaarheid, de veiligheid als de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. De belangrijkste instrumenten hiertoe zijn: betere benutting van bestaande infrastructuur, prijsbeleid (betalen per kilometer, gedifferentieerd naar tijd en plaats) en uitbreiding van infrastructuur waar knelpunten blijven bestaan. Ook de toepassing van nieuwe technologie draagt bij aan bereikbaarheid, veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. Voor veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving zijn daarnaast normstelling en handhaving de belangrijkste instrumenten.

De aanpak wordt gekenmerkt door:

- keuzevrijheid: burgers kiezen zelf, maar betalen de kosten van hun keuze;
- een zakelijke benadering: instrumenten worden ingezet naar effectiviteit;
- meer publiek-private samenwerking bij aanleg en exploitatie van infrastructuur;
- decentraal wat kan, centraal wat moet. Internationaal waar nodig;
- flexibiliteit; om rekening te kunnen houden met de dynamiek in de samenleving wordt de NVVP-beleidsagenda om de twee jaar geactualiseerd.

1.2 Juridische basis: Planwet en PKB procedure

Volgens de Planwet Verkeer en Vervoer, in werking getreden op 17 juli 1998, moet er een nationaal plan zijn waarin de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoerbeleid worden beschreven. Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) is de opvolger van het thans geldende Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II).

Het NVVP richt zich op het integrale beleid voor personen- en goederenvervoer over weg, water, rail en buisleidingen. In dit NVVP is het Structuurschema Buisleidingen (SBUI) opgenomen. Voor luchtvaart, zeescheepvaart en telecommunicatie geeft dit NVVP alleen de algemene beleidslijnen. Specifiek beleid voor deze sectoren blijft buiten dit plan. Het beleid voor de nationale luchthaven Schiphol is vastgelegd in de kabinetsnota Toekomst voor de nationale luchthaven (TNL december 1999) en wordt wettelijk verankerd in de Wet luchtvaart; het beleid voor de regionale en kleine luchthavens wordt uitgewerkt in een nieuwe planologische kernbeslissing (Structuurschema regionale en kleine luchthavens); het beleid voor de Mainport Rotterdam in het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR).

Procedure en opbouw NVVP

Het NVVP doorloopt de procedure van een planologische kernbeslissing (PKB) in de

zin van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze procedure kent vier fasen die ieder uitmonden in een apart document:

1. voorbereiding van het beleidsvoornemen/ontwerp-PKB (deel 1)
2. inspraak en advies (vastlegging in deel 2)
3. standpunt van het kabinet (vastlegging in deel 3)
4. tekst van de planologische kernbeslissing na behandeling en instemming door de Tweede Kamer en expliciete dan wel stilzwijgende instemming door de Eerste Kamer (deel 4).

Het NVVP bestaat uit drie onderdelen:

- Deel A: de hoofdlijnen van beleid.
Deel B: de planologische kernbeslissing ex artikel 2a WRO (met de ruimtelijke reserveringen en de essentiële onderdelen van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan).
Deel C: de NVVP-beleidsagenda; uitwerking van door het rijk te voeren beleid.

Bijlage 1 geeft aan op welke wijze de inspraak is verwerkt. In bijlage 2 staan de kanttekeningen van de bestuurlijke partners. Bijlage 3 geeft de conclusies van de beoordeling van het NVVP op de mogelijke effecten op de doelstellingen van het emancipatiebeleid.

Het gehele NVVP doorloopt de procedure van de planologische kernbeslissing, zoals geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Alleen deel B is de tekst die uiteindelijk de instemming van de Tweede en Eerste Kamer dient te krijgen. Deel B bevat zowel de ruimtelijke reserveringen op de plankaarten als de essentiële onderdelen van het nationaal verkeers- en vervoerbeleid. De andere overheden wordt gevraagd om deze reserveringen te laten doorwerken in hun streek- en bestemmingsplannen. Voor de essentiële onderdelen van het nationaal verkeers- en vervoerbeleid geldt, volgens de Planwet, dat ze uitwerking moeten krijgen in beleid en plannen van de rijksoverheid en de andere decentrale overheden. De plannen van provincies (PVVP's) en kaderwetgebieden (RVVP's) worden geactualiseerd binnen anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de PKB NVVP. De PKB NVVP treedt in werking met ingang van de dag volgende op die waarop zij na instemming van de Staten-Generaal ter inzage is gelegd (art. 2a, lid 8 en 9, WRO). De essentiële onderdelen zijn tevens beslissingen van wezenlijk belang (artikel 3 van het Besluit RO 1985). Dit houdt in dat deze onderdelen alleen kunnen worden gewijzigd door een nieuwe PKB-procedure (een partiële of integrale herziening van de PKB). Het NVVP bevat geen concrete beleidsbeslissingen in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. Beroep tegen het NVVP ingevolge artikel 1:3 van de Algemene Wet Bestuursrecht staat daarom niet open.

Conform de Planwet bevat het NVVP ook een uitwerking van het door de rijksoverheid te voeren beleid. Dit is deel C, de NVVP-beleidsagenda. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en de jaarlijkse begroting en Memorie van Toelichting (hoofdstuk XII) vormen het uitvoeringsprogramma van deze beleidsagenda. Om tegemoet te komen aan de behoefte aan dynamiek en flexibiliteit wordt de NVVP-beleidsagenda (deel C) periodiek (voorlopig iedere twee jaar) geactualiseerd, onder verantwoordelijkheid van de minister, in samenwerking met de bestuurlijke partners. In de actualisering wordt verslag gedaan van de resultaten en van de voortgang van de aangekondigde acties. De actualisering van de NVVP-beleidsagenda wordt samen met hoofdstuk XII van de rijksbegroting aangeboden aan de Staten-Generaal.

Provincies, gemeenten, en kaderwetgebieden zijn betrokken bij het opstellen van het NVVP door deelname in het interbestuurlijk platform NVVP en door het voeren van landsdelig bestuurlijk overleg. Daarnaast is er een Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad (NVVB), waarin deze partijen en de wegbeherende waterschappen met de minister overleggen over de onderlinge afstemming van het verkeers- en vervoerbeleid.

Het NVVP is tot stand gekomen op basis van verkenningen die gaan tot 2020. Voor de planologische kernbeslissing wordt, mede gezien de beoogde doorwerking in de plannen van andere overheden, een geldigheidsduur van in principe tien jaar gekozen vanaf het moment van inwerkingtreding van het NVVP. Dit laat onverlet de mogelijkheid van eerdere, partiële of gehele, herziening van de essentiële onderdelen van beleid in de PKB (deel B).

1.3 Monitoring

Doelmatig en doeltreffend verkeers- en vervoerbeleid vergt een tijdige bijsturing van het beleid als de gewenste ontwikkelingen onvoldoende optreden. Dit vereist tijdig informatie over de voortgang en effectiviteit van het beleid en een gedegen analyse van de waargenomen ontwikkelingen. Hiervoor is een samenhangend monitorsysteem ontwikkeld waarbinnen rijk, provincies, kaderwetgebieden, waterschappen en – zo mogelijk – gemeenten jaarlijks het eigen beleid monitoren. De uitvoering ervan is een gemeenschappelijke taak van de betrokken overheden.

De monitor van het NVVP richt zich op de essentiële onderdelen van het verkeers- en vervoerbeleid, en geeft inzicht in de mate van doelbereiking, de toegepaste beleidsmaatregelen en de effectiviteit van het beleid. De monitor bevat tevens een analyse van de waargenomen ontwikkelingen en geeft op hoofdlijnen aan welke afspraken zijn gemaakt over de uitwerking van de «essentiële onderdelen van het beleid» door Rijk, provincies, kaderwetgebieden, waterschappen en gemeenten. De minister van Verkeer en Waterstaat publiceert jaarlijks tegelijkertijd met het jaarverslag van Verkeer en Waterstaat de monitor NVVP. De eerste monitor verschijnt een jaar nadat het NVVP is vastgesteld. Voorafgaand aan het uitbrengen van de NVVP-beleidsagenda wordt een monitor met een uitgebreide analyse uitgebracht. In het tussenvolgende jaar wordt volstaan met een beknopte weergave van de ontwikkelingen.

2. VISIE OP MOBILITEIT EN TRANSPORT

2.1 Mobiliteit en transport zijn onmisbaar

Het vervoer van personen, goederen en informatie is van cruciaal belang voor onze samenleving. Mensen moeten zich kunnen verplaatsen voor hun werk, sociale contacten, recreatie en voor het verkrijgen van voorzieningen of zorg. Goederen moeten hun weg vinden naar bedrijven, winkels en consumenten. Mobiliteit is een belangrijk onderdeel van de sociaal-culturele ontwikkeling van mens en maatschappij. Een doelmatig, veilig en duurzaam verkeers- en vervoersysteem is een essentiële voorwaarde voor welvaart en welzijn. Mobiliteit moet mogelijk zijn voor alle groepen in de samenleving.

Toekomstverkenningen duiden op een voortgaande groei van verkeer en vervoer. Ook met een doelmatig verkeers- en vervoerbeleid en ruimtelijk beleid is de verwachting dat de mobiliteit nog fors zal toenemen. Doel is om aan de behoefte tegemoet te komen, niet om deze te bestrijden. De groei geldt voor alle vervoerwijzen: weg-, water- en railvervoer, maar vooral vervoer per auto en door de lucht. Daarbij overtreft de groei van het goederenvervoer die van het personenvervoer. Het berichtenverkeer groeit het sterkst. Oorzaken van de groei zijn demografische, economische, technologische en ruimtelijke factoren.

De belangrijkste trends op het terrein van de mobiliteit zijn weergegeven in de bijgaande kaders. Deze ontwikkelingen vormen de context waarin de doelstellingen zijn geformuleerd en zijn de achtergrond waartegen ze kunnen worden beoordeeld.

De toegenomen mogelijkheden voor transport en mobiliteit kunnen rekenen op waardering. Neveneffecten als onveiligheid, ruimtebeslag en uitstoot van schadelijke stoffen worden echter steeds minder aanvaard. Kwaliteitsverbetering vormt daarom de uitdaging van dit Nationaal Verkeers- en Vervoersplan: het streven naar een goedlopend verkeers- en vervoersysteem met minder nadelige gevolgen voor mens en milieu. Het NVVP geeft een antwoord op deze uitdaging. De hoofddoelstelling is:

Nederland biedt aan iedereen een doelmatig, veilig en duurzaam functionerend verkeers- en vervoersysteem, waarvan de kwaliteit voor de individuele gebruiker in een goede verhouding staat tot de kwaliteit voor de samenleving als geheel.

Deze hoofddoelstelling wordt in het NVVP vertaald naar doelstellingen voor bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving.

2.2 Toekomstverkenning

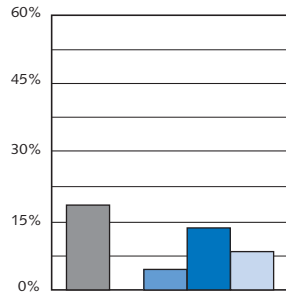
Trends, oorzaken van groei in mobiliteit en transport

Er zijn veel maatschappelijke trends die relevant zijn voor de ontwikkeling van het verkeer en het vervoer. Figuur 2.1 is gebaseerd op drie langetermijnsenario's. De scenario's zijn opgesteld door het Centraal Planbureau, in nauwe samenwerking met V&W, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en de Rijksplanologische Dienst. Ze vormen tevens de basis voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Figuur 2.1 geeft aan hoe de belangrijkste invloedsfactoren zich ontwikkelen in de verschillende scenario's van het CPB.

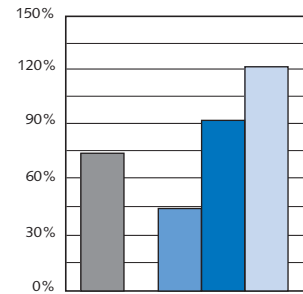
Figuur 2.1 Veronderstelde ontwikkeling van enkele invloedsfactoren ten aanzien van de mobiliteit in de scenario's Divided Europe (DE), European Coordination (EC) en Global Competition (GC), in vergelijking tot het verleden

■ Groei 1970-1995
 ■ 1995-2020 Divided Europe
 ■ 1995-2020 European Coordination
 ■ 1995-2020 Global Competition

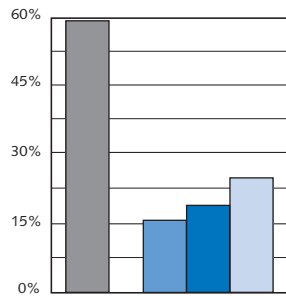
Bevolking



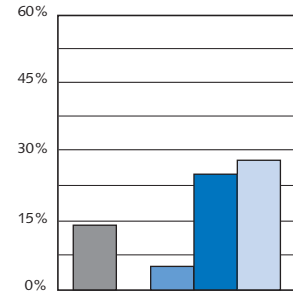
Bruto Binnenlands Produkt



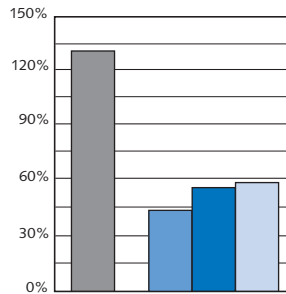
Huishoudens



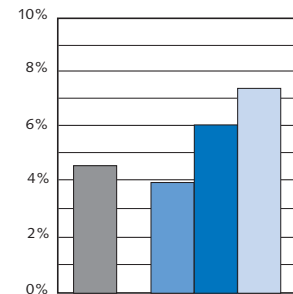
Werkgelegenheid



Personenauto's



Jaarlijkse groeivoet wereldhandel



(bron: CPB)

Naar verwachting vindt er een verschuiving plaats in factoren die de mobiliteit beïnvloeden. Sinds 1970 vormen vooral de groei van het autobezit, de toename in kwaliteit van de verbindingen, de economische groei en de demografische ontwikkelingen de belangrijkste verklaring voor de groei van de mobiliteit. In de komende periode wordt vooral de invloed van de economische groei dominant.

Demografische ontwikkelingen

Het totale aantal inwoners in Nederland zal de komende decennia blijven groeien. Tot 2010 neemt de automobilititeit daardoor gestaag toe. Na 2010, wanneer het aandeel 50- tot 65-jarigen in de bevolking relatief meer de overhand krijgt, zal de groei afzwakken. Sociaal-demografische factoren als vergrijzing en de verzadiging van rijbewijs- en autobezit spelen een remmende rol op de groei van de mobiliteit. De toekomstige oudere zal waarschijnlijk wel mobieler zijn dan nu, maar de vele woon-werkkilometers zullen niet volledig vervangen worden door kilometers voor andere doeleinden. Door de toename van het aantal ouderen, maar ook door de sociaal-culturele trend van individualisering, is het aantal huishoudens in het verleden relatief sterk toegenomen. In de toekomst zal die groei naar verwachting minder groot zijn, waardoor ook het autobezit minder toeneemt.

Economische ontwikkelingen

De meeste toekomstscenari'o's laten een economische groei zien die hoger ligt dan de groei van de afgelopen twintig jaar. De groei van het besteedbare inkomen levert meer consumptiemogelijkheden op. Dit is merkbaar in de toename van zowel het personenverkeer als het aantal goederenverplaatsingen. Groei van de werkgelegenheid creëert meer werkgerelateerde personenverplaatsingen. De mate waarin economische groei, autobezit en autogebruik samenhangen, zal echter waarschijnlijk verminderen. Door de stijging van de welvaart zal het personenvervoer door de lucht naar verwachting wel sterk blijven groeien.

De groei van de economie en de groei van het goederenvervoer gaan niet noodzakelijk gelijk op. Het aandeel van «diensten» (tertiaire en quataire sector) in de economie neemt toe ten opzichte van de productie van fysieke goederen (primaire en secundaire sector: landbouw en industrie). Desondanks zorgen de dalende kosten van transport door technologische ontwikkelingen, schaalvergroting en de daarmee samenhangende globalisering, en veranderingen in productieprocessen ervoor dat het goederen-transport per saldo in tonkilometers waarschijnlijk meer dan evenredig toeneemt. Verder is er de invloed van logistieke keuzen van bedrijven, verladers en vervoerders. Beperking van voorraden, «just in time»-leveranties, ordergestuurde productie, kortere levertijden, sneller wisselende consumenten-voorkeuren en de ontwikkeling van elektronische handel (e-commerce) beïnvloeden logistieke processen. Dit leidt tot meer goederenverplaatsingen en kleinere eenheden per verplaatsing.

Sociaal-economische ontwikkelingen die van belang zijn voor de toekomstige mobiliteit zijn flexibilisering, emancipatie en de toename van vrije tijd. Flexibilisering hangt samen met mogelijkheden voor tele- en thuiswerk. Ook de verruiming van de winkelopeningstijden is een voorbeeld van flexibilisering. Deze ontwikkelingen bieden de mogelijkheid om de spits te ontwijken. Dit leidt tot ander verplaatsingsgedrag. De gevolgen van de emancipatie komen vooral tot uiting in een sterk toegenomen deelname van zowel werkende als niet-werkende vrouwen aan het verkeer, vooral per auto. De verschillen tussen man en vrouw zijn nog groot, vooral als we kijken naar de dagelijks afgelegde afstand. De verwachting is dat dit verschil de komende jaren blijft afnemen. De belangrijkste bijdrage aan de mobiliteitsstijging bij vrouwen is het hogere opleidingsniveau en de grotere arbeidsparticipatie. Tot slot: door toename van de hoeveelheid vrije tijd stijgt het aantal kilometers sociaal-recreatief verkeer.

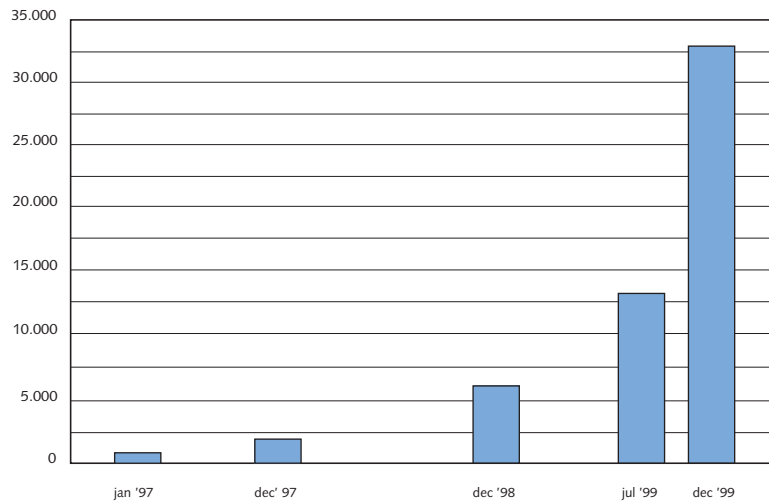
Ruimtelijke ontwikkelingen

De druk op de ruimte neemt toe. Naarmate de steden groeien, ontstaan secundaire centra aan de randen van de stad. De uitdijende stedelijke ruimte is mede mogelijk door de grotere reissnelheid. De actieradius wordt ruimer. De relaties worden intensiever, zowel tussen de stadsgewesten onderling, tussen stadsgewesten en hun omgeving, tussen regio's onderling, als tussen Nederland en het buitenland. De vervlechting en schaalvergroting van de ruimtelijke relaties leiden ook tot een grote vraag naar mobiliteit en grotere verplaatsingsafstanden. Daarbij nemen de verbindingen van stadsrand naar stadsrand en «kris-krasrelaties» sterk toe.

Technologische ontwikkelingen

In figuur 2.2 is de stormachtige groei van het dataverkeer zichtbaar. De uiteindelijke gevolgen voor verkeer en vervoer zijn moeilijk te voorspellen. De verwachting is dat ICT-ontwikkelingen per saldo niet zullen leiden tot een afname van de mobiliteit, maar wel tot een gelijkmatiger spreiding over de dag. Kenniswerkers zijn immers onafhankelijker van tijd en plaats en flexibeler in hun keuzes voor zakelijk en woon-werkverkeer. Er komen steeds meer flexibele werkplekken thuis of op locaties die ongevoelig zijn voor de spits. Voor veel organisaties kunnen door de mogelijkheden van ICT veranderingen optreden in de werkwijze en de ruimtelijke verdeling van activiteiten. Deze wijzigingen werken door in de vraag naar zowel personen- als goederenmobiliteit.

Figuur 2.2 Groei internetverkeer januari 1997 tot december 1999 op de Amsterdam Internet Exchange in gigabits



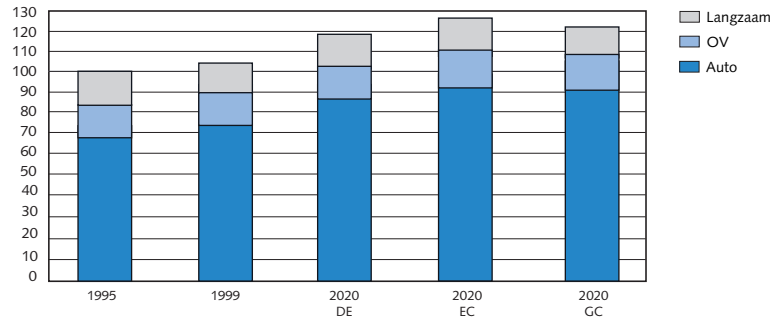
(bron TNO)

Personenvervoer

De personenmobiliteit blijft toenemen. De groei zit niet zozeer in het aantal verplaatsingen, maar in de afstand per verplaatsing. De grootste groei zit dan ook in de luchtvaart. De mogelijke groei in het personenverkeer wordt geïllustreerd in de figuren 2.3 en 2.4.

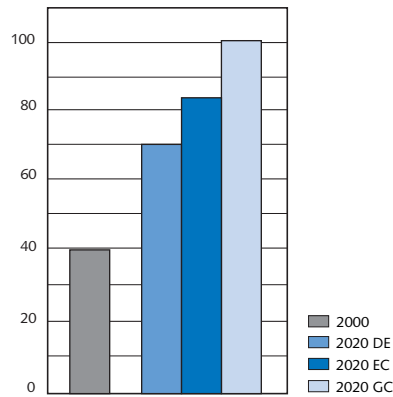
De groei van het autokilometrage in 2010 en 2020 valt mee in verhouding tot de geraamde ontwikkeling van het autobezit. Dit duidt op een toegenomen aandeel van het bezit van tweede (en derde) auto's: het kilometrage per huishouden wordt verdeeld over meerdere auto's. Het openbaar vervoer lijkt zijn marktaandeel te kunnen handhaven. Dit geldt met name voor de trein. Voor het overige openbaar vervoer is er in het algemeen sprake van een verlies van het marktaandeel, met uitzondering van het woon-werkverkeer. Het aandeel van de fiets in het aantal verplaatsingen blijft hoog. In het kilometrage zal het aandeel van de fiets waarschijnlijk dalen. Dit is een gevolg van de toename van de kwaliteiten van de andere vervoerwijzen en langere verplaatsingsafstanden.

Figuur 2.3 Ontwikkeling reizigerskilometers binnen Nederland naar vervoerwijze op basis van drie CPB-scenario's (index 1995 = 100)



(bron: CPB, AVV)

Figuur 2.4 Ontwikkeling reizigersvervoer in de luchtvaart op basis van drie CPB-scenario's in miljoen passagiers per jaar



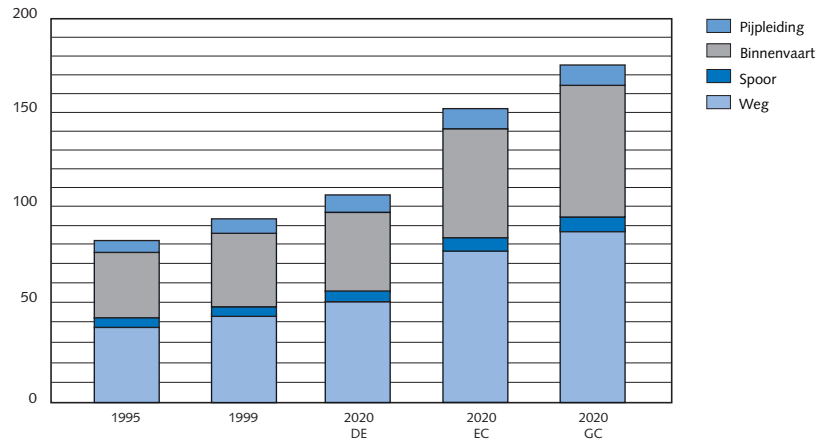
(bron: CPB, RLD)

DE = «Divided Europe»
 EC = «European Coordination»
 GC = «Global Competition»

Goederenvervoer

De groei van het goederenvervoer is in alle beschikbare scenario's aanmerkelijk hoger dan die van het personenvervoer. In figuur 2.5 is voor de diverse CPB-scenario's een beeld van de groei van het aantal tonkilometers gegeven, onderverdeeld naar de verschillende vervoerwijzen.

Figuur 2.5 Ontwikkeling goederenvervoer over de weg, per spoor, met de binnenvaart en per buisleiding in de drie CPB-scenario's, in miljarden tonkilometers



(bron: CPB, AVV)

Het wegvervoer is en blijft voor het binnenlands vervoer verreweg de belangrijkste vervoerwijze. Het EC-scenario laat bijna een verdubbeling van het wegvervoer zien. Ook de binnenvaart groeit sterk. De omvang van het spoorvervoer groeit eveneens maar het aandeel van de trein in het totale vervoer blijft beperkt. Voor het vervoer per buisleiding wordt een minder dan gemiddelde groei voorzien, voor de kustvaart meer dan gemiddeld (niet in de figuur). Ook de verwachte groei van het containervervoer is in alle scenario's bovengemiddeld. Het aandeel van het vervoer per container stijgt van 4,9% in 1995 naar circa 7% in 2010 en naar circa 7,5% in 2020 (EC). De groei in het internationaal vervoer is hoger dan in het binnenlands vervoer. Het aandeel van de doorvoer is en blijft naar verwachting kleiner dan 25%. Verreweg het grootste deel daarvan gaat per schip; slechts een klein deel gaat over de weg.

2.3 Een strategie voor bereikbaarheid: benutten, bouwen, beprijzen

Bereikbaarheid is de kwaliteit van het verkeers- en vervoersysteem in termen van de tijd, de kosten en het gemak waarmee gebruikers of goederen hun bestemmingen kunnen bereiken. Betere kwaliteit betekent vooral een hogere gemiddelde verplaatsingssnelheid en beter voorspelbare reistijd. Verbetering van de bereikbaarheid leidt tot verbetering van sociale en economische mogelijkheden voor mensen, bedrijven en gebieden, en draagt bij aan vitaliteit van de steden.

Groei van mobiliteit zonder aanpassing van infrastructuur zou op veel punten leiden tot capaciteitstekorten en congestie, dus tot verslechtering van bereikbaarheid. De ambitie is echter om een verbetering van bereikbaarheid te realiseren en te handhaven, via wegen, rails, water, zee- en luchthavens, buisleidingen en telecommunicatie, en via goede verknoping van deze systemen. Verbetering van bereikbaarheid vergt dus ook verbetering van infrastructuur, met name daar waar zich capaciteitsknelpunten voordoen. Hierbij is ook aandacht voor korte afstanden. In hoofdstuk 3 worden de doelstellingen toegespitst op de verschillende deelsystemen.

Om op verantwoorde wijze tegemoet te komen aan de behoefte aan verkeer en vervoer is essentieel dat de combinatie wordt gemaakt van investeren in infrastructuur en prijsbeleid. Blijven bouwen van nieuwe infrastructuur zonder prijsbeleid is als dweilen met de kraan open. Om gebruikers tot een goede afweging te brengen voor hun keuzes met betrekking tot mobiliteit – ga ik daarheen, wanneer ga ik, hoe ga ik? – is het nodig dat de kosten van mobiliteit, ook van de infrastructuur, zo veel mogelijk variabel bij

gebruiker in rekening worden gebracht. Daarnaast moet mobiliteitsmanagement de gebruikers stimuleren om verantwoorde keuzes te doen uit een palet van mogelijkheden. Alleen dan is het verantwoord om extra te investeren in capaciteit.

Investeringsen moeten maatschappelijk rendabel en ruimtelijk inpasbaar zijn. Er zijn mogelijkheden om de bestaande infrastructuur beter te benutten door op knelpunten maatregelen te nemen die ertoe leiden dat meer verkeer kan worden verwerkt. Naast maatregelen op wegvakniveau, zoals toeritdosering en het vergroten van het aantal rijstroken binnen het bestaande wegprofiel, zijn er ook maatregelen mogelijk die tot een betere benutting van het totale netwerk van wegen leidt. Op het spoor kan de infrastructuur beter worden benut door kleine aanpassingen aan de infrastructuur en invoering van nieuwe beveiligings- en beheersingssystemen. Ook is betere benutting van het spoor mogelijk door een verbeterde toewijzing van treinpaden aan verschillende treindiensten. Dit kan leiden tot aanpassing van de dienstregeling of inzet van meer of ander materieel. Al deze mogelijkheden worden maximaal benut. Niet alle knelpunten zijn hiermee oplosbaar. Er zal ook nog gebouwd moeten worden. Gezien de nadelen van nieuwe tracés (doorsnijding, versnippering en hoge kosten) is terughoudendheid geboden. Capaciteitsuitbreiding zal vooral bestaan uit extra rijstroken en sporen via bestaande tracés met aandacht voor de driedimensionale mogelijkheden. In de toekomst is er het perspectief van voertuig- en persoonsgebonden ICT-diensten via mobiele telecommunicatie, automatische voertuiggeleiding en een toenemende rol voor ondergronds vervoer.

2.4 Infrastructuur in interactie met ruimtelijke en economische ontwikkelingen

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt het ruimtelijk beleid voor de komende decennia aangegeven. Kern van het ruimtelijke beeld van Nederland zijn vitale en aantrekkelijke steden en een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied. De belangrijkste interventiestrategieën om dit te realiseren zijn intensiveren, combineren en transformeren. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening introduceert het concept van stedelijk netwerk. Dit geeft uitdrukking aan de toenemende ruimtelijke samenhang en behoefte aan samenwerking tussen steden in een regio. Voor de stedelijke netwerken is er een opgave om de centra en subcentra goed met elkaar te verbinden, de vervoersnetwerken van de afzonderlijke steden aan elkaar te schakelen en het gehele systeem op een hoger prestatieniveau te brengen.

De ruimtelijke en economische dynamiek van Nederland is groot. Tot 2030 zullen nog ruim één miljoen woningen nodig zijn en groeit het aantal arbeidsplaatsen fors. Infrastructuur structureert ruimtelijke ontwikkelingen en ondersteunt economische bedrijvigheid. Er is sprake van een netwerkeconomie waarbij verkeers- en vervoerssystemen de verbindende schakel vormen tussen de verschillende stappen in het productieproces. Liberalisering van internationale markten en toenemende specialisatie zorgen voor een intensievere uitwisseling van goederen, personen en diensten. De nieuwe economie is ook veel kennisintensiever en stelt hoge eisen aan vestigingsmilieus. Herstructurering en vitalisering van stedelijke gebied zal de nieuwe kwaliteitseisen voor wonen, werken en recreëren volgen. In de stedelijke regio's leiden ruimtebehoefte en schaalvergroting tot een relatief sterke groei in de randgemeenten. Stedelijke gebieden vertonen nog steeds een sterke interne samenhang, maar die samenhang is steeds minder gericht op het traditionele centrum. Het aantal «kris-kras» relaties neemt sterk toe. Het verkeersbeleid moet deze relaties beter faciliteren. Dat is vooral relevant voor het van oudsher centrumgerichte openbaar vervoer. Ook buiten stedelijk gebied vinden veranderingen plaats door een afnemend belang van traditionele vormen van ruimtegebruik zoals landbouw en een toenemend ruimtegebruik voor activiteiten zoals recreatie.

Figuur 2.6 Ruimtelijk-economische hoofdstructuur noordwest-Europa



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meekundige Dienst © 2001 (17052-br1)
Bron: Ministerie van Economische Zaken, rapport: Ruimte voor Economische Dynamiek, 1999.

Zuid-, Oost- en Noord-Nederland

De stedelijke netwerken in Noord-Brabant en Oost Nederland maken een sterke autonome ruimtelijke en economische ontwikkeling door. Beide gebieden kunnen de hiermee gepaard gaande ruimtebehoefte voor wonen en werken goed opvangen in hun eigen landsdeel. De gunstige ligging binnen de driehoek Randstad, Vlaamse Ruit en Rijn-Ruhrgebied draagt bij aan deze ontwikkeling. Deze gaat gepaard met een toenemende belasting van de hoofdinfrastructuur. Door middel van de maatregelen uit dit NVVP zal de kwaliteit en capaciteit van de hoofdinfrastructuur op peil worden gehouden, zodat deze ontwikkelingen ondersteund worden. Om noord Nederland beter aan te sluiten op de Randstad zal nadere besluitvorming plaatsvinden over een snelle spoorverbinding tussen de Randstad en het noorden met de intentie om voor 2010 met de realisatie te starten. Een nadere uitwerking van de visie op de samenhang tussen infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen is voor de verschillende landsdelen samengevat in hoofdstuk 6.2.

Randstad ontwikkelt zich tot Deltametropool

De Randstad ontwikkelt zich tot een samenhangend geheel, de zogenaamde Deltametropool, die in zijn structuur uniek is maar zich functioneel moet kunnen meten met andere grootstedelijke gebieden in Europa en elders in de wereld. De inzet is de steden vitaal te houden, te komen tot versterking van het groene en blauwe karakter van het Groene Hart en het aanbieden van topmilieus voor gedifferentieerd wonen en internationale bedrijvigheid in de Deltametropool. Zo ontstaat een samenhangende woon- en arbeidsmarkt. Hierbij dienen de gedifferentieerde wensen op de woningmarkt en markt voor bedrijven- en kantorenlocaties in de Deltametropool zélf te worden opgevangen. In de periode tot 2030 gaat het om een totale behoefte van ca. 40 000 ha. voor wonen, ca. 14 000 ha. voor werken alsmede ruimte voor recreëren. Het gaat daarbij om een geconcentreerde ontwikkeling, in aansluiting op de bestaande en mogelijke nieuwe infrastructuur en versterking van het Groene Hart. De ruimtelijke ontwikkeling in de Randstad richt zich op de omgeving van de bestaande ring. Vandaar dat strenge beperkingen noodzakelijk worden geacht, zij het wellicht voor een wat kleiner Groene Hart dan in het huidige beleid.

Het kabinet kiest ervoor de ruimtelijke opgave tot 2030 in de Randstad zelf op te vangen. Om te zorgen dat de Randstad als metropool kan functioneren, en tevens een goed leefklimaat behoudt, zet het kabinet in op een verdergaande verbetering van het verkeers- en vervoersysteem en in het bijzonder het openbaar vervoer. De extra mobiliteit die in de Deltametropool ontstaat kan zo worden opgevangen om ongewenste ruimtelijke en mobiliteitsontwikkelingen langs het (snel)wegennet voor te zijn. Het OV vormt zo een dragend element voor de Deltametropool, met kortere reistijden in de Deltametropool en een goed samenhangend netwerk op nationaal, Randstedelijk, regionaal en stadsgewestelijk niveau. In het kader van het grotestedenbeleid werken de vier grote steden aan het versterken van hun fysieke, sociale en economische structuur.

Visie op mainports

De luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven functioneren steeds meer in een bredere context. Het kabinet heeft een visie op mainports die uitgaat van maatschappelijk gewenste groei. In het kabinetsvoornemen «Toekomst van de nationale luchthaven» (december 1999) worden heldere verhoudingen gecreëerd tussen overheid en bedrijfsleven. De overheid zal duidelijke grenzen stellen aan de toelaatbare hoeveelheid geluid en luchtverontreiniging rond de luchthaven en aan het veiligheidsrisico. Deze nieuwe grenzen zijn gelijkwaardig aan de oude maar beter te handhaven, te meten en te begrijpen. Ten aanzien van de Mainport Rotterdam meldt het Regeerakkoord dat «de positie van de mainport Rotterdam zal worden versterkt samen met een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond».

2.5 Veiliger en schoner

Veiligheid

Sinds het verschijnen van het tweede Structuurschema Verkeer en vervoer (SVV-II) in 1991 is de veiligheid op de Nederlandse wegen verbeterd, maar de maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid zijn nog steeds te hoog. De ruim duizend dodelijke slachtoffers en circa 18 000 ziekenhuisgewonden per jaar in het wegverkeer betekenen een enorme individuele en maatschappelijke schade, materieel en immaterieel. Het verkeer en het vervoer moeten veiliger worden. Het SVV-II gaf voor het wegverkeer als doel om in 2010 50% minder doden en 40% minder gewonden te hebben dan in 1986. Vertaald naar het basisjaar 1998 betekent dit voor 2010 30% minder doden en circa 25% minder ziekenhuisgewonden. Het NVVP handhaaft deze doelstellingen. Dit is om een aantal redenen ambitieus. De mobiliteit groeit sterker dan tien jaar geleden werd verwacht. Het vasthouden aan het absolute doel betekent dus in de praktijk een hogere ambitie, zeker omdat de wet van de verminderde meeropbrengst zich doet gelden en dus steeds duurdere maatregelen genomen zullen moeten worden. Ook moet een achterstand worden ingehaald bij het terugbrengen van het aantal ziekenhuisgewonden.

In hoofdstuk 4 zijn de doelstellingen per sector (weg, spoor, water, lucht) gespecificeerd en gekwantificeerd.

Kwaliteit van de leefomgeving

De milieubelasting door het verkeer is de afgelopen jaren op een aantal aspecten afgenomen. Wel leidt de groei van het verkeer tot een toename van de geluidsbelasting en uitstoot van CO₂. De overheid streeft een absolute ontkoppeling na van de economische ontwikkeling en de milieubelasting door verkeer en vervoer. Dit is op het terrein van de verzuring inmiddels haalbaar gebleken. Maar ook op de punten waarop de milieubelasting afneemt is nog sprake van ongewenste effecten. Zo heeft het verkeer negatieve invloed op de gezondheid van het individu als gevolg van fotochemische smog door ozonvorming en emissie van fijn stof. Daarnaast leiden versnippering van het landschap en verzuring tot achteruitgang van de natuur. De samenleving stelt, mede als gevolg van de welvaarts groei, steeds hogere eisen aan de kwaliteit van de directe leefomgeving. Nederland heeft de ambitie om te behoren tot de Europese top in

milieuvriendelijkheid van het verkeers- en vervoersysteem. Bij het formuleren van concrete doelstellingen wordt aansluiting gezocht op het schaalniveau waarop de problemen spelen. Zo wordt een onderscheid gemaakt naar mondiaal niveau (CO₂-uitstoot), Europees niveau (uitstoot van NO_x, SO₂ en vluchtige organische stoffen) en regionaal en lokaal niveau (lokale luchtkwaliteit, geluid en versnippering). Ook aan de visuele kwaliteit van de infrastructuur worden steeds hogere eisen gesteld. Dit vereist een zorgvuldige inpassing en stelt uitdagingen aan de architectuur. Een andere ambitie van het kabinet, neergelegd in de Nota Milieu en Economie, is de beheersing van de ruimtedruk door een optimaal gebruik van de ruimte. Dit betekent een intensiever gebruik van nog onderbenutte ruimte in bestaand stedelijk gebied. In hoofdstuk 5 zijn de doelstellingen gespecificeerd en gekwantificeerd.

Veiliger en schoner, mede dankzij informatie- en communicatietechnologie

Technologische ontwikkelingen, vooral die op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie (ICT), kunnen verkeer en vervoer veiliger maken. Dat geldt voor alle vervoerwijzen. Instrumenten zullen de bestuurder reis- en route-informatie geven, maar ook informatie over verkeers- en weersomstandigheden. Boordcomputers kunnen de rol van de bestuurder ondersteunen of zelfs overnemen, zoals in het geval van botspreventie of automatische snelheidsaanpassing. Elektronische voertuig-identificatie maakt de handhaving van verkeersregels effectiever en daarmee het verkeer veiliger. ICT helpt ook om verkeer en vervoer efficiënter te maken. Informatieve diensten vergemakkelijken de ketenmobiliteit. In het goederenvervoer verbetert ICT logistieke processen. Dit leidt tot meer individualisering van herkomstbestemmingsrelaties, maar ook tot betere benutting van systemen en minder milieubelasting.

Andere technologische ontwikkelingen kunnen de milieubelasting door verkeer en vervoer drastisch verminderen, allereerst door betere kwaliteit van motoren en brandstoffen, vervolgens door andere technieken van energieopwekking, zoals de brandstofcel. Voor de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving wordt voortgebouwd op de ervaring van afgelopen jaren dat door normstelling veel te bereiken valt. De Europese agenda is hiervoor essentieel.

2.6 Visie op sturing

De ambities van het NVVP vergen een sterke overheid en een sterke markt. De visie op sturing wordt in deze paragraaf beschreven.

2.6.1 Gedeelde verantwoordelijkheid

De overheid heeft als aanbieder van infrastructuur, instantie die de markt ordent, en opdrachtgever van openbaar vervoer een belangrijke invloed op de kwaliteit van het verkeers- en vervoersysteem. Maar niet alleen de overheid is verantwoordelijk voor verkeer en vervoer en probleemeigenaar. Ook de gebruikers zelf (burgers en bedrijven) bepalen met hun individuele keuzes samen het uiteindelijke resultaat. Succesvol beleid zal voldoende ruimte moeten bieden aan individuele voorkeuren, maar vergt ook een gedeelde verantwoordelijkheid voor het zoeken naar maatschappelijk gedragen oplossingen. Samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven is nodig bij tal van zaken zoals vermindering van woon-werkverkeer per auto door vervoermanagement, locatie- en parkeerbeleid en stedelijke distributie. Uitgangspunt voor samenwerking is een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden.

2.6.2 Flexibiliteit en dynamiek

De samenleving is zeer dynamisch. Ontwikkelingen gaan snel en opvattingen over oplossingen wijzigen. Het beleid en de planning moeten deze dynamiek kunnen volgen. Dit betekent flexibiliteit in de planning. Er moet wel bestendigheid zijn in de

maatschappelijke doelen die het beleid nastreeft, maar dat beleid kan niet gebaseerd zijn op een gefixeerd eindbeeld, waaraan volgens plan kan worden gebouwd. Dat vereist een scherp oog voor actuele maatschappelijke ontwikkelingen, een bereidheid om te blijven verkennen en te blijven kijken hoe het werkelijk gaat en of beleidsinstrumenten werken. Op basis daarvan moeten het beleid en het plan worden bijgesteld. De flexibiliteit komt tot zijn recht in de tweejaarlijks te actualiseren NVVP-beleidsagenda en in de jaarlijks bij te stellen uitvoeringprogramma's, met name het MIT.

2.6.3 De gebruiker staat centraal

Uitgangspunt van het NVVP is respect voor keuzes van burgers en bedrijven. Bij het zoeken naar oplossingen moet de gebruiker meer centraal komen te staan. Dit besef begint al dicht bij huis. Als fietsers en voetgangers hun eigen spoor trekken door onbebouwde landjes, dan is dat een duidelijk signaal dat zij omwegen willen vermijden. Door interactieve planvorming, met betrokkenheid van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, worden betere resultaten verkregen die beter aansluiten bij de behoeften van mensen. Bij besluitvorming over publieke zaken wil de overheid zich laten leiden door wensen van burgers. Dat kan onder andere door na te gaan wat gebruikers over zouden hebben voor een voorziening als zij daarvoor rechtstreeks zouden moeten betalen. Op basis van dat inzicht kan de overheid klantgericht keuzes maken.

2.6.4 Prijsbeleid: de gebruiker betaalt

Maatschappelijke doelstellingen kunnen het best worden bereikt door gebruik te maken van het zelfsturend vermogen van de samenleving. Met heldere doelen, normstelling en randvoorwaarden, zonder op voorhand precies voor te schrijven hoe hieraan moet worden voldaan, creëert de overheid ruimte voor optimalisatie, innovatie en eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Een belangrijk uitgangspunt bij het verkeers- en vervoerbeleid is dat de consequenties van de individuele keuzevrijheid (voor vervoerwijzen en vestigingsplaatsen) niet op anderen mogen worden afgewenteld. Daarbij moet worden gedacht aan de gevolgen voor veiligheid, natuur en milieu, en collectieve financiële middelen. Het scheppen van de juiste condities bij alle vervoerwijzen draagt bij aan een maatschappelijk verantwoord evenwicht in vraag en aanbod op het gebied van verkeer en vervoer. Deze condities zijn:

- de gebruiker betaalt de kosten van mobiliteit, zoveel mogelijk variabel, naar rato van het gebruik;
- schaarste heeft een prijs;
- de vervuiler betaalt.

Zo wentelt de gebruiker geen kosten af op anderen of op de maatschappij als geheel. Door het prijsbeleid ontstaat een betere afweging tussen individuele baten en maatschappelijke kosten van mobiliteit. De maatschappelijke welvaart neemt toe als ten minste de marginale of variabele kosten worden betaald in de vorm van variabele heffingen, naar rato van het gebruik, en als er gedifferentieerd wordt naar schaarste (bijvoorbeeld spits en dal) en naar milieubelasting. Het Centraal Planbureau berekent een netto welvaartswinst van circa vier miljard gulden per jaar door het NVVP-prijsbeleid.

In het Regeerakkoord is aangegeven dat het autogebruik meer moet worden belast en het autobezit minder. Nederland streeft er naar om verhoging van het minimumniveau van accijnzen op motorbrandstoffen hoog op de Europese agenda te zetten. Hoewel verhoging van de brandstofaccijnzen het meest voor de hand liggende instrument voor variabilisatie is, betekent dat een permanente afhankelijkheid van het beleid van buurlanden. Daarom wordt er gestreefd naar de invoering van een algemene kilometerheffing die zal differentiëren naar tijd (spits, dal), plaats en naar milieubelasting door het voertuig. De consument betaalt dan naar rato van het aantal afgelegde

kilometers. In principe is variabilisatie budgettair neutraal: gemiddeld is het geen lastenverzwaring. Wie veel rijdt zal per saldo meer gaan betalen, maar kleinverbruikers gaan per saldo minder betalen omdat vaste heffingen worden verlaagd.

Naast budgettair neutrale variabilisatie en differentiatie van tarieven is het wenselijk om lasten te verhogen als wordt vastgesteld dat categorieën gebruikers hun maatschappelijke kosten niet dragen. Een dergelijke lastenverhoging zal stapsgewijs worden ingevoerd, zonodig in samenhang met het beleid van de Europese Unie, zodat het niet tot marktverstoring leidt.

Waar een directe relatie ontstaat tussen gebruiken en betalen, ontstaat ook meer ruimte voor differentiatie naar kwaliteit. Uiteindelijk ontstaat er als het ware een mobiliteitsmarkt. In zo'n markt wordt het aanbod gebaseerd op de vraag. Extra aanbod wordt overwogen waar – ondanks beprijzing met differentiatie naar spits en dal – een structureel capaciteitstekort is.

2.6.5 Bestuur op maat

Voor de bestuurlijke verhoudingen op het gebied van verkeer en vervoer geldt als motto: «decentraal wat kan, centraal wat moet». Het meeste verkeer is van regionale en lokale aard. Een adequate bestuurlijke rolverdeling met heldere afbakening van verantwoordelijkheden is nodig voor een effectieve, integrale, gebiedsgewijze aanpak waarin instrumenten als verkeersbeleid, locatiebeleid, parkeerbeleid en vervoermanagement in combinatie worden ingezet voor het oplossen van regionale en lokale problematiek.

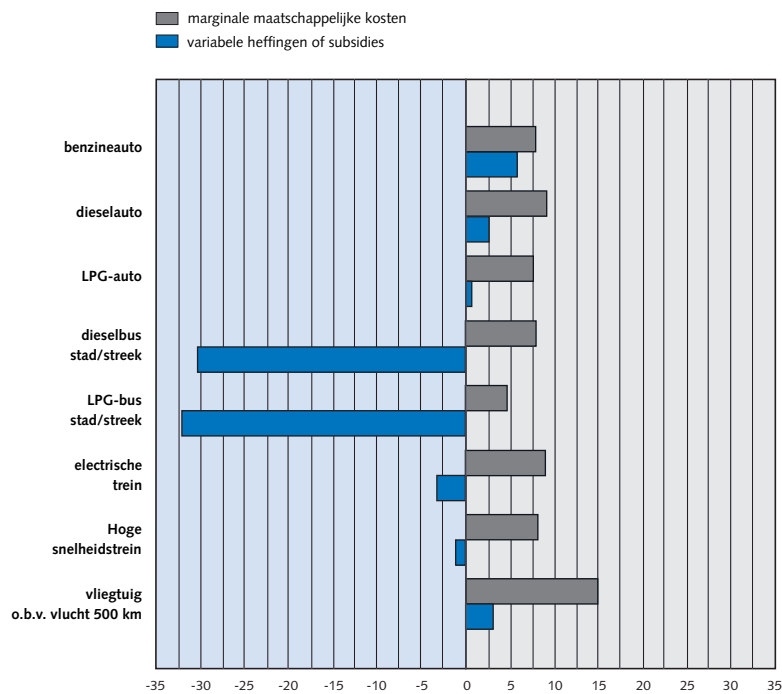
Met de Planwet Verkeer en Vervoer en de Wet Personenvervoer 2000 heeft een herverdeling van taken, bevoegdheden en middelen plaatsgehad. Toch bestaat er nog steeds een te grote afstand tussen de beslissing over investeringen in regionale infrastructuur en het betalen van die investeringen. Dit leidt enerzijds tot ongewenste afhankelijkheid van de decentrale overheid en anderzijds tot onnodige bemoeienis van de rijksoverheid. Dat belemmert een goede afweging. Een substantiële decentralisatie van financiële middelen ligt dan ook voor de hand. Om versnippering te vermijden is gekozen voor decentralisatie naar provincies en kaderwetgebieden. Door de instelling van regionale mobiliteitsfondsen beschikken decentrale overheden in de toekomst over een instrument om integrale besluitvorming op regionaal en lokaal niveau mogelijk te maken. Bij decentralisatie hoort dat de rijksoverheid de andere overheden ruimte laat voor eigen afwegingen en keuzes.

Maatschappelijke kosten verkeers- en vervoerssystemen

Recent onderzoek¹ geeft inzicht in de mate waarin gebruikers van verschillende vervoerwijzen zelf de integrale maatschappelijke kosten van hun verplaatsingen dragen. Uit dit onderzoek blijkt dat gemiddeld genomen alleen gebruikers van benzine-auto's de in beschouwing genomen maatschappelijke kosten, inclusief de aanlegkosten van infrastructuur, betalen. Bij alle andere vervoerwijzen worden de maatschappelijke kosten niet gedekt door de opbrengst van de heffingen. Kijkt men alleen naar de *marginale* maatschappelijke kosten, dat wil zeggen de kosten die variëren met de intensiteit van het gebruik, in vergelijking tot de *variabele* heffingen dan krijgt men het beeld dat in de figuren 2.7, 2.8 en 2.9 is weergegeven. Bij de meeste vervoerwijzen zijn de variabele lasten voor de gebruiker geen goede afspiegeling van de variabele maatschappelijke kosten (inclusief milieukosten). Daarbij zijn de verschillen tussen de vervoerwijzen groot. Door variabilisatie verbetert de situatie bij het wegverkeer.

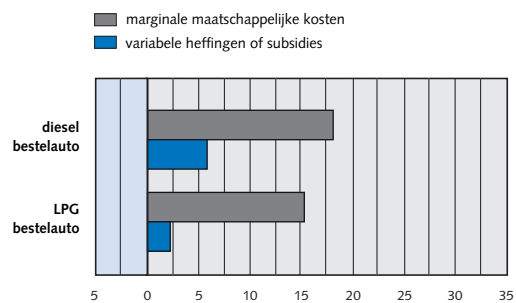
¹ Dings, J.M.W., P. Janse, B.A. Leurs en M.D. Davidson, Efficiënte prijzen voor het verkeer: raming van maatschappelijke kosten van het gebruik van verschillende vervoermiddelen, Delft: Centrum voor energiebesparing en schone technologie (CE), 1999.

Figuur 2.7 Verschillen de marginale maatschappelijke kosten en de variabele heffingen bij verschillende vervoerwijzen in het personenvervoer, in centen (f) per personenkilometer



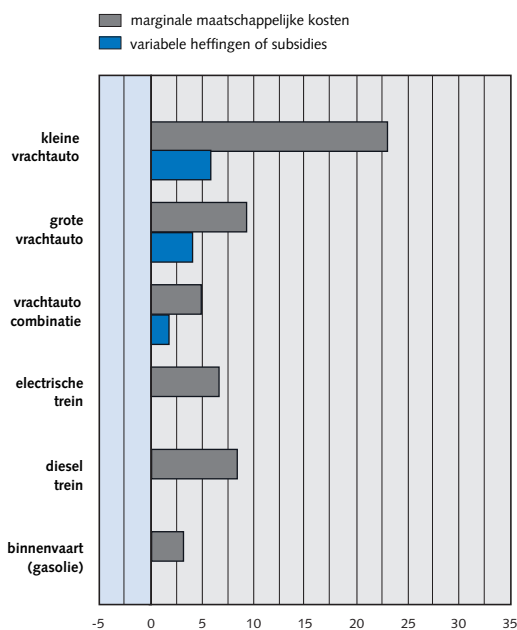
(bron: CE)

Figuur 2.8 Verschillen tussen de marginale maatschappelijke kosten en de variabele heffingen bij verschillende vervoerwijzen in het bestelautovervoer, in centen (f) per voertuigkilometer



(bron CE)

Figuur 2.9 Verschillen tussen de marginale maatschappelijke kosten en de variabele heffingen bij verschillende vervoerwijzen in het goederenvervoer, in centen (f) per tonkilometer



(bron CE)

2.6.6 Gebiedsgerichte aanpak; bestuurlijke samenwerking

Stedelijke gebieden vragen om een andere aanpak dan niet-stedelijke gebieden. Provincies, kaderwetgebieden en gemeenten maken beleidsplannen die rekening houden met deze verschillen. De provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen, streekplannen en gemeentelijke plannen bieden gebiedsgericht maatwerk. Alle overheden werken hierbij met elkaar samen. Verschillende schaalniveaus komen immers samen in één geografisch gebied. Gebiedsgewijze samenwerking kan leiden tot wederzijdse afspraken of overeenkomsten waarbij ieder participeert vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, met eigen middelen. De samenhang tussen het NVVP, de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en het grotestedenbeleid zal mede vorm kunnen krijgen via gebiedsgewijze samenwerking.

2.6.7 Het belang van de Europese dimensie

Bestuur op maat betekent dat de mogelijkheden die samenwerking over de grens biedt worden benut, in grensregio's, op Europese of mondiale schaal. In de verschillende grensregio's is nu al veel aandacht voor de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer. Deze samenwerking wordt voortgezet en versterkt om de beleidsambities van het NVVP mogelijk te maken.

Nationale wet- en regelgeving zal steeds meer worden bepaald door Europese wetgeving. De mogelijkheden voor subsidies aan specifieke sectoren worden steeds kleiner. In algemene zin is er een trend naar beleidscoördinatie, naast beleidsconcurrentie tussen landen. De Europese dimensie zal in veel beleidsvoornemens een prominente plaats krijgen. De volgende onderwerpen krijgen prioriteit bij de Nederlandse inbreng in discussies en beleidsvorming binnen de Europese Unie:

- prijsbeleid (variabilisatie door kilometerheffing, interoperabiliteit van systemen, doorberekening van marginale maatschappelijke kosten);

- openstelling van markten voor openbaar vervoer en liberalisatie van het spoorvervoer;
- voertuig- en vaartuigeisen, gerelateerd aan verbetering van de verkeersveiligheid en vermindering van emissies;
- elektronische voertuigidentificatie.

Voor een aantal beleidsterreinen, met name de zee- en luchtvaart, is een mondiale aanpak vereist. Instrumenten daarvoor zijn de beïnvloeding van het externe beleid van de Europese Unie en van internationale organisaties als de World Trade Organisation en sectorale onderdelen van de Verenigde Naties. Goede bilaterale betrekkingen helpen bij het sluiten van coalities om eigen beleidsdoelen te realiseren op terreinen als veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving, technologie en innovatie, en om de Nederlandse beleidsuitvoering te toetsen aan praktijken elders in de wereld.

2.6.8 Publiek-private samenwerking

De verhouding tussen markt en overheid is in ontwikkeling. Het advies «Meer markt, andere overheid» van de Raad voor Verkeer en Waterstaat illustreert dit duidelijk. Deze verandering zal de komende jaren zeker doorzetten. De overheid blijft verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en de daarbij horende procedures, de zorg voor adequate regelgeving en het toetsen van maatschappelijke randvoorwaarden. Tevens blijft zij verantwoordelijk voor een kwalitatief goede infrastructuur. Maar de overheid zal steeds meer de kaders scheppen waarbinnen andere partijen zelf oplossingen kiezen en diensten aanbieden, een rol zoals zij nu al speelt in luchtvaart en telecommunicatie. Hierdoor komen projecten tot stand zonder dat de overheid die projecten tot in detail voorschrijft of zelf uitvoert. Maatregelen als de introductie van meer marktwerking, het stimuleren van efficiëntere vormen van inkoop, publiek-private samenwerking (PPS) en privatisering passen binnen de ontwikkeling naar een meer zakelijk en bedrijfsmatig werkende overheid.

Voor private betrokkenheid bij de aanleg van infrastructuur zijn twee modellen denkbaar: innovatief aanbesteden en PPS. Bij innovatief aanbesteden wordt gekozen voor het aanbesteden van een *design and build-* of *design, build and maintain-*contract. Hierbij worden het ontwerp en de aanleg, en waar mogelijk ook het onderhoud, in één pakket uitbesteed. Het uitvoerende consortium krijgt de mogelijkheid om deze onderdelen op elkaar af te stemmen. Dit heeft als voordeel dat de private partij een integrale afweging van de kosten zal maken. De overheid blijft volledig verantwoordelijk voor het project en toetst op een aantal essentiële criteria. De voordelen van innovatief aanbesteden zijn dan ook dat er winst behaald wordt in termen van kostenbesparing en/of verkorting van aanlegtijd. Innovatief aanbesteden is in vrijwel alle denkbare gevallen mogelijk en zal steeds vaker worden toegepast.

Bij publiek-private samenwerking is sprake van een gezamenlijk belang van alle partijen. Het streven naar meerwaarde staat hier centraal: meer of hogere doelen moeten met hetzelfde geld worden gerealiseerd, of hetzelfde doel voor minder geld. De verschillende vormen van PPS hebben gemeen dat de overheid en de private partij optimaal gebruik maken van elkaars mogelijkheden en sterke punten. Daarbij formuleert de overheid de functionele eisen en legt niet in detail vast hoe daaraan wordt voldaan. Taken en risico's worden gelegd bij die partijen die ze het beste kan beheersen. PPS betekent een langdurige contractuele relatie tussen overheid en bedrijfsleven. Daarbij moet gedacht worden aan perioden van circa 15 jaar. Dit vergt een zakelijke overheid en een bedrijfsleven dat in staat is om risico's over een lange periode te overzien. Hiervoor is een cultuuromslag nodig bij zowel de overheid als het bedrijfsleven.

Er zijn grofweg twee PPS-constructies: concessies of samenwerkingsverbanden. Bij concessies worden ontwerp, aanleg, onderhoud/beheer, financiering en/of exploitatie in één pakket aan private partijen aangeboden. In plaats van het product staat nu het

leveren van een dienst centraal. De overheid en/of de gebruiker betalen de exploitant een vergoeding voor de geleverde dienst. Een samenwerkingsverband is aan de orde bij projecten waarbij de overheid met andere initiatiefnemers meerdere doelstellingen in onderlinge samenhang wil realiseren, zoals bij gebiedsontwikkeling. Samenwerkingsverbanden kenmerken zich door zakelijke opstelling en monden uit in een contract waarin afspraken over taken, zeggenschap en financiële stromen zijn vastgelegd. Daarbij wil de overheid niet alleen de onrendabele delen van het project financieren, maar ook meedelen in waardeinstijgingen van het project als geheel.

In het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) zijn enkele projecten aangewezen die door middel van publiek-private samenwerking gerealiseerd kunnen worden. Op dit moment overleggen publieke en private partijen hoe de samenwerking bij de aanleg en exploitatie van betaalwegen vorm kan worden gegeven. Ook projecten op het gebied van openbaar vervoer en stationsontwikkeling lenen zich voor PPS-constructies. De rijksoverheid zal reeds in de gebiedsgewijze verkenningen de mogelijkheid voor private betrokkenheid bekijken. Bij de afronding van een verkenning wordt dan besloten of de mogelijkheid van PPS ook in de planstudiefase moet worden meegenomen.

2.6.9 Marktordering

De overheid draagt bij aan een beter functionerende vervoersmarkt door de juiste voorwaarden te scheppen. Het gaat daarbij om zaken als gelijke behandeling van de vervoerwijzen (in binnen- en buitenland), vrije markttoegang, en harmonisatie van wet- en regelgeving. Op dit moment verschillen de vervoerwijzen nog sterk van elkaar in marktpositie, mate van regulering en mate van doorberekening van kosten. Gelijke concurrentievoorwaarden moeten gelden tussen de verschillende vervoerwijzen, maar ook binnen de vervoerwijzen. Bij het nemen van maatregelen moet en zal rekening worden gehouden met de internationale concurrentiepositie.

2.6.10 Handhaving

Effectiviteit van beleid staat of valt op veel terreinen met de effectiviteit van de handhaving. Alle overheden hebben de intentie de inspanning voor handhaving te intensiveren. Het rijk streeft naar uitbreiding van de regionale verkeershandhavingssystemen tot alle vijftieng politieregio's. Ook de rol van bedrijfsorganisaties kan worden versterkt bij handhaving, bijvoorbeeld op het gebied van verkeersveiligheid en milieu, door certificering en kwaliteitscontrole in handen te geven van deze organisaties en hen te betrekken bij toezicht. Door certificering krijgen bedrijven zelf een belang bij het naleven van regels. Handhaving en naleving van wet- en regelgeving, maar ook van afspraken met het bedrijfsleven, is nodig. De bundeling van de verschillende onderdelen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat die zich met handhaving bezighouden tot een Inspectie Verkeer en Waterstaat, is mede door deze noodzaak ingegeven.

3. BEREIKBAARHEID

Ambitie

De overheid streeft naar behoud en verbetering van de bereikbaarheid, zodanig dat de internationale, nationale en regionale verbindingen over weg, spoor, water, en via buisleidingen en telecommunicatie zich kunnen meten met vergelijkbare verbindingen in het buitenland en positief worden gewaardeerd door burgers, bedrijven en potentiële investeerders. De vervoerssystemen zijn op de belangrijkste knooppunten goed met elkaar verbonden. Infrastructuur zal de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling ondersteunen. De ambities voor de diverse deelsystemen zijn geformuleerd in de betreffende paragrafen.

De voornaamste kenmerken van een goede bereikbaarheid zijn de snelheid van de verplaatsingen, de betrouwbaarheid en de toegankelijkheid. Deze zijn afhankelijk van de verhouding tussen de intensiteit van de vraag en de capaciteit van het aanbod. De overheid heeft een aantal sleutels in handen om deze verhouding te beïnvloeden. Aan de aanbodkant kan worden geïnvesteerd in capaciteit. Aan de vraagkant ligt de invloed in de variabele kosten van verplaatsingen. Gegeven de maatschappelijke behoefte aan verkeer en vervoer bepalen de variabele kosten en de investeringen in capaciteit van de infrastructuur de kwaliteit van het vervoer. Andere variabelen zijn van ondergeschikte betekenis.

Met de maatregelen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 2000–2004 en het Bereikbaarheidsoffensief Randstad is het mogelijk in 2010 een aanvaardbaar niveau van bereikbaarheid te realiseren. Dit geldt voor Nederland als geheel en voor de verschillende regio's afzonderlijk. Maar de doorgaande mobiliteits-groei vergt ook een perspectief voor de nog langere termijn.

Goede bereikbaarheid is een zaak van nationaal, regionaal en lokaal beleid. Bereikbaarheid vraagt op alle niveaus een adequate infrastructuur, prijsbeleid en ruimtelijke ordening.

Stedelijke vitaliteit gebaat bij goede bereikbaarheid, ook per fiets

Het groeiende aantal tweeverdieners, de schaalvergroting van voorzieningen en de toenemende flexibiliteit op de arbeidsmarkt leiden tot een verlenging van verplaatsingsafstanden en een toename van de ruimtelijke spreiding in het verplaatsingspatroon (kriskras patroon). Niettemin blijven de meeste personenverplaatsingen zich afspelen op de korte afstand. Meer dan de helft van de personenverplaatsingen is korter dan vijf kilometer; een afstand waar de fiets een hoog marktaandeel heeft. Goede fietsvoorzieningen zijn en blijven van wezenlijk belang voor duurzame mobiliteit en bereikbaarheid. Een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer en aandacht voor de samenhang met de ruimtelijke ordening vermindert ruimtelijke spreiding. Ook de meeste goederenverplaatsingen vinden plaats binnen één regio. Een goede bereikbaarheid voor stedelijke distributie is van belang voor de vitaliteit van de steden.

In hoofdstuk 3.4 zijn de raakpunten tussen verkeers- en vervoerbeleid en ruimtelijke ordening geformuleerd. Het gaat daarbij om het realiseren van samenhang tussen verstedelijking en mobiliteit, het ontwikkelen van multimodale knooppunten, locatiebeleid en parkeerbeleid.

3.1 Infrastructuur

3.1.1 De zorg voor de infrastructuur: onderhouden, benutten, reserveren, bouwen

De zorg voor de infrastructuur begint bij beheer en onderhoud. Het gaat hier om meer dan het instandhouden van de bestaande infrastructuur. Zorgvuldig beheer kan ook bijdragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid, de veiligheid en de kwaliteit van de

leefomgeving. Beheer en onderhoud bemoeilijken de bereikbaarheid vaak tijdelijk. Deze overlast kan worden beperkt door goede samenwerking tussen beheerders van infrastructuur en aanbieders van openbaar vervoer, door verkeersmanagement en goede informatie aan de gebruikers. Ook kan het onderhoud plaatsvinden op stillere momenten en kunnen uitgekiende maatregelen worden getroffen zoals *contraflow*. Het verkeer wordt dan over de rijbaan in de tegemoetkomende richting geleid. Ten behoeve van de verkeersveiligheid worden de verkeersstromen daarbij van elkaar gescheiden door een tijdelijke afscheiding. Onder actief beheer en onderhoud valt ook het wegwerken van kleine veiligheidsknelpunten en knelpunten van de kwaliteit van de leefomgeving. Bermen en sloten langs de weg worden ecologisch verantwoord onderhouden, bodemverontreiniging wordt gesaneerd, versnippering van de natuur wordt met faunapassages opgeheven en verschillende maatregelen helpen de geluids-emissie te beperken.

De basis van het investeringsprogramma voor infrastructuur voor de periode tot en met 2010 is het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), waarin begrepen de maatregelen van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR). Voor de verdere toekomst zijn deze maatregelen onvoldoende. Er zullen knelpunten ontstaan, ook als de kosten voor de gebruiker worden gevariabiliseerd, en mobiliteitsmanagement invloed uitoefent op de vraag naar infrastructuur. Op die knelpunten is uitbreiding van de capaciteit nodig – door betere benutting of door bouwen – om de kwaliteit van de bereikbaarheid op peil te houden. Om deze kwaliteit te bepalen zijn indicatoren gekozen waarmee de voorkeuren van de gebruikers ten aanzien van reistijd en betrouwbaarheid het best tot uitdrukking komen. Voor het spoor is de indicator de mogelijke frequentie van diensten, voor de weg de trajectsnelheid en voor water de wachttijd bij sluizen en bruggen.

Vrijwaringszone

De aanleg van infrastructuur in de vorm van geheel nieuwe tracés ligt steeds minder voor de hand vanwege de kosten, de versnippering van het landschap, en het gebrek aan maatschappelijk draagvlak. Uitbreiding van capaciteit wordt daarom zoveel mogelijk binnen de bestaande netwerken gezocht. Het strategisch omgaan met de ruimte, in de vorm van vrijwaringszones rond bestaande en nieuwe hoofdinfrastructuur (weg, rail en vaarwegen), wint daarmee aan belang. Voor de luchtvaart bestaan al ruimtelijke zones. Als gevolg van de nieuwe besluiten voortvloeiend uit de Wet Luchtvaart zal de vrijwaringszone rond Schiphol worden omgezet in een beperkingengebied dat ruimtelijk doorwerkt in bestemmingsplannen. In dat gebied worden aan de nieuwbouw van woningen en bedrijven beperkingen gesteld. De instelling van vrijwaringszones langs hoofdinfrastructuur behoudt ruimte voor de oplossing van toekomstige knelpunten, schept mogelijkheden voor een goede inpassing van de infrastructuur, houdt de mogelijkheid open voor bundeling van infrastructuur met andere functies, vermindert en/of voorkomt conflicterende functies vanuit milieuoptiek (geluid, externe veiligheid en lokale luchtkwaliteit) en draagt bij aan de veiligheid. Om dit te bereiken wordt aan weerszijden van alle hoofdinfrastructuur een vrijwaringszone van 50 à 75 meter benoemd. In de vrijwaringszone mag in bestemmingsplannen in principe geen (bouw-)bestemming worden toegekend die eventuele uitbreiding van deze infrastructuur in de weg kan staan of die strijdig is met de andere doelstellingen van de vrijwaringszone. Vigerende bestemmingsplannen worden daarbij niet ter zijde gesteld. Het rijk zal, in overleg met de andere overheden, het vrijwaringsbeleid verder uitwerken en daarbij de beleidsdoelstellingen ten aanzien van intensivering van ruimtegebruik, centrumvorming, veiligheid en milieu in acht nemen. De feitelijke situaties in de vrijwaringszones van bestaande bouwplancapaciteit in vigerende bestemmingsplannen zal worden geïnventariseerd. Verder zal onderzoek worden gedaan naar de consequenties van dit beleid, ook in relatie tot de wensen van verdichting van infrastructuur in stedelijk gebied, alsmede naar wettelijke en juridische voorwaarden en implicaties. In overleg met medeoverheden zal worden gezien of vrijwaringszones ook voor infrastructuur in beheer bij de provincies kunnen worden ingesteld.

Reserveringen

Op de plankaarten in deel B van het NVVP staan de netwerken van de hoofdinfrastructuur. Waar gewenste verbindingen in het netwerk ontbreken, wordt ruimte gereserveerd voor nieuwe tracés. Het gaat om een beperkt aantal verbindingen, aangegeven op de plankaarten in deel B van het NVVP. De ruimtelijke reserveringen zijn indicatief en geven maximale ruimteclaims. De specifieke netwerken en ruimtelijke reserveringen voor regionaal verkeer en openbaar vervoer zijn onderwerp van de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen.

De volgende paragrafen behandelen achtereenvolgens de hoofdwegen, spoorwegen, vaarwegen, fietspaden, luchthavens, zeehavens, buisleidingen en telecommunicatie.

Selectie van investeringen: een zakelijke benadering

Om investeringen te selecteren kiezen we voor een zakelijke benadering. Daarom worden ter voorbereiding van de politieke besluitvorming over infrastructuur brede verkenningen en (maatschappelijke) kosten-batenanalyses uitgevoerd. Met kosten-batenanalyses worden effecten van infrastructuur transparant, systematisch en overzichtelijk gepresenteerd. Een breed scala aan effecten speelt daarbij een rol, zoals bereikbaarheid, kwaliteit van de leefomgeving, veiligheid, regionale ontwikkeling, bescherming van de open ruimte, cultuurlandschap en historisch erfgoed. Om de transparantie te vergroten worden effecten zoveel mogelijk in geld uitgedrukt en anders kwantitatief of kwalitatief omschreven. Transparantie en overzichtelijkheid ontstaan ook door effecten te clusteren in directe en indirecte effecten, door verschillende actoren te onderscheiden en door een helder onderscheid te maken tussen welvaartseffecten en verdelingseffecten. Bij een zakelijke benadering past dat maatschappelijke baten van investeringen in infrastructuur opwegen tegen de maatschappelijke kosten. Het maatschappelijk rendement staat daarmee voorop.

In opdracht van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken is in het kader van het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI), een leidraad voor kosten-batenanalyse (KBA) opgesteld. Voor alle projecten van nationaal belang is toepassing van een dergelijke analyse verplicht. Bij de verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen worden kosten en baten globaal geanalyseerd (kengetallen-KBA), en vervolgens wordt voor deel 1 van de planologische kernbeslissing van zo'n project een diepgaande analyse uitgevoerd.

Bij andere infrastructuurprojecten die onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid vallen wordt in de verkenningfase een globale KBA opgesteld en in de planstudiefase een meer uitgebreide KBA. Niet altijd zal even diepgaand op alle effecten worden ingegaan. Zo zullen er niet altijd bedrijven uit het buitenland worden aangetrokken of substantiële effecten zijn op de totale Nederlandse economie. Een eerste inschatting van de effecten geeft zicht op de noodzaak van een meer diepgaande analyse. Voor kleine projecten is een beperkte kosten-batenanalyse over het algemeen voldoende. Deze omvat alleen de directe effecten van een project (effecten van het project die toevallen aan de eigenaar of exploitant of aan de gebruikers van de transportdiensten, of een extern effect dat voortkomt uit de infrastructuur of het gebruik daarvan).

De uitkomsten van de kosten-batenanalyse geven richting aan de prioriteitstelling. De additionele investeringsvoorstellen (bovenop het vigerende MIT) selecteert het kabinet uiteindelijk mede op basis van adviezen van de Interdepartementale Commissie inzake het Economische Structuurbeleid (ICES).

3.1.2 Hoofdwegen

Ambitie

Er zal een basiskwaliteit voor de bereikbaarheid worden gerealiseerd in de vorm van een trajectnelheid op autosnelwegen, gemiddeld over alle werkdagen van het jaar, van ten minste zestig kilometer per uur gedurende het drukste uur. Waar de trajectnelheid structureel onder de toetswaarde van zestig kilometer per uur komt, is sprake van een knelpunt.

Met het beleid tot 2010 (MIT, inclusief BOR) wordt de bereikbaarheid op onderdelen van het netwerk verbeterd (zie figuur 3.2 en 3.3). Deze verbetering zal zonder extra beleid bij de verwachte groei van de automobilititeit na 2010 grotendeels verloren gaan. Om een beeld te krijgen van de bereikbaarheidsknelpunten na 2010, wanneer het huidige infrastructuurprogramma is afgerond, is de situatie in 2020 voorbeschouwd. In dit *stand still* beeld (figuur 3.5) wordt zichtbaar waar zich in de nabije toekomst problemen kunnen voordoen.

Met de mix van benutten, bouwen en beprijzen wordt het infrastructuurprogramma 2010–2020 voorbereid. Deze beleidsmix leidt tot een basiskwaliteit van ten minste zestig kilometer per uur als trajectnelheid in 2020 op alle autosnelwegen (zie figuur 3.6). In paragraaf 3.6 zijn de effecten van de beleidsmix NVVP nader beschreven. De analyse van de toekomstige ontwikkeling op het net en de mogelijke knelpunten tot 2020 is onderwerp van gesprek geweest in de bestuurlijke overleggen met de landsdelen. De uitkomst hiervan is opgenomen in deel C, de NVVP-beleidsagenda. Regionale overheden of marktpartijen die een hoger ambitieniveau nastreven, zullen moeten bijdragen aan het financieren van de extra infrastructuur die hiervoor nodig is.

Trajectnelheid

De basiskwaliteit bereikbaarheid betekent dat weggebruikers, ook in de spits, gemiddeld tenminste zestig kilometer per uur kunnen rijden over autosnelwegtrajecten van dertig kilometer of langer. Het kan zijn dat de snelheid op het eerste deel van het traject hoger ligt dan op het tweede deel, maar gemiddeld – over het hele traject over het hele jaar – komt men uit op een snelheid van tenminste zestig kilometer per uur.

De trajectnelheid wordt berekend over alle werkdagen van het jaar. Het aantal keren dat de zestig kilometer per uur niet gehaald wordt als gevolg van wegwerkzaamheden of als gevolg van een ongeluk, wordt zo uitgemiddeld om te kunnen concluderen of er structureel van een knelpunt sprake is. De rekensom is:

$$\frac{\text{totaal aantal gereden kilometers over het traject* in de spits**}}{\text{de totale reistijd van al deze ritten}}$$

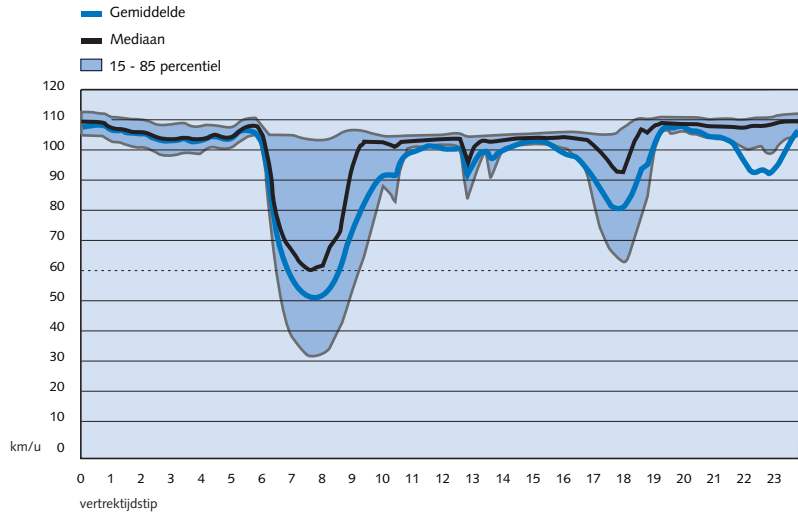
* traject: 30 km autosnelweg.

** spits: drukste uur van de dag

Let wel: trajectnelheden kun je niet zonder meer bij elkaar optellen. Bijvoorbeeld: trajectnelheid 30 km/h + trajectnelheid 90 km/h is niet gemiddeld 60 km/h, maar: $(30 + 30 \text{ km}) / (60 + 20 \text{ minuten}) = 45 \text{ km/h}$.

Om knelpunten vroegtijdig te signaleren wordt met prognosemodellen gewerkt. Door op de vastgestelde trajecten de gerealiseerde snelheden te monitoren, kan de ontwikkeling van de basiskwaliteit van jaar op jaar gevolgd worden. Uit het oogpunt van herkenbaarheid beginnen of eindigen de trajecten bij een stad of bij een logisch knooppunt in het netwerk. Het werkelijke verloop van de gemiddelde snelheid op werkdagen kan met behulp van de aanwezige detectie worden gevolgd. Ter illustratie is van het traject Amersfoort – Amsterdam het trajectnelheidsprofiel over het jaar 2000 weergegeven.

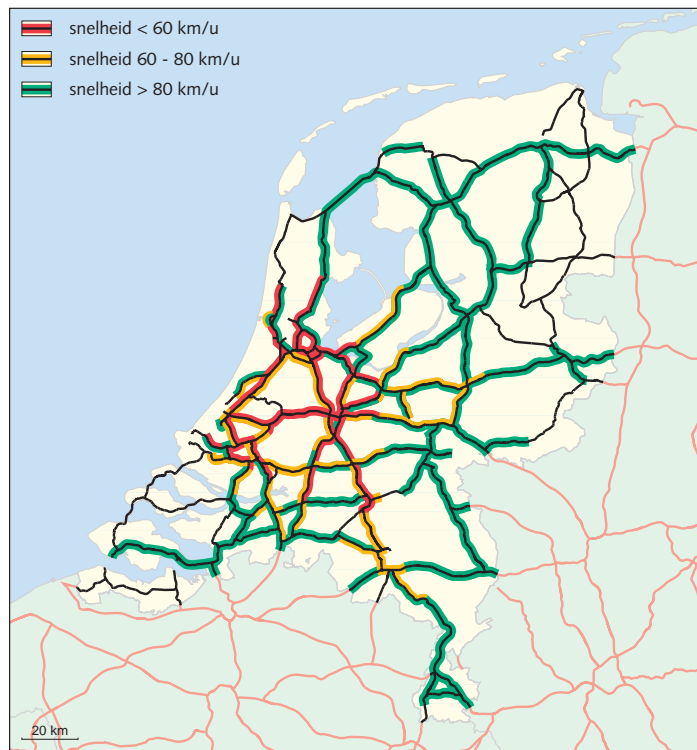
Figuur 3.1 Verloop trajectssnelheid op traject Amersfoort – Amsterdam A1 (lengte 32 km) naar tijdstip van vertrek



(bron: Transpute)

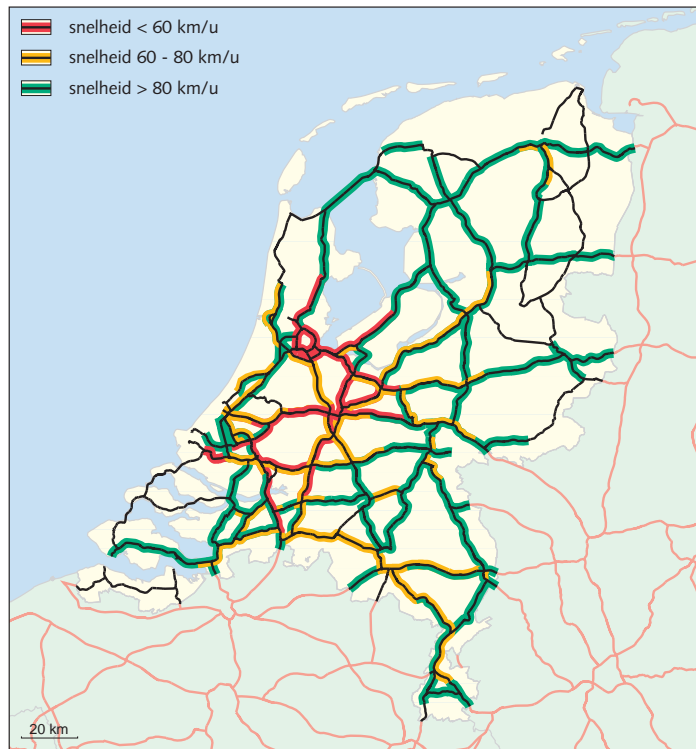
De horizontale streepjeslijn markeert de basiskwaliteit van zestig kilometer per uur, die in dit profiel tussen 6.45 en 8.30 uur niet is gehaald.

Figuur 3.2 Gemiddelde snelheid* autosnelwegen 1999, drukste uur ochtendspits



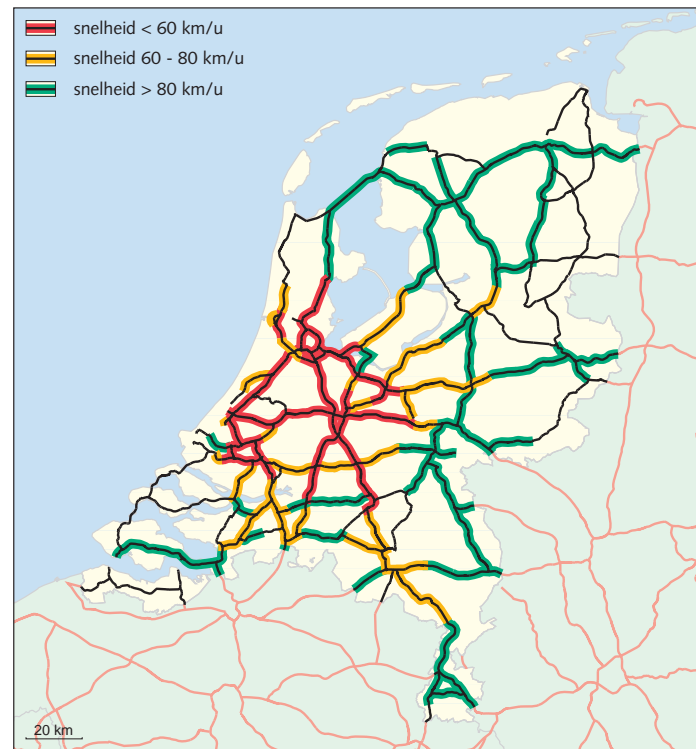
Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p19)
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2001.

Figuur 3.3 Gemiddelde snelheid* autosnelwegen 2010, drukste uur ochtendspits met BOR

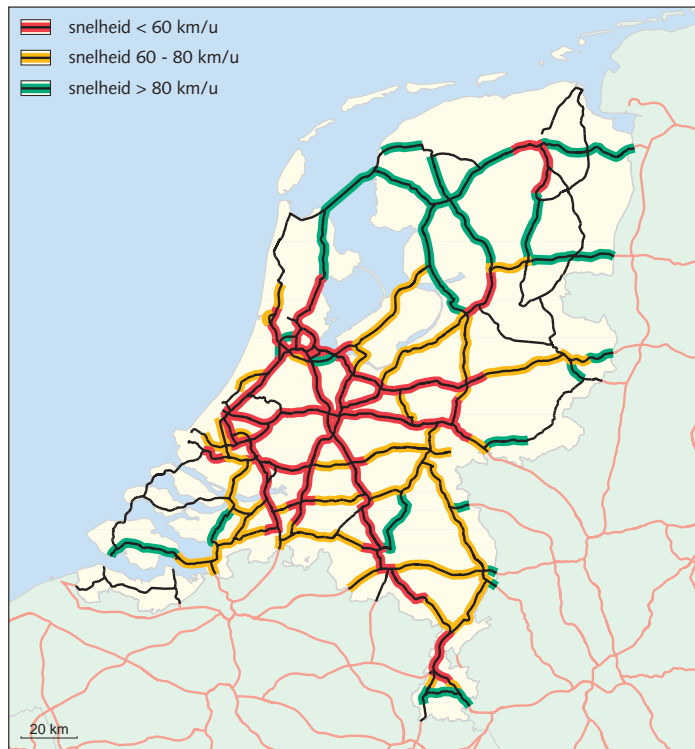


Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p20)
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2001.

Figuur 3.4 Gemiddelde snelheid* autosnelwegen 1999, drukste uur ochtendspits en avondspits



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p6)
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2001.



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p9)
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2001.

Figuur 3.6 Gemiddelde snelheid* autosnelwegen 2020, drukste uur ochtendspits en avondspits beleidsmix NVVP



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p10)
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2001.

* Het betreft hier modelmatig berekende snelheden die een goede indicatie geven voor de gemiddelde traject-snelheid op de weergegeven wegvakken.

Benuttingsprogramma wegen

Er wordt een programma benuttingsmaatregelen opgesteld. De uitvoering van dit programma zal positieve gevolgen hebben op het afwikkelingsniveau op het hoofdwegennet. Een belangrijk nieuw element is de differentiatie van benuttingsmaatregelen naar het niveau waarop ze ingrijpen. Waar de verkeersafwikkeling slechts belemmerd wordt door zeer locatiegebonden knelpunten en het netwerk buiten die punten voldoende capaciteit heeft, kan worden volstaan met locatiegebonden maatregelen. Anders is het op plaatsen waar hoofdinfrastructuur en regionale en lokale netten sterk op elkaar ingrijpen, met name in grote stedelijke gebieden en corridors. Het meest kosteneffectief zijn hier de aanpak van de verkeerskundige samenhang tussen hoofdnets en onderliggend net, en dynamisch verkeersmanagement over de beheersgrenzen heen.

In de lopende en nog te starten milieueffectrapportages voor het hoofdwegennet worden naast aanlegvarianten benuttingsvarianten onderzocht. Deze kunnen bestaan uit pakketten van benuttingsmaatregelen van de eerste generatie, al dan niet gecombineerd met ICT-voorzieningen. Dit soort maatregelen moet er voor zorgen dat de situatie op het hoofdwegennet beter wordt afgestemd op andere netwerken, zoals de rest van het wegennet en het openbaar vervoer. De uitvoering van het Fileplan Regio Rotterdam heeft laten zien dat zo'n benadering vruchten afwerpt.

De eerste generatie benuttingsmaatregelen, zoals spitsstroken, incidentmanagement, spitsteams, toeritdosering, rijstrooksignalering, flexibele bewegwijzering en inhaalverboden voor vrachtauto's, wordt al op grote schaal toegepast. Op basis van evaluaties van dit type maatregelen kan worden vastgesteld in welke omstandigheden ze het best kunnen worden ingezet. De evaluatie van drie spitsstroken op de A27, A28 en A50 heeft uitgewezen dat spitsstroken relatief goedkope en effectieve maatregelen zijn. Technologische ontwikkelingen bieden nieuwe kansen voor betere benutting van netwerken. Door geavanceerde detectiesystemen kunnen maatregelen als toeritdosering steeds intelligenter en dynamischer worden ingezet. Zo kan het verkeerssysteem steeds beter op netwerkniveau worden aangestuurd. Dit type maatregel verbetert de capaciteit, maar vergroot ook de betrouwbaarheid door de mogelijkheid van gelijktijdige levering van reis- en route-informatie.

Op betrekkelijk korte termijn kunnen, bijvoorbeeld op de ringwegen rond de grote steden, benuttingsmaatregelen worden getroffen die de capaciteit tijdelijk en/of plaatselijk vergroten door op dezelfde breedte meer voertuigen met lagere snelheden naast elkaar te laten rijden («compact rijden»). Een steekproef heeft laten zien dat dit kosteneffectief is op de helft van de knelpunten. Waar dit soort maatregelen wordt overwogen, worden uiteraard de effecten op het milieu en in het bijzonder de (verkeers)veiligheid meegewogen en zal aan de wettelijke eisen moeten worden voldaan. De eerste stappen naar compact rijden zijn reeds gezet. De experimenten met spitsstroken hebben aangetoond dat dynamische openstelling van rijstroken mogelijk is. Met de openstelling van de plusstrook op de A27 bij Houten is daar het aspect van de versmalde rijstroken aan toegevoegd. Ook op technologiegebied wordt vooruitgang geboekt. Met behulp van systemen voor automatische trajectcontrole kan de lagere maximumsnelheid op het traject worden gehandhaafd. Dit systeem wordt in 2002 geïnstalleerd op de A12 tussen Gouda en Den Haag. Voor de verschuiving van de rijbanen zijn er proeven gedaan met dynamische markering. Ten opzichte van de eerste proeven op de A15 bij Wijngaarden (in 1999), zijn er nu nieuw ontwikkelde systemen met een hogere betrouwbaarheid en een lagere kostprijs. Beproeving daarvan vindt plaats in 2001 op de A12 nabij Utrecht. Als alle elementen die noodzakelijk zijn voor het dynamisch instellen van het dwarsprofiel zijn getest is invoering van een dynamisch ingedeelde rijbaan rond 2005 mogelijk.

Op de wat langere termijn kunnen geavanceerdere technieken ontstaan die autorijden vergemakkelijken of de besturingstaak gedeeltelijk overnemen, zoals automatische

voertuiggeleiding. Ook wanneer slechts een klein deel van het voertuigpark met zo'n voorziening is uitgerust, kan het een positief effect hebben op de totale verkeersstroom, doordat een dergelijk systeem het mogelijk maakt snelheden dynamisch te beïnvloeden. De wegcapaciteit kan zo beter worden benut. Diverse toepassingen komen nu al op de markt. Binnen Connekt gaan marktpartijen en overheid samenwerken aan de ontwikkeling van automatische voertuiggeleiding (zie ook hoofdstuk 7). Voor de inzet van het verkeersbeheersingsinstrumentarium zijn een goed afwegingskader en standaardisatie noodzakelijk. Connekt ontwikkelt deze zogenaamde koepelarchitectuur.

In beheer en onderhoud van infrastructuur wordt gezocht naar mogelijkheden om benuttingsmaatregelen mee te nemen. Deze integrale aanpak leidt tot lagere kosten. Wel zullen de kosten voor beheer en onderhoud door toepassing van benuttingsmaatregelen meer dan gemiddeld stijgen, mede als gevolg van intensiever gebruik.

Afstemming benuttingsmaatregelen

Benuttingsmaatregelen zijn met name effectief als de verschillende wegennetten op elkaar worden afgestemd. Alkmaar is een praktijkvoorbeeld. De stedelijke ringweg bestaat deels uit rijksweg (Amsterdam-Den Helder), deels uit provinciale weg (regionale ontsluiting, van onder meer een Vinex-locatie van 15 000 woningen) en deels uit gemeentelijke weg. Om het (snel) groeiende verkeer-saanbod op korte termijn op te vangen, gaan de gezamenlijke wegbeheerders dynamisch verkeersmanagement toepassen. Het verkeer op de ring zal worden geregeld vanuit een verkeerscentrale. Benodigd zijn:

- een op het netwerk afgestemd pakket verkeersmaatregelen, gebaseerd op een samenhangende regelstrategie;
- communicatie tussen verschillende technische systemen (verkeerslichten, route-informatiepanelen, verschillende verkeersdetectiemethoden);
- vertrouwen tussen wegbeheerders uit drie bestuurslagen, om het verkeer op een voor allen aanvaardbare wijze te regelen.

De betrouwbaarheid van een dergelijk systeem staat of valt met beheer en onderhoud. De wijze waarop de wegbeheerders gezamenlijk met beheer en onderhoud van het systeem omgaan, wordt daarom vastgelegd in een beheersovereenkomst.

Bouwen en reserveren

Tot aanleg of uitbreiding van infrastructuur kan worden besloten vanuit het oogpunt van economische structuurversterking, kwaliteit van de bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving. Bouwen is aan de orde wanneer uit de knelpuntenanalyse blijkt dat in de toekomst de gemiddelde trajectnelheid van zestig kilometer per uur in de spits niet kan worden gehaald, ondanks het beoogde prijsbeleid, en indien benuttingsmaatregelen ter plaatse niet mogelijk zijn of onvoldoende oplossing bieden. In principe wordt extra capaciteit gecreëerd in de vorm van extra rijstroken, niet in de vorm van nieuwe tracés.

Als andere overheden en/of private partijen bereid zijn mee te financieren kan op delen van het hoofdnetwerk een hogere kwaliteit worden geboden, bijvoorbeeld in de vorm van betaalstroken. De gebruiker kan dan kiezen voor een hogere kwaliteit tegen een hoger tarief. Om ervaring op te doen met dergelijke vormen van samenwerking wordt in het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad gestudeerd op de mogelijke ombouw of uitbreiding van delen van de A4-corridor, zodat een verbinding met een hoge kwaliteit ontstaat. Deze procesmatige en verkeerstechnische ervaring kan de opmaat vormen voor een uitbreider doorstroomnet op langere termijn.

Aanleg van een nieuw tracé op het hoofdwegennet is voor slechts enkele verbindingen een optie. Als daartoe wordt besloten, zal de aanleg moeten voldoen aan de door het kabinet geformuleerde eisen. Barrièrewerking moet zoveel mogelijk worden vermeden of desnoods gecompenseerd. Een voorbeeld is de verbinding tussen de A6 en de A9. Die

mag uitsluitend ondergronds worden uitgevoerd met het oog op de landschappelijke en natuurwaarde van het gebied.

Knelpunten in de infrastructuur moeten gebiedsgericht worden verkend. Deze verkenning naar problemen en oplossingen hoeft zich niet te beperken tot het hoofdwegennet. Ook verbeteringen in het onderliggend wegennet en vormen van lokaal en regionaal mobiliteitsmanagement kunnen leiden tot een betere doorstroming op het hoofdwegennet. Net zoals maatregelen op het hoofdwegennet kunnen bijdragen aan oplossingen op het onderliggend wegennet. Onderzocht wordt of er mogelijkheden zijn om in één keer tot structurele verbetering van de kwaliteit van het landelijk en stedelijk gebied te komen. Een kosten-batenanalyse geeft indicaties voor maatschappelijk rendement en prioriteit.

Bij de reservering van ruimte voor het hoofdwegennet, zoals opgenomen in deel B, is uitgegaan van een maximale ruimtebehoefte. De structuur van het bestaande hoofdwegennet is als uitgangspunt genomen. Een reservering voor uitbreiding is aangegeven op plaatsen waar de capaciteit wellicht onvoldoende zal zijn. Daarnaast zijn reserveringen opgenomen voor nader te verkennen ontbrekende verbindingen in het hoofdwegennet. Ook de knelpunten op het gebied van veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving kunnen aanleiding zijn geweest voor een reservering.

De veronderstelling is dat het handhaven van een basiskwaliteit op autosnelwegen, een trajectnelheid van ten minste gemiddeld zestig kilometer per uur, ook bijdraagt aan vermindering van problemen op het onderliggend wegennet. Verkeer zal zich van het relatief onveilige onderliggend wegennet verplaatsen naar de veiligere autosnelwegen. De interactie tussen het hoofdwegennet en de overige netwerken zal in regionale en provinciale verkeers- en vervoersplannen nader worden uitgewerkt. Om optimalisatie op netwerkniveau mogelijk te maken zullen de verschillende netwerkbeheerders afspraken maken; zo wordt een kosteneffectief en samenhangend pakket van maatregelen gerealiseerd. Daarmee kan ook een bijdrage worden geleverd aan het behalen van regionale verkeersveiligheidsdoelstellingen.

3.1.3 Spoorwegen

Ambitie

De capaciteit van het spoorwegennet moet voldoende zijn om de vervoerbedrijven in staat te stellen de frequentie en de kwaliteit van diensten te verhogen en daarmee aan de groeiende vraag te voldoen. Met een grotere capaciteit is een forse groei van het reizigers- en goederenvervoer op te vangen. De vergroting van de capaciteit zal op flexibele wijze inspelen op de ontwikkeling van de marktvoorwaarden. Uitgangspunt hierbij is een betere benutting van het spoor met mogelijkheden voor regionaal maatwerk.

Het spoorvervoer vervult een belangrijke rol in de totstandkoming van klantgericht openbaar vervoer, dat betrouwbaar is en gebruiksgemak biedt in de hele reisketen. De kwaliteit van het spoorvervoer en de infrastructuur moeten bijdragen aan deze brede ambitie voor het openbaar vervoer waarbij de wensen van klant en verlader centraal staan.

Het streefbeeld van het spoorvervoer in 2020 wordt gekenmerkt door:

- hoge ambities voor het openbaar vervoer op alle schaalniveaus in de Deltametropool. Dit wordt bereikt door hoge frequenties op het spoor in en rond de grote steden van de Deltametropool. Hierdoor sluit het openbaar vervoer uitstekend aan op ander regionaal vervoer als metro, lightrail, tram, bus, en het voor- en natransport, zoals fiets, auto, taxi;
- uitsluitend hoge snelheden op de hogesnelheidslijn(en), de Hanzelijn en op de Zuiderzeelijn en de snelle verbindingen in de Deltametropool. Dit beperkt elders op het net de snelheidsverschillen tussen treindiensten en past in het streven naar betere benutting. Gezien de geringe afstanden tussen stedelijke gebieden heeft een

hogere maximumsnelheid voor de gebruiker buiten de genoemde verbindingen slechts een beperkte meerwaarde: hogere frequenties hebben een sterkere verlaging van de gemiddelde reistijd tot gevolg.

Voor het goederenvervoer over het spoor is voldoende capaciteit en een aanvaardbare gemiddelde snelheid van groot belang om te kunnen concurreren met andere vervoerwijzen. Voor de goederenlijnen is de beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige vrije paden op het hoofdrailnet belangrijk. Voor de hoofdassen (van en naar Rotterdam) wordt een veel hogere gemiddelde snelheid nagestreefd.

De forse groei van het personenvervoer, die met name in de Deltametropool wordt verwacht, vergt krachtig infrastructuurmanagement. Betere benutting staat voorop. Het reïnsysteem zal meer gaan lijken op een metro-achtig netwerk. De beschikbare capaciteit moet optimaal worden verdeeld over reizigersvervoer en goederenvervoer. Een toedelingskader zal voorrangregels geven om de deelmarkten op het netwerk te kunnen faciliteren.

Hoe de vraag naar spoorvervoer zich ontwikkelt, hangt mede af van het beleid van regionale overheden en marktpartijen, het ruimtelijke beleid in relatie tot infrastructuur en de tariefontwikkeling. Ook de ambities voor snelle verbindingen in de Deltametropool en voor de Zuiderzeelijn zijn van invloed. Een groei van het reizigersvervoer met 50 tot 100% op belangrijke delen van het netwerk is mogelijk tot 2020. Ook in het goederenvervoer geldt dat de ontwikkeling afhankelijk is van het totale beleid van overheden in binnen- en buitenland en van marktpartijen. Prognoses geven aan dat het goederenvervoer kan groeien tot twee of drie keer zijn huidige omvang. De bandbreedte in de verwachte groei tot 2020 van het personen- en goederenvervoer dwingt tot een flexibele benadering en regelmatige bijstelling van de prognoses. Zo kan de capaciteit, uitgaande van een door de infrastructuurmanager gestuurde optimale benutting, meegroeien met de daadwerkelijke vervoer- en netwerkontwikkeling.

Op het gebied van de Europese liberalisatie in het goederenvervoer is de afgelopen jaren voortgang geboekt. Met ingang van 2003 heeft in principe iedere spoorwegonderneming toegang tot het Trans-Europese Railgoederennetwerk. Vanaf 2008 zal het gehele Europese net formeel toegankelijk zijn voor alle Europese spoorvervoerders. Op het terrein van de interoperabiliteit (energie-voorziening, beveiligingssystemen etc.) staan nog veel vraagstukken hoog op de internationale agenda.

Benutten en bouwen

Om de ambities en vervoersontwikkeling te vertalen naar de eventuele behoefte aan extra infrastructuur wordt gekozen voor een doelgerichte en zakelijke benadering. Gezocht wordt naar een optimale combinatie van benuttingsmaatregelen, aanleg van extra sporen en van nieuwe lijnen. Allereerst wordt bezien in hoeverre de beschikbare vervoerscapaciteit kan worden uitgebreid met een uitgekende dienstregeling en materiaalkeuze, gecombineerd met kleinere infrastructurale aanpassingen, zoals keersporen, passeersporen en aanpassingen aan emplacementen en stations. Benuttingsmaatregelen en kleine aanpassingen van de infrastructuur geven vaak relatief veel capaciteitswinst. De infrastructuurmanager zal hierin een krachtige regierol spelen. Het huidige beveiligingssysteem stelt grenzen aan betere benutting van de spoorweginfrastructuur. Een nieuw beveiligingssysteem, gecombineerd met een aangepast beheersingssysteem (BB21) laat kortere afstanden tussen treinen toe en geeft betere mogelijkheden tot aansturing van de treindienst. Dit vergt aanzienlijke investeringen, ook in rijdend materieel.

Op delen van het net kunnen, ondanks betere benutting, grotere infrastructurale aanpassingen wenselijk zijn vanwege groei op deelmarkten en de gewenste kwaliteit van de diverse treindiensten. Op plaatsen waar een sterk gedifferentieerde vraag en/of vervoersgroei optreedt wordt gezocht naar kosteneffectieve maatregelen, inclusief

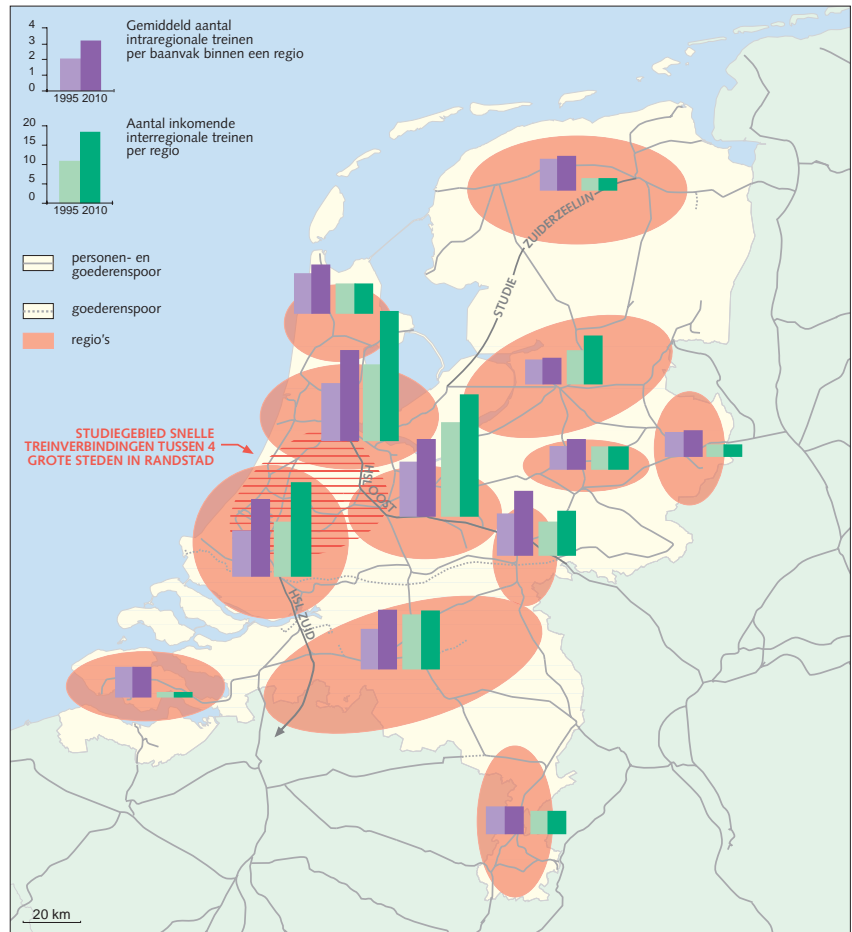
beheersings- en beveiligingssystemen en een uitgekiend ontwerp van dienstregelingen. Hierbij wordt bezien of een verdergaande gebruiksvergoeding (in hoogte en differentiatie) tot een betere benutting van de infrastructuur kan leiden. Deze aanpak is vergelijkbaar met de afweging bij knelpunten in de weginfrastructuur, waar de maatregelen ook bestaan uit een mix van benutten, bouwen en beprijzen. Belangrijke verbeteringen van het net die in uitvoering zijn of aan de orde komen, zijn de HSL-Zuid, de Betuweroute, de Hanzelijn, de HSL-Oost, de Zuiderzeelijn, de afwikkeling van het goederenvervoer naar zuidoost Nederland, de verbinding Rotterdam–Antwerpen, de IJzeren Rijn, de Sloelijn en uitbreiding van de capaciteit van spoorverbindingen in de Randstad. De ruimtelijke reserveringen hiervoor zijn aangegeven op kaart 2 in deel B van de planologische kernbeslissing.

Voor een aantal projecten zijn nadere afwegingen te maken in het kader van gebiedsgerichte verkenningen en de afstemming tussen regionaal openbaar vervoer en interregionale railverbindingen. Deze verkenningen worden gedaan rondom Amsterdam, Den Haag–Rotterdam, Utrecht, Arnhem–Nijmegen en de Brabantse stedenrij. Investerings voor regionaal vervoer, bijvoorbeeld light rail, komen in aanmerking voor financiering uit regionale (gedecentraliseerde of eigen) middelen. Nadere verkenningen zullen de infrastructuurbehoefte per geval bepalen, na afweging van verschillende mogelijkheden. Over het geheel wordt zo gaandeweg gewerkt aan een beeld van de knelpunten op corridor- en gebiedsniveau en de gewenste fasering in de verbeteringen.

Grote projecten zoals een eventuele nieuwe verbinding in de Deltametropool en de Zuiderzeelijn worden verkend in het brede verband van de ruimtelijke en economische ontwikkeling. Voor de snelle verbinding tussen Amsterdam en Groningen worden vier alternatieven verkend. De Zuiderzeelijn kan worden uitgevoerd als conventioneel spoor, hogesnelheidslijn of magneetzweefbaan. Verder is er de optie van de Hanzelijn-plus. Hierbij is de Hanzelijn tussen Lelystad en Zwolle uitgangspunt en worden de huidige spoorverbindingen tussen Amsterdam en Lelystad en tussen Zwolle en noord Nederland opgewaardeerd voor hogere snelheden. Voor de HSL-Oost wordt een aantal alternatieven onderzocht in het kader van de lopende trajectnota. Inmiddels is duidelijk dat de meerwaarde van hoge snelheid voor de HSL-Oost zeer beperkt is in relatie tot de kosten. Het kabinet overweegt met het oog hierop een benuttingsvariant van de HSL-Oost. Een ruimtelijke reservering in de vorm van een studiegebied is ook opgenomen voor mogelijke nieuwe snelle verbindingen in de Deltametropool. Alle ruimteclaims hebben een voorlopig en maximaal karakter.

Met de geplande verbeteringen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport en het Bereikbaarheidsoffensief Randstad kunnen de ambities tot 2010 worden waargemaakt. In figuur 3.7 is indicatief aangegeven hoe in het personenvervoer de frequenties binnen en tussen regio's en op knooppunten kunnen verbeteren, in spitsuren in 2010 ten opzichte van 1995. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de vraag daartoe aanleiding geeft en exploitanten voldoende op de vraag inspelen.

Figuur 3.7 Potentiële frequentieverhoging personenvervoer per trein op basis van capaciteitsverhoging spoorwegen, 1995–2010



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p11)
Bron: Ralined, 2000.

De openbaar vervoer ambities in de Deltametropool

Forse kwaliteitssprong tot 2020

Het NVVP levert voor de periode tot en met 2020 een forse kwaliteitssprong op voor het gehele openbaar vervoer in de Randstad en de uitlopers naar het noorden, oosten en zuiden. Daarmee wordt in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de groeiende vraag naar met name railvervoer. De maatregelen sluiten aan op de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad op de middellange termijn. Met differentiatie van het openbaarvervoersaanbod (waaronder light-railnetwerken), kortere reistijden en een goede verknoping van verschillende netwerken, wordt de vorming van stedelijke netwerken versterkt.

Ten opzichte van 2000 wordt tot 2020 op grote delen van het netwerk in de Deltametropool een aanzienlijke kwaliteitsverbetering bereikt. Het betreft elkaar versterkende schakels, in de vorm van de hogesnelheidslijnen in de Randstad, frequente stads-gewestelijke netwerken, een goed uitgebouwd interregionaal net en beter voor- en natransport. Ook na 2020 zal de mobiliteit verder toenemen. Het maatregelenpakket tot 2020 vormt een belangrijke aanzet om de verdergaande ruimtelijke opgave tot 2030 te faciliteren. Voor de Deltametropool is een verdere kwaliteitssprong van het openbaar vervoer aan de orde en in overweging genomen in het Regeerakkoord. Hierbij is bepaald dat deze voorziening in een publiek-private samenwerking tot stand zal komen.

Openbaar vervoer in de Deltametropool

De ontwikkeling van de Randstad tot Deltametropool vraagt aandacht voor verkorting van de reistijd tussen de stedelijke regio's in de Deltametropool, zodat deze als het ware dichter bij elkaar komen. Naast een verdere kwaliteitsimpuls voor het openbaar vervoer wordt gestreefd naar goede bereikbaarheid per auto en verbetering van de overstapmogelijkheden tussen auto en openbaar vervoer. Gezien de ruimtelijke ontwikkelingen in de periferie van de steden is aandacht nodig voor verbetering van de verbindingen tussen de (middel) grote steden in de Deltametropool. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening zijn indicatief vijf internationale en circa twintig randstadcentra genoemd. De uiteindelijke keuze voor de knooppunten is in grote mate afhankelijk van het vervoerssysteem, zowel per openbaar vervoer als over de weg. De regionale overheden zijn uitgenodigd hun visie op dit onderwerp te geven, in samenhang met de gewenste verstedelijking. Dit zal leiden tot nadere uitspraken in deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Bij de overwegingen voor nieuwe verstedelijking is het belangrijk om optimale benutting van de infrastructuur te bevorderen, zodat aanleg van nieuwe wegen en spoorwegen kan worden voorkomen en de ruimtelijke kwaliteit verbetert. Verder is het van groot belang dat de Deltametropool goed is aangesloten op andere stedelijke concentraties in Europa. De opname van Nederland in het Europese hogesnelheidsnet en goede bereikbaarheid voor personen- en goederenvervoer via de mainports Schiphol en Rotterdam dragen hiertoe bij.

Integrale studie naar «Rondje Randstad»

De ontwikkeling van de Deltametropool vormt een uitdagende en integrale opgave op het gebied van ruimtelijke ordening, infrastructuur en natuurontwikkeling. Het kabinet is van oordeel dat de verstedelijkingsopgave volop kansen biedt om met goed openbaar vervoer een ruimte-efficiënte oplossing te bieden voor de groeiende mobiliteitsbehoeften in dit dichtbevolkte deel van Nederland. Voorwaarde is dat gebundelde vervoersstromen ontstaan waaraan hoge kwaliteit kan worden geboden. De gebundelde ruimtelijke ontwikkeling die hiervoor nodig is, levert alleen dan een voldoende wervend vestigingsklimaat op als de bereikbaarheid met verschillende vervoerwijzen voor die locaties optimaal is. Ruimtelijke ordening en bereikbaarheid versterken elkaar wederzijds.

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden om de ontwikkeling van Randstad naar Deltametropool te ondersteunen. Hiertoe is een stuurgroep ingesteld onder leiding van de ministers van VROM en V&W. Ook de bewindslieden van LNV, Financiën en EZ zijn erbij betrokken. Voor de besluitvorming zal een kosten-baten analyse in kengetallen worden opgesteld voor de verschillende wijzen waarop het «Rondje Randstad» kan worden uitgewerkt. Gelijktijdig zal een integrale effectenrapportage beschikbaar komen ten behoeve van de keuze voor de ruimtelijke hoofdstructuur van de Deltametropool. In de kosten-batenanalyse zal nadere studie plaatsvinden naar de marktpotentie, tracémogelijkheden, mogelijkheden voor knooppuntontwikkeling en voor publiek-private samenwerking. Voor de technieke keuze wordt zowel rail als magneetbaan onderzocht. Ook de consequenties voor het wegennet worden gezien.

Regionale overheden hebben de verantwoordelijkheid ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer af te stemmen. De decentralisatie betekent dat de regionale partijen nadere afwegingen en keuzes moeten maken over woon- en werklocaties, weginfrastructuur en kansrijke aanvullingen van het openbaar vervoer, inclusief exploitatie.

3.1.4 Vaarwegen

Ambitie

De overheid streeft naar een optimale ontwikkeling van de binnenvaart en benutting van het vaarwegennet. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de groeiende vraag naar vervoer over water. Het netwerk van hoofdvaarwegen moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. De streefbeelden voor de beoogde classificatie van het hoofdvaarwegennet en de mogelijkheden voor containervaart zijn voor 2000 en 2020 weergegeven in respectievelijk figuur 3.8 en 3.9.

Het hoofdvaarwegennet verbindt de vanuit het goederenvervoer belangrijkste landsdelen met elkaar en met het buitenland. Hoofdvaarwegen hebben per jaar een vervoersvolume dat structureel groter is dan vijf miljoen ton of 25 000 TEU. Het streefbeeld voor 2020 ziet er als volgt uit. De hoofdvaarwegen die de belangrijkste zeehavens met het achterland verbinden, moeten ten minste geschikt zijn voor klasse VIb-schepen en vierlaagscontainervaart, de doorgaande nationale hoofdvaarwegen ten minste voor klasse V-schepen en drielaagscontainervaart. Voor de overige hoofdvaarwegen, die aansluiten op de voornoemde vaarwegen, geldt de eis van geschiktheid voor klasse IV en ten minste tweelaagscontainervaart. Het streven is om capaciteitsknelpunten bij sluizen aan te pakken door wachttijden van meer dan dertig minuten te voorkomen. Op de doorgaande hoofdvaarwegen wordt gestreefd naar 24-uurs bediening van de sluizen en bruggen. Op de overige vaarwegen wordt de bediening zoveel mogelijk afgestemd op het gebruik van de vaarweg. De streefbeelden voor 2010 worden grotendeels gerealiseerd met het voorgenomen investeringspakket. Toch zijn investeringen nodig om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst de verkeersafwikkeling op de binnenwateren vlot, veilig en efficiënt kan verlopen.

Er zijn op basis van het «European Coordination Scenario» van het Centraal Planbureau prognoses gemaakt van het goederenvervoer over de binnenwateren. Hierdoor is inzicht ontstaan in de verkeersbelasting en intensiteit op de vaarwegen in 2020. Uitgaande van een adequaat onderhoud geldt in het algemeen dat ze voldoende capaciteit hebben om de groei op te vangen. Slechts op een beperkt aantal trajecten zal behoefte zijn aan verdieping en verbreding.

Enkele sluizen en beweegbare bruggen vormen knelpunten voor de capaciteit. Hier ontstaan wachttijden en filevorming op het water. Dat belemmert in de toekomst de benutting van de vaarwegen. Een aantal sluizen zal vernieuwd en verruimd moeten worden. Daarnaast kunnen verruiming van de bedieningstijden en, in sommige gevallen, verkeersmanagement bijdragen aan een betere benutting van de vaarwegen.

Ook de sterke groei van de containervaart stelt eisen aan de kunstwerken op het vaarwegennet. De belangrijkste verbindingen op het hoofdvaarwegennet zijn voor het overgrote deel bevaarbaar voor schepen met minstens drie lagen containers, maar op bepaalde doorgaande trajecten beperkt de doorvaarhoogte van bruggen de containervaart. Deze knelpunten staan een efficiënte containervaart in de weg. In het investeringsprogramma van de komende jaren zullen oplossingen voor deze knelpunten worden gezocht.

Aanleg van geheel nieuwe vaarwegen is niet voorzien, afgezien van de omlegging van de Zuid-Willemsvaart bij Den Bosch. Wel is een ruimtelijke reservering opgenomen voor de verbinding tussen het Twentekanaal en het Mittellandkanaal (zie kaart 3 in deel B van de planologische kernbeslissing). Uitgangspunt voor het vaarwegenbeleid is dat huidige en toekomstige investeringen zich richten op betere benutting van bestaande vaarwegen, op die verbindingen waar de verwachte marktvrage dat rechtvaardigt. Bij verkenningen van oplossingen vormt benutting altijd een onderdeel van de strategie.

Figuur 3.8 Classificatie hoofdvaarwegennet 2000



Figuur 3.9 Streefbeeld voor hoofdvaarwegennet 2020



3.1.5 Fietsinfrastructuur

Ambitie

Het aandeel van de fiets als vervoermiddel op met name korte reisaftanden (tot 7,5 kilometer) moet omhoog. Dit kan door de fiets in voor- en natransport van het openbaar vervoer verder te faciliteren, fietsdiefstal tegen te gaan en de fietsinfrastructuur en parkeerfaciliteiten te verbeteren. De overheid zorgt voor een netwerk van veilige routes en realiseert daarbij een kwaliteit die tegemoet komt aan de wensen van fietsers.

De fiets wordt voor bijna 30% van alle verplaatsingen gebruikt. Deze fietsers reizen bij elkaar jaarlijks ruim 13 miljard kilometer. Daarmee is de fiets, na de auto, de tweede vervoerwijze in Nederland. Aandacht voor deze grote groep reizigers is essentieel in het verkeers- en vervoerbeleid, waar de gebruiker centraal staat. Goede fietsvoorzieningen zijn een basisvoorwaarde om het huidige fietsgebruik te behouden en om een aantrekkelijk alternatief te bieden voor korte autoritten (zie paragraaf 3.3).

Gemeenten realiseren en onderhouden een hiërarchisch opgebouwd netwerk van fietsroutes en een areaal van parkeervoorzieningen voor fietsen. Hierbij worden de CROW-richtlijnen gehanteerd als vertaling van de kwaliteitswensen van fietsers. Provincies en kaderwetgebieden doen hetzelfde voor een regionaal netwerk van fietsroutes voor utilitair en recreatief gebruik, en zorgen voor voldoende fietsparkeervoorzieningen bij openbaarvervoerhaltes, recreatieve bestemmingen en transferpunten. Ook hier zijn de CROW-richtlijnen uitgangspunt. De zorg voor kwaliteit van de aan hen toevertrouwde fietsinfrastructuur geldt eveneens voor wegbeherende waterschappen en recreatieschappen. De instelling van regionale mobiliteitsfondsen maakt het decentrale overheden mogelijk om de ambities op het gebied van nieuwe fietsinfrastructuur goed in te vullen. Hierbij kunnen zij voortbouwen op de huidige ervaringen en samenwerkingsconstructies met onder meer de gebundelde doeluitkering als financieringsbron. De fiets wordt niet alleen gebruikt voor de dagelijkse verplaatsingen naar school, werk en winkel, maar is ook van belang als vervoerwijze in het recreatieve verkeer. Een goed voorbeeld van samenwerking op dat gebied vormt het Platform Recreatief Fietsen. Hier werken overheid en particuliere organisaties samen op het gebied van toeristisch-recreatief fietsen, bijvoorbeeld bij de realisatie en bewegwijzering van een landelijke fietsroutestructuur (zie figuur 3.10).

De rijksoverheid is bij aanleg en beheer van het hoofdwegennet, railverbindingen en waterwegen medeverantwoordelijk voor het instandhouden en verbeteren van onderliggende routenetwerken voor fietsverkeer. Als (mede)financier van de aanleg en het onderhoud van stations stelt de rijksoverheid eisen aan de mogelijkheden voor fietsgebruik in combinatie met andere vervoermiddelen. Decentrale overheden en de rijksoverheid zorgen gezamenlijk voor actualisering van de kennis en beschikbaarheid van goede basisgegevens voor lokaal, regionaal en nationaal gebruik, mede met het oog op *benchmarking* en beleidsmonitoring. Dit gebeurt onder de hoede van een Fietsberaad van deskundigen uit praktijk en beleid. Het beraad vertegenwoordigt gebruikersorganisaties en kenniscentra en zorgt voor regelmatige, doelgroepgerichte overdracht van kennis en informatie over fietsbeleid en -praktijk.

Figuur 3.10 Landelijke Fietsroutes



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p21)
Bron: Landelijk Fietsplatform, 1999

3.1.6 Mainport Rotterdam en andere zeehavens

Ambitie

- betere bereikbaarheid van de zeehavens en hun havenindustriële complexen, met name in de Randstad;
- betere kwaliteit van de leefomgeving in de zeehavenregio's;
- grotere commerciële slagkracht van de mainport Rotterdam, de havens van het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en de overige zeehavens;
- intensievere samenwerking binnen het goederenvervoernetwerk.

(Bron: Tweede Voortgangsnota Zeehavenbeleid, 1999).

De zeehavens vormen belangrijke knooppunten in transportketens voor import, export en doorvoer van goederen. Naast vervoersknooppunten zijn de zeehavens centra van economische activiteiten. Industrie en diensten zorgen voor toegevoegde waarde en werkgelegenheid in eigen regio. De invloed van de zeehavens strekt zich uit op internationale schaal. Ze functioneren als schakel in internationale netwerken van productie en consumptie.

In de Mainportnotitie Rotterdam heeft het kabinet het economische belang van de mainport Rotterdam uiteengezet. Het is de ambitie om in het Rotterdamse havengebied oplossingen te bieden voor het op langere termijn optredende ruimtetekort in haven en stad. Daarbij zullen bepaalde locaties in het havengebied andere bestemmingen krijgen (andere bedrijvigheid, wonen, groen en recreatie).

Belangrijke aandachtspunten voor de zeehavens zijn:

- voldoende ruimte voor bestaande en nieuwe activiteiten;
- minder ruimtegebruik door efficiënte inrichting van havengebieden;
- bevordering van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid (groei in volume blijft daarbij een belangrijke randvoorwaarde);
- realisatie van de derde tranche Haveninterne Projecten (2004–2007);
- bevordering van verdere verzelfstandiging van zeehavenbeheerders en stimulering van samenwerking tussen zeehavens, zonder dat dit ten koste gaat van gezonde concurrentie tussen commerciële havenactiviteiten;
- verbetering van de bereikbaarheid over land en over zee, in het bijzonder in en om mainport Rotterdam en het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied (onder andere project Zeepoort IJmond);
- versterking van het gebruik van intermodale vervoermogelijkheden in samenwerking met verladers en vervoerders;
- bevordering van marktwerking tussen dienstverlenende bedrijven in de haven, onder meer door te bezien of een breder aanbod van containerfaciliteiten in Rotterdam de kwaliteit en prijs van de dienstverlening kan verbeteren;
- versterking van de kennisinfrastructuur (stimulering van *brainport* in transport en logistiek);
- bevordering van kwaliteit van de leefomgeving en duurzaamheid in en om de zeehavenregio's;
- het voorkomen van oneerlijke concurrentie en marktverstoring op Europees niveau;
- investeringen in de versterking van zeehavens in het algemeen en de mainport-functie in het bijzonder, afhankelijk van een maatschappelijke kosten-baten-afweging.

Op kaart 5 in deel B zijn de ruimtelijke reserveringen met een omvang van meer dan 150 hectare netto te exploiteren zeehaventerrein aangegeven.

Voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de havens vanuit de zee spelen de diepte en beveiliging van vaargeulen en de capaciteit van de sluizencomplexen een belangrijke rol. Op de Noordzee zijn met name de internationaal vastgestelde vaarroutes van belang voor het scheepvaartverkeer. De scheepvaartverbindingen over de Noordzee maken deel uit van het totale verkeers- en vervoersysteem (zie figuur 3.11). Als gevolg van internationale economische ontwikkelingen en veranderingen in logistiek en productieprocessen, zal het goederenvervoer over zee de komende jaren verder toenemen. De groei in aantal tonnen en containers betekent overigens niet dat het aantal scheepvaartbewegingen evenredig toeneemt. Schaalvergroting in de zeescheepvaart leidt tot een toename van het aantal bewegingen van schepen die achterblijft bij de groei van het aantal vervoerde tonnen en containers. Dit laatste geldt overigens in mindere mate voor de groei in de *short-sea*-sector. De omvang van het personenvervoer op de Noordzee is tamelijk stabiel.

3.1.7 Nationale luchthaven Schiphol en andere luchthavens

Ambitie

De groei van de luchtvaart en van Schiphol moet zich ontwikkelen binnen grenzen van milieu en veiligheid.

De nationale luchthaven Schiphol is één van de twee mainports in Nederland en behoort in Europa tot de vier grootste luchthavens. Schiphol draagt bij aan de economische groei van de Randstad. De kansen die Schiphol biedt voor de samenwerking tussen de luchthaven en vestigingsplaatsfactoren moeten ook in de toekomst maximaal benut worden. In het kabinetsbesluit «Toekomst van de nationale luchthaven» (december 1999) en de wijziging van de Wet Luchtvaart heeft het kabinet haar beleid voor Schiphol vastgelegd. Uitgangspunt is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. De overheid stelt duidelijke en hanteerbare randvoorwaarden en grenzen voor milieu en veiligheid en handhaaft deze. Schiphol kan als bedrijf binnen die wettelijk vastgelegde grenzen beheerst groeien.

Voorwaarde voor de bereikbaarheid van Schiphol door de lucht is de beschikbaarheid van voldoende luchtruim en luchthavencapaciteit. De ministeries van Verkeer en Waterstaat en Defensie werken samen met de Luchtverkeersleiding Nederland uit hoe aan de eisen van civiele en militaire luchtvaart voldaan kan worden. Vooralsnog is er op het vijfbanenstelsel en binnen het stelsel van milieunormen voldoende ruimte voor verdere groei van de burgerluchtvaart. Ook bij de luchtvaart is betere benutting een belangrijke invalshoek. Dit wordt vooral ingegeven door milieu- en veiligheidsvoorwaarden en minder door schaarste aan infrastructuur. De luchtvaartsector zal het banenstelsel beter moeten benutten door bijvoorbeeld nieuwe technologieën toe te passen en vliegprocedures te optimaliseren. Dit bepaalt omvang en tempo van de groei van de luchtvaart.

De regionale overheden hebben in overleg met de rijksoverheid in kaart gebracht welke consequenties verdere groei van het luchtverkeer op de middellange termijn heeft voor de bereikbaarheid van Schiphol over land. Vooral de verwachte toename van het woon-werkverkeer rond Schiphol veroorzaakt knelpunten in de bereikbaarheid. De toenemende bedrijvigheid in het noordelijk gedeelte van de Randstad is hiervan de oorzaak. De ontwikkelingen in de Schipholregio zijn niet los van elkaar te beschouwen. Er is en wordt veel geïnvesteerd in bereikbaarheid, onder andere met benuttingsmaatregelen en investeringen in wegen en openbaar vervoer. In het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad wordt nagegaan welke aanvullende inspanningen noodzakelijk zijn.

Nederland heeft vijf regionale luchthavens en een aantal kleine vliegvelden. Voor deze luchthavens wordt een nieuwe planologische kernbeslissing Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens (SRKL) opgesteld, die op 31 december 2003 van kracht moet zijn. Deze planologische kernbeslissing actualiseert het beleid van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen uit 1988 en geeft gestalte aan de decentralisatie van de regionale en kleine luchthavens. De ontsluiting van regionale luchthavens over land komt in regionale en provinciale verkeers- en vervoersplannen aan de orde.

3.1.8 Buisleidingen en ondergrondse logistieke systemen

Ambitie

De capaciteit van de traditionele buisleidingsystemen, zoals die voor olie, gas, chemische producten en water, moet aan de groeiende vraag blijven voldoen. Het bestaande netwerk wordt uitgebreid. Waar voldoende vraag is en de markt bereid is de kosten (mee) te betalen, zullen nieuwe ondergrondse logistieke systemen worden ontwikkeld, onder meer voor stukgoedvervoer.

De druk op de ruimte neemt toe. Daarom is al enige jaren beleid in ontwikkeling voor meervoudig ruimtegebruik. Ook voor transportdoelen biedt dit perspectieven. Buisleidingvervoer is duurzaam, levert nauwelijks of geen visuele hinder en is een belangrijke voorwaarde voor economische ontwikkeling. Zo vervoert het huidige buisleidingnet circa 1250 miljoen ton water en circa 200 miljoen ton aan gassen, olie en chemische producten. Verdere groei is mogelijk. Dit kan door organisatorische vernieuwingen in de sector en de ontwikkeling van nieuwe markten. Met name voor de toekomst van de Nederlandse en de Europese industrie is het creëren van netwerken voor het transport van grondstoffen, halfabrikaten, rest- en afvalstoffen van groot belang. Bij de Europese Unie zal een transeuropees netwerk van buisleidingen worden bepleit.

De ontwikkeling van het buisleidingenvervoer wordt belemmerd door de hoge kosten van kruisende voorzieningen met andere hoofdinfrastructuur. Waar maatschappelijk gewenst zullen proactief voorzieningen voor buisleidingen worden getroffen. Daarmee wordt bereikt dat buisleidingen gemakkelijker en efficiënter zijn aan te leggen en dat schadeclaims worden voorkomen als kabels en leidingen moeten worden verlegd. De kosten hiervan komen in principe voor rekening van de private sector. Er zijn echter situaties denkbaar, bijvoorbeeld bij renovatie van hoofdinfrastructuur, dat de rijksoverheid (een deel van) de financiering op zich neemt. De kosten hiervan komen ten laste van het Infrastructuurfonds.

De rol van de overheid ligt vooral bij de ruimtelijke reservering van tracés. Aan de wens tot samenhang tussen het buisleidingenbeleid en het verkeers- en vervoerbeleid is voldaan door opname van een geactualiseerd Structuurschema Buisleidingen in dit NVVP. Het landelijk net van buisleidingen voorziet in hoofdverbindingen tussen de belangrijkste industrie- en (zee)havengebieden in Nederland en de buurlanden, en tussen Nederland en de Noordzee. Waar in het Structuurschema Buisleidingen (SBui) onderscheid werd gemaakt in buisleidingenstraat, -strook en -zone, zijn deze nu vervangen door indicatieve leidingentracés.

De rijksoverheid zal er op toezien dat de feitelijke ligging van de tracés voor hoofdtransportleidingen binnen drie jaar na het van kracht worden van het NVVP zijn beslag krijgt in streek- en bestemmingsplannen. Rekening dient te worden gehouden met een breedte van 70 meter met aan beide zijden een veiligheidsgebied van 55 meter. In het veiligheidsgebied gelden beperkingen ten aanzien van grote ruimtelijke ontwikkelingen zoals woonwijken en flatgebouwen. Waar de ruimte beperkt is, kan de breedte van het tracé, in overleg met het rijk, over korte lengte worden beperkt. Het rijk zal op grond van de Nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen alsmede het beleid zoals dat voortvloeit uit de beleidsvernieuwing uit het NMP4, opnieuw de veiligheidsafstanden uitwerken die gelden vanaf de leidingen tot aan andere activiteiten en bestemmingen die zich niet laten verenigen met het karakter van de vervoerde (gevaarlijke) stoffen. Bij de uitwerking wordt tevens nagegaan of en in welke mate intensivering van gebruik is toegestaan, dan wel tot tracés waar intensivering wel mogelijk is. Tenslotte zal het rijk voor ondergrondse transportleidingen een beheersstrategie uitwerken, zoals voor bovengrondse infrastructuur geldt.

Momenteel wordt gewerkt aan wetgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen onder andere door buisleidingen. In deze wetgeving zal onder meer de toepassing van de risicobenadering overeenkomstig de Nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen alsmede het beleid zoals dat volgt uit de beleidsvernieuwing uit het NMP4, worden uitgewerkt.

3.1.9 Informatie en (tele)communicatie

Ambitie

Nederland moet op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT) en telecommunicatie in aanbod, kwaliteit, prijs, betrouwbaarheid en innovatie tot de wereldtop blijven behoren.

De elektronische bereikbaarheid wint sterk aan belang als factor voor de vestiging van bedrijven. Om de positie van Nederland binnen internationale economische netwerken te waarborgen, zijn behalve een goede infrastructuur voor verkeer en vervoer ook een hoogwaardige infrastructuur en voldoende voorzieningen voor informatie- en communicatietechnologie noodzakelijk. Het streven is om in aanbod, kwaliteit, prijs, betrouwbaarheid en vernieuwing tot de wereldtop te blijven behoren. De manier waarop dat moet gebeuren, staat beschreven in de nota's De Digitale Delta en Netwerken in de Delta. Verder is vernieuwing van de ICT-infrastructuur van belang. De infrastructuur in Nederland zal worden gebruikt om nieuwe technologieën voor nieuwe generaties diensten te testen in een precommerciële fase. Hierdoor kunnen mobiliteitsdiensten worden ontwikkeld die bijdragen aan de optimalisatie van het verkeers- en vervoerssysteem en wordt een ketengerichte aanpak voor personen- en goederenvervoer versterkt. Aanleg en beheer van ICT-infrastructuur zijn geen overheidstaken. Wel zorgt de overheid voor de condities waaronder deze diensten zich goed kunnen ontwikkelen, zoals consumentenbescherming en bewaking van publieke belangen.

Het overheidsbeleid richt zich op een zodanige ordening van de markt voor dataverkeer dat communicatievoorzieningen betrouwbaar, betaalbaar, innovatief, goed toegankelijk en veilig zijn. Met de Telecomwet, die de weg naar competitie opent, is een belangrijke stap gezet naar eerlijke concurrentieverhoudingen. Uitgangspunt is dat marktpartijen de voorzieningen aanbieden en daarvoor de nodige investeringen doen. De overheid ondersteunt initiatieven gericht op innovatie in capaciteit en kwaliteit. De uitgifte van etherfrequenties en nummers gebeurt doeltreffend en efficiënt, waarbij ruimte is voor nieuwe toepassingen. De markt wordt gestimuleerd door ondersteuning van experimenten, mogelijk ook in financiële zin, zoals bij Gigaport. De overheid draagt ook bij aan marktontwikkeling door verbetering van de kennisinfrastructuur en vergroting van kennis over tal van economische en maatschappelijke vraagstukken met betrekking tot de ICT. Ten slotte richten de inspanningen zich erop de voorzieningen betrouwbaar en veilig te maken. Mogelijke schaarste en de prijsvorming vragen, in een fase waarin de markt nog niet optimaal functioneert, bijzondere aandacht, met het oog op de gewenste toegankelijkheid en betaalbaarheid voor iedereen.

De toekomstige eigen rol van informatie- en communicatietechnologie

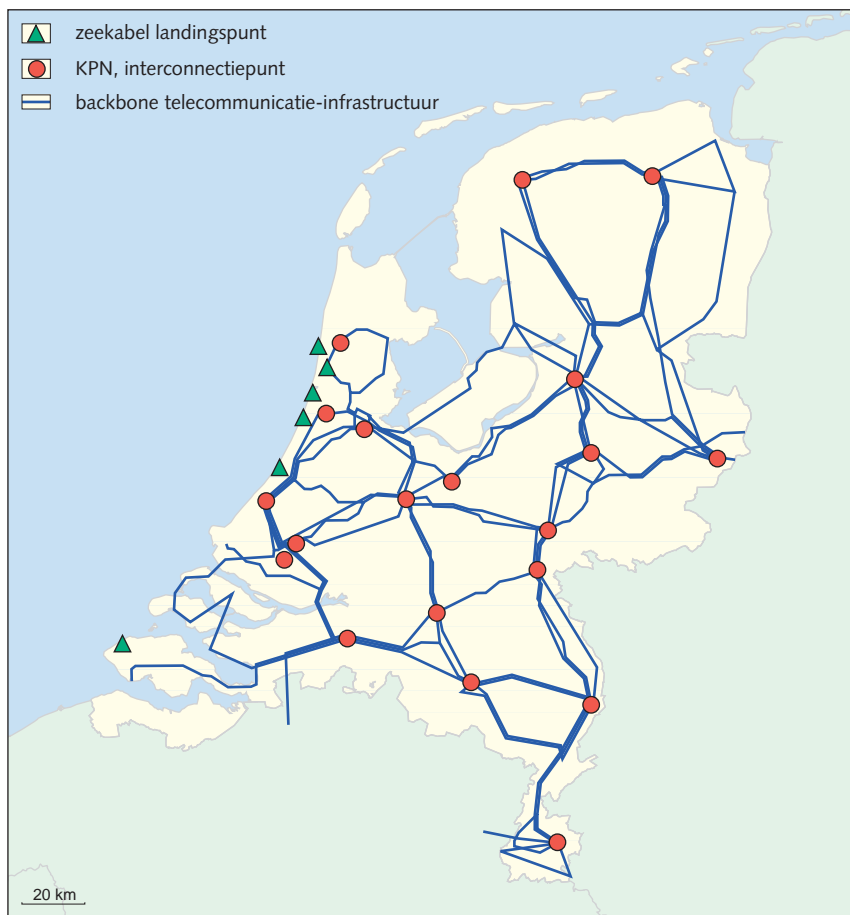
De intensiteit, diversiteit en kwaliteit van ICT-toepassingen nemen sterk toe. Dit heeft tot gevolg dat ICT steeds meer een eigen rol gaat spelen. Naast fysieke verplaatsingen zullen «virtuele verplaatsingen» in de vorm van winkelen, vergaderen en dienstverlening op afstand toenemen. De verwachting is dat het aantal fysieke verplaatsingen daarmee per saldo niet zal verminderen. Wel biedt deze ontwikkeling kansen verplaatsingen te spreiden in tijd en hierdoor voorzieningen beter te benutten. Om de maatschappelijke implicaties van deze ontwikkeling aan vooral de gebruikerszijde nader te verkennen, wordt de mogelijkheid onderzocht om een grootschalig experiment te starten, gericht op de consument. Dit experiment vindt plaats op initiatief van de rijksoverheid, in nauwe samenwerking met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en lokale overheden. De regio Eindhoven–Helmond is aangewezen als kandidaatlocatie voor de vestiging van een kenniswijk die wordt voorzien van hoogwaardige ICT-infrastructuur, waardoor elektronische diensten op verschillende terreinen tot ontwikkeling kunnen komen. Het experiment biedt de mogelijkheid om zowel innovaties op het gebied van ICT-infrastructuur als op het gebied van diensten dicht bij de burger te brengen. Ook stimuleert het consumentgerichte vernieuwingsproces en biedt het meer inzicht in de effecten die ICT-ontwikkelingen zullen hebben op het handelen van mensen en bedrijven en de daardoor veranderende sociale, ruimtelijke en mobiliteitspatronen. Alle

betrokken partijen doen ervaring op. Er wordt gezocht naar een schaalgrootte die internationaal aanspreekt en het bedrijfsleven in voldoende mate uitdaagt om mee te investeren. Ook wordt aansluiting gezocht bij bestaande lokale initiatieven.

ICT: voertuig-wal communicatie; de rol van de private sector

Voor de private sector is met het oog op betere benutting een rol weggelegd voorde ontwikkeling en exploitatie van telematicadiensten (in-car-informatie, dynamisch verkeersmanagement e.d.). De industrie investeert momenteel fors om nieuwe personenauto's over een paar jaar standaard uit te rusten met apparatuur voor plaatsbepaling, communicatie en identificatie. Daarmee zal een steeds groter deel van het wagenpark geschikt zijn voor het verkrijgen van diensten die de weggebruiker ondersteunen, zoals verkeersinformatie, navigatie, parkeerinformatie, een S.O.S.-knop en middelen voor het opsporen van gestolen voertuigen. Overheden en dienstverleners staan voor de uitdaging om vroegtijdig en in samenspel met de automobiellindustrie, de telecommunicatie-industrie en de ICT-industrie tot invoering van voertuiggebonden diensten te komen, met een duidelijke meerwaarde voor burgers, bedrijven en overheden. Mede daarom werkt het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan wetgeving voor de invoering van elektronische identificatie van voertuigen middels een elektronisch kenteken (2005). Wanneer een voertuig elektronisch kan worden geïdentificeerd, kan dat de basis zijn voor tal van commerciële toepassingen en voor overheidstaken, zoals verkeersmanagement, het tegengaan van fraude met kentekenplaten en kentekenbewijzen, incidentmanagement, snelheidshandhaving (verkeersveiligheid) en controle op de motorrijtuigenbelasting.

Figuur 3.12 Telecommunicatie-infrastructuur 1999



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p18)
Bron: DDV, rapport: Ruimtelijke verschillen in de telecommunicatie-infrastructuur, 1999.

3.2 De gebruiker betaalt naar gebruik

Ambitie

De gebruiker betaalt naar rato van zijn gebruik voor de infrastructuur en wentelt geen kosten af op anderen of op de maatschappij als geheel. Het aanbod van infrastructuur wordt gebaseerd op de vraag. Stapsgewijs ontstaat een mobiliteitsmarkt.

Ook voor het openbaar vervoer moet op een meer zakelijke manier de maatschappelijke kosten en baten verrekend worden in de tarieven en subsidies. Het aandeel in de kosten dat door gebruikers zelf wordt betaald, moet omhoog.² Uit overwegingen van vitaliteit van stedelijke gebieden, bereikbaarheid of de sociale functie kan een bijdrage aan maatschappelijk gewenste maar onrendabele voorzieningen gewenst zijn.

3.2.1 De kilometerheffing

Alle verkenningen wijzen uit dat betalen naar gebruik, in combinatie met selectief bouwen en benutten, een kosteneffectief instrument is om de bereikbaarheidsdoelstellingen te halen. Betalen naar gebruik kent vijf invalshoeken:

- variabilisatie naar rato van gebruik
- differentiatie naar tijd en plaats
- differentiatie naar milieubelasting
- differentiatie naar kwaliteit
- doorberekenen van kosten die gerelateerd zijn aan het gebruik en aanleg van infrastructuur.

De invalshoeken komen tezamen in de geavanceerde kilometerheffing die differentiatie naar schaarste (tijd (spits en dal), plaats, en milieukeurmerken) en wellicht ook naar wegbeheerder mogelijk maakt.

Volgens huidige inzichten zou in 2006 een kilometerheffing in het hele land operationeel kunnen zijn, afhankelijk van de nog te nemen besluiten over de uitwerking (tarieven, privacy fraudegevoeligheid en kosten). Het daarvoor benodigde wettelijk kader wordt gecreëerd. De kilometerheffing komt primair in de plaats van vaste heffingen (variabilisatie). In ieder geval wordt gedacht aan variabilisatie van (een deel van) de motorrijtuigenbelasting en mogelijk (een deel van) de belasting personenauto's en motorrijwielen (BPM). Een eerste fase van betaald rijden kan naar verwachting al in 2003 of 2004 worden ingevoerd.

Differentiatie naar tijd en plaats

Differentiatie naar tijd en plaats heeft als doel om een gedeelte van de vraag naar een rustigere periode te verschuiven. Van zo'n differentiatie gaat een extra prikkel uit om te kiezen. Te kiezen voor het reizen op andere tijden, voor een ander vervoermiddel, om samen te reizen en soms om af te zien van de reis en te gaan telewerken. Weggebruikers die ervoor kiezen om tijdens de spits te blijven rijden gaan relatief meer betalen, maar hebben dan ook profijt van kortere reistijd. De primaire doelstelling is het gelijker verdelen van de vraag naar mobiliteit over de tijd en om de bestaande wegruimte beter te benutten: de piek wordt afgezwakt. Het doel is niet om de mobiliteit in het algemeen te verminderen.

Extra betalen voor een hogere kwaliteit

Marktpartijen bepleiten de mogelijkheid om tegen betaling extra kwaliteit infrastructuur aan te bieden in de vorm van een betaalstrook of tolweg. De opbrengst wordt mede gebruikt om de extra kosten van de infrastructuur te financieren. In publiek-private samenwerking wordt gestreefd naar een aantal pilots met betaalstroken (expressbanen genoemd).

Vanaf 2006 kunnen op basis van nadere planuitwerking en bijbehorende PPS-constructies expressbanen en tolwegen in gebruik worden genomen, die mede met private middelen worden betaald. Het is denkbaar dat de overheid in samenwerking met private partijen arrangementen uitwerkt waarbij aanleg, onderhoud en exploitatie van tolwegen gedurende een langere periode aan private partijen wordt gegund. Een andere mogelijkheid is een vergaand samenwerkingsverband tussen een bestaande wegbeheerder en een private partij met als doel de aanleg, het onderhoud en de exploitatie van een nieuwe weg, wellicht in combinatie met een deel van een bestaande weg.

² Zie paragraaf 3.5.5.

Het eindbeeld is een mobiliteitsmarkt. In zo'n markt wordt het aanbod gebaseerd op de vraag in de mate dat gebruikers bereid zijn de kosten te betalen. Daarbij is een rol voor private partijen goed denkbaar. Uitgangspunt is wel dat de infrastructuur in principe publiek eigendom blijft. De transparantie tussen betalen en dienstverlening is toegenomen. De huidige aanpak met kosten-batenanalyses (Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur) bij aanleg van nieuwe infrastructuur is al een goede opstap naar zo'n werkwijze.

3.2.2 *Variabilisatie voor vrachtauto's*

Ook voor het goederenvervoer over de weg wordt gestreefd naar variabilisatie, betalen per kilometer gedifferentieerd naar plaats, tijd en milieubelasting. Vanwege verschillen in tijdshorizon wordt voorsnog een van het personenvervoer afwijkend traject gevolgd. Dit komt door de ontwikkelingen rond het Eurovignet en overige heffingen in Europa op het gebied van wegvervoer. Als alternatief voor de verschillende nationale infrastructuurheffingen hebben in 1995 de Benelux, Duitsland en Denemarken, en later ook Zweden, het Eurovignet als gebruiksheffing ingevoerd voor zware vrachtwagens. De invoering van het Eurovignet heeft voorkomen dat voor het internationale wegvervoer een ondoorzichtige wildgroei van infrastructuurheffingen is ontstaan. Op het moment van invoering werd het Eurovignet door het merendeel van de deelnemende landen als een tijdelijke heffingsmaatregel gepresenteerd, vooruitlopend op een aan afstand gerelateerde heffing. Duitsland heeft in 1998 te kennen gegeven het Eurovignetsysteem in 2003 te willen verlaten. Duitsland wil in 2003 een eigen systeem met aan kilometers gerelateerde heffing introduceren. Zwitserland heeft inmiddels een systeem van kilometer gerelateerde heffingen voor vrachtovervoer ingevoerd en Oostenrijk bereidt invoering van een kilometerheffing voor. Onderzocht wordt of deze ontwikkelingen een vervroegde invoering van een kilometerheffing voor vrachtauto's in Nederland mogelijk maakt. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het Duitse systeem. Zodra deze ontwikkelingen voldoende duidelijk zijn, zal worden bezien of en zo ja op welke wijze de Eurovignet richtlijn (1999/62) moet worden aangepast. Onderzocht wordt welke mogelijkheden er zijn, bijvoorbeeld een koppeling aan de digitale tachograaf, een elektronische dan wel satellietregistratie. Zodra duidelijkheid bestaat over de mogelijke trajecten voor personen- en goederenvervoer kan worden bepaald of deze gekoppeld kunnen worden.

Variabilisatie van bestaande heffingen is de eerstvolgende stap in de richting van het principe «de gebruiker betaalt». De introductie van de marginale maatschappelijke kostenregel voor het wegvervoer, overeenkomstig het Witboek van de Europese Commissie over betalen voor het gebruik van infrastructuur, wordt eveneens onderzocht. Nadat besluiten zijn gevallen over de hoogte van deze kosten, kunnen ze worden omgezet in een heffing per kilometer.

3.2.3 *Gebruiksvergoeding spoor en binnenvaart*

Uit oogpunt van eerlijke concurrentie tussen vervoersectoren pleit het Witboek van de Europese Commissie voor doorberekening van kosten van gebruik van infrastructuur en voor gelijke behandeling van alle vervoerwijzen. Daarbij gaat het nog niet om kosten van aanleg, maar wel om alle kosten die gerelateerd zijn aan het gebruik, zoals kosten van beheer en onderhoud, (marginale) milieukosten en kosten door verkeersonveiligheid.

Met ingang van 2000 is Nederland gestart met het omslaan van de marginale (infrastructuur)kosten van spoorwegen via een gebruiksvergoeding. De vergoeding wordt betaald door spoorwegondernemingen die gebruik maken van het bestaande Nederlandse spoorwegnet. Er is een «ingroefase» van een aantal jaar voorzien. Met deze vergoeding worden nog lang niet alle onderhoudskosten gedekt. Het is wel een eerste stap richting het doorbelasten van alle maatschappelijke kosten zoals dat wordt geschetst in het Witboek. Gaandeweg kan de systematiek van de gebruiksvergoeding ook

rekening gaan houden met zaken als milieu- en geluidsaspecten van materieel, schaarste aan infrastructuurcapaciteit en elementen die van invloed zijn op de beheer- en onderhoudskosten van spoorweginfrastructuur. Hier wordt nader onderzoek naar verricht. Met de nieuwe Spoorwegwet wordt het straks bovendien mogelijk schaarste door te belasten in de vorm van het veilen van schaarse treinpaden in het goederenvervoer. Tevens is voorzien dat voor de nieuwe hogesnelheidslijnen en de Betuweroute een gebruiksvergoeding kan worden gevraagd die zich onderscheidt van die voor het bestaande net. Op deze lijnen is de kwaliteit van de infrastructuur hoger. Een hogere gebruiksprijs is dan reëel.

Te snelle doorvoering van de volledige doorberekening van de maatschappelijke kosten van gebruik van infrastructuur zou de concurrentiekracht van het spoor ten opzichte van andere vervoerwijzen kunnen verminderen. Een gefaseerde verhoging van het tarief is daarom wenselijk, zodat de spoorsector de kans krijgt zijn prijs-kwaliteitverhouding te verbeteren en zijn doelmatigheid te verhogen. Ook het EU-witboek onderkent deze problematiek. Uiteindelijk zal voor alle sectoren een gelijke behandeling moeten gaan plaats vinden.

Ook voor de binnenvaart geldt dat doorberekening van maatschappelijke kosten wenselijk is. Van belang is wel te onderkennen dat de kosten van vaarwegen niet uitsluitend vallen toe te rekenen aan de beroepsvaart. De vaarweg heeft meestal ook andere functies. Er is ook recreatievaart en verder fungeren veel vaarwegen voor waterafvoer en als drinkwaterreservoir. Verkeer en Waterstaat onderzoekt momenteel welke kosten van de vaarweg specifiek kunnen worden toegerekend aan de beroepsvaart. Voor de binnenvaart geldt dat het doorberekenen van de kosten alleen in internationaal verband mogelijk lijkt. Zo moet rekening worden gehouden met de Akte van Mannheim, die naar algemeen aanvaarde lezing een heffing voor het gebruik van de natuurlijke vaarwegen niet toestaat. Met de andere Akte-partijen wordt nagaan of de Akte op dit punt moet worden gewijzigd of dat een herinterpretatie een oplossing biedt. Conform het EU-verdrag (art. 238), blijven alle rechten en beperkingen voortvloeiend uit «oude verdragen», waaronder de Akte van Mannheim, vooralsnog van kracht. Mogelijkerwijs moet in navolging van het Scheepsafvalstoffenverdrag in de Centrale Commissie Rijnvaart worden aangestuurd op een aanvullend verdrag waarmee kosten doorberekend kunnen worden. Een andere te bekijken mogelijkheid is wijziging van het gasolieverdrag zodat belasting kan worden geheven op gasolie.

3.2.4 Doorberekenen van maatschappelijke kosten in de luchtvaart

Ook in de luchtvaart gelden normen voor veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving. Voor Schiphol is dit beleid recentelijk neergelegd in de Toekomst van de Nationale Luchthaven. De sector wordt zelf verantwoordelijk om binnen onder meer de milieugrenzen te blijven. De luchtvaartsector kan binnen deze grenzen haar bedrijfsmatige activiteiten uitoefenen en optimaliseren.

Luchthavens opereren al vele jaren als zelfstandige bedrijven. Dit betekent dat zij alle kosten via de luchthaventarieven verhalen op de gebruikers, zoals de aanlegkosten van de vijfde baan op Schiphol en alle bijbehorende investeringen in passagiersterminals, platforms en taxibanen etc. Voor de regionale luchthavens is het streven de eerst komende jaren de subsidies af te bouwen of af te kopen. Ook de overige kosten van het gebruik van het totale pakket luchthavenfaciliteiten en dienstverlening (zoals luchtverkeersleidingsdiensten) worden volledig doorberekend.

De luchthaventarieven hebben een variabel karakter (per vertrek/landing), waarbij in toenemende mate tariefsdifferentiatie wordt toegepast. Vanwege het knooppuntvormige karakter hangen de infrastructuurkosten per landing niet af van de afstand en lenen de luchthaventarieven zich niet voor variabilisering per kilometer.

Het Nederlandse luchtvaartbeleid is erop gericht dat de gebruikers (luchtvaartmaatschappijen, verladers en reizigers) de totale maatschappelijke kosten, dus ook de externe kosten, van het gebruik van de infrastructuur en van mobiliteit zoveel mogelijk dragen (zie paragraaf 5.2.3). Dit staat in nationale en internationale beleidskaders (EU, ICAO).

3.3 Mobiliteitsmanagement en korte afstanden

Ambitie

Mobiliteitsmanagement wordt ingezet om een optimaal gebruik van infrastructuur en vervoermiddelen te bevorderen, zodat aan de mobiliteitsbehoefte tegemoet wordt gekomen met minder nadelen (gebruik schaarse verkeersruimte, milieubelasting). Het beleid gericht op «korte verplaatsingen» speelt daarbij een belangrijke rol. Mobiliteitsmanagement omvat onderwerpen als parkeren, overstappunten, vervoermanagement bij bedrijven, transportefficiency en -preventie en intermodaal vervoer(ketens).

Mobiliteitsmanagement heeft als doel de keuzemogelijkheden van de mobilist en de kwaliteit van de leefomgeving en bereikbaarheid van met name de stedelijke gebieden te vergroten. Mobiliteitsmanagement is bij uitstek beleid dat vormgegeven en uitgevoerd wordt door gemeente en bedrijven. Provincies en kaderwetgebieden zien toe op de samenhang. Het rijk vraagt de andere overheden om voor hun regio een effectief pakket van maatregelen uit te werken. Een gebiedsgerichte aanpak staat hierbij centraal.

Kennisontwikkeling en -verspreiding

Het stimuleren van innovaties speelt bij mobiliteitsmanagement een belangrijke rol. Hierbij komt de private sector in beeld, zoals bij reisinformatie en ketenmobiliteit (zie paragraaf 3.5) en intermodaal vervoer. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stimuleert de kennisontwikkeling over mobiliteitsmanagement door innovatieve projecten (onder meer «Korte Ritten»), pilots, onderzoek en internationale contacten (bilateraal en via het European Platform on Mobility Management). Overheid en bedrijfsleven maken ook gebruik van innovaties die marktpartijen hebben ontwikkeld om mobiliteitsmanagement effectief te maken. De kennis over en ervaring met mobiliteitsmanagement wordt up-to-date en toegankelijk gemaakt voor de regionale en lokale overheden en andere partijen. Voor kennisverspreiding wordt een beroep gedaan op landelijke platforms als het kennisplatform Verdi.

3.3.1 Korte afstanden

Verplaatsingen op de korte afstand vormen de kern van alle verplaatsingen. Zeventig procent van alle verplaatsingen en meer dan de helft van de 5,7 miljard autoritten die er jaarlijks in Nederland gemaakt worden, zijn korter dan 7,5 kilometer. Het hoge aandeel verplaatsingen over korte afstanden rechtvaardigt specifieke beleidsaandacht.

Het hoge auto-aandeel op de korte afstanden levert een relatief grote bijdrage aan problemen rond de bereikbaarheid in de stedelijke omgeving, kwaliteit van de leefomgeving en verkeersveiligheid. Door de koude start is de uitstoot aan milieubelastende stoffen van korte autoritten onevenredig hoog. Tegelijkertijd zijn er juist op de korte afstanden goede alternatieven, met name lopen en fietsen. De fiets is het meest voorkomende en, tot afstanden van vijf kilometer, meest gebruikte vervoermiddel. Juist voor veel korte autoritten – meestal in steden en dorpen – is de fiets een efficiënt, direct beschikbaar en gezond alternatief. Als automobilisten een alternatief kiezen voor korte autoritten, dan is dat meestal de fiets en niet het openbaar vervoer. Het verder faciliteren van de fiets in voor- en natransport maakt het openbaar vervoer aantrekkelijk als alternatief voor lange autoverplaatsingen. Dit zal gevolgen hebben voor de behoefte aan fietsenstallingen op stations. De combinatie van fiets- en autogebruik kan zich de komende jaren ontwikkelen, vooral voor vervoer van en naar stedelijke gebieden.

De groeipotentie van de fiets moet aandacht krijgen in het beleid over ruimtelijke ordening, stedenbouw en het gemotoriseerde personenvervoer (inclusief het openbaar

vervoer), het goederenvervoer binnen de bebouwde kom en de toekenning en inrichting van ruimte en voorzieningen voor het fietsverkeer. Fietsbeleid in enge zin is gericht op facilitering van fietsgebruik: goede fietsvoorzieningen zijn een basisvoorwaarde om het huidige fietsgebruik te behouden, om een aantrekkelijk alternatief te bieden voor korte autoritten en om combinaties van de fiets met andere vervoerwijzen voor lange verplaatsingen te versterken. In het Integraal Veiligheidsprogramma van het kabinet (juni 1999) zijn maatregelen aangekondigd om het grote aantal fietsendiefstallen tegen te gaan.

Aangezien korte verplaatsingen per definitie op lokale schaal plaatsvinden, liggen de mogelijkheden om alternatieven te stimuleren en belemmeringen voor het gebruik van alternatieven weg te nemen in belangrijke mate bij de gemeenten. Een scala aan mogelijkheden staat hen ter beschikking, variërend van een duurzame inrichting van woningbouwlocaties en een weloverwogen locatiebeleid, tot het stimuleren van gedeeld autogebruik, aanleg van doorgaande fietsroutes en (sociaal) veilige routes naar sportaccommodaties en scholen. Andere overheden wordt gevraagd om in de RVVP's en PVVP's – als onderdeel van mobiliteitsmanagement – een beleid voor korte verplaatsingen te ontwikkelen, waarbij vooral in het stedelijk gebied kansen liggen voor het verbeteren van de bereikbaarheid, veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. Voor de financiering van maatregelen zullen de regionale overheden gebruik maken van de gebundelde doeluitkering.

Het rijk onderzoekt de mogelijkheid om de departementen bij de tot standkoming van nieuw beleid ook de mobiliteitseffecten mee te laten wegen. Het rijk stimuleert daarnaast de toepassing van planningsinstrumenten voor de ruimtelijke inrichting die kunnen leiden tot meer duurzame mobiliteitskeuzes. De rijksrol in het beleid gericht op korte verplaatsingen ligt met name in het bijeenbrengen van partijen (gemeenten, brancheorganisaties, maatschappelijke organisaties e.d.) en in het faciliteren, verwerven, stimuleren en verspreiden van kennis, ondermeer door het geven van «voorbeelden die werken». De vorm waarin het rijk dit zal doen, hangt mede af van de ervaringen die worden opgedaan met het interdepartementale project «Korte Ritten» en zal worden bepaald in overleg met de verschillende betrokken maatschappelijke actoren. Hierbij zullen ook de voorstellen van de ANWB, de Fietsersbond en de Stichting Natuur en Milieu in «Maak vaart op de korte afstand» worden betrokken. Specifieke aandacht voor korte verplaatsingen alleen is onvoldoende; de oplossingen moeten in een breder beleidskader passen. Met name binnen mobiliteitsmanagement, het fietsbeleid en het ruimtelijk beleid liggen vele aangrijpingspunten om de problematiek op de korte afstanden op te lossen. Verder is het van belang aandacht te besteden aan de trend dat verplaatsingsafstanden steeds langer worden. Daarmee neemt het aantal verplaatsingen dat loopbaar of fietsbaar is af.

3.3.2 Parkeren

Een goed parkeerbeleid is essentieel voor de vitaliteit van (binnen)steden. Het parkeerbeleid moet zowel bereikbaarheid als kwaliteit van de leefomgeving verzekeren. Parkeerbeleid heeft immers een sterke invloed op de vervoerwijze en op de verkeersstromen. Dat maakt parkeerbeleid tot een essentieel onderdeel van economisch ontwikkelingsbeleid van gebieden, van locatiebeleid en van verkeers- en vervoerbeleid. Het vereist maatwerk op lokaal niveau, omdat de situaties waarin de afzonderlijke steden verkeren sterk verschillen. Het mag echter niet leiden tot oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten. Provincies en kaderwetgebieden identificeren daartoe de gebieden waar regionale afstemming van parkeerbeleid nodig is en zorgen dat gemeenten die afstemming vormgeven. Gemeenten wordt gevraagd om een actief, onderling afgestemd parkeerbeleid te voeren gericht op meer betaald parkeren en het tegengaan van parkeeroverlast. Het rijk ondersteunt dit proces met kennisontwikkeling en kennisverspreiding en zo nodig met wetgeving.

Daarnaast wordt gemeenten gevraagd afspraken te maken met bedrijven over gebiedsgewijze toedeling en beheer van parkeercapaciteit, bij voorkeur als onderdeel van een vervoermanagementpakket en in het bredere kader van bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer. Bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsgebouwen worden ondergrondse of inpandige parkeervoorzieningen gestimuleerd, met name in binnenstedelijke centra.

Overstappunten

De reiziger wil meer keuzemogelijkheden voor de wijze waarop zich te verplaatsen. Een overstappunt vergroot deze keuzemogelijkheden, omdat hier verschillende vervoerssystemen samenkomen. Het levert een bijdrage aan een betere benutting van deze systemen en daardoor ook aan de bereikbaarheid van stedelijke gebieden. Overstappen kan gezien worden als «parkeren op afstand». Door bijvoorbeeld overstappunten aan de rand van de steden te plaatsen, wordt de ruimtedruk in steden te verlicht. Hierdoor verbetert zowel de bereikbaarheid als de kwaliteit van de leefomgeving van de binnenstad. Voorwaarde is dat het natransport hoogwaardig is.

In vervolg op de evaluatie van het project «Pilot Transferia» werken overheden en private partijen aan een (nieuwe) visie op overstappunten. De rijksoverheid vraagt provincies, gemeenten en kaderwetgebieden overstappunten op te nemen in hun parkeer- en locatiebeleid.

3.3.3 Mobiliteitsmanagement door bedrijven

Mobiliteitsmanagement door bedrijven kent een aantal dimensies. Het gaat om vervoermanagement van het personenverkeer, transportefficiëntie en transportpreventie, en intermodaal vervoer en modal shift.

Vervoermanagement

Het vervoermanagement bij bedrijven richt zich op zowel het woon-werkverkeer als het zakelijke personenverkeer. Bedrijven die werk maken van vervoermanagement boeken aanzienlijke besparingen in autokilometers in het woon-werkverkeer. Dat heeft effect op de verkeersdruk in de ochtend- en avondspits en op de uitstoot van verontreinigende stoffen. Vervoermanagement voor het zakelijke verkeer bevindt zich nog in een pril stadium.

Overheden op lokaal en regionaal niveau zullen het vervoermanagement door bedrijven verder inbedden in beleid en uitvoering. Om andere overheden meer mogelijkheden te geven om hun rol op dit terrein waar te maken, zal de rijksoverheid haar kennis en ervaring overdragen via landelijke platforms als het kennisplatform Verdi. Ook stelt zij de komende drie jaar dertig miljoen gulden ter beschikking aan provincies en kaderwetgebieden. Deze regeling zal onderdeel uitmaken van de ophoging en verbreding van de gebundelde doeluitkering.

Binnen mobiliteitsmanagement is het stimuleren van teletoepassingen in het werk een belangrijke maatregel. Informatie- en communicatietechnologie bieden mogelijkheden om verplaatsingen te voorkomen en in de tijd zo te spreiden dat het leidt tot een betere benutting van verkeers- en vervoervoorzieningen. Hoewel er duidelijke voordelen zijn voor zowel werkgever als werknemer (tijd-, ruimte- en kostenbesparing), zijn er ook bezwaren zoals verlies van persoonlijke contacten en controlemogelijkheden. Deze barrières kunnen worden weggenomen door voorlichting en voorbeeldwerking. Daarnaast kan een zekere compensatie in arbeidsvoorwaarden overwogen worden. Bedrijven kunnen tele- en flexwerken introduceren in het kader van vervoermanagement.

Werkgevers stimuleren hun werknemers om gebruik te maken van alternatieven voor de auto, zoals fiets en openbaar vervoer. Een betere benutting van de auto (en daarmee van

de infrastructuur) wordt bereikt door het aantrekkelijker maken van carpoolen en vanpoolen, waardoor meer werknemers ervoor kiezen om samen te reizen. Werkgevers kunnen hun werknemers meer keuzes bieden voor hun woon-werk en zakelijk verkeer, en die keuzes sturen via de reiskostenvergoedingen.

Gedeeld autogebruik

Gedeeld autogebruik combineert op een aantrekkelijke wijze elementen uit individueel en collectief vervoer en schept een nieuwe markt met veel mogelijkheden voor vervoer op maat. Onder gedeeld autogebruik verstaan we vervoersvormen als huren, autodata, carpoolen en vanpoolen. De kern van gedeeld autogebruik vormt de ont koppeling van bezit en gebruik van de auto.

De aanbieders van vervoer kunnen zorgen voor een beter aanbod van systemen voor gedeeld autogebruik. Het bedrijfsleven zal via vervoermanagement de werknemers moeten stimuleren tot het gebruik ervan. De rol van de regionale overheden richt zich op het faciliteren van de aanbieders van gedeeld autogebruik door op maat gesneden oplossingen te bieden voor parkeren in de binnensteden, het zoeken van de aansluiting bij het openbaar vervoer en de fiets, de ruimtelijke inrichting en voorlichting over gedeeld autogebruik. De rijksoverheid richt zich op het faciliteren van marktpartijen en voorlichten van consumenten via landelijke platforms. Het rijk heft knelpunten in wet- en regelgeving op en stimuleert innovaties.

Transportefficiëntie en transportpreventie

Transportefficiëntie richt zich op het doelmatiger, efficiënter en slimmer afwikkelen van dezelfde hoeveelheid goederen. Met efficiëntieverbetering van het goederenvervoer binnen de gehele logistieke keten valt nog een aanzienlijke winst te behalen. Het doel is te komen tot minder kilometers en lager brandstofgebruik. De rijksoverheid heeft hiervoor samen met het bedrijfsleven een programma opgezet waarin mogelijkheden voor dergelijke besparingen worden onderzocht. Op de lange termijn valt te denken aan integratie met vervoermanagement tot een algemeen mobiliteitszorgsysteem voor bedrijven. Een mobiliteitszorgsysteem omvat alle in- en uitgaande vervoersstromen voor personen- en goederenvervoer. De inzet op transportpreventie geldt eens te meer waar het gaat om het vervoer van gevaarlijke stoffen. Als productie en verwerking op één locatie kan plaatsvinden kan vervoer van gevaarlijke stoffen worden vermeden.

Transportpreventie richt op het voorkomen of verminderen van de transportbehoefte, zonder de goederenproductie of de economie te schaden. De hoeveelheid vervoer wordt naast de mate van consumptie namelijk ook bepaald door productieprocessen. Bij deze keuzen spelen kosten een leidende, maar geen allesbepalende rol. Gewinning aan productiemethoden en natuurlijke grenzen tussen bedrijfsprocessen beperken de afweging tussen alternatieven en leiden nogal eens tot meer goederenvervoer dan nodig is. Door productie- en ontwerpprocessen anders in te richten is het economisch haalbaar om het totale vervoer in volume en/of gewicht te reduceren. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van lichtere materialen, het voorkomen van het verplaatsen van lucht en water, het vervangen van fysiek transport door virtueel transport (via internet) en bundeling van activiteiten.

De komende jaren zal in het beleid de nadruk liggen op bewustwording van bedrijfsleven en andere overheden van de mogelijkheden en kansen die transportpreventie biedt. Dit zal er voor zorgen dat ondernemers en overheden zich steeds vaker realiseren welke invloed zij zelf hebben op de totale behoefte aan goederenvervoer. Vanuit een rol als facilitator en makelaar zal het rijk deze partijen uitdagen om zelf nieuwe mogelijkheden voor transportpreventie te ontdekken. Toegewerkt wordt naar een situatie waarin bedrijven en overheden vanuit eigen beweging continu proberen om de behoefte aan goederenvervoer op een verantwoorde manier te verminderen. Ook prijsbeleid, ruimtelijke ordening en locatiebeleid kunnen leiden tot een voor het goederenvervoer efficiëntere ordening van locaties en productieprocessen. Bij zowel transportefficiëntie als transportpreventie moet wel worden bedacht dat internationale ontwikkelingen en internationaal opererende bedrijven een grote invloed hebben op productie en logistiek.

Voor de goederen distributie in stedelijk gebied worden de ervaringen en aanbevelingen van het Platform Stedelijke Distributie benut.

Intermodaal vervoer en modal shift

Intermodaal vervoer is het vervoeren van lading via minstens twee vervoerwijzen. Het intermodaal vervoerbeleid is gericht op optimalisatie en integratie van de verschillende schakels in de transportketen en het stimuleren van *modal shift* van wegvervoer naar spoor, binnenvaart, kustvaart en in de toekomst mogelijk naar ondergronds vervoer. Het verlaagt de milieubelasting, hoewel de bijdrage van het modal-shiftbeleid aan de verbetering van het milieu beperkt is. Vervoer per spoor en water, in plaats van wegvervoer, verdient vooral de voorkeur waar dat uit het oogpunt van benutting van het hele netwerk de beste optie is of waar dat uit veiligheidsoogpunt beter is. Bovendien leidt goed functionerend multimodaal vervoer tot grotere flexibiliteit en meer keuzemogelijkheden voor bedrijven. Om dit te bereiken is in de eerste plaats een ruimtelijke structuur nodig die intermodaal vervoer ondersteunt. Deze structuur bestaat uit multimodale infrastructuur, overslagpunten en bedrijventerreinen. Het gaat om een samenhangende aanpak van infrastructuurbeleid, terminalbeleid en ruimtelijk beleid, waarbij samenwerking tussen rijksoverheid, regionale overheden en bedrijfsleven noodzakelijk is. Gestreefd wordt naar bundeling van ladingstromen, waardoor niet alleen intermodaal vervoer mogelijk wordt, maar bestaande vervoersstromen beter kunnen worden georganiseerd (bijvoorbeeld het combineren van retourladingen en het voorkomen van transport van lege containers). Naast dit aanbodgerichte beleid is ook beïnvloeding van de vraag naar intermodaal vervoer van belang. Uitgangspunt is dat vooral marktpartijen initiatieven zullen nemen bij het zoeken naar oplossingen. De overheid schept vooral voorwaarden voor intermodaal vervoer.

3.4 Raakpunten met ruimtelijke ordening

Ambitie

Verkeers- en vervoerbeleid en ruimtelijk beleid moeten in samenhang ontwikkeld en uitgevoerd worden. Het locatiebeleid zet in op een efficiënt gebruik van de bestaande infrastructuur. Knooppunten bieden daarvoor kansen.

In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening geeft het kabinet zijn visie op het nationaal ruimtelijk beleid. Het kabinet zet in op het intensiveren van het ruimtegebruik in bebouwd gebied, op het combineren van functies en op het transformeren van gebieden waar nieuwe gebruiksmogelijkheden van ruimte liggen. Het hanteren van rode en groene contouren en balansgebieden draagt bij aan het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit. De opgave om binnen de rode contouren te voorzien in de vraag naar woningen en bedrijfsruimten krijgt onder meer vorm met de vernieuwing van het locatiebeleid. Als hulpmiddel wordt een mobiliteitstoets ontwikkeld.

In deel 1 van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt het concept van de stedelijke netwerken geïntroduceerd. Dit concept sluit goed aan bij het in deze nota beschreven nationale verkeers- en vervoerbeleid. Centraal staat immers optimaal gebruik van het bestaand stedelijk gebied en van de bestaande infrastructuur. Daarbij is het essentieel dat binnen de stedelijke netwerken de centrumontwikkeling geconcentreerd wordt rond knooppunten in het verkeers- en vervoerssysteem.

Het verkeers- en vervoerbeleid sluit aan bij het ruimtelijk beleid door zuinig te zijn met ruimte, het tot het minimum beperken van nieuwe tracés, het ontsnipperingsbeleid bij bestaande infrastructuur en de zogeheten grijsgroene knooppunten. Van provincies en kaderwetgebieden wordt verwacht dat zij zich zullen inspannen om de versnippering door regionale- en lokale infrastructuur eveneens terug te brengen. De inpassing van infrastructuur in natuur en landschap vereist specifieke aandacht. Het beleid over de aanpak van de grijsgroene knooppunten, zoals beschreven in de nota «Natuur voor mensen, mensen voor natuur» is daarbij het richtsnoer. In het kader van het Tweede

Structuurschema Groene Ruimte zal worden gezien of een intensivering van dit beleid haalbaar is.

Een goede ruimtelijke ordening draagt bij aan een doelmatig en veilig gebruik van weg-, water-, spoor-, en buisleidingeninfrastructuur. Zo kan ruimtelijke ordening op regionaal niveau bijdragen aan het verschuiven van gemotoriseerd verkeer naar de relatief veilige, doorgaande wegen. Andersom is een goed functionerend verkeers- en vervoersysteem van groot belang voor het functioneren van de stedelijke netwerken en de overige gebieden. Het lokaliseren van dagelijkse voorzieningen op fiets- en loopafstand heeft een gunstig effect op de bereikbaarheid van deze voorzieningen. Een goede integratie van stations in hun omgeving maakt OV-gebruik aantrekkelijk. Concentratie van voorzieningen in het invloedsgedebied van stations en andere haltes van openbaar vervoer verhoogt het draagvlak en rentabiliteit van het openbaar vervoer. Vanuit ruimtelijk en verkeers- en vervoersoptiek is het gewenst om nieuwe locaties voor wonen en werken zoveel mogelijk te concentreren rondom bestaande infrastructuur. Clustering van logistiek verwante of in de keten van elkaar afhankelijke bedrijven biedt mogelijkheden om de vraag naar transport te verminderen.

3.4.1 Samenhang met locatiebeleid

In het SVV-II en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening is het ABC-locatiebeleid geïntroduceerd als een van de instrumenten om ruimtelijke ontwikkelingen beter af te stemmen op verkeer en vervoer. Het motto «het juiste bedrijf op de juiste plaats» stond vooral in het teken van het terugdringen van het groeiende autogebruik. In de praktijk doen zich knelpunten voor als gevolg van eenzijdigheid van de doelstelling, parkeernormen met weinig flexibiliteit en een onbevredigende verdeling van verantwoordelijkheden. Die laten te beperkte mogelijkheden voor regionale differentiatie en lokaal maatwerk. Evaluatie en veranderde beleidsinzichten zijn aanleiding voor een herziening van het locatiebeleid. De verantwoordelijkheden verschuiven naar provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. Dit past ook bij de ingezette decentralisatie van de gebundelde doeluitkering. Rijksbemoedening bij het aanwijzen van locaties en het stellen van nationale parkeernormen is hierbij niet gepast. De nationale parkeernormen uit het ABC-locatiebeleid komen te vervallen. Wel blijft parkeerbeleid een belangrijk onderdeel van het gemeentelijke en regionale ruimtelijke beleid, waaronder het vernieuwde locatiebeleid.

Bij het locatiebeleid staan een betere benutting van bestaande infrastructuur en bebouwd gebied voorop. Knooppunten bieden daarvoor kansen. Dit zijn een beperkt aantal locaties waar meerdere voorzieningen of activiteiten zijn georganiseerd of georganiseerd kunnen worden en die in meerdere richtingen door meerdere vervoerwijzen ontsloten zijn.

Centrummilieus

Knooppunten zijn te karakteriseren als centrummilieus (stationsomgeving, binnensteden, nieuwe stedelijke centra en stadsdeelcentra). De doorsnede is 1 à 2 kilometer (loopafstand). In het algemeen geldt hoe hoger de kwaliteit van het vervoer, hoe meer concentratie van ruimtelijke functies gewenst is. Centrummilieus bieden de mogelijkheid voor grootschalige projecten en lenen zich voor hoofdvestigingen van bedrijven en instellingen. De omgeving moet veilig en vriendelijk zijn voor voetgangers en fietsers. De autobereikbaarheid verdient nadere aandacht bij stationsomgevingen. Bovendien is het belangrijk dat de centrummilieus goed bereikbaar zijn voor de bevoorrading van winkels en bedrijven in kleinere eenheden. Multimodale bereikbaarheid (dus via verschillende vervoerwijzen) moet worden bevorderd. Invulling is een taak voor de provincies, de kaderwetgebieden en de gemeenten.

Voor het personenverkeer moet in ieder geval de overstapfunctie op een knooppunt gewaarborgd worden. Dit kan zowel in fysieke zin (voldoende parkeermogelijkheden, voldoende fietsstallingen, tram-/bushalte) als in organisatorische zin (voldoende frequentie van voor- en natransport, goede en comfortabele overstapmogelijkheden op andere of dezelfde modaliteit). Ook is intensief ruimtegebruik gewenst rondom een knooppunt. Dit kan door transferfuncties ondergronds of inpandig te realiseren. De ontwikkeling van deze locaties is niet alleen een zaak van overheden, maar ook van de markt. Er wordt gestreefd naar locaties en functies die bijdragen aan de vitaliteit van de stad. Functiemenging is voor de ruimtelijke kwaliteit belangrijk. Functiemenging kan tevens bijdragen aan kortere verplaatsingsafstanden. Welke ruimtelijke functies in welke dichtheden bij welk type vervoersknooppunt passen, vraagt om maatwerk, gebiedsgerichte invulling en een visie op de functie van een knoop. Functiemenging, intensivering en aansluiting bij de marktvaart zijn daarbij leidraad. Naast de stedelijke inrichting speelt ook de ligging van het knooppunt in het infrastructuurnetwerk een rol.

Gemengde milieus

Veel bedrijven en voorzieningen liggen in gemengde milieus. In deze gebieden, binnen fietsafstand van het knooppunt (circa drie kilometer), wonen mensen en vinden kleinschalige economische activiteiten plaats. Hier wordt ingezet op het verder verdichten door intensivering, herstructurering en stedelijke vernieuwing. Het is ook voor de stedelijke vitaliteit van belang dat het toenemende verschil tussen woon- en werklocaties niet verder in de hand wordt gewerkt. Functiemenging moet mogelijk blijven voorzover schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen dat toestaan.

Specifieke werkmilieus

Bedrijfsterreinen, gelegen aan de rand van verstedelijkte gebieden, zijn vooral geschikt voor ruimte- en bezoekersextensieve bedrijven en voorzieningen die niet passen in stadscentra of wijken. Dit zijn bijvoorbeeld industrie, gevaarlijke of hinderlijke bedrijven, bedrijven met omvangrijke transportstromen en vormen van grootschalige recreatievoorzieningen. Deze bedrijvigheid is afhankelijk van bereikbaarheid via de hoofdinfrastructuur om omvangrijke goederen- en personenstromen af te wikkelen. In de praktijk hebben deze specifieke terreinen, wanneer deze langs autosnelwegen liggen, ook aantrekkingskracht op ruimte- en bezoekersintensieve bedrijven en voorzieningen. Optimaal gebruik van dit werkmilieu vergt het tegengaan van vestiging van arbeids- en bezoekersintensieve functies die binnen de andere milieus goed inpasbaar zijn. Daarbij moeten wel voldoende geschikte vestigingsmogelijkheden worden geboden.

Provincies, kaderwetgebieden en gemeenten stimuleren dat bedrijven met omvangrijke goederenstromen geconcentreerd worden gevestigd zoals rondom een aantal transport-, overslag- of distributiecentra binnen stedelijke netwerken. Hier liggen kansen voor bundeling van ladingstromen om spoor, water en pijpleiding beter te benutten of om de meest leefbare en veilige oplossing te kiezen. Mogelijkheden voor multimodale ontsluiting van bestaande bedrijventerreinen moeten optimaal benut worden. Bij nieuw aan te leggen bedrijventerreinen genieten locaties die beschikken over bestaande ontsluitingen via meerdere modaliteiten de voorkeur. Clustering van bedrijven die elkaar goederen, diensten en kennis leveren, kan leiden tot minder transportkilometers en bundeling van goederenvervoer op een beperkt aantal verbindingen. Openbare terminals in een samenhangend netwerk kunnen fungeren als groeipolen voor economische ontwikkeling.

Voor het korte-afstandgoederenvervoer wordt, zoals ook de Raad voor verkeer en waterstaat heeft geadviseerd, het idee van logistieke parken verder uitgewerkt en op haalbaarheid getoetst. Het gaat hierbij om een landelijk dekkend systeem van «distributieregio's» met elk een logistiek park (en eventuele nevenlocaties) voor concentratie van logistieke bedrijvigheid.

Incodelta

Onder het motto «Kansen door corridors» is in 1998 het project Incodelta gestart. In dit project worden het goederenvervoer en transportgebonden activiteiten bekeken in samenhang met groen, open ruimte, landbouw en natuur. Incodelta is een project waarin vier ministeries (Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Landbouw Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), regionale overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties intensief met elkaar samenwerken. Op basis van het rapport «Komen tot slimme stromen» starten de zuidelijke provincies op korte termijn met de uitvoering van een aantal concrete bovenregionale goederenvervoerprojecten in Zuid-Nederland. De provincies en het kaderwetgebied werken hierbij nauw samen met gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

3.4.2 Sturing

e verantwoordelijkheid voor de precieze uitwerking van het locatiebeleid in PVVP's, RVVP's, streekplannen en gemeentelijke plannen ligt bij provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. Waar rijksbelangen in het geding zijn, zal het rijk haar reguliere toetsende rol in de provinciale planologische commissie bij het beoordelen van de regionale plannen uiteraard blijven vervullen. Een aparte rol heeft de rijksoverheid bij knooppunten met een internationaal karakter en een nationaal belang. Gezien de nationale belangen is de rijksoverheid voor het personenvervoer actief betrokken bij de planontwikkeling rond de zogeheten Nieuwe Sleutelprojecten. De financiële betrokkenheid van het rijk bij investeringen in de mainport Schiphol en de Rotterdamse haven zal afhangen van het nationaal maatschappelijke belang. Voor transport- en overslagcentra van bovenregionaal en regionaal belang en distributiecentra van lokaal belang liggen initiatief en verantwoordelijkheid voor realisatie en financiering in eerste instantie bij het bedrijfsleven. Dit gebeurt vanzelfsprekend in overleg met provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. Wanneer op basis van een maatschappelijke kosten-baten analyse is aangetoond dat er sprake is van een aanmerkelijk bovenregionaal belang van een knooppunt, kan het rijk besluiten financieel bij te dragen. Het rijk zet het intermodale knooppuntenbeleid voort en werkt samen met de andere overheden en bedrijfsleven de ruimtelijke strategie voor een efficiënt goederenvervoer verder uit.

In overleg met provincies, kaderwetgebieden en gemeenten werkt het rijk als hulpmiddel aan de mobiliteitstoets. Het doel is te bevorderen dat in het planproces in een vroeg stadium verkeers- en vervoeraspecten met andere belangen kunnen worden afgewogen. De mobiliteitstoets kan een handleiding, rekeninstrument en/of checklist zijn. Op deze wijze kan het ondersteuning bieden bij het opstellen van streek-, regionaal structuur- en bestemmingsplannen, maar ook voor de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen en het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid. Verder bevordert het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat overheden, bedrijfsleven, planologen, stedenbouwkundigen en verkeerskundigen met elkaar in debat gaan over de wijze waarop verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau beter met elkaar verbonden kunnen worden.

De rijksoverheid zal voor de uitvoering van rijksbeleid met provincies, kaderwetgebieden en gemeenten landsdelige regioconvenanten sluiten, waarvan onder andere het vernieuwde locatiebeleid en het intermodale knooppuntenbeleid onderdeel uit zouden moeten maken. De afspraken uit de regioconvenanten zullen vertaald worden in streekplannen, regionale structuurplannen en provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen. Om deze afstemming goed te laten verlopen moeten de plannen in onderlinge samenhang en zo mogelijk synchroon tot stand komen.

3.5 Openbaar vervoer en ketenmobiliteit

Ambitie

Het openbaar vervoer zal de bereikbaarheid en de vitaliteit van stedelijke gebieden verbeteren en blijft, waar nodig, een sociale functie vervullen. Een kwaliteitssprong verleidt de reiziger om veel vaker voor het openbaar vervoer te kiezen in plaats van voor de auto.

Het Nederland van de 21e eeuw vraagt om een nieuwe visie op het openbaar vervoer. De ruimtelijke, economische en demografische ontwikkelingen leiden tot een samenleving waarin openbaar vervoer een steeds belangrijker plaats kan innemen, maar dit vraagt een meer doelgerichte en zakelijke positionering. Openbaar vervoer speelt vooral een rol in beter bereikbare en vitale steden. Het functioneert al goed daar waar sprake is van gebundelde vervoersstromen en deze kracht kan nog verder worden benut. Daarnaast blijft openbaar vervoer bijdragen aan de «sociale functie»: iedereen moet zich in bepaalde mate kunnen verplaatsen en niemand mag buitengesloten zijn van sociale en economische activiteiten. Dit betekent echter niet dat de overheid zorgt voor openbaar vervoer tot aan ieders voordeur. Het lijkt realistisch om te kiezen voor toepassing van collectief vraagafhankelijk vervoer en eindgebruikerssubsidies. Om de reiziger die ook over een auto beschikt te verleiden tot het openbaar vervoer, zal de kwaliteit aanmerkelijk moeten verbeteren. Die kwaliteit is niet alleen afhankelijk van «hardere» factoren als frequentie, betrouwbaarheid, snelheid en kosten, maar zeker ook van «zachtere» factoren als comfort, imago, toegankelijkheid, sociale veiligheid en stedenbouwkundige integratie. Ook is de beschikbaarheid van informatie omtrent de dienstregeling en reserverings- en betaalmogelijkheden van belang, zeker bij lage frequenties en vraaggestuurd aanbod. Een verstandige mix van deze factoren leidt tot de kwaliteits-sprong die in het begrip hoogwaardig openbaar vervoer ligt besloten.

3.5.1 De klant centraal

Het wensbeeld voor het openbaar vervoer is een toekomst waarin de reiziger kan kiezen uit een scala aan individuele en collectieve vervoersdiensten. Het doel is dat deze naar elkaar toe groeien, met als resultaat een rijk geschakeerde en samenhangende mobiliteitsketen.

Naast de eigen auto of fiets zijn er diensten waar geen eigen voertuig voor nodig is: alles tussen de auto-op-afroep en een hogesnelheidstrein. Ketenmobiliteit is het sleutelwoord. De service moet betrouwbaar zijn en stipt. Aansluitingen van het voor- en natransport moeten zo naadloos mogelijk verlopen. Hogere frequenties zijn daarvoor een geschikt middel. Om de klant op maat te bedienen zal er een breed aanbod van vervoersdiensten worden ontwikkeld, duidelijk gedifferentieerd naar prijs en kwaliteit. Daarbij wordt optimaal gebruik gemaakt van de informatie- en communicatie-technologie, zodat reizigers bijvoorbeeld makkelijker kunnen reserveren en de planning en betaling grotendeels geautomatiseerd verlopen.

Mobiliteit is niet alleen een beweging, maar ook een tijdsbesteding. Met andere woorden, verplaatsen doe je niet alleen om (zo snel mogelijk) een bestemming te bereiken, maar krijgt waarde op zichzelf. Wachten moet vanuit dat perspectief comfortabel zijn en mogelijkheden bieden voor het doen van aankopen en verpozing. De transferruimtes in bijvoorbeeld stations worden daarop ingericht. Daarbij is veel aandacht nodig voor de sociale veiligheid. Betere toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking is eveneens een belangrijk kwaliteitsaspect. Het gaat hierbij om materieel, infrastructuur, communicatie en ook de dienstverlening eromheen.

Ondernemers in het personenvervoer investeren in innovatie. Zij kijken daarbij vooral naar de huidige en toekomstige wensen van (potentiële) klanten, zodat de klanten zich ook kunnen en willen identificeren met het product. De ondernemers worden hiertoe

geprikkeld door competitie. De volgende factoren kunnen er voor zorgen dat vervoerders zich in de dagelijkse dienstverlening daadwerkelijk gaan richten op de reiziger:

- het systeem van periodieke aanbesteding: een vervoerder moet goed presteren om kans te maken op een nieuwe concessie. Klantgerichtheid zal dan de natuurlijke reactie van vervoerders zijn. Voorts kan een verhoging van de doelmatigheid worden vertaald in een betere prijs-prestatie verhouding;
- de decentrale overheden: zij kunnen in de concessie eisen stellen aan toegankelijkheid en andere aspecten van klantgerichtheid. Daarbij wordt gestreefd naar uniformiteit in reisinformatiesystemen;
- wettelijke bepalingen over klachten en geschillen, en over verplicht overleg met consumentenorganisaties.

Een vervoerder kan, bovenop de wettelijk geregelde consumentenrechten, in het reizigershandvest extra kwaliteit beloven en zo de relatie met de klant intensiveren. Omdat het gaat om extra's die de vervoerder vrijwillig vastlegt, is zo'n handvest niet verplicht gesteld.

Klachtenregeling en geschillencommissie

Consumenten moeten met klachten over de uitvoering van de dienstregeling terecht kunnen bij de vervoerder. Daarom verplicht de Wet Personenvervoer elk vervoerbedrijf een klachtenregeling te hebben die duidelijk maakt op welke manier een klacht over het bedrijf kan worden ingediend en hoe er met klacht wordt omgegaan. Daarnaast moet elke vervoerder lid zijn van een onafhankelijke en onpartijdige geschillencommissie. Wanneer iemand niet tevreden is met de wijze waarop een klacht door een vervoerbedrijf is afgehandeld, kan een geschillencommissie een bindende uitspraak doen.

Verplicht overleg met consumentenorganisaties

Elke overheid die verantwoordelijk is voor openbaar vervoer en elk bedrijf dat openbaar vervoer verricht, is verplicht overleg met consumentenorganisaties te voeren over maatregelen waar reizigers mee te maken krijgen. Het kan dan gaan om onderwerpen als de dienstregeling en de tarieven. De consumentenorganisaties kunnen als deskundige en constructieve gesprekspartners adviezen uitbrengen, waarmee overheden en vervoerders serieus moeten omgaan. Op nationaal niveau bestaat een dergelijke structuur al enkele jaren. In het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) overleggen het ministerie en de Nederlandse Spoorwegen over diverse onderwerpen met ROVER, Consumentenbond, ANWB, Fietsersbond, Gehandicaptenraad en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties. Partijen zijn hierover tevreden en verwacht mag worden dat een dergelijk overleg ook op regionaal niveau zal ontstaan.

3.5.2 Doelgericht en zakelijk positioneren

Uitgangspunt is dat het openbaar vervoer meer doelgericht en zakelijk wordt gepositioneerd in de markt voor personenvervoer. Nog steeds komen er in ons land zeer uiteenlopende opvattingen voor over het openbaar vervoer, die vaak gebaseerd zijn op overspannen of juist geringschattende verwachtingen. Om te beginnen kent het OV landelijk gezien een bescheiden marktaandeel. In reizigerskilometers is dat circa 13%³, in aantal verplaatsingen circa 5%. De positie van de auto, en op kortere afstanden ook de positie van de fiets en verplaatsingen te voet, zijn in Nederland dominant. Het aantal verplaatsingen als medepassagier per auto (waaronder de carpooler) is aanzienlijk groter dan als bus- of treinpassagier. Dit pleit voor een benadering waarbij het OV niet tegen de andere vervoerswijzen wordt afgezet, maar daar een aanvulling op is.

³ CBS: Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG), 1997.

Elk gebied vereist een eigen aanpak. In elk geval moet worden vastgesteld dat openbaar vervoer in de stedelijke gebieden andere (en vaak meer) mogelijkheden heeft dan in de landelijke gebieden. Ondanks de mogelijke verbeteringen in het landelijk gebied is de verwachting dat het gebruik van het openbaar vervoer daar daalt in vergelijking met het autogebruik. Gegeven de geringe vraag is het nu eenmaal moeilijk om een frequent OV te realiseren van een dusdanige kwaliteit dat het een aantrekkelijk alternatief is voor reizigers. Het gebruik van de auto is in de landelijke gebieden minder problematisch en is in feite op maat gesneden voor het maatschappelijk functioneren.

Het beleid is niet gericht op vervanging van autokilometers door OV-kilometers. Eerder draait het om betere bereikbaarheid van de stedelijke netwerken en verstedelijkte regio's. Dit is ook waar de ruimtelijke ordening zich de komende jaren op richt. De meeste verplaatsingen zullen juist plaatsvinden binnen de stedelijke netwerken. Gezien de verwachte groei van het aantal verplaatsingen en de toenemende files zal hier de meeste winst voor het openbaar vervoer te behalen zijn. Ook op specifieke trajecten tussen en binnen stedelijke netwerken doet het OV het goed en is toekomstige groei te verwachten. Hier levert het OV een substantiële bijdrage aan filebestrijding.

Van de milieuprestaties van het OV bestaat in de samenleving een tamelijk rooskleurig beeld. Dit kan gerelativeerd worden, gelet op de technologische verbeteringen die de auto het afgelopen decennium heeft doorgemaakt en gemeten aan de hand van de uitstoot van schadelijke stoffen per reizigerskilometer. Het OV, en dan met name de bus, dreigt daardoor zijn voorsprong te verliezen. Dit geldt in mindere mate voor energieverbruik. Verder genereren investeringen in het OV extra vervoer; substitutie van automobilititeit is beperkt. Ook dit relativeert de milieuprestaties.

Het OV kan een grote bijdrage leveren aan de vitaliteit van de stedelijke netwerken. Steden zijn pas vitaal als mensen er kunnen komen (bereikbaarheid) en als mensen er willen komen (verblijfs-, vestigings- en investeringsklimaat). In het kader van het grotestedenbeleid en de uitkeringen uit het ISV worden maatregelen genomen om de stedelijke vitaliteit te versterken. De betreffende steden zijn verantwoordelijk voor de integratie van deze maatregelen (en de daarmee gemoeide gelden) met het verkeers- en vervoersbeleid. Ook de regionale mobiliteitsfondsen bieden daartoe mogelijkheden.

De sociale functie van het OV betreft vooral de zorg dat iedereen zijn rol in de samenleving zo zelfstandig mogelijk kan vervullen. Iedereen moet zich in bepaalde mate kunnen verplaatsen. Ook hier speelt de vraag hoe deze mobiliteit optimaal kan worden georganiseerd. Het grootschalige, op aanbod gestoelde openbaar vervoer is niet op voorhand overal het beste antwoord. Verdere toepassing van collectief vraagafhankelijk vervoer en eindgebruikerssubsidies lijkt kansrijker. Experimenten moeten inzicht geven in de precieze toepassingsmogelijkheden. Hier ligt overigens een relatie met de al gedecentraliseerde budgetten voor doelgroepenvervoer (onder andere voor scholieren en gehandicapten) die van een zelfde orde van grootte zijn als het reguliere OV-exploitantiebudget.

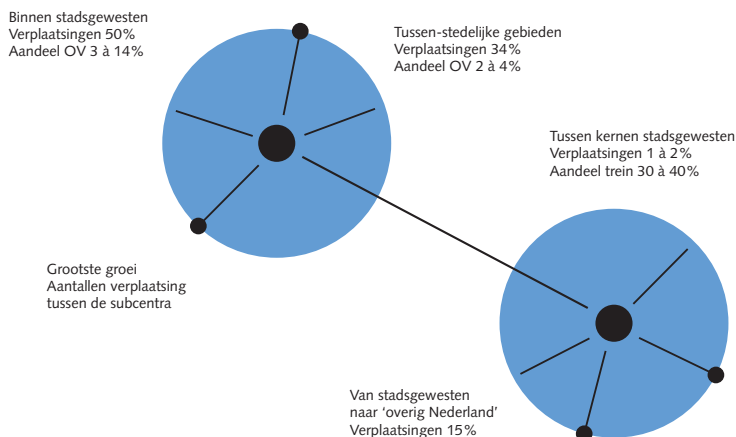
De rijksoverheid en de decentrale overheden werken samen aan de ontwikkeling van een monitor OV die op decentraal en op landelijk niveau ontwikkelingen in het OV volgt, ontwikkelingen in regio's vergelijkt en trends rond beleidsontwikkeling in kaart brengt. Deze monitor is naar verwachting eind 2001 gereed.

De Monitor Taxi brengt de effecten in kaart van de op 1 januari 2000 gestarte deregulering en zal tenminste tot en met 2003 doorlopen. De tussenresultaten spelen een belangrijke rol bij de gefaseerde invoering van het wetgevingstraject.

De openbaar-vervoermarkt

Een belangrijke OV-markt is het langeafstandsvervoer (de Intercitymarkt). Het aandeel van de trein op dit type verbindingen is hoog: ruim 40% in de Randstad en ruim 30% daarbuiten. De huidige OV-kwaliteit voor deze markt is op dit moment redelijk. Het aandeel van deze verplaatsingen in de totale mobiliteit is met 1–2% van alle verplaatsingen echter zeer gering (zie figuur 3.13).

Figuur 3.13 Marktaandeel openbaar vervoer in verschillende deelmarkten



Een groeiende markt van verplaatsingen bevindt zich binnen de stedelijke netwerken. Verreweg het grootste aantal verplaatsingen over afstanden tot 40 kilometer vindt hier plaats. De grootste groei in aantal verplaatsingen vindt plaats tussen de subcentra, goed voor hoge kilometrages. Deze markt omvat veel verplaatsingen met een op dit moment gering aandeel OV. Voor de verplaatsingen binnen de kernen geldt een OV-aandeel van 14% in de Randstad en 3–7% daarbuiten. Hieruit blijkt tevens de invloed van de grotere OV-kwaliteit in het westen des lands. Het aandeel OV in de overige interne verplaatsingen is slechts gering. Dit geldt vooral voor verplaatsingen die geen herkomst of bestemming in de hoofdkernen hebben (zo'n 35–40% van alle verplaatsingen in de stadsgewesten). Het aandeel OV in deze categorie verplaatsingen varieert van 2% buiten de Randstad tot 4% in de Randstad.

Tabel: Reistijdverhouding OV-auto in relatie tot aandeel verplaatsingen per afstandsklasse van deur tot deur. De tabel laat zien dat het concurrentievermogen van het openbaar vervoer met name op de korte en middellange afstanden (< 30km) niet gunstig is. In dit afstandsegment bevindt zich wel de grote meerderheid van de autoverplaatsingen.

Afstandsklasse	Gemiddelde reistijdverhouding OV/auto	Percentage van alle autoverplaatsingen dat in deze afstandsklasse valt	Het OV-aandeel in deze afstandsklasse
0 tot 5 km	5,1	38%	1%
5 tot 10 km	4,3	21%	6%
10 tot 15 km	3,7	11%	8%
15 tot 30 km	2,5	17%	12%
30 tot 50 km	1,3	7%	13%
> 50 km	1,1	6%	20%
		100%	

Bron: LMS (1986) en CBS/OVG (1998)

Nieuw taxibeleid trekt meer klanten

Minder en andere regulering van het taxivervoer zullen leiden tot betere prijs-kwaliteitverhouding. Hierdoor wordt voor veel consumenten de taxi een reële keus in het aanbod van vervoersmogelijkheden en zal het taxigebbruik naar verwachting toenemen. In de nieuwe wet- en regelgeving voor taxi's wordt regelgeving, waar dat mogelijk is, losgelaten (zoals het capaciteits- en tariefbeleid) en komen er landelijke kwaliteitseisen (zoals de invoering van de chauffeurspas). De kwaliteitseisen gelden ook voor het contracttaxivervoer. Het beleid voorziet voorts in ondersteunende maatregelen om de gewenste effecten te bewerkstelligen dan wel te versterken (zoals de herinrichting van taxiopstelplaatsen en fiscale maatregelen), en in intensivering van controle en handhaving, zowel preventief als repressief.

3.5.3 Samenhangende en betrouwbare railnetwerken

Hoogwaardige railnetwerken verbinden de economische centra van Nederland met elkaar en met het buitenland. Investerings in het Intercitynet, de hogesnelheidslijnen (Zuid, Oost) en de Hanzelijn versterken deze netwerken (zie ook 3.1.3). Op termijn kan ook een Zuiderzeelijn hiervan deel gaan uitmaken, in samenhang met de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van het noorden en bij ontwikkelings- en woningbouwlocaties in onder andere Almere.

Naast deze kwaliteitssprong op bovenregionaal niveau ligt er een belangrijke uitdaging in het omvangrijke regionaal vervoer. Binnen de stedelijke gebieden moeten hoogwaardige OV-netten tot stand komen die vooral voorzien in reisafstanden van tien tot veertig kilometer. Light rail kan daarin een belangrijke rol spelen. Succesvolle inzet van light rail hangt af van maatwerk en flexibiliteit aan de ene kant en schaalvoordelen en efficiëntie aan de andere kant. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal daarbij een actieve rol spelen, onder meer op het terrein van interoperabiliteit van railinfrastructuur en materieel.

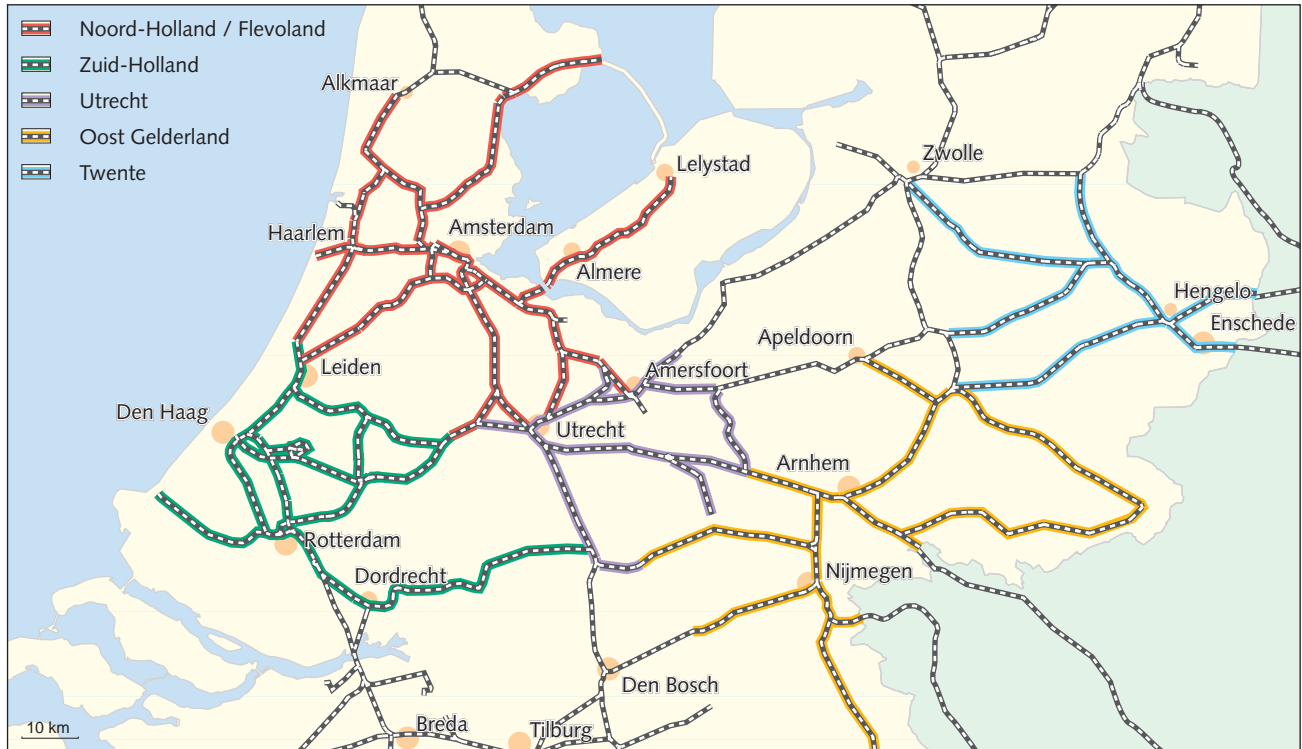
De decentralisatie van het regionaal spoorvervoer, zoals beschreven in de nota De Derde Eeuw Spoor, zal de komende jaren verder vorm krijgen. Op grond van vervoerskundige en exploitatieverkenningen komen enkele logisch begrensde en samenhangende netwerken van regionale treindiensten in beeld, bijvoorbeeld rondom Amsterdam, Den Haag/Rotterdam, Utrecht en Arnhem/Nijmegen en in Twente (zie kaartje). Op deze regionale netten kunnen zeer frequente, betrouwbare en comfortabele vervoersdiensten worden geboden, zoals Purmerend–Amsterdam CS–Almere. Nog voor 2004 wordt een eerste stap gezet bij de totstandkoming van hoogwaardige regionale spoornetten.

De ambitie is om te komen tot een decentrale aansturing van het regionaal spoorvervoer. Daarnaast biedt het voorstel Concessiewet Spoorvervoer de mogelijkheid aanbesteding op een nader te bepalen termijn verplicht te stellen. De strikte koppeling tussen decentralisatie en (gelijktijdige) aanbesteding uit de nota De Derde Eeuw Spoor wordt hiermee versoepeld. Dit geeft de decentrale overheden de ruimte om al eerder de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het regionaal spoorvervoer te aanvaarden en daarover nadere afspraken met de vervoerder te maken.

Privatisering van openbaar-vervoerbedrijven

In de markt voor het lokaal en regionaal openbaar vervoer hebben overheden verschillende rollen. Gemeentelijke overheden zijn naast opdrachtgever soms tevens eigenaar van een vervoerbedrijf. De rol van eigenaar en opdrachtgever tegelijk past echter niet in een geliberaliseerde markt, omdat dan vermenging van verschillende belangen plaatsvindt. Dit pleit voor spoedige verzelfstandiging en privatisering van de huidige overheidsbedrijven. Bij verzelfstandiging gaat het om het omvormen van een gemeentelijke dienst tot NV of BV, terwijl privatisering de verkoop van het bedrijf betreft. Dit zijn ingrijpende trajecten waarin de publieke belangen goed onderkend moeten zijn en veilig zijn gesteld, zoals ook de WRR stelt in haar rapport «Het borgen van publiek belang». Bij het lokaal en regionaal openbaar vervoer gaat het om maatschappelijke belangen waarvan niet kan worden verwacht dat de vervoerder deze als vanzelfsprekend oppakt. De decentrale overheden kunnen in hun concessievoorwaarden voorschrijven hoe de sociale functie van het OV wordt ingevuld. Een ander belang dat op nationaal niveau wordt geregeld, is kaartintegratie. Geconcludeerd kan worden dat de publieke belangen voldoende kunnen worden gewaarborgd, op nationaal dan wel decentraal niveau.

Figuur 3.14 Indicatieve kaart stadsgewestelijke spoorweginetten



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p17)
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000.

3.5.4 Versterking zwakste schakel in de keten

De verplaatsing vanuit de individuele plaats van herkomst naar de individuele bestemming (het zogeheten voor- en natransport) is momenteel de zwakste schakel in de openbaarvervoersketen. Voor de klant betekent dit veelal lange wachttijden en onzekere aansluitingen. Het voor- en natransport beslaat ongeveer 40% van de reistijd van een OV-reiziger. De kwaliteit kan aanzienlijk worden vergroot wanneer het OV zich ontwikkelt van een uniform, grotendeels gesubsidieerd massaproduct naar vervoersdiensten die aansluiten op de werkelijke vragen en wensen van individuen. Het aanbod zal hoofdzakelijk worden bepaald door wat de reiziger wil en kan betalen, afgezet tegen de kosten van exploitatie. Geografische kenmerken, zoals de spreiding van de bevolking, kunnen daarbij een belangrijk criterium zijn. Nieuwe vervoersdiensten zijn met name gewenst voor de kleinere vervoersstromen, zoals in landelijke gebieden of naar de eindbestemming. Daarbij kan de traditionele bus in veel gevallen beter worden vervangen door andere bussystemen (bijvoorbeeld door flexibele routes, waarbij men moet reserveren), taxi's en deelauto's, naast de eigen auto en fiets. In deze keten van individuele en collectieve vervoersdiensten speelt ook het besloten busvervoer een belangrijke rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijfsvervoer en het vervoer van scholieren.

Het busvervoer kan vooral winst behalen op snelheid, comfort, imago en uiterlijk. In dit verband zal worden bezien of verhoging van de maximumsnelheid voor bussen mogelijk is. De tendens is dat de gemiddelde levensduur van bussen terugloopt. Vernieuwing gaat dus ook steeds sneller en differentiatie krijgt meer kans. Nieuwe wensen voor bussen liggen met name op het gebied van milieuvriendelijkheid en toegankelijkheid. Bij toegankelijkheid van het OV gaat het overigens niet alleen om materieel, de bus zelf, maar ook om de infrastructuur en de communicatie eromheen. Het streven is dat het openbaar vervoer bruikbaar is voor een zo groot mogelijke groep mensen.

3.5.5 Actieprogramma

Het zijn uiteindelijk de vervoerbedrijven die de uitdaging moeten aangaan: zij moeten de groeiende vervoersvraag accommoderen en inspelen op de wensen van de klant. De overheid zorgt met de nieuwe Wet Personenvervoer voor een ordening van de verkeers- en vervoersmarkt, waarbinnen vervoerbedrijven de ruimte krijgen om dit daadwerkelijk te doen. Naast OV-bedrijven in de meer traditionele zin, kan het hierbij overigens evengoed gaan om leasemaatschappijen of ketenregisseurs. De overheid wil dit ondersteunen en stimuleren. Dit doet zij met ruimtelijke reserveringen en gebiedsgewijze verkenningen en met beleidsmaatregelen op het gebied van marktwerking en ondernemerschap, financiële aansturing en bekostiging en innovatie. Immers, als randvoorwaarden ontbreken, zal het innoverend vermogen van het bedrijfsleven afnemen. Overheden en bedrijven zullen een gezamenlijk beeld ontwikkelen van wat er regionaal werkelijk toe doet. Daarnaast zal de overheid betere milieuprestaties van de OV-sector stimuleren. De rijksoverheid en de voor het openbaar vervoer verantwoordelijke provincies, kaderwetgebieden en grote gemeenten, hebben hierbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Bekostiging en tariefvrijheid

Het lokaal en regionaal openbaar vervoer wordt momenteel zwaar gesubsidieerd. Bij iedere gulden aan opbrengst in het stads- en streekvervoer legt de overheid circa anderhalve gulden bij. Voorlopig lijken overheidsbijdragen onvermijdelijk. Vanuit het uitgangspunt dat mobiliteit mag, mits de gebruiker de kosten betaalt, wordt ook de OV-gebruiker meer geconfronteerd met de kosten van mobiliteit. Dit vertaalt zich in een streven naar een evenwichtiger verhouding tussen de door de reiziger te betalen prijs en de (rijks)bijdrage. De rijksoverheid stuurt momenteel op het gebruik van het openbaar vervoer uitgedrukt in opbrengsten. Daarbij wordt gestreefd naar een reizigersbijdrage van 50% ten opzichte van het totaal aan bijdragen van reizigers en

overheid. De vervoerbedrijven hebben in het rapport «Personenvervoerbedrijven NVVP» aangegeven dat zij daadwerkelijk ondernemer moeten zijn om reizigersgroei te kunnen bereiken.

De bekostiging van de exploitatietekorten in het openbaar vervoer wordt nader beschouwd in een interdepartementaal beleidsonderzoek. Hierbij wordt gezocht naar een systematiek waarbij het exploitatiebudget voor provincies en kaderwetgebieden kan worden verdeeld op basis van objectieve gebiedskenmerken en onafhankelijk is van de vervoervraag in andere gebieden. Een nieuwe systematiek moet voldoende continuïteit en zekerheid bieden ten behoeve van meerjarige afspraken met vervoerders en met voldoende zekerheid om decentraal meerjarig beleid in gang te zetten. De komende jaren ontstaat meer ruimte voor decentrale tariefvrijheid. Wanneer de chipkaart landelijk operationeel is, is volledige tariefvrijheid mogelijk. Zolang de chipkaart nog niet in heel Nederland is geïntroduceerd, blijft de kaartintegratie van belang om te voorkomen dat reizigers meerdere vervoerbewijzen voor een reis moeten kopen. De betrokken marktpartijen en overheden zullen de ontwikkeling en introductie van de chipkaart bevorderen. Het voorkomen van zwartrijden krijgt hierbij extra aandacht. Zwartrijden is immers de belangrijkste aanleiding voor agressie in het openbaar vervoer. De chipkaart moet vooral het gemak van de reiziger dienen en een goed inzicht geven in zijn reispatroon. De kaart zal uiteindelijk gebruikt worden in alle vormen van openbaar vervoer. Daarnaast kan het fungeren als betaalmiddel voor een parkeerplaats, het huren van een fiets of auto, en *auto-dating*. Even belangrijk is betere informatie aan reizigers. Een andere vorm van stimulering van het openbaar vervoer is de reiziger rechtstreeks te subsidiëren (de zogeheten eindgebruikers- of vraagsubsidie). De voorkeur van de reiziger is hiermee direct van invloed op het aanbod van vervoersdiensten. Momenteel zijn er in enkele Vinex-locaties pilots met vraagsubsidiëring in gang gezet. Zo wordt de Vinex-locatie vroegtijdig ontsloten en wordt ervaring opgedaan met deze manier van subsidiëring. Afhankelijk van de resultaten wordt besloten of en hoe dit instrument toegepast kan worden (bijvoorbeeld in dunbevolkte gebieden of voor specifieke doelgroepen).

Verbetering van de sociale veiligheid

Verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer (met name de agressiebestrijding) krijgt de komende jaren een hoge prioriteit. De noodzaak hiertoe wordt zowel door reizigers en vervoersbedrijven als door de diverse overheden onderschreven. Het gaat om een breed maatschappelijk probleem dat betrokken actoren (waaronder politie en justitie) gezamenlijk en elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden moeten zien op te lossen. Dit om te voorkomen dat mensen niet meer van het openbaar vervoer gebruik (durven) maken of niet meer in deze sector willen werken (denk hierbij ook aan ziekteverzuim). Voor een meer structurele aanpak van de problematiek is het van belang om de informatievoorziening en kennis over dit onderwerp te verbeteren. Jaarlijks wordt op nationaal niveau een breed vergelijkend onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de subjectieve en objectieve veiligheid in het OV (monitor). Ook vindt er een periodieke evaluatie plaats van de effecten van de verschillende uitgevoerde maatregelen. Op basis van de onderzoeksresultaten kan de beste inzet van bestaande en eventueel nieuwe middelen worden vastgesteld. De gecombineerde invoering van de chipkaart OV en een gesloten instapregime bij treinen en metrostations biedt goede perspectieven voor de verbetering van de sociale veiligheid.

Stimuleren van innovaties

De mate waarin innovaties tot stand komen, hangt sterk af van marktpartijen en decentrale overheden. De decentralisatie van het streekvervoer heeft een impuls gegeven aan de innovatie in regionaal openbaar vervoer. Ook de introductie van marktwerking moet leiden tot innovatie en klantgerichtheid. Maar dit is niet genoeg. In de nieuwe Wet Personenvervoer is daarom een experimenteerartikel opgenomen. Het is denkbaar dat in de planperiode tot 2010 nieuwe inzichten kunnen leiden tot aanvullende wensen voor

concrete innovaties. De rijksoverheid staat hier in beginsel voor open en zal dit kritisch volgen. Zij spant zich in om tot een klimaat te komen dat innovaties stimuleert, bijvoorbeeld via de huidige regeling «Personenvervoer van deur tot deur en op maat». Blijvende subsidiëring kan hierbij niet de bedoeling zijn. Een adequate monitoring van experimenten om de kennis te vergroten, past hierbij.

Waar het gaat om technische innovaties en ICT doen zich tal van mogelijkheden voor die de kwaliteit en betrouwbaarheid voor de reiziger vergroten. Te denken valt aan dynamische reis- en route-informatie, maar ook aan toepassingen die de doorstroming en stiptheid van het openbaar vervoer bevorderen. Ook verbeteren deze innovaties de toegankelijkheid voor mensen met beperkingen doordat informatie gelijktijdig in gesproken en in geschreven vorm beschikbaar komt. Uit onderzoek onder reizigers blijkt dat betrouwbaarheid veelal nog belangrijker wordt gevonden dan snelheid. Hoewel dit primair een zaak is van vervoerbedrijven en wegbeheerders, kan de overheid betrouwbaarheid wel stimuleren. De rijksoverheid en decentrale OV-overheden zullen toezien op de realisatie van voldoende uniformiteit in ICT-systemen (met name voor doorstromingsmaatregelen en reisinformatie). De ontwikkeling kan worden gestimuleerd door deel te nemen in pilots. Via de concessievoorwaarden kan dit worden gewaarborgd. De uitwerking zal worden gevolgd door middel van monitoring.

Een andere vorm van innovatie die het ministerie van Verkeer en Waterstaat stimuleert is het openbaar vervoer over water. Afhankelijk van de uitkomsten van de huidige experimenten wordt bekeken of deze nieuwe vorm van openbaar vervoer een plaats kan krijgen op de mobiliteitsmarkt. Naar verwachting betreft het hier vooral trajecten tussen stedelijke gebieden.

Verbetering van milieuprestaties

In vergelijking met de autobranche heeft de ontwikkeling van schonere motoren in de OV-sector enigszins stilgestaan. Europese eisen zullen in de toekomst nieuwe bussen echter aanzienlijk schoner maken. De invoering van laagzwavelige diesel is een belangrijke stap voorwaarts. Zwavelarme diesel is namelijk ook een voorwaarde voor de toepassing van roetfilters. Daarnaast is de Nederlandse overheid de afgelopen jaren actief betrokken geweest bij de ontwikkeling van LPG- en CNG-bussen. In april 1998 heeft de overkoepelende organisatie van OV-bedrijven een intentieverklaring getekend waarin is afgesproken dat in 2002 50% van de nieuwe bussen op gas zal rijden.

Provincies, kaderwetgebieden en gemeenten kunnen via hun aanbestedingsprogramma's voor het openbaar vervoer eisen stellen aan bussen. In de Wet Personenvervoer 2000 zijn de decentrale overheden verplicht om een programma van eisen op te stellen waarin zij ook aandacht moeten besteden aan de milieudoelstelling. De rijksoverheid stelt informatie ter beschikking, zodat de decentrale overheden de milieu-eisen beter kunnen onderbouwen.

3.6 Effecten van beleidsmaatregelen: beleidsmix NVVP 2020

Om inzicht te krijgen in de effecten van maatregelen uit dit hoofdstuk zijn berekeningen gedaan met het Landelijke Modelsysteem van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Deze geven indicaties van de relatieve effectiviteit van verschillende maatregelen. Verschillende maatregelen zijn afzonderlijk doorgerekend voor 2020, waarna een combinatie is gemaakt gericht op het behalen van de bereikbaarheidsambities. Uiteraard zijn er onzekerheden verbonden aan deze modelberekeningen.

Berekeningen

Als omgevingsscenario is uitgegaan van een gedeeltelijk geactualiseerde versie van het scenario «European Coordination» van het Centraal Planbureau. In dit scenario is de vervoersgroei relatief groot. Als basisreferentie voor het vergelijken van de diverse maatregelenclusters is de reële situatie in 1995 genomen. Daarna is de situatie in 2010

geschetst, rekening houdend met realisatie van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2000, maar nog zonder rekening te houden met het Bereikbaarheids-offensief Randstad. Vervolgens zijn de maatregelen uit het Bereikbaarheids-offensief wel geïmplementeerd verondersteld.

Daarna is voor 2020 eerst een zogenaamde *stand still*-situatie verondersteld, zonder nieuw beleid (geen NVVP, geen BOR). Ten opzichte van deze referentiesituatie is eerst berekend wat het effect is van de afzonderlijke maatregelenpakketten tariefbeleid (al of niet gecombineerd met verbetering van het openbaar vervoer) en infrastructuurbeleid, en vervolgens de effecten van een mix van deze pakketten.

Maatregelenpakketten

In de grafieken zijn de volgende situaties weergegeven:

1. Het eerste pakket bestaat uit variabilisatie met tariefdifferentiatie naar gewicht en brandstofsoort. Verondersteld zijn tarieven van 3 cent (lichte benzine-auto's) tot 15 cent (zware diesel) en 16 cent (LPG-auto's) per kilometer. Deze tarieven zijn deels nader gedifferentieerd in de vorm van een fileheffing van twintig cent per kilometer op tijdstippen en trajecten met capaciteitsproblemen, zowel binnen als buiten de Randstad. Deze heffing komt in plaats van het spitstarief. Het gaat om differentiatie binnen de variabilisatie die niet leidt tot een gemiddelde verhoging.
2. Het tweede pakket bevat daarnaast een verbetering van het openbaar vervoer in de stedelijke gebieden. Voor alle verplaatsingen van tien tot veertig kilometer in de grote stedelijke gebieden worden de reistijden korter, met name door hogere frequenties. Mogelijke effecten van de Zuiderzeelijn en Deltametropool zijn niet opgenomen in de prognoses.
3. Het derde pakket gaat uit van extra capaciteit van weginfrastructuur op trajecten waar zich capaciteitsproblemen voordoen. Dit kan – afhankelijk van de kosten-effectiviteit – gebeuren door benutting («compact rijden»: meer rijstroken binnen het bestaande wegprofiel rond grote steden in combinatie met beperking van snelheden) of het bouwen van extra rijstroken. In totaal is zo'n 650 kilometer aan extra strookcapaciteit verondersteld.
4. Het vierde pakket is de **beleidsmix NVVP 2020**; het is een gemengde variant waarbij naast variabilisering en congestieheffing ingezet wordt op een combinatie van betere benutting op een kwart tot een derde van de trajecten, met name in de vorm van compact rijden rond de grotere steden en bouwen voor de resterende trajecten. Voor de modelberekening is een capaciteitsuitbreiding verondersteld van circa 200 kilometer rijstrook door benutting en circa 400 kilometer door middel van bouwen. Ook de verbetering van het openbaar vervoer uit het tweede pakket is hier toegevoegd.

In figuur 3.15 is het relatieve effect van de maatregelenclusters ten opzichte van de referentiesituatie in 2020 weergegeven (de groene en de rode balken geven respectievelijk het positieve en het negatieve verschil aan met de referentiewaarde in 2020, zoals weergegeven in de blauwe balk). Op deze wijze wordt een beeld geschetst van de te verwachten ontwikkeling van de personenautokilometers, het treingebruik, het aantal voertuigverliesuren. In het achtergronddocument⁴ over de doorrekening van beleidseffecten wordt uitgebreid ingegaan op uitgangspunten, berekeningswijze en resultaten van modelberekeningen zoals die bij de voorbereiding van het NVVP zijn gehanteerd.

Conclusies

De belangrijkste conclusies zijn dat de implementatie van het spitstarief en het creëren van extra capaciteit waar doorstroomtarieven worden geheven, belangrijke voorwaarden zijn om de congestieproblemen op kortere termijn beheersbaar te houden. De openbaarvervoerprojecten in het Bereikbaarheids-offensief Randstad bieden de mogelijkheid tot hogere frequenties, meer nieuwe haltes, meer directe verbindingen, betere en snellere overstapmogelijkheden en verbetering van de hogesnelheidstrein-

⁴ AVV: NVVP Beleidsalternatieven, deel 1: Personenvervoer, deel 2: Goederenvervoer, Rotterdam, 2001.

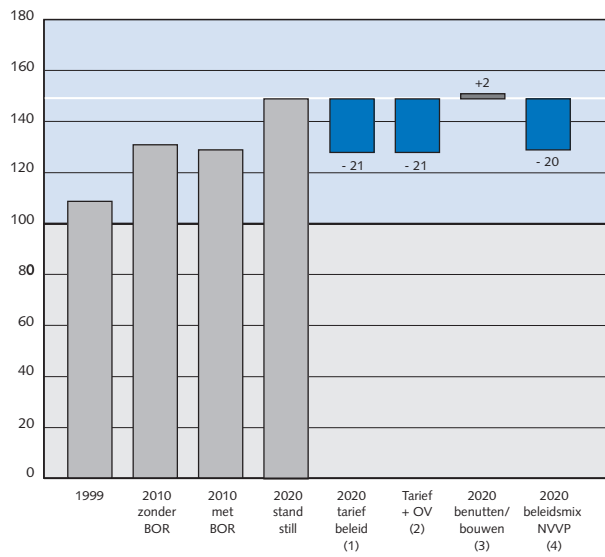
knooppunten Amsterdam Zuid-WTC, Rotterdam en Utrecht. Dit levert op de relevante corridors een aanzienlijke groeipotentie voor het treingebruik op.

Na 2010 lijkt een verdere uitbouw van het prijsbeleid door middel van variabilisatie met differentiatie naar spits en dal, een effectief middel om de afwikkelingssnelheden te verbeteren en de congestie te beperken. Verbetering van het openbaar vervoer creëert veel extra treingebruik op die corridors waar de kwaliteit van de dienstverlening toeneemt. In de modelberekeningen groeit daardoor met name het woon-werkverkeer per trein in de Randstad sterk. Op specifieke corridors kan dit maatregelenpakket een relevante bijdrage kan leveren aan een betere bereikbaarheid en vermindering van files. Landelijk gezien heeft dit door een beperkt substitutie-effect op het autogebruik slechts een beperkt effect. Het heeft weinig effect op de voertuigverliesuren. De effecten van dit pakket op het overige openbaar vervoer zijn geringer van omvang.

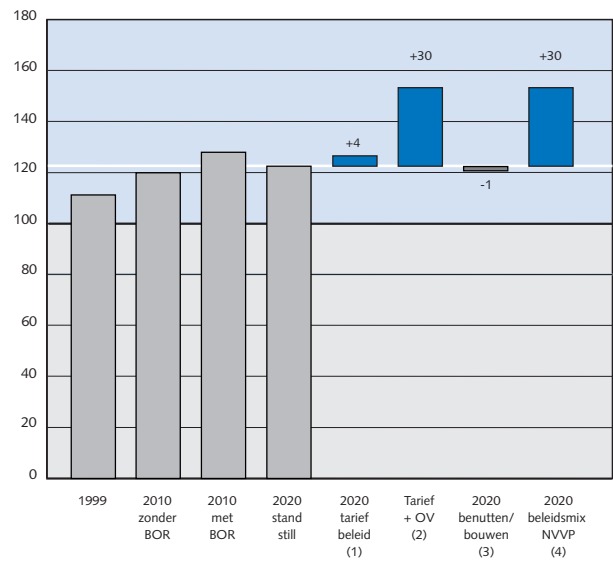
Zoals de figuren 3.4 tot en met 3.6 laten zien, zijn de effecten van de beleidsmix NVVP 2020 op de bereikbaarheid in 2020 gunstig. De ambitie om de bereikbaarheid via het hoofdwegennet te verbeteren ten opzichte van 1995 blijkt haalbaar met een afgewogen combinatiepakket van benutten, bouwen en beprijzen, zoals hier verondersteld. Een gemiddelde spitsnelheid van tenminste zestig kilometer per uur of meer op de autosnelwegen is haalbaar (zie figuur 3.6). Ook het aantal voertuigverliesuren blijft beheersbaar, zeker wanneer in aanmerking wordt genomen dat de mobiliteit nog fors groeit. Ook de grote groei van het goederenvervoer over de weg kan met deze beleidsmix worden gefaciliteerd. Een specifieke uitwerking van de mogelijke effecten van specifiek goederenvervoerbeleid op vervoerd gewicht en vervoerprestaties wordt in scenariovorm gepresenteerd in de achtergrondrapportage van het NVVP.

Figuur 3.15 Visualisatie effecten van beleidspakketten (index 1995 = 100) (bron: AVV)

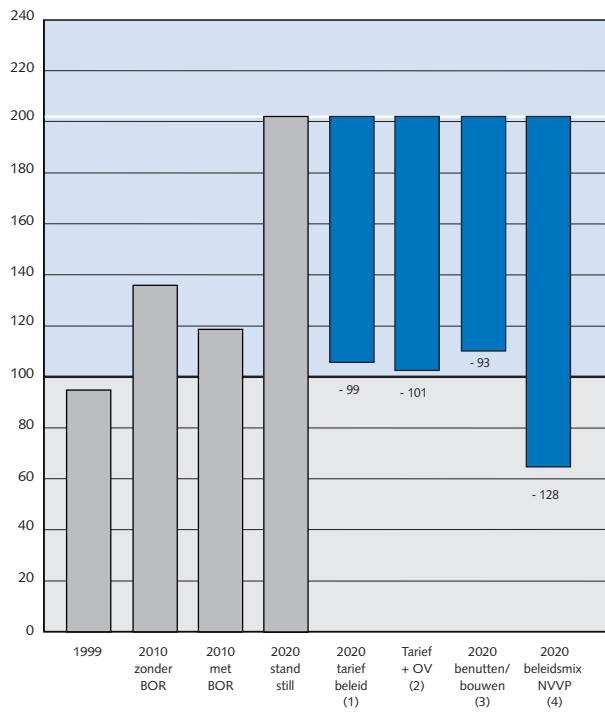
Effect op personenautokilometers (Nederland totaal)



Effect op treingebruik (Nederland totaal)



Voertuigverliesuren per voertuigkilometer hoofdwegenet (Nederland etmaal)



4. VEILIGHEID

Ambitie

De doelstellingen voor 2010, met als basisjaar 1998, zijn:

- minder doden in het wegverkeer (daling met te minste 30% tot 750 per jaar);
- minder ziekenhuisgewonden in het wegverkeer (daling met ten minste 25% tot 14 000 per jaar);
- minder doden op overwegen (daling tot circa 25 per jaar);
- niet meer slachtoffers onder treinreizigers, ondanks de toename van het spoorvervoer;
- handhaving van de normen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, ondanks de toenemende bebouwing, verstedelijking en mobiliteit;
- niet meer ongevallen en slachtoffers in de lucht en op de grond door de civiele luchtvaart, ondanks de groei van de luchtvaart;
- niet meer en zo mogelijk minder ernstige ongevallen op de zee en binnenwateren, ondanks de toename van het vervoer.

Elk verkeersslachtoffer is er één teveel. In het verkeersveiligheidsbeleid wordt dit *vision zero* genoemd. De Raad voor Verkeer en Waterstaat hanteert deze visie in haar advies «Veiligheid, een zorg van bestuurders». Deze veiligheidscultuur zal leidraad zijn bij beslissingen op het terrein van verkeer en vervoer door overheden, bedrijven en burgers. Uitgangspunt is daarbij dat iedereen die bij verkeer en vervoer is betrokken, het beperken van risico's centraal stelt. Het NVVP-doel voor de verkeersveiligheid op de weg is de ambitieuze én haalbare concretisering van dit streven voor het jaar 2010. De overheden formuleren in de periode 2006–2008 doelen voor de gewenste verbetering van de verkeersveiligheid in 2020.

Bij dagelijks 2700 verkeersongevallen in het wegverkeer vallen te veel slachtoffers, gemiddeld:

- 3 doden;
- 51 ernstig gewonden die in ziekenhuizen opgenomen moeten worden;
- 288 gewonden die in ziekenhuizen eerste hulp behoeven.

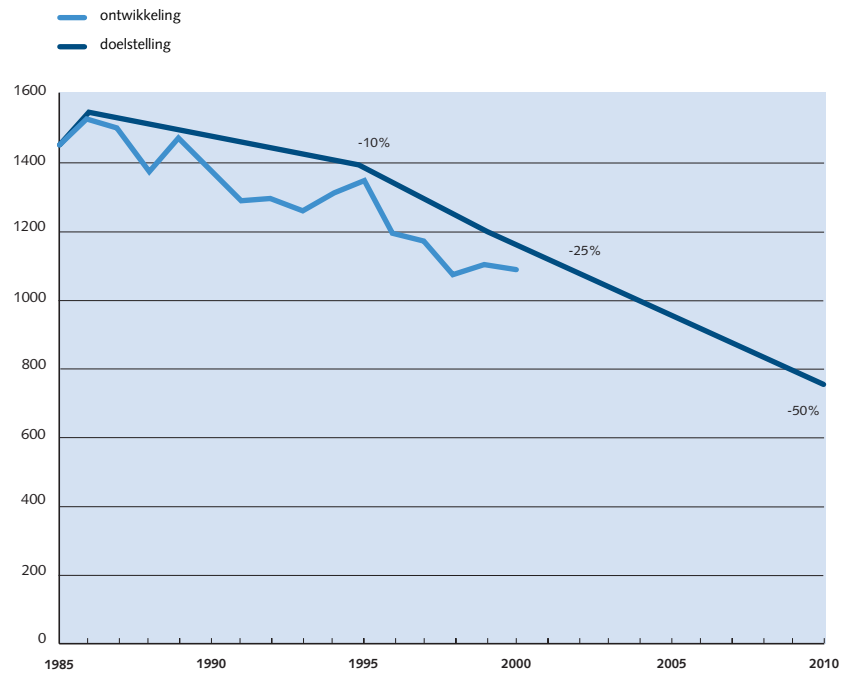
Naast het persoonlijke leed dat met ongevallen gepaard gaat, heeft verkeersonveiligheid ook forse economische consequenties. De maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid worden geschat op 16,8 miljard gulden per jaar⁵ (productieverlies, medische kosten, materiële en immateriële kosten). Reductie van de verkeersonveiligheid levert dus ook economische winst op. Uitgaande van het NVVP-doel loopt die op tot ongeveer vier miljard gulden per jaar in 2010 en de jaren daarna. Overigens is veiligheid niet alleen in cijfers uit te drukken: in de problematiek zal nadrukkelijk worden betrokken hoe de burger onveiligheid beleeft.

De veiligheid wordt verbeterd met een samenhangend en kosteneffectief pakket van maatregelen dat zich richt op de verschillende oorzaken van onveiligheid. Met deze integrale benadering is, zo blijkt uit een doorrekening van de maatregelen uit dit hoofdstuk, de NVVP-doelstelling voor de verkeersveiligheid op de weg haalbaar. Voorwaarde is dat het hele pakket wordt uitgevoerd of dat maatregelen tijdens de planperiode worden vervangen door maatregelen met een vergelijkbaar effect⁶. De naar verwachting positieve effecten van de bereikbaarheids- en prijsmaatregelen zijn hierbij nog niet meegerekend.

⁵ SWOV, Kosten van de verkeersonveiligheid in Nederland 1997, 2000.

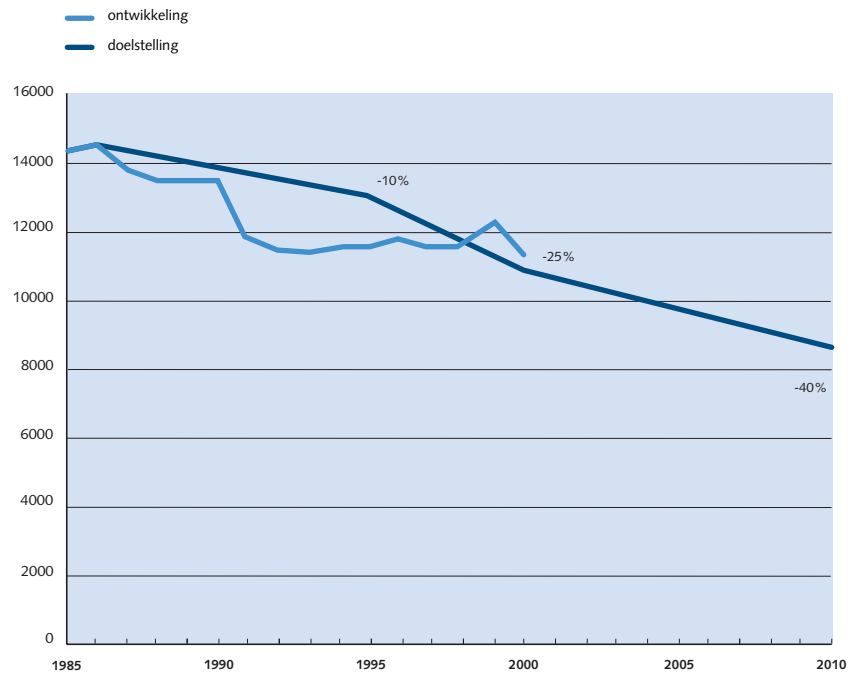
⁶ Bron: SWOV, Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP, 2000.

Figuur 4.1 Ontwikkeling van geregistreerde verkeersdoden in relatie tot de doelstellingen



(bron CBS en AVV, niet gecorrigeerd voor onderregistratie)

Figuur 4.2 Ontwikkeling van geregistreerde verkeersgewonden, opgenomen in het ziekenhuis in relatie tot de doelstellingen



(bron CBS en AVV, niet gecorrigeerd voor onderregistratie)

Tabel 4.1 Effect van veiligheidsmaatregelen op het aantal jaarlijkse slachtoffers

Categorie maatregel	Besparing doden/jaar	Besparing zh-gewonden/jaar
Infrastructuur	158	2 399
Gedragsbeïnvloeding	99	1 035
Voertuigen	47	650
ITS	41	441
Totaal	345	4 525

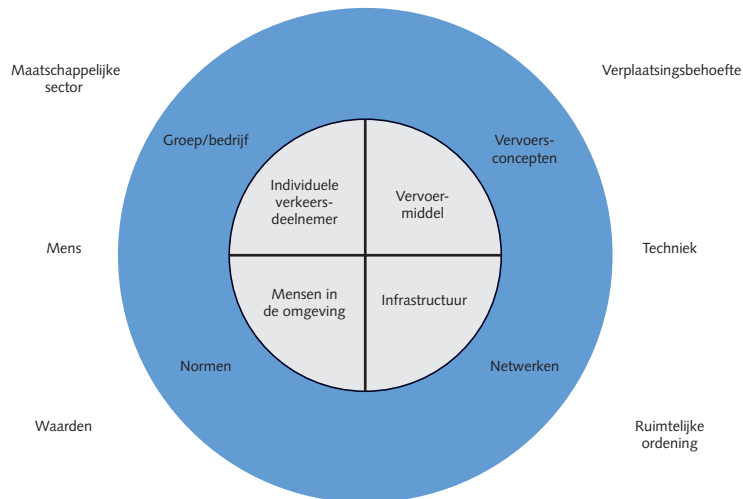
(bron: SWOV)

4.1 Samenwerken aan veiligheid

De samenwerking en de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen alle bij het verkeers- en vervoerbeleid betrokken partijen vormt een belangrijk onderdeel van de visie op sturing. In het veiligheidsbeleid legt de overheid de verantwoordelijkheid meer bij degenen die onveiligheid veroorzaken of over sleutels beschikken om de veiligheid te verhogen. Daarom ligt de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk op decentraal of individueel niveau, of op het niveau van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Deze grotere eigen verantwoordelijkheid vereist de inzet van een breed en samenhangend pakket van maatregelen. Een integrale veiligheidsbenadering is effectief als aandacht evenwichtig uitgaat naar de mens, de infrastructuur en het vervoermiddel. Het hoofddoel hiervan is een duurzaam veilig gedrag van individuen en organisaties en het beperken van de gevolgen van ongevallen. De maatregelen richten zich op de verkeersdeelnemer zelf (bijvoorbeeld opleidingen, voorlichting/communicatie, handhaving, beperking alcohol/drugs/medicijnen) en op de context van de verkeersdeelnemer (bijvoorbeeld inrichting van de infrastructuur, voertuigveiligheid, verkeersmanagement, werkgevers, sociale groepen, ruimtelijke ordening, algemeen mobiliteitsbeleid). Dit wordt samengevat in figuur 4.3. Niet alleen ontstaat er zo meer aandacht voor de menselijke factor in verkeer en vervoer, ook breidt het veiligheidsbeleid zicht uit naar factoren buiten het sectorale veiligheidsbeleid zoals de ruimtelijke ordening. Het is dan ook belangrijk de komende jaren veiligheid beter in te bedden in het overige overheidsbeleid.

Figuur 4.3: Aangrijpingspunten voor veiligheidsbeleid



4.1.1 Verdeling van verantwoordelijkheden

Bij de verdeling van verantwoordelijkheden en middelen tussen de verschillende bestuurslagen geldt het adagium «decentraal waar dat kan, centraal waar dat moet». Geldelijke middelen worden gedecentraliseerd, en de regionale overheden dragen de kosten die horen bij hun verantwoordelijkheid. Deze kosten komen daarmee voor rekening van de beheerder van de desbetreffende infrastructuur en eventuele andere belanghebbende partijen. De overheden zijn verantwoordelijk voor het creëren van een basisveiligheid in termen van doelen, instrumenten, infrastructuur en handhaving. Het principe is: waar het kan, moet worden samengewerkt en moet men de markt laten werken, en waar dat nodig is, moet de overheid ordenen en handhaven. In hoeverre deze basis in de praktijk leidt tot meer veiligheid is mede de verantwoordelijkheid van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Richtinggevend zijn de doelen voor het veiligheidsbeleid. Daarnaast geldt dat elke dode of gewonde er één teveel is: als met haalbare en betaalbare middelen een mensenleven of gewonde kan worden gespaard, mag dat niet worden nagelaten.

Of de overheden in staat zijn gezamenlijk de veiligheid te vergroten, hangt af van de mate waarin het individu «het stuur in handen heeft». De invloed van de verkeersdeelnemer op de veiligheid op de weg is relatief groot. Dat betekent dat individuen en bedrijven meer op hun gedrag moeten worden aangesproken en ook zelf, nog meer dan nu het geval al is, de kosten voor hun veiligheid moeten dragen. Bij spoorvervoer of het vervoer van gevaarlijke stoffen neemt de invloed van het individu (een passagier of omwonende) op de eigen veiligheid af. Daarom heeft de overheid in haar taak als bewaker van de publieke veiligheid hierin meer verantwoordelijkheid en speelt zij een navenant grotere rol. De speelruimte voor samenwerking met private partijen en voor marktwerking is hier kleiner.

4.1.2 Wegverkeer: Duurzaam Veilig fase 2

Het programma Duurzaam Veilig blijft een belangrijk uitgangspunt voor het verkeersveiligheidsbeleid. De uitvoering van de eerste fase, het Startprogramma, is in volle gang en wordt voortgezet. Met dit Startprogramma en het Decentralisatie-akkoord is een stevige impuls gegeven aan het verkeersveiligheidsbeleid op alle bestuurlijke niveaus.

Inmiddels wordt de tweede fase voorbereid. In reactie op opmerkingen uit de inspraakfase is het beleidsvoornemen op verschillende plaatsen aangescherpt zodat de regierol van de rijksoverheid beter zichtbaar wordt. Verder concretiseren de bestuurlijke partners dit NVVP in landelijke afspraken. De decentrale overheden beschikken zo over voldoende handvatten voor een decentraal beleid dat overeenstemt met de richting die dit NVVP aangeeft en dat tegelijk optimaal aansluit bij de specifieke provinciale/regionale en lokale omstandigheden.

De tweede fase past bij het decentralisatiebeleid zoals dat in gang is gezet. De rijksoverheid voert de taken uit die bij de eigen verantwoordelijkheden behoren en ontwikkelt zodanige voorwaarden voor de decentrale overheden dat die (binnen de NVVP-kaders) bijdragen aan het bereiken van de nationale verkeersveiligheidsdoelstellingen. De rijksoverheid faciliteert de decentrale overheden zoveel mogelijk. Daarnaast zorgt de rijksoverheid voor regelmatige terugkoppeling van het regionale beleid naar het landelijke niveau om de voortgang vast te stellen.

Om te voorkomen dat er tussen het afronden van het Startprogramma en de feitelijke start van de tweede fase een gat valt, wordt in overleg met de decentrale overheden een overgangsregime ontworpen. Hierin wordt bovendien de positie van de kaderwetgebieden op het terrein van de verkeersveiligheid verhelderd. Ook wordt voorzien in een overgang van de financiële systematiek van het Startprogramma (projectsubsidie)

naar de tweede fase waarin de financiële middelen voor verkeersveiligheid deel zullen uitmaken van de gebundelde doeluitkering.

Regionale doorvertaling nationale doelstellingen

Het provinciale/regionale niveau is het optimale bestuurlijke schaalniveau om te komen tot een integrale planvorming waarin de netwerken van de verschillende wegbeheerders in samenhang worden gezien. Daarom wordt in het kader van het verkeersveiligheidsbeleid een belangrijke regierol op provinciaal/regionaal niveau gelegd. Om dat mogelijk te maken, vertalen de overheden de nationale verkeersveiligheidsdoelstelling door naar regionale doelstellingen.

De provincies en kaderwetgebieden organiseren daartoe een proces dat begin 2002 moet leiden tot een pakket regionale doelstellingen dat optelt tot het nationale doel. De overheden geven aan welke randvoorwaarden (geld, menskracht, organisatie) moeten worden vervuld om de regionale doelen te halen. Deelnemers aan dit proces zijn in elk geval de gemeenten, waterschappen en regionale directies van Rijkswaterstaat. Dit proces wordt uiterlijk voorjaar 2002 afgerond in een landelijk bestuurlijk overleg met alle betrokken overheden. In dit overleg worden de regionale doelstellingen tot 2010 definitief bepaald, in samenhang met de te vervullen randvoorwaarden. Daarmee hebben deze doelstellingen een bindend karakter. Zij worden vervolgens vastgelegd in de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen en krijgen een plaats in de monitoring. Ter facilitering van dit proces heeft een gezamenlijke task-force begin 2001 een voorlopige doorvertaling van het nationale doel voorgesteld. Deze voorlopige doorvertaling wordt als basis gebruikt in de regionale processen. Om de uitkomsten van deze regionale processen te kunnen vergelijken wordt op korte termijn gezamenlijk een regionaal toepasbare methode ontwikkeld. Deze methode geeft de decentrale overheden een indicatie van de categorieën van maatregelen waarmee zij hun regionale doelstelling kunnen behalen, en van de daarmee gemoeide kosten. Ook de zogenaamde Maatregelwijzer kan daarvoor worden gebruikt. Hierin is de actuele kennis over verkeersveiligheid en verkeersveiligheidsmaatregelen bijeengebracht. Het resultaat van dit proces kan vervolgens worden gebruikt om te komen tot interbestuurlijk afgestemde maatregelenpakketten in de PVVP's en RVVP's.

Aanvullende landelijke afspraken

Waar nodig worden afspraken gemaakt over de afstemming van het beleid, de maatregelen en de uitvoering. De afspraken betreffen de inspanningen van alle overheden over de volle breedte van het verkeersveiligheidsbeleid:

- toedeling van verantwoordelijkheden;
- facilitering door rijksoverheid op het gebied van kennis en deskundigheid, ontwikkeling instrumentarium (bijvoorbeeld Maatregelwijzer) en financiële middelen;
- maatregelen gericht op beïnvloeding van het verkeersgedrag (bijvoorbeeld educatie, communicatie, handhaving, wet- en regelgeving) en de voortzetting van de werkzaamheden van de Regionale Organen Verkeersveiligheid;
- het stimuleren van de ontwikkeling en de toepassing van veilige voertuig-technologie;
- de (aanpassing van) infrastructuur en essentiële kenmerken waaraan de verschillende soorten wegen moeten voldoen;
- de inbedding van het verkeersveiligheidsbeleid in het overige mobiliteitsbeleid en de afstemming met het ruimtelijke beleid;
- monitoring en evaluatie.

Ook wordt gezien hoe de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven bij de voorbereiding en implementatie van de tweede fase Duurzaam Veilig kunnen worden betrokken. Overleg hierover start binnenkort, zodat de resultaten zo nodig kunnen worden verwerkt in de landelijke afspraken.

Regionale integrale maatregelenpakketten

Nadat eind 2001 de aanvullende landelijke afspraken zijn gemaakt en in het voorjaar van 2002 de definitieve regionale doelstellingen zijn vastgesteld, geven de provincies en kaderwetgebieden de verdere beleidsontwikkeling en -uitvoering vorm in de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen. Zij hebben dan voldoende tijd en richting hun taak te verhelderen en personeel, financieel en organisatorisch te verwerken. Daartoe ontwikkelen zij integrale maatregelenpakketten die worden opgenomen in de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen. Zo wordt de integratie van het verkeersveiligheidsbeleid in het overige mobiliteitsbeleid optimaal verzekerd. De maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven worden ook op het decentrale niveau betrokken bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Voor de regionale maatregelenpakketten geldt als uitgangspunt de integrale verkeersveiligheidsbenadering. Beleidsmaatregelen richten zich dus op gedrag, voertuigen en infrastructuur, mede in relatie tot de ruimtelijke inrichting van de gebieden en een goede doorwerking in het overige beleid. Daarnaast is het belangrijk dat de pakketten een evenwicht bieden in preventieve maatregelen, conform het concept Duurzaam Veilig, en curatieve maatregelen om de meest onveilige situaties weg te nemen. Werkzaamheden zoals Regionale Organen Verkeersveiligheid die tot nu toe hebben verricht, maken ook onderdeel uit van deze pakketten. Er zijn verschillende instrumenten voor de ontwikkeling van deze pakketten. Daartoe behoren in elk geval de Maatregelwijzer, de risicomethode (in ontwikkeling), maar ook de wegategorisering uit de eerste fase.

Voor de uitvoering van deze pakketten worden regionale (bestuurlijke) overeenkomsten gesloten om ook hierin optimale samenhang te bereiken. Zowel inhoudelijk als procesmatig op elkaar afgestemde acties zijn effectiever. Bij het sluiten van deze overeenkomsten worden bovendien de bekostiging ervan en ieders financiële inzet afgesproken.

Positie rijksoverheid

Voor de rijksoverheid zal, naast de nationale doelstelling geen afzonderlijke doelstelling worden vastgesteld. Het rijkswegennet is immers een onlosmakelijk onderdeel van de wegennetten in de provincies en de regio's. Het uitgangspunt om zoveel mogelijk kosteneffectieve maatregelen te treffen leidt ertoe om deze wegen nadrukkelijk onderdeel te laten zijn van het regionale afwegingsproces. Op basis hiervan worden nadere afspraken gemaakt over de maatregelen op de bij het rijk in beheer zijnde wegen. In aanvulling daarop rekent de rijksoverheid het tot haar eigen taak generieke maatregelen te treffen die voorwaarden scheppen voor een realistisch en haalbaar decentraal verkeersveiligheidsbeleid. De mate waarin die beleidsvoornemens daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht, heeft dus effect op de regionale doelstellingen. Hierbij kan worden gedacht aan wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van de rijvaardigheid, aan voorlichting en verkeershandhaving, aan de stimulering van de ontwikkeling en toepassing van veilige technologie, etc. In het vervolg van dit hoofdstuk en in onderdeel C, de NVVP-beleidsagenda, wordt bij dit pakket aan maatregelen uitgebreid stilgestaan. In de doorvertaling van de nationale veiligheidsdoelstellingen en de ontwikkeling van regionale integrale maatregelenpakketten onder regie van de provincies en kaderwetgebieden spelen de regionale directies van Rijkswaterstaat een belangrijke rol. Enerzijds zijn zij, net als de andere overheden, wegbeheerder. Anderzijds zijn ze de vertegenwoordiger van de rijksoverheid in de regio. Dat betekent dat provincies/regio's hen kunnen aanspreken op taken die tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid behoren.

Monitoring en evaluatie

Bij de monitoring van het NVVP wordt ook de ontwikkeling van de verkeersveiligheid gevolgd⁷. Deze monitoring is beperkt tot de zogeheten essentiële onderdelen van beleid (zie deel B). Om het verkeersveiligheidsbeleid (en bijvoorbeeld doelstellingen voor de

⁷ De registratiegraad van gewonden blijkt in de loop der jaren te variëren. Het door de politie geregistreerde aantal ziekenhuisgewonden was in 1998 63% van het werkelijke aantal, dat op ongeveer 18 600 komt. Er wordt dus gestreefd naar hoogstens 14 000 werkelijke ziekenhuisgewonden in 2010. Ook bij de dodelijke slachtoffers is sprake van onderregistratie. De consequenties hiervan worden gezien in het kader van de monitoring.

periode na 2010) te ontwikkelen kan het daarnaast gewenst zijn specifieke monitoringsactiviteiten te ontplooiën. De wenselijkheid daarvan wordt op korte termijn bepaald. Zo nodig maken die wensen deel uit van de aanvullende landelijke afspraken.

Bij het construeren van de voorlopige regionale doelstellingen is gebleken dat het wenselijk is al op korte termijn een aantal gegevens te verzamelen of omstandigheden te creëren om de monitoring in de (nabije) toekomst te verbeteren. Het betreft hier onder meer de afspraak uit het Startprogramma dat alle overheden op korte termijn de categorisering van hun wegennetten zullen afronden. Aangevuld met kwantitatieve gegevens over de omvang van de verschillende wegennetten, verkeersintensiteiten en informatie over de vormgeving van die wegen kan een redelijk betrouwbaar beeld ontstaan van de verkeers(on)veiligheid in de verschillende gebieden. Deze aspecten van monitoring en evaluatie worden bij de aanvullende landelijke afspraken meegenomen.

Financiën

De rijksbijdrage aan de decentrale overheden voor het verkeersveiligheidsbeleid wordt toegevoegd aan de gebundelde doeluitkering. Daartoe zal de Wet Infrastructuurfonds, evenals het verdeelmodel met ingang van 1 januari 2004 worden aangepast. Op die datum wordt dan eveneens het decentralisatieakkoord beëindigd en de daarbij behorende algemene maatregel van bestuur ingetrokken. Deze bijdrage is niet bedoeld om alle kosten te dekken, maar om tegemoet te komen in de kosten met ten hoogste vijftig procent. De decentrale overheden zullen zelf eveneens op een gelijkwaardig niveau een financiële inspanning moeten leveren.

4.1.3 Spoorvervoer, vervoer over water en luchtverkeer

Spoorvervoer

Het railveiligheidsbeleid is gericht op handhaving en waar mogelijk vergroting van het huidige veiligheidsniveau, ongeacht de groei van het spoorverkeer van reizigers en goederen, de komst van hogesnelheidslijnen en nieuwe vervoerssystemen als light rail. Vermindering van het aantal overwegslachtoffers bij een toename van spoor- en wegverkeer is speerpunt van het huidige beleid. Voor de veiligheid op overwegen stelt de Kadernota Railveiligheid doelstellingen voor 2010: een halvering van het aantal slachtoffers ten opzichte van 1985. Het streven is de veiligheid van baanwerkers en rangeerders beduidend te verbeteren via andere werkmethoden en afgesloten werkzones.

Een kader voor de eisen waaraan nieuwe vervoerssystemen zoals light rail moeten voldoen is nagenoeg afgerond. Voor dergelijke nieuwe railinfrastructuur worden de veiligheidsrisico's al in de ontwerpfase in kaart gebracht en kunnen gefundeerde keuzes vooraf gemaakt worden. De taakorganisaties en uiteindelijk de vervoerbedrijven zelf werken het beleid uit en passen het toe. Er wordt een risicoanalyse gemaakt van het in- en uitstappen van reizigers zodat maatregelen het risico op ongevallen met 50% kunnen verkleinen.

Voor het goederenvervoer verdient veilig vervoer van gevaarlijke stoffen (zie 4.5) extra aandacht. Daarbij is ook de veranderende omgeving van het spoor (zoals meer tunnels, overbouwingen en overkappingen) van belang. Als voorbeeld gelden de integrale veiligheidsstudies voor de Betuweroute.

Het aangrijppingspunt voor meer railveiligheid ligt vooral bij de veiligheidsmanagement-systemen van de spoorwegondernemingen. Om tot het spoorwegennet te worden toegelaten of aan het railbedrijf gerelateerde werkzaamheden te kunnen uitvoeren, moet een bedrijf beschikken over een veiligheidsattest. Dit past ook bij het uitgangspunt dat de eerstelijnsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van veilig spoorverkeer bij de vervoerders moet liggen. Veiligheidszorgsystemen richten zich op de wijze waarop veiligheidsbeleid is verankerd in de bedrijfsvoering en dus op de kwaliteit van de

organisatie op dat gebied. De taakorganisatie Railned onderzoekt de staat van onderhoud van de railinfrastructuur. Bovendien worden vijfjaarlijks trends geanalyseerd (Trendanalyse Spoor) waaruit moet blijken of het gehele spoorveiligheidsniveau daalt of stijgt en welke oorzaken dat heeft. Hiervoor ontwikkelt het rijk samen met Railned prestatie-indicatoren.

Voor veilig tram- en metroverkeer zullen de verantwoordelijkheden van centrale en decentrale overheden en vervoerders worden verduidelijkt. Het gaat daarbij om de veiligheid van het railverkeer zelf, maar ook om de veiligheid van het overige verkeer waar de tram veelal deel van uitmaakt. Ook bij de invoering van diverse lightrailconcepten zal een moderne en duidelijke regelgeving haar diensten kunnen bewijzen. Hiertoe wordt aanpassing van de regelgeving voorbereid.

Vervoer over water

Het vervoer over water is veilig en dat moet zo blijven. Het aantal doden en gewonden in de scheepvaart op de Nederlandse wateren is zeer klein. Maar het vervoer op de binnenwateren neemt toe. Ook wordt het vervoer diverser: er zijn snelle schepen naast gespecialiseerde containerschepen en recreatievaart. Om het aantal persoonlijke ongevallen met ernstige gevolgen niet te laten stijgen, zijn extra inspanningen nodig. Dit beleid staat beschreven in een integraal beleidskader voor de veiligheid en doorstroming van de scheepvaart op de binnenwateren. Het beleid richt zich op het verkeersmanagement, de kwaliteit van schepen, de menselijke factor, de bedrijfsvoering, en de risico's van gevaarlijke lading. Het gaat daarbij niet alleen om het voorkomen van persoonlijke ongevallen, maar ook om het beperken van schade aan infrastructuur en milieu en het minimaliseren van externe risico's.

Verkeersmanagement dient zowel de veiligheid als de doorstroming. De belangrijkste ontwikkeling op dit gebied is die van de informatie- en communicatietechnologie, die een vlot, veilig en planbaar verloop van de scheepvaart mogelijk maakt. ICT zorgt ook voor een beter gebruik van sluisen en bruggen, doorgaans capaciteitsknelpunten. Om optimaal van deze ontwikkeling te kunnen profiteren, is samenwerking van alle vaarwegbeheerders nodig. Bedieningstijden, serviceniveaus, informatiestromen en planning moeten op elkaar worden afgestemd. In samenwerking met België wordt gestreefd naar een verkeersmanagementsysteem op de Schelde dat, in samenhang met ruimtelijke ordeningsmaatregelen, de externe veiligheid langs de oevers zo veel mogelijk moet waarborgen.

Op de Noordzee blijft het beleidskader van kracht zoals dat is neergelegd in de Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee⁸.

Luchtverkeer

Technisch operationele maatregelen, toezicht op de naleving van regelgeving en integraal veiligheidsmanagement door betrokken sectorpartijen vormen wezenlijke aspecten van een compleet luchtvaartveiligheidsbeleid. De afgesproken milieu- en veiligheidsgrenzen zijn daarbij bepalend voor de omvang van de luchtvaart. Een op afstand functionerende overheid met een onafhankelijk toezichts- en handhavingssysteem en -orgaan is daarbij een voorwaarde.

Het interne veiligheidsbeleid richt zich op de veiligheid van de luchtvaart zelf. De luchtvaart is een van de meest gereguleerde vervoersectoren, juist vanwege de verre gaande consequenties bij ongevallen en het internationale karakter van de luchtvaart en vliegtuigindustrie. In internationaal verband (ICAO, JAA) worden eisen gesteld aan vliegtuigen, vliegvelden en luchtbeveiligingsorganisaties. Nederland zet zich actief in voor het verhogen van het veiligheidsniveau. De Tweede Kamer heeft in 1997 de Nota Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart geaccordeerd. Hoofdpunten van deze nota zijn:

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 165, nr. 9.

- het versterken van de bijdrage van Nederland aan veiligheid in internationaal verband;
- het instellen van een systeem van handhaving en controle, in overleg met de sector;
- het doen van onderzoek naar veiligheidsperceptie, veiligheid en vluchtuitvoering;
- het tot stand brengen van transparantie en van betrokkenheid van burgers;
- het uitvoeren van veiligheidsinspecties in Europees verband.

Deze nota (en een daaraan gekoppeld actieprogramma) wordt geactualiseerd. De nieuwe nota zal naar verwachting de veiligheid breder benaderen met zowel aandacht voor de veiligheid van luchtverreikers als voor de omwonenden. Een belangrijke ontwikkeling in Europees kader is de naderende oprichting van de European Aviation Safety Agency binnen de EU ter harmonisatie van de Europese veiligheidsregelgeving.

Het externeveiligheidsbeleid richt zich op de risico's van potentiële vliegtuigongevallen voor burgers op de grond. Het huidige externeveiligheidsbeleid, dat is opgenomen in de planologische kernbeslissing Schiphol, heeft vooral ruimtelijke consequenties. In de externeveiligheidszones worden onder meer sloopgeboden en bouwverboden opgelegd. Dit beleid voor Schiphol wordt in het kader van het nieuwe normenstelsel herzien en vastgelegd in de Wet Luchtvaart. Verder wordt samen met sectorpartijen een onderzoekstraject gestart voor de zogeheten «causale modellering» om meer zicht te krijgen in oorzaak-gevolgketens bij de luchtvaart. Dit kan leiden tot specifieke veiligheidsmaatregelen die doorwerken in interne en externe veiligheid. Het nieuwe externeveiligheidsbeleid voor Schiphol zal in principe ook van kracht worden op de regionale en kleine vliegvelden. Dit wordt uitgewerkt conform de randvoorwaarden uit de Hoofdlijnennotitie voor een nieuw Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens.

4.2 Gedragsbeïnvloeding

Meer aandacht voor de menselijke factor in het veiligheidsbeleid heeft prioriteit. Dit richt zich zowel op de verkeersdeelnemer zelf, als op zijn/haar omgeving. Veilig gedrag wordt niet alleen aangemoedigd door de mens aan te passen aan zijn omgeving, maar ook door de omgeving aan te passen aan de mogelijkheden en beperkingen van de mens. Dit vraagt om beleid gericht op de mens «in zijn context». De rijksoverheid ontwikkelt samen met de bestuurlijke en maatschappelijke partners en het bedrijfsleven beleidskaders gericht op de menselijke factor in het goederenvervoer, de achterliggende oorzaken van menselijk falen en de daartoe te nemen maatregelen. Ook wordt voor de eerstvolgende actualisering van deel C een pakket maatregelen ontwikkeld gericht op de rol van het menselijke gedrag in het personenverkeer over de weg en de mogelijkheden om dit te beïnvloeden.

4.2.1 De weggebruiker

Het overgrote deel van de ongevallen is het gevolg van menselijke fouten. De afgelopen jaren zijn vooral oplossingen gezocht in infrastructurele aanpassingen en in educatie, voorlichting en handhaving. Deze aanpak zal worden verbreed door in de tweede fase van Duurzaam Veilig het klassieke educatie-, voorlichtings- en handhavingsinstrumentarium te verbeteren en nieuwe instrumenten te ontwikkelen. Hierdoor kunnen betrokken partijen zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor de verkeersveiligheid. Vergroting van de kennis over de mogelijkheden het verkeersgedrag te beïnvloeden en het structureel toepassen van deze kennis is hiervoor noodzakelijk. In dit gedragsbeleid zullen verschillende componenten van gedragsbeïnvloeding aan de orde komen:

- de kennis, vaardigheden en attitude van de individuele verkeersdeelnemer (opleiding, training);
- de fysieke en psychische geschiktheid van de individuele verkeersdeelnemer (rijgevaarlijke middelen, agressie, vermoeidheid);
- de omgeving van de verkeersdeelnemer (verkeersregels, rol werkgever en sociale omgeving, (voertuig)technologie, infrastructuur en ruimtelijke ordening).

Adequaat kennis- en vaardigheidsniveau

Verkeersdeelnemers moeten beschikken over de kennis, vaardigheden en attitude om zich veilig te gedragen. Alle overheden en waar relevant ook het bedrijfsleven zijn verantwoordelijk voor een deel van het hierop gerichte beleid. De rijksoverheid legt het gewenste minimumniveau van kennis, inzicht, rijvaardigheid en rijgeschiktheid vast in twee juridische kaders, namelijk dat van de onderwijsdoelen voor de binnenschoolse verkeerseducatie en dat van de wettelijke exameneisen voor rijopleidingen. In 2001 voeren V&W en OC&W een onderzoek uit naar de kennis en de attitude van leerlingen in de basisvorming van het voortgezet onderwijs op het gebied van verkeer en verkeersveiligheid. De uitslag van dit onderzoek moet materiaal opleveren om de kwaliteit van de verkeerseducatie te verbeteren. De rijvaardigheid en rijgeschiktheid maken ook deel uit van het maatregelenpakket dat de Europese Commissie heeft ingediend in het kader van de Derde Rijbewijsrichtlijn. Nederland is voorstander van harmonisatie op hoog niveau. De decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en maatschappelijke organisaties zijn primair verantwoordelijk voor de uitwerking en implementatie van de educatieve activiteiten binnen deze kaders (permanente verkeerseducatie). De provincies hebben hierbij, onder andere door de voortzetting van het werk van de huidige Regionale Organen Verkeersveiligheid, een regierol.

Kwetsbare groepen, zoals kinderen, jongeren en ouderen, verdienen specifieke aandacht, net zoals grote verschillen tussen weggebruikers (fietsers versus auto of auto versus bestelauto/vrachtwagen). Medio 2001 voert het rijk het beginnersrijbewijs in voor beginnende bestuurders van motorvoertuigen. In 2001 worden de effecten gemeten van het in 1996 ingevoerde theoretische bromfietscertificaat op de verkeersveiligheid. Aan de hand van de uitslag van deze meting wordt een beslissing genomen over het continueren van dit certificaat en het eventueel invoeren van een praktijkdeel. Daarnaast wordt verwacht dat op 31 januari 2003 het kentekenen van brom- en snorfietsen kan starten.

Voorlichting en communicatie zijn onmisbaar om verkeersdeelnemers te informeren over nieuw of gewijzigd beleid en over het effect van hun gedrag op hun eigen veiligheid en die van andere weggebruikers. Een combinatie met handhaving is hierbij essentieel. Hiertoe wordt uiterlijk 2002 een Meerjarenprogramma Campagnes vastgesteld voor de periode 2003–2007. Dit gebeurt in overleg met overheden en partijen die verantwoordelijke zijn voor verkeershandhaving. De Europese Commissie geeft in het lopende Actieprogramma Verkeersveiligheid hoge prioriteit aan campagnes die het gordelgebruik verhogen en het alcoholgebruik verminderen. Nederland steunt dit beleid.

Terugdringing gebruik alcohol, drugs en medicijnen

In het Integraal Veiligheidsprogramma⁹ is aangegeven dat alcoholgebruik in het verkeer een serieus probleem is. Bij 24% van de dodelijke ongevallen en 10% van de ongevallen waarbij ernstig gewonden vallen, speelt het gebruik van alcohol een rol. Daarom wordt het wettelijke alcoholpromillage voor beginnende bestuurders verlaagd van 0,5 naar 0,2 promille. Op basis van nader onderzoek wordt een besluit genomen over generieke invoering van een lager promillage. De Europese Unie heeft de lidstaten aanbevolen een alcohollimiet aan te houden van 0,5 promille, maar laat de lidstaten vrij om een lagere limiet te hanteren.

Onderzoek heeft uitgewezen dat het gebruik van drugs en medicijnen in het verkeer geen randverschijnsel meer is. Deze middelen werken zodanig in op het centrale zenuwstelsel van de gebruiker dat diens verkeersveiligheid en die van zijn omgeving in het geding zijn. Op dit moment wordt een wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 voorbereid, zodat opsporing en vervolging mogelijk wordt. Het streven is het wetsvoorstel nog dit jaar in het kabinet te behandelen. In Europees verband wordt gewerkt aan een aantal aanbevelingen op dit gebied. Nederland maakt deel uit van dit overleg en steunt de aanpak.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 604, nr. 1.

Vermoeidheid

In toenemende mate wordt onderkend dat vermoeidheid zowel in het vrachtvervoer als in het personenverkeer een relevante factor is bij het ontstaan van ongevallen. Geschat wordt dat het aandeel ongevallen waarbij vermoeidheid een rol heeft gespeeld, maximaal 25% bedraagt. Het gaat daarbij niet alleen om het rijden zelf, maar ook om het aantal uren dat chauffeurs in totaal in touw zijn. Leefstijlaspecten zijn ook van invloed. De komende jaren wordt prioriteit gegeven aan een nader onderzoek naar maatregelen en effecten, en voorlichting ter preventie van vermoeidheid.

Agressie in het verkeer

Weggebruikers worden regelmatig geconfronteerd met rijgedrag dat zij als agressief ervaren. Dit leidt tot ongevallen, ergernis en files. Daarom blijft de overheid campagnes voeren met een combinatie van communicatie en handhaving, zoals de campagnes over ritsen en bumperkleven. Daarnaast neemt door het geformuleerde veiligheidsbeleid (opleidingen, handhaving, aanpak van alcohol, drugs en medicijnen) de agressie in het verkeer ook af. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt deel aan de acties die de Samenwerkende Organisaties tegen Agressie in het Verkeer uitvoeren. Onderdeel hiervan is een landelijk congres, waarbij ook bestrijding van agressie in het openbaar vervoer centraal zal staan. Ook zal er jaarlijks een prijs worden uitgereikt aan de wijk of buurt in Nederland, die de meest doeltreffende maatregelen tegen verkeersagressie heeft genomen. Verder vindt er vervolgonderzoek plaats naar kansrijke maatregelen.

Handhaving en naleving

Verkeershandhaving is naast educatie en communicatie een belangrijk instrument om veilig verkeersgedrag te bevorderen. De rijksoverheid zet zich in om verkeershandhaving niet alleen te intensiveren, maar ook daar in te voeren waar het rendement voor verkeersveiligheid het grootst is.

Het huidige kabinet heeft ingezet op een substantiële intensivering van de verkeershandhaving. In 1999 zijn de eerste acht «Regioplannen Verkeershandhaving» van start gegaan; nog dit jaar zullen in alle politieregio's Regioplannen draaien. Voor de uitvoering van de Regioplannen zal dan op jaarbasis een bedrag van circa 150 miljoen gulden uitgegeven worden en werken er 700 fte aan de uitvoering van de Regioplannen. De in 1999 gestarte Regioplannen laten een jaar na de start over de hele lijn een daling zien van 10 tot 15% van de snelheidsovertredingen en 8% van het aantal doden en gewonden¹⁰. De Regioplannen richten zich onder meer op het onderliggende wegennet (50-, 60-, 70- en 80-km wegen). De handhavingsprioriteiten in de Regioplannen Verkeershandhaving worden nadrukkelijk in samenwerking tussen politie, OM en lokaal bestuur vastgesteld. Zodra de naleving van de verkeersregels op voor handhaving aangewezen wegvakken van voldoende niveau is, richt de aandacht zich in overleg tussen partijen naar andere, onveilige wegvakken, waarbij het bestuur zijn opvattingen zal kunnen inbrengen.

Het is het voornemen om nog voor de zomer van 2001 de Nota Criminaliteitsbeheersing uit te brengen. Deze nota voorziet onder meer in versterking van het toezicht in het publieke domein (waaronder ook verkeer valt).

Besluitvorming over de inzet van capaciteit voor toezichtversterking bij de politie en de gemeenten zal in de volgende kabinetsperiode plaatsvinden. Daarbij zal het belang van de verkeershandhaving met het oog op verkeersveiligheid nadrukkelijk meegewogen worden.

Internalisering van kosten

Het kabinet ziet Investeren in Verkeersveiligheid, het advies van de Sociaal Economische Raad (SER), als een bevestiging van de wens tot een integrale benadering van de verkeersveiligheid en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. De SER geeft aan dat de veiligheidskosten al grotendeels zijn doorberekend aan de vervoerwijken. Het kabinet gaat na of het verkeersgedrag verder verbetert als deze al geïnternaliseerde

¹⁰ Hierbij zij opgemerkt dat het bij de aantallen doden en gewonden per traject om relatief kleine aantallen gaat. Een groot ongeval kan het algemene beleid verstoren.

kosten duidelijker zichtbaar worden voor de verkeersdeelnemer. Onderzocht wordt of en hoe bij specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld zakelijk verkeer of kwetsbare verkeersdeelnemers) aanvullende maatregelen kunnen worden genomen. Verder wordt in 2001 onderzocht of ook kosten van verkeersonveiligheid, zoals onverzekerde productieverlies, filekosten, immateriële schade en afhandelingskosten, kunnen worden doorberekend aan de veroorzaker. Hierbij komen met name de schade- en zorgverzekeraars in beeld. Bij de ontwikkeling van de kilometerheffing wordt de internalisering van de maatschappelijke kosten van verkeersonveiligheid meegenomen.

Technologie

Technologie kan veiliger verkeersgedrag bevorderen. De hoge verwachtingen kunnen alleen waargemaakt worden wanneer de neveneffecten van gedrag worden gevolgd. Voorbeelden hiervan zijn de experimenten met intelligente snelheidsaanpassing (een project waarin het draagvlak voor en de effecten van snelheidsbegrenzers wordt beproefd), en met de rijrecorder of *black box*. Nederland zal verder actief bijdragen aan het onderzoek van de Europese Unie naar een alcoholslot. Onderzoek naar nieuwe mogelijkheden gaat door.

Intelligente snelheidsaanpassing

In het verkeer zijn de kwetsbare verkeersdeelnemers nog te vaak het slachtoffer van gemotoriseerd verkeer. De mogelijkheden om hier iets aan te doen zijn beperkt. Aanknopingspunten liggen met name bij een veilige rijsnelheid van auto's in verblijfsgebieden. De voertuigtechnologie waarmee dit kan worden bereikt, ontwikkelt zich snel, en het perspectief om deze toe te passen komt binnen handbereik.

De voertuigindustrie heeft het probleem van de rijsnelheid van auto's in gebieden met veel voetgangers ook al onderkend. In de meest geavanceerde producten die deze industrie voortbrengt, zijn hiervoor dan ook al voorzieningen getroffen. Al enige jaren zijn racewagens uitgerust met technologie die hun snelheid beperkt op het moment dat ze de pitsstraat, hun «verblijfsgebied», binnenkomen. Sinds kort spannen in een aantal Europese landen overheden zich in om vergelijkbare technologie te beproeven in woonwijken. Experimenten in Zweden, Engeland en Nederland moeten helpen om inzicht te krijgen in de veiligheidseffecten en de maatschappelijke acceptatie. In Nederland is in Tilburg een proef afgerond. De eerste resultaten zijn bemoedigend: ondanks aanvankelijke aarzelingen blijken automobilisten die een dergelijk systeem hebben gebruikt, positief te zijn. Gezien de beperkte omvang van de experimenten kan een volgende stap zijn om met behulp van grotere proeven meer inzicht te krijgen in de verkeersveiligheidseffecten. Uiteindelijk kan in nauwe samenwerking met andere relevante partijen (industrie, gebruikers) en in relatie tot de internationale beleidsontwikkelingen (EU) een uitspraak gedaan worden over de brede introductie van intelligente snelheidsaanpassing.

4.2.2 *Veiligheidscultuur*

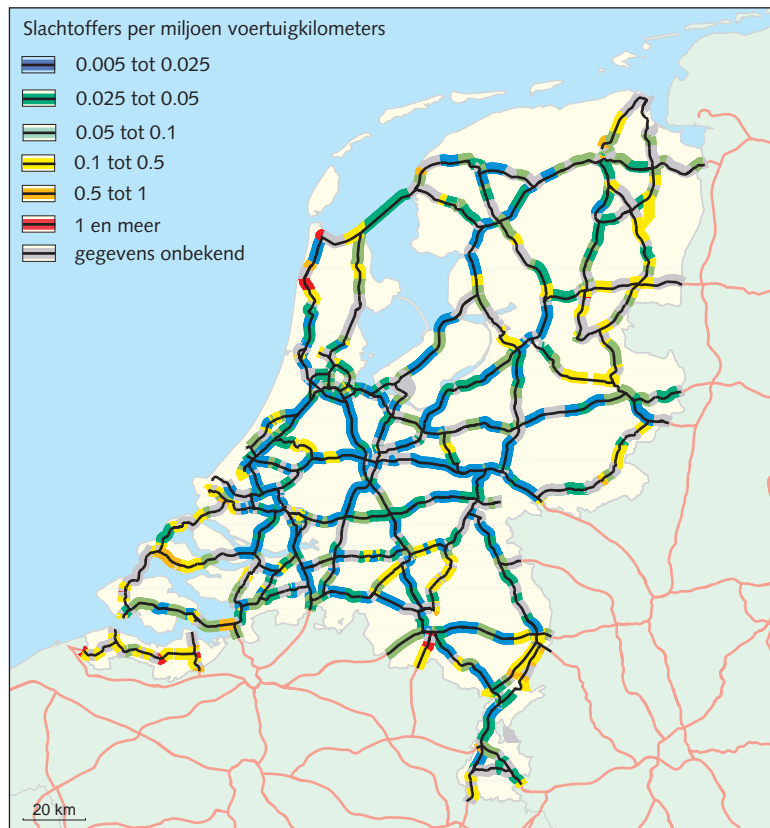
Het vracht- en bestelverkeer is betrokken bij een derde van het jaarlijks aantal dodelijke verkeersongelukken (ruim 300 doden). Het vrachtverkeer heeft met 150 doden een onevenredig groot aandeel in dergelijke ongevallen in verhouding tot het aantal voertuigkilometers (6%). Dit is voor een deel te verklaren door een gebrek aan kennis over vrachtwagens bij de overige weggebruikers, wederzijds onbegrip, en de massa van de voertuigen (die maakt dat er bij een ongeval eerder een dode valt). De toename in het gebruik van bestelwagens gaat gepaard met een groeiend aandeel in de verkeersonveiligheid. Hoe dit komt, is niet duidelijk. Het bestelverkeer wordt op allerlei manieren ingezet voor personen- en goederenvervoer. Onder andere door de inzet van instrumenten op het gebied van gedrag en technologie probeert de overheid de veiligheid in het bestelverkeer te vergroten. De overheid streeft er daarom naar het aandeel van het vracht- en bestelverkeer in het aantal doden in het wegverkeer terug te dringen.

Daarnaast is het de bedoeling dat het bedrijfsleven verantwoordelijkheid neemt voor verkeersveilig gedrag. Met het project *safety culture* beoogt de overheid een veiligheids-cultuur bij transportondernemingen te creëren. Dit gebeurt door samen met brancheorganisaties, belangenorganisaties en verzekeraars de kwaliteit binnen de sector, waartoe ook veiligheidsinspanningen behoren, zichtbaar te maken. Dit moet leiden tot

inspanningsgaranties. Op basis van de ervaringen in het goederenvervoer wordt de *safety culture*-aanpak de komende jaren verbreed naar het personenverkeer waarbij een zakelijke relatie met werk- of opdrachtgever aan de orde is.

De Nederlandse overheid zet zich ook in voor het bevorderen van een veiligheidscultuur in de scheepvaart. De schipper en andere betrokkenen binnen het bedrijf moeten ervan doordrongen zijn dat zij voor alles veilig moeten handelen. In de zeevaart is de International Safety Management Code hiervoor het instrument. Voor de binnenvaart moet de juiste vorm nog worden onderzocht. Het streven naar een *safety culture* gaat samen met het terugdringen van detailregelgeving, het bevorderen van zelfregulering en de hantering van marktmechanismen. Voor de handhaving zal op nationaal niveau worden toegewerkt naar vormen van toezicht op afstand door de inschakeling van particuliere onderzoekbureaus (meta-toezicht). Er wordt een interdepartementaal plan ontwikkeld voor naleving en handhaving op de binnenwateren.

Figuur 4.4 Risicocijfers verkeersdoden per eenheid verkeersprestatie miljoen voertuig kilometers (per jaar) op rijkswegen



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p24)
Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000

(bron: AVV)

4.3 Veilige infrastructuur

4.3.1 De weg

In de integrale veiligheidsbenadering blijft een veilige inrichting van de weginfrastructuur essentieel om gewenst verkeersgedrag te bevorderen en de gevolgen van ongevallen te beperken. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de wegbeheerder. Bij aanleg van nieuwe infrastructuur of groot onderhoud van bestaande infrastructuur zijn de principes van Duurzaam Veilig het uitgangspunt. Als financiële, ruimtelijke of andere randvoorwaarden dit bemoeilijken, moet de veiligheid op een andere wijze worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door verkeersmanagement of snelheidsbeperkingen. Het verbeteren van de bestaande infrastructuur blijft in het kader van de tweede fase Duurzaam Veilig een van de mogelijke maatregelen. In het komende Derde EU Actieprogramma Verkeersveiligheid zal de Commissie aandacht schenken aan infrastructuur, vooral aan richtlijnen voor de Trans Europese Netwerken (TEN's) en aan de aanpak van *black spots*. Daarbij gaat het vooral om uitwisseling van kennis en ervaring. Nederland steunt dit.

Startpunt voor veiliger infrastructuur zijn de categoriseringsplannen. Door verkeer beter te verdelen over de verschillende soorten wegen is veiligheidswinst te boeken. De relatie tussen het verkeersveiligheidsbeleid, het bereikbaarheidsbeleid en het ruimtelijke-orderingsbeleid wordt zo versterkt. Uniforme weginrichting is belangrijk om de weggebruiker het gewenste (snelheids- en voorrangs)gedrag duidelijk te maken. De overheden stellen hiervoor uiterlijk begin 2002 samen essentiële kenmerken vast per wegtype. Om de regionale verkeersveiligheidsdoelen te bereiken wordt de verbetering van de bestaande infrastructuur voortgezet, in samenhang met niet-infrastructurele maatregelen. Provincies en kaderwetgebieden voeren hierover de regie. Het draait om een maximaal veiligheidsrendement per geïnvesteerde gulden. Hiertoe wordt bijvoorbeeld met de risicobenadering bepaald waar zich veiligheidsknelpunten voordoen, waarna maatregelen kunnen worden gekozen. De aandacht wordt allereerst gericht op de gevaarlijkste gebieden en wegen. De mogelijkheden en gevolgen van maatregelen voor het wegennet komen op regioniveau aan de orde. Daarbij moet ook worden gedacht aan de veiligheid voor specifieke groepen verkeersdeelnemers zoals gemotoriseerde tweewielers. Beter benutting van de bestaande wegen kan van invloed zijn op de verkeersveiligheid. Met aanvullende maatregelen als lagere snelheden en verkeersmanagement beoogt de overheid dit risico te beheersen. Bovendien neemt zij de bereikbaarheid voor hulpdiensten en openbaar vervoer in ogenschouw.

De verkeersveiligheid wordt verder verbeterd als hiermee in de ruimtelijke planvorming vroegtijdig rekening wordt gehouden. Het wordt dan beter mogelijk nieuwe infrastructuur en de omgeving daarvan veilig in te richten en ervoor te zorgen dat verkeer zich langs relatief veilige routes verplaatst. Dure maatregelen achteraf zijn dan onnodig. Om dit te bereiken wordt in de te ontwikkelen mobiliteitstoets (zie 3.3) ook verkeersveiligheid als criterium opgenomen.

4.3.2 Spoor en water

Het veiligheidsbeleid voor spoorwegovergangen bestaat uit een combinatie van maatregelen. Het aantal onbewaakte overwegen zal fors moeten verminderen. Op plaatsen waar de beveiliging alleen met lichten is geregeld, zal vaker voor een beveiliging met spoorbomen moeten worden gezorgd. Een analyse van de veiligheidssituatie ter plaatse moet uitwijzen welke aanpassingen noodzakelijk zijn, en met welke prioriteit. Hierbij wordt ook meegewogen in hoeverre de overwegen bepaalde gebieden ontsluiten. Voor het programma voor veiliger overwegen is 65 miljoen gulden per jaar gereserveerd tot 2010. De veiligheid bij baanwerkzaamheden wordt verbeterd door een combinatie van infrastructurele en organisatorische veiligheidsmaatregelen. Deze nieuwe methodiek

van baanwerken betekent een complete omslag; regulier treinverkeer wordt stopgezet wanneer er werkzaamheden op een baanvak worden uitgevoerd.

De nieuwe beveiligingssystemen die worden ontwikkeld in het kader van de nota Beheersings- en Beveiligingssystemen voor het spoorvervoer in de 21ste eeuw (BB21) zullen zowel de veiligheid van de reizigers als die van baanwerkers bevorderen. De invoering van beveiligingssystemen die voldoen aan Europese richtlijnen, vindt gefaseerd plaats. Eerst zullen zij worden ingevoerd op de Betuweroute en de HSL-Zuid, daarna waar nodig op het overige deel van het spoornet. Ook de invoering van het nieuwe communicatiesysteem GSM-R, dat het huidige telerail vervangt, draagt wezenlijk bij aan de veiligheid.

Naast de invoering van een nieuw beveiligingssysteem wordt, gelet op het grensoverschrijdend verkeer, ook gedacht aan een nieuw beheerssysteem voor de sturing van treindiensten en het vrijgeven van routes, waarmee Europees railverkeer meer interoperabel wordt gemaakt en waarmee modern railmanagement gestalte krijgt. Deze ontwikkelingen en keuzes zijn ook van groot belang voor het goederenvervoer per spoor, omdat juist dat vervoer grotendeels in internationaal verband plaatsvindt. Nieuwe systemen zullen minimaal even veilig moeten zijn als de huidige; beschikbaarheid en betrouwbaarheid zijn daarbij belangrijke criteria. In dit kader is de herziening van het verdrag over het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van belang. De herziening omvat met name de technische harmonisatie, die gericht is op een vrije circulatie van spoorwegmaterieel en een onbelemmerde toegang tot de nationale spoorwegnetten. Naar verwachting treedt het protocol, waarmee het verdrag wordt gewijzigd, in 2005 in werking.

Voor de binnenwateren gelden de Richtlijnen Vaarwegen, zoals opgesteld door de Commissie van Vaarwegbeheerders, als standaard voor veilige afmetingen en inrichting van de infrastructuur. Deze richtlijnen worden geactualiseerd. De inrichting van ruimte langs de vaarwegen dient getoetst te worden aan de vaarwegfunctie. Het gaat daarbij om de externe veiligheid, maar ook om zicht, radarzicht, calamiteitenbestrijding en activiteiten die hinder van scheepvaart ondervinden. Het gebruik van hoofdvaarwegen door recreatievaart wordt niet aangemoedigd. In samenwerking met andere overheden en conform de «Beleidsvisie Recreatie Toervaart Nederland» van de recreatievaartsector wordt ernaar gestreefd om recreatievaart zoveel mogelijk over alternatieve routes te laten verlopen. Waar dit niet mogelijk is wordt de infrastructuur zoveel mogelijk aangepast aan veilig samengaan van beroeps- en recreatievaart.

In de zeehavengebieden wordt efficiëntie bereikt door maatwerk in de navigatie-ondersteunende dienstverlening¹¹. Elk schip krijgt de dienstverlening die het best aansluit bij de kwaliteit van het schip, zijn bemanning en de lokale omstandigheden. Deze vorm kan variëren van verkeersbegeleidende informatie tot aan een loods aan de wal of op het schip. Hoe zwaarder de noodzakelijke assistentie, hoe hoger het tarief. Met dit uitgangspunt wordt niet alleen een prikkel gecreëerd om te investeren in kwaliteit, maar wordt ook marktwerking geïntroduceerd. Randvoorwaarde is het behoud van het huidige niveau van veiligheid. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het scheepvaartverkeer in zeehavengebieden ligt zoveel mogelijk in de regio, zodat de dienstverlening optimaal kan worden toegesneden op de regionale omstandigheden. Hiermee wordt invulling gegeven aan het beleidsvoornemen inzake de navigatie-ondersteunende dienstverlening in de zeehavengebieden.

4.3.3 Intensief ruimtegebruik

Als gevolg van de toenemende drukte op het spoor- en wegennet, en door het streven naar intensiever ruimtegebruik, neemt de kans op ongevallen met ernstige gevolgen toe. De wens om direct langs de infrastructuur te bouwen wordt steeds sterker. Bij weg en spoor worden ontwikkelingen zelfs op en over de vervoersassen gepland. Dit heeft

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 24 036, nr. 134.

gevolgen voor de veiligheid van gebruikers van de infrastructuur, voor de veiligheid van mensen in de directe omgeving, en voor de beschikbaarheid van de infrastructuur. De ongelukken in tunnels in de Alpen, maar ook recente rampen in ons eigen land benadrukken nog eens dat bij nieuwe infrastructuur en bebouwing de afweging tussen veiligheid en ruimtegebruik tot dilemma's leidt. Daarom dienen dergelijke projecten in iedere fase van de besluitvorming, van idee tot en met gebruik, integraal op veiligheid afgewogen te worden. Deze integrale afweging is niet vrijblijvend. Daarom zal gezocht worden naar een adequaat juridisch instrument om dit vast te leggen. De rijksoverheid neemt het initiatief normen te stellen voor intensief ruimtegebruik met het oog op veiligheid. Hierbij zijn in ieder geval de kosten, de veiligheid voor omwonenden, en de veiligheid voor de gebruikers van de infrastructuur aan de orde. Het gaat er niet alleen om ongevallen te voorkomen, maar ook vluchten en hulpverlening mogelijk te maken. Ook zal worden onderzocht of het mogelijk is om verschillende categorieën wegen en baanvakken te benoemen waarvoor reserveringen worden afgesproken voor vervoer van gevaarlijke stoffen en een daarbij behorend verantwoord indirect ruimtebeslag.

4.3.4 Buisleidingen

De verantwoordelijkheden voor buisleidingen liggen voor een groot deel bij markt-partijen. Hierover was weinig bij wet geregeld. In nauw overleg met verschillende betrokkenen is geïnventariseerd wat in nationale wetgeving moet worden opgenomen. Dit wetgevingstraject is inmiddels gestart. Begin 2003 wordt naar verwachting een wetsvoorstel ingediend. Uit onderzoek is al gebleken dat bundeling van buisleidingen met andere infrastructuur tot de mogelijkheden behoort.

4.4 Vervoermiddel en technologie

4.4.1 Voertuigen

Nieuwe technologie voor voertuigen kan de verkeersveiligheid verbeteren. De prioriteiten zijn:

- het verminderen van letselrisico van kwetsbare verkeersdeelnemers, zoals voetgangers, fietsers, bromfietzers en motorrijders. Hierbij zijn zowel verbeteringen van landbouwvoertuigen, personen-, vracht- en bestelauto's als verbeteringen van tweewielige voertuigen aan de orde. De Europese Commissie heeft aangegeven hoge prioriteit toe te kennen aan de bescherming van kwetsbare verkeersdeelnemers. Zij stimuleert de productie van veiliger voorzijden van auto's indien nodig door middel van goedkeuringseisen. Nederland steunt dit beleid. Ook de prioriteit die de Europese Unie mede op aandringen van Nederland geeft aan de aanpak van de zijwaartse-zichtproblematiek en aan de beperking van de gevolgen van whiplash na een ongeval zijn van belang voor de Nederlandse verkeersveiligheid;
- het verder terugdringen van ernstig letsel (o.a. whiplash-preventie) bij inzittenden van individueel en collectief vervoer;
- het verbeteren van de botscompatibiliteit van verschillende soorten voertuigen.

Toepassing van voertuigtechnologie wordt gestimuleerd met een breed pakket aan instrumenten. In de ontwikkelingsfase neemt Nederland deel aan (internationale) pilots en onderzoeksprojecten. In de implementatiefase draagt Nederland bij aan de ontwikkeling van internationale normen, financiële prikkels, convenanten en voorlichting, waaronder de Euro-NCAP-botsproeven, die hoog op de prioriteitenlijst van de Europese Unie staan.

De bijdrage van technologie aan een veilig weggebruik kan in de toekomst worden uitgebreid. Voorbeelden zijn systemen die de snelheid van buitenaf beïnvloeden. De praktijkproef met intelligente snelheidsaanpassing die in Tilburg werd gehouden, is daar een voorbeeld van. Ook zijn er al proeven gedaan met automatische voertuiggeleiding.

De introductie van nieuwe voertuigconcepten kan naar verwachting bijdragen aan het realiseren van de veiligheidsdoelstellingen. Ontwikkelingen op dit vlak worden actief gevolgd. Waar zich kansrijke initiatieven voordoen, vervult de rijksoverheid een stimulerende rol. Bij introductie van de nieuwe concepten is de plaats op de weg een aandachtspunt. Nieuwe voertuigen zullen in de meeste gevallen gebruik moeten maken van bestaande infrastructuur. Dit betekent dat een zekere compatibiliteit van voertuigen vereist is.

Een veilig vrachtoertuig in 2030

Het aantal slachtoffers van vrachtovervoer en de lange files door gekantelde vrachtwagens zijn in 2030 sterk beperkt. Een grote sprong is gemaakt dankzij zijafscherming en verbeterde zijspiegels, die aanzienlijke beperking heeft opgeleverd van het aantal slachtoffers door de grote dode hoek van de vrachtwagen. Bovendien worden grote gelede vrachtwagens uit de stad geweerd. Intelligente snelheidsbegrenzers reguleren niet alleen de maximale snelheid, maar passen de snelheid ook automatisch aan de wegsituatie aan, bijvoorbeeld bij gevaarlijke bochten. In de vrachtwagens zitten ook systemen die automatisch de afstand tot andere voertuigen bewaken. Op sommige delen van de infrastructuur is zelfs sprake van volledig geautomatiseerde voertuiggeleiding. De chauffeursopleidingen zijn dan ook meer en meer gericht op het omgaan met deze geavanceerde systemen. Elektronische controle en handhaving van overbelading, via meetlussen in de weg, hebben ervoor gezorgd dat niemand meer teveel lading meeneemt. De vrachtwagens zelf zijn uitgerust met anti-kantelsystemen en met «toeters en bellen» die de chauffeur op zijn meebewegende stoel tijdig waarschuwen als de vrachtwagen toch nog dreigt te scharen of te kantelen.

4.4.2 Vaartuigen

De overheid ondersteunt de ICT-ontwikkelingen die nodig zijn voor verkeersmanagement en benutting in de zee- en binnenvaart (zoals het gebruik van transponders en elektronische kaarten). Voor het overige wil de overheid voor de scheepvaartsector ruimte scheppen om te moderniseren en nieuwe technologie toe te passen. Daarin past het streven om regelgeving zoveel mogelijk als doelstellingen te formuleren. Ook streeft de overheid ernaar overgangsbepalingen te verkorten.

4.4.3 Vliegtuigen

De afgelopen decennia hebben zowel overheidsinspanningen als technologische innovatie vanuit de vliegtuigindustrie de vliegveiligheid enorm verbeterd. In de nieuwe nota over luchtvaartveiligheidsbeleid wordt bezien of nog specifieke veiligheidsbevorderende maatregelen mogelijk zijn voor het vliegtuig. Uit de wereldwijde ongevallenstatistiek van de luchtvaart blijkt overigens dat veelal niet technisch falen maar menselijk handelen de oorzaak is van vliegtuigongevallen.

4.5 Vervoer van gevaarlijke stoffen

De geldende risiconormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, die zijn vastgelegd in de nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen¹², krijgen een stevige juridische basis in de vorm van een Algemene Maatregel van Bestuur. De normen spelen een rol bij de beoordeling van nieuwe infrastructuur, bij belangrijke veranderingen in de transportstromen van gevaarlijke stoffen zoals chloor, ammoniak en LPG, en bij het opstellen en beoordelen van ruimtelijke plannen. Voor spoorwegemplacements is een speciaal programma (PAGE) voor externe veiligheid opgesteld. Streekplannen en bestemmingsplannen worden aangepast aan het veiligheidsniveau voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Provinciale overheden houden toezicht op de juiste uitvoering.

De risiconormering voor het vervoer van gevaarlijke stoffen stelt voorwaarden aan ruimtelijke en infrastructurele projecten. De initiatiefnemer van dergelijke projecten moet in een zo vroeg mogelijk stadium aangeven welke maatregelen nodig zijn om aan de normering te voldoen. Ook moet hij aangeven welke maatregelen binnen de omstandigheden een optimaal veiligheidsrendement behalen. Het is uiteindelijk het

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 611, nr. 2.

bevoegd gezag dat toetst of aan de normen wordt voldaan en dat over de maatregelen beslist. Deze maatregelen kunnen gevonden worden op de terreinen van infrastructuur, ruimtelijke ordening, verkeer en rampenbestrijding. Bij de vaststelling van routes voor gevaarlijke stoffen wordt rekening gehouden met de risiconormen. Daarnaast geven gemeenten aandacht aan de verkeersveiligheid en de ruimtelijke inrichting van de directe omgeving. Om de veiligheid verder te verbeteren zullen steeds de mogelijkheden worden nagegaan om gevaarlijke stoffen over andere routes te vervoeren of via andere vervoerwijzen. Vanwege de omvang is het vervoer van LPG ook een belangrijke risicobron. Als LPG wordt ingezet als «schone brandstof» moeten de veiligheidsconsequenties, de kosten en de wens tot meervoudig ruimtegebruik in acht worden genomen.

Veiliger vervoer van gevaarlijke stoffen brengt kosten voor maatregelen en indirect ruimtebeslag met zich mee. De wens is die kosten en dat indirecte ruimtebeslag inzichtelijk te maken. De vraag is vervolgens op welke wijze deze kosten en dat indirecte ruimtebeslag kunnen worden doorberekend. Eén van de mogelijkheden is om die kosten op specifieke vervoersstromen te verhalen. Ook kan een overheidsinterventie marktmechanismen zodanig beïnvloeden dat met alternatieve vervoerwijzen of met het vermijden van vervoer veiligheidswinst wordt behaald.

Op spoorwegemplacements vinden handelingen plaats met wagons met gevaarlijke stoffen. Vanwege de externe veiligheid zijn de zogenaamde binnenstedelijke emplacementen een punt van aandacht. Er zal een aantal maatregelen worden genomen om de veiligheidssituatie te verbeteren, zoals voorgesteld in het PAGE-project. Voor vele emplacementen zijn maatregelen nodig deels bij de bron en deels in de omgeving. Verder is er aandacht voor de rampenbestrijding. Voor enkele emplacementen lijkt uitplaatsing naar een andere locatie buiten de stad een oplossing. De vrijkomende grond kan mogelijk voor andere functies worden benut. In overleg met de betrokken overheden zal voor de betreffende emplacementen een integraal plan worden opgesteld waarin alle locatiespecifieke milieuaspecten waaronder veiligheid en geluid, alsmede de vervoerskundige en ruimtelijke aspecten worden meegenomen.

Ambitie

- Minder emissie van verzurende stoffen door verkeer en vervoer¹³. In 2010 ligt de grens voor NO_x bij 150 kiloton per jaar, voor SO₂ bij 13 kiloton per jaar en voor de uitstoot van vluchtige organische stoffen bij 45 kiloton per jaar indien de Europese emissienormen voor tweewielers worden verscherpt;
- Vermindering van de toename van de CO₂-uitstoot tot 2010 conform de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid en voorbereiding van verdere CO₂-reducties na 2010;
- Minder geluidshinder en geluidsbelasting door verkeer en vervoer. In 2010 wordt bij woningen de grenswaarde van 70 dB(A) niet meer overschreden, behoudens zeer incidentele situaties. In 2010 is een forse verbetering van de akoestische kwaliteit in stedelijk gebied gerealiseerd, met prioriteit voor situaties waar eerdere afspraken over de geluidsbelasting door groei van het verkeer in gevaar zijn of komen. Uiterlijk in 2005 wordt vastgesteld welke geluidsniveaus wenselijk zijn in de ecologische hoofdstructuur en hoe deze worden gerealiseerd. In 2010 is de geluidsbelasting in de ecologische hoofdstructuur ten opzichte van 2000 niet toegenomen. In 2030 is de akoestische kwaliteit in de ecologische hoofdstructuur gerealiseerd;
- Realisatie van de grenswaarden voor lokale luchtkwaliteit op zoveel mogelijk locaties ter voorkoming van gezondheidsschade. Voor de langere termijn (2010–2015) is het beleid voor NO₂ gericht op realisatie van de normen van de EU-richtlijn primair bij woonbebouwing;
- Opheffing van de belangrijkste fysieke barrières binnen de ecologische hoofdstructuur door spoorwegen, wegen en kanalen in 2020. In 2010 is 90% van de knelpunten van het hoofdwegennet waar infrastructuur de enige oorzaak van de doorsnijding is, opgelost;
- Meer aandacht voor vormgeving, inpassing en duurzaam bouwen bij aanleg en groot onderhoud van infrastructuur.

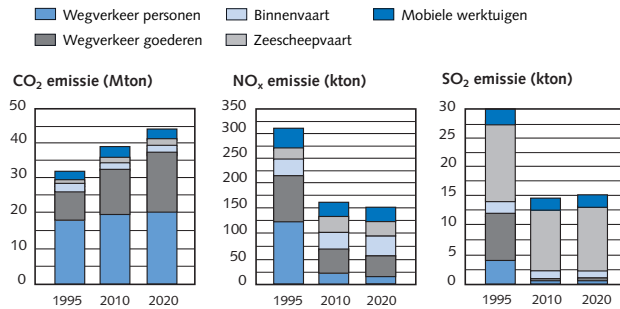
Mobiliteit moet mogelijk zijn, terwijl tegelijkertijd de doelen van milieu, natuur en kwaliteit van de leefomgeving moeten worden gerealiseerd. Dat is geen geringe opgave, want het verkeer groeit sterk. Het beleid was er de afgelopen jaren op gericht de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Het omvatte maatregelen aan de bron, voor schone, stille en zuinige voertuigen, schone brandstoffen en maatregelen voor de omvang van de automobiliteit en voor het rijgedrag. Deze maatregelen hebben zeker vruchten afgeworpen. Er blijft een aantal problemen om aandacht vragen. Geluidshinder is een prominent probleem. Hetzelfde geldt voor lokale luchtverontreiniging en voor de versnippering van de natuur, hoewel hier de laatste jaren veel vooruitgang is geboekt. De inzet wordt gericht op een kwaliteit van de leefomgeving die aansluit op de eisen van de burger. Daarnaast wil Nederland de klimaatverandering ook in internationaal verband aanpakken. Dit probleem is één van de grote uitdagingen van de nieuwe eeuw. Er lijken technische mogelijkheden te zijn, maar de ontwikkeling en implementatie ervan zullen veel energie vergen.

De beleidsmaatregelen in het NVVP hebben vaak een positieve invloed op kwaliteit van de leefomgeving. Een voorbeeld is het prijsbeleid. Daarnaast zijn er specifieke maatregelen om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Het totale maatregelenpakket is getoetst op de consequenties voor emissies, geluid, luchtverontreiniging en versnippering. De maatregelen zijn toereikend om de aangegeven ambities voor de kwaliteit van de leefomgeving te realiseren. De voortgang wordt gemonitord. Indien nodig wordt aanvullend beleid geformuleerd. Na vaststelling van het NVVP worden de doelstellingen doorvertaald in de RVVP's en PVVP's.

De strategie die de overheid kiest, bestaat uit vier elementen. Allereerst stelt de overheid milieugrenzen die niet overschreden mogen worden (zie paragraaf 5.1). Ten tweede koppelt de overheid kwaliteit van de leefomgeving aan het gedrag van mensen (5.2). Verder investeert de overheid in de kwaliteit van de infrastructuur voor een optimale leefomgeving (5.3) en in nieuwe technologie (5.4).

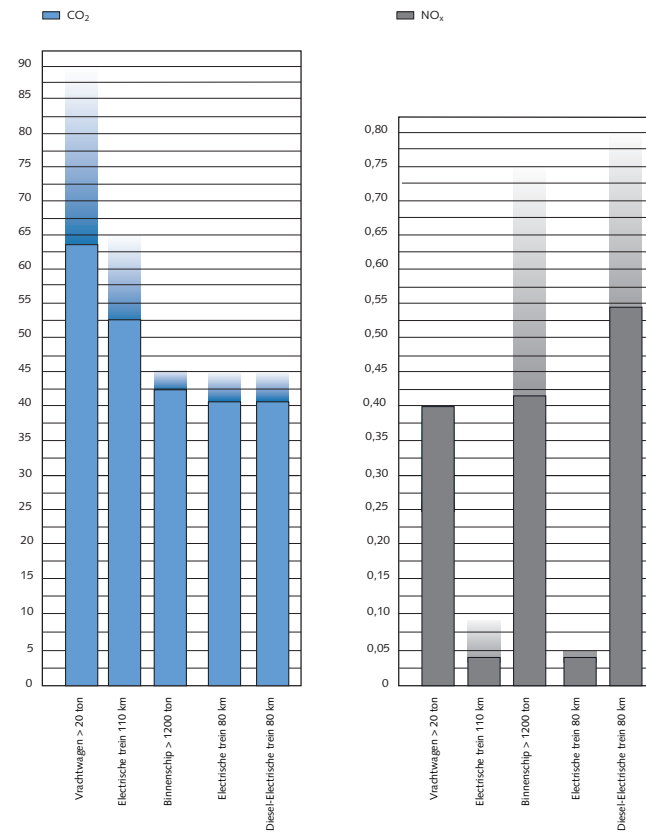
¹³ Met de sector verkeer en vervoer wordt bedoeld op weg- en railvervoer, binnenvaart, recreatievaart, zeescheepvaart (binnengaats), luchtvaart (start- en landingscyclus) en mobiele werktuigen en landbouwtrekkers.

Figuur 5.1 Verwachte ontwikkeling emissies CO₂, NO_x, SO₂ van het personenvervoer en goederenvervoer over de weg, de binnenvaart en zeescheepvaart en van mobiele werktuigen



(bron: RIVM)

Figuur 5.2 Emissies CO₂ en NO_x per tonkilometer vrachtvervoer in gram per km, 2010



(bron RIVM)

Uit figuur 5.1 blijkt dat vooral de CO₂-emissie nog zal toenemen, met name door de groei van het goederenvervoer over de weg. Voor NO_x en SO₂ zijn er wel aanzienlijke emissiereducties te verwachten. Vooral bij SO₂ vormt de relatief hoge uitstoot van de zeescheepvaart nog een groot probleem.

Figuur 5.2 laat zien hoe de verschillende vervoerwijzen in het vrachtvervoer scoren op het gebied van CO₂- en NO_x-uitstoot. Daaruit blijkt dat binnenschip en dieselelectrische trein door een hogere NO_x-emissie niet beter scoren dan vrachtwagens.

5.1 Normstelling

De overheid stelt normen op het gebied van luchtverontreiniging en geluidshinder en heeft in internationaal verband doelen afgesproken om klimaatverandering af te remmen.

5.1.1 Luchtverontreiniging

Verzuring leidt tot aantasting van ecosystemen. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in verminderde vitaliteit van bossen en heidevennen. Daarnaast leidt verzuring tot schade aan materialen zoals papier, aan gebouwen en landbouwgewassen. Het aandeel van de sector verkeer en vervoer in de verzuring is 30%. De uitstoot van verzurende stoffen door het verkeer daalt de laatste jaren snel, maar de verzuringsproblematiek is nog niet opgelost. Het beleid om de emissie terug te dringen wordt voortgezet en verbreed.

De kwaliteit van de lucht wordt vooral aangetast door emissies van stikstofoxide, fijn stof en vluchtige organische stoffen. De luchtkwaliteit is plaatselijk dusdanig dat zich gezondheidsproblemen kunnen voordoen. Het verkeer draagt daaraan bij; het aandeel wisselt per stof. Voor de meeste stoffen is de laatste jaren grote vooruitgang geboekt. Met het oog op de gezondheidseffecten en in het licht van nieuwe kennis hierover, is voor een aantal stoffen een verdere verbetering nodig. Hiertoe zijn en worden op Europees niveau nieuwe grenswaarden voor de luchtkwaliteit geformuleerd. Het doel is enerzijds zoveel mogelijk de grenswaarden te bereiken en daarmee gezondheidsschade te voorkomen en anderzijds de verzurende emissies te verminderen.

Het bronbeleid (stimuleren van schonere voertuigen en brandstoffen) is uiterst effectief gebleken voor het behalen van een betere luchtkwaliteit. Dit beleid wordt gecontinueerd. Er is veel geld en energie gestoken in de ontwikkeling van gasvormige brandstoffen voor zwaar vervoer. De overheid zal door een gerichte stimuleringsregeling en flankerend beleid bevorderen dat deze techniek op de markt komt. Overigens zal ook diesel binnen tien jaar schoner zijn door aangescherpte emissienormen. De Europese emissie-eisen liggen voor auto's vast tot 2005 en voor zware voertuigen tot 2008. Voor invoering van deze technieken is een verlaging van het zwavelgehalte van brandstoffen nodig. De invoering van laagzwavelige diesel betekent in dit opzicht een belangrijke stap vooruit. Op korte termijn wordt bezien of een versnelde invoering van laagzwavelige benzine mogelijk is. Mogelijkheden voor aanscherping van emissie-eisen ontstaan door het beschikbaar komen van nieuwe motortechnieken, nieuwe generaties katalysatoren en roetfilters voor dieselmotoren. Hiervoor zal een nagenoeg zwaveloze brandstof nodig zijn. Aanvullend beleid is nodig voor met name de zeescheepvaart, de binnenvaart, dieselelektrische locomotieven en overige mobiele bronnen. In deze sectoren is aanzienlijke winst te behalen met scherpere emissienormen voor nieuwe motoren en versnelde modernisering van bestaande scheepsmotoren. Voor de luchtvaart wordt in internationaal verband gewerkt aan langetermijndoelstellingen voor schone technieken en daarmee samenhangende emissie-eisen ten aanzien van NO_x. Zo wordt de implementatie van nieuwe technieken afgedwongen.

Naast bronmaatregelen zijn plaatselijk andere maatregelen nodig om de uitstoot van NO₂ en fijn stof in stedelijk gebied terug te dringen. Lokale overheden hebben daarvoor een aantal mogelijkheden. Denk aan vervoermanagement, het bevorderen van schonere stedelijke distributievoertuigen, de aanpak van korte ritten, het autoluw maken van de stad, schonere bussen, taxi's en parkeerbeleid. Het milieu moet ook een rol spelen bij de concessieverlening van collectief vervoer. Het is mogelijk de concessie te koppelen aan de milieuprestaties van de voertuigen. Ook valt te denken aan beperkte toegang voor zware dieselveertuigen in binnensteden. In bepaalde gebieden zouden bijvoorbeeld alleen elektrisch aangedreven voertuigen (met hybride aandrijving, brandstofcellen

enzovoort) toegelaten kunnen worden. Zogeheten *zero-emission zones* kunnen wenselijk zijn om nadelige gezondheidseffecten van verkeersemissies te voorkomen.

In 1999 heeft de Europese Unie nieuwe richtlijnen voor de luchtkwaliteit uitgevaardigd. De grenswaarden voor NO₂ en fijn stof vergen aanzienlijke inspanningen. Ook al daalt het aantal plaatsen waar de grenswaarden van NO₂ overschreden worden sterk door het bronbeleid, op de overgebleven knelpunten is aanvullend beleid nodig. Hierbij valt te denken aan overkluizing, snelheidsvermindering en het op sommige locaties weren van (vracht)verkeer. De financiële consequenties van met name de NO₂-grenswaarden zijn groot. Voor de langere termijn (2010–2015) is de inzet voor NO₂ gericht op realisatie van de grenswaarden nabij woonbebouwing. De EU-richtlijn wordt in 2003 geëvalueerd. Dan moet in elk geval ook de haalbaarheid van het ijkjaar 2010 aan de orde komen.

Verkeer en vervoer levert een grote bijdrage in de reductie van concentraties fijn stof. De nieuwe indicatieve grenswaarde die de Europese Unie voor fijn stof aanlegt, is voor 2010 zonder aanvullende maatregelen voor andere sectoren en in de buurlanden niet haalbaar. Voor aanvullend beleid is een onderzoeksprogramma gestart. De Nederlandse inzet is om de resultaten in te brengen bij de evaluatie van de EU-richtlijn in 2003.

Voor verzuring is er een taakstelling voor de uitstoot van NO_x door verkeer en vervoer¹⁴ van 150 kiloton per jaar in 2010, uitgaande van de prognoses voor de economische en mobiliteitsontwikkeling die het NVVP hanteert. Vooral door snellere invoering van schonere motoren in de binnenvaart en schonere vrachtwagens zal een reductie van circa 10 kton per jaar gerealiseerd worden. Het beleid leidt naar verwachting tot een verdere reductie na 2010.

In Europees verband is de reductie van het zwavelgehalte van brandstoffen voor het wegverkeer vastgelegd. Dit beperkt de SO₂-uitstoot door het wegverkeer drastisch: van 12,5 kiloton in 1995 tot één kiloton in 2010. De zeescheepvaart blijft flink achter. Een snelle bekrachtiging van verdragen over het begrenzen van het zwavelgehalte van stookolie voor vaart in het Noordzeegebied levert een belangrijke bijdrage. Op basis hiervan is een reductie van de totale uitstoot van de verkeers- en vervoersector tot dertien kiloton in 2010 mogelijk. Dit is een beperkte versoepeling ten opzichte van de eerdere doelstelling van twaalf kiloton uit het derde Nationaal Milieubeleidsplan. Verdere verlaging van het zwavelgehalte van stookolie voor zeescheepvaart en handhaving in internationaal verband zijn noodzakelijk om ook na 2010 de verwachte toename van de emissies om te buigen naar een verdere daling. Nederland zal hiertoe het initiatief nemen.

Voor vluchtige organische stoffen (VOS) is in het derde Nationaal Milieubeleidsplan een doel gesteld van 57 kiloton per jaar vanaf 2010. De NVVP-prognoses geven aan dat met voorgenomen beleid een niveau voor 49 kiloton haalbaar is. Een reductie tot 45 kiloton is mogelijk als de voorstellen voor strengere emissie-eisen aan brommers, scooters en motoren ingevoerd worden. De VOS-emissies uit de binnenvaart vormen een probleem. Tussen de twee en dertien kiloton komt vrij bij ontgassing van tankers. De rijksoverheid onderzoekt welke maatregelen de leefomgevings- en gezondheidsrisico's kunnen beperken.

5.1.2 Geluidshinder

Het verkeer is verantwoordelijk voor ruim 40% van de geluidshinder. Daarbij geeft geluidshinder in een aantal gevallen aanleiding tot slaapverstoring. De Milieuverkenning-5 geeft aan dat in 2010, zonder extra maatregelen, het percentage inwoners dat door wegverkeer wordt blootgesteld aan een geluidsbelasting van 65 dB(A) met 40% zal toenemen ten opzichte van 1995. Uit de milieuverkenning blijkt verder dat voor railverkeer in dezelfde periode een stijging van de geluidshinder met 25% wordt verwacht. De verwachte economische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben een

¹⁴ Weg- en railvervoer, binnenvaart, recreatievaart, zeescheepvaart (binnengaats), luchtvaart (start- en landingscyclus) en mobiele werktuigen en landbouw-trekkers.

grote groei van het verkeer tot gevolg, ook 's nachts. Het tenietdoen van de negatieve consequenties van deze ontwikkeling kost steeds meer moeite. Traditionele oplossingen als geluidsschermen hebben op den duur onvoldoende effect. Er zal nagedacht moeten worden over maatregelen gericht op het verminderen van geluidsbelasting. Daarbij wordt geprobeerd zo veel mogelijk bronmaatregelen toe te passen. Dit draagt bij aan het oplossen van lokale problemen. De bestrijding van deze problematiek zal veel inspanning kosten.

Het NVVP heeft als doel om geluidshinder door verkeer en vervoer, ondanks de groei van verkeer en vervoer, te verminderen. Dit doel is geconcretiseerd. Ten eerste wil het kabinet bezien hoe in de periode tot 2010 de knelpunten opgelost kunnen worden waar bij woningen de geluidsbelasting meer dan 70 dB(A) is. Waar dit niet mogelijk is, zal in 2010 een plan van aanpak zijn opgesteld waaruit blijkt hoe en wanneer de resterende knelpunten worden aangepakt.

Ten tweede streeft het kabinet naar een forse verbetering van de akoestische kwaliteit met prioriteit bij woonbebouwing in 2010. In de periode van 2010 tot 2030 wordt de gewenste akoestische kwaliteit in het stedelijk en in het landelijk gebied gerealiseerd. Dit gebeurt onder andere door aanpak van rijksinfrastructuur. De inzet is hierbij gericht op situaties waar eerdere afspraken over het niveau van de geluidsbelasting in gevaar zijn of komen door extra groei van het verkeer. Daarbij worden bij het wegverkeer eerst de ernstigste situaties aangepakt. Het rijk zet in op een aanpak van rijksbronnen om een bijdrage te leveren aan de realisatie van de lokale kwaliteit. Voorts geldt als uitgangspunt dat bronmaatregelen de voorkeur verdienen. Dit kan soms betekenen dat de kwaliteit enige tijd later wordt gerealiseerd. Bij de prioriteitstelling zal bovendien de kosten-effectiviteit van de maatregelen mede bepalend zijn. Deze aanpak resulteert erin dat, naast knelpunten waar de grenswaarde overschreden wordt, in 2010 circa 90% van de genoemde situaties waar bij woningen meer dan 65 dB(A) is, is opgelost en circa 50% van deze situaties waar bij woningen meer dan 60 dB(A) is. Voor het spoor wordt een soortgelijke aanpak gevolgd. Naast de knelpunten worden hier ook de emplacements aangepakt. Door minder voor schermen en meer voor bronmaatregelen te kiezen, is naar verwachting een grotere kosteneffectiviteit te behalen van de maatregelen voor weg en spoor.

De geluidsoverlast moet gebiedsgewijs aangepakt worden. Andere overheden kunnen de overlast ook verminderen. Het kabinet zal binnenkort de verdeling van verantwoordelijkheden formaliseren.

Ten derde is de ambitie dat de akoestische kwaliteit in de ecologische hoofdstructuur in 2010 niet is verslechterd ten opzichte van 2000 (dertig procent van de natuurgebieden in de EHS heeft met een geluidsniveau van meer dan 40 dB(A) te maken) en dat de gewenste akoestische kwaliteit in 2030 is gerealiseerd. Hierbij is geen uniforme norm voor geluidskwaliteit te stellen, want deze gebieden verschillen in flora, fauna en recreatief gebruik. De rijksoverheid, het Interprovinciaal Overleg Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Waterstaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen formuleren in het kader van het bestuursakkoord «leefomgeving» de gewenste kwaliteit voor verschillende typen natuurgebieden. Het is de verantwoordelijkheid van de provincies om uiterlijk in 2005 te bepalen welke akoestische kwaliteit in de ecologische hoofdstructuur gewenst is. Na vaststelling van de gewenste kwaliteit wordt een plan van aanpak opgesteld voor de knelpunten. Dit bevat een samenhangend pakket van maatregelen dat wordt uitgevoerd door de overheden en private partijen. De rijksoverheid zal hieraan bijdragen.

De rijksoverheid stelt de komende jaren alles in het werk om innovatieve oplossingen te zoeken voor de geluidsproblematiek. Er is niet één wondermiddel: een combinatie van slimme maatregelen zal het werk moeten doen. De overheden streven actief naar toepassing van de laatste techniek in voertuigen en infrastructuur. Daarbij is kosten-

effectiviteit een belangrijk criterium. Daarom verdienen bij spoorverkeer voertuigmaatregelen de voorkeur, naast de vervanging van de meest lawaaiige stalen spoorbruggen.

In het najaar van 2001 wordt een innovatieprogramma voorbereid. Technieken die de tekentafel zijn ontgroeid, worden in de praktijk getoetst en geperfectioneerd. In het innovatieprogramma zit een proef met geluidsreducerende maatregelen aan goederentreinen en onderzoek naar toepassing van bijvoorbeeld antigeluid. Innovaties op het gebied van inpassing van snel- en spoorwegen maken deel uit van het programma.

Ook de toepassing van stil wegdek draagt bij aan een oplossing. Voor zowel hoofdwegen, provinciale als stedelijke wegen worden nieuwe wegdektypen ontwikkeld, zoals dubbellaags zeer open asfaltbeton (DZOAB). Naar verwachting wordt hiermee een reductie van circa twee à drie decibel bereikt ten opzichte van enkellaags ZOAB. Uit praktijkproeven moet blijken hoe deze typen in functionele en technische levensduur, kosteneffectiviteit en veiligheidsaspecten (vooral het gedrag bij vorst en ijzel) scoren ten opzichte van ZOAB. Op het moment dat dubbellaags ZOAB gelijk of beter scoort en kosteneffectiever is dan andere geluidsmaatregelen zal het worden toegepast bij de aanpak van knelpunten. Voor het spoor worden bij vervanging en aanleg van baanvakken en bruggen nu al stillere materialen toegepast. Voor de vervanging van de meest lawaaiige stalen spoorbruggen is voor de periode 2002–2010 geld gereserveerd. Bij het onderhoud worden nieuwe methodes als slijpen en sproeien gebruikt om het spoor stiller te maken. Voor spoorwegemplacements is door de betrokken partijen een gezamenlijk project gestart om de geluidshinder terug te dringen, waarbij zowel de bronmaatregelen als de ruimtelijke en verkeerskundige maatregelen worden gezien. In dit kader zal ook de toepassing van de bestaande normstelling worden herbezien. Verder worden oplossingen gezocht in ruimtelijke maatregelen, zoals het instellen van vrijwaringszones langs rijksinfrastructuur en ontsnipperingsmaatregelen.

De rijksoverheid zet zich in voor snelle vaststelling van internationale eisen aan voertuigen, met name (vracht)auto's en goederenwagens. Bij wegverkeer gaat het niet alleen om het geluid van motoren, maar vooral om dat van banden. In 2001 komt een EU-richtlijn uit die geluidseisen stelt aan banden. Er is in potentie veel winst te behalen met stille banden. Nederland zal zich hier actief voor inzetten. Voor goederenwagens liggen er mogelijkheden in bijvoorbeeld nieuwe remsystemen. De handhaving van bestaande voertuigregels wordt verscherpt. Denk aan de aanpak van opgevoerde brommers die veel geluidsoverlast en luchtverontreiniging geven. Na invoering van een bromfietskenteken kan een keuring worden voorgeschreven. Zowel in steden als in landelijk gebied kan concentratie van verkeer op hoofdwegen andere gebieden ontlasten.

Bovengenoemde maatregelen vergen inspanningen van de industrie en alle overheden. Alleen zo is de trend naar steeds meer ernstig geluidsgehinderden te doorbreken.

Op het gebied van de luchtvaart worden – in het kader van de besluitvorming over Schiphol – voor de periode vanaf 2003 nieuwe milieunormen ontwikkeld. Daarbij zal ook de huidige maat voor geluid (Ke) overgaan in een nieuwe maat (Lden). Het is aan de luchtvaartsector zelf om het luchtverkeer te laten verlopen binnen de milieugrenzen. De Handhavingsdienst Luchtvaart controleert of aan de gestelde milieugrenzen wordt voldaan door de geluidsbelasting in woongebieden te controleren. Internationaal overleg richt zich op «uitfasering» van oude vliegtuigen, aanscherping van geluidseisen, operationele verbeteringen van de milieudruk van vliegtuigen, waaronder verbetering van start- en naderingsprocedures van luchthavens en verbeterde luchtverkeersleidingsystemen voor beter routegebruik. In de planologische kernbeslissing over het Structuurschema Regionale en Kleinere Luchthavens wordt verdere stijging van de geluidsbelasting op de regionale velden en kleine luchtvaartterreinen uitgesloten.

De Wet Geluidhinder wordt vervangen door een nieuwe systematiek, die een integratie beoogt van het beleid ten aanzien van geluid in beleid in een breder kader, namelijk dat van de leefomgeving. Ook wordt met deze systematiek gestreefd naar een heldere verdeling van bevoegdheden tussen de overheden: elke overheidslaag formuleert eigen doelstellingen, eigen normen en maatregelen om deze doelstellingen te realiseren. Elke overheidslaag is bovendien verantwoordelijk voor de emissies van de eigen infrastructuur en zal de benodigde maatregelen nemen.

5.1.3 Klimaatverandering

Het verkeer draagt voor circa 18% bij aan de nationale uitstoot van CO₂ en is de sector met de snelst groeiende emissies. In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid staan maatregelen die Nederland tot 2010 neemt om de taakstelling van CO₂-reductie in het kader van het Kyoto-protocol te realiseren. Voor verkeer impliceren ze een demping van de verwachte groei in uitstoot. Het gaat hierbij ten eerste om technische maatregelen, zoals zuinigere auto's. Ten tweede worden belastingmaatregelen genomen: er komt een premieregeling gerelateerd aan het brandstofetiket op personenauto's. Ten derde wordt ingezet op de beïnvloeding van het rij- en aankoopgedrag dat onder de naam «Het Nieuwe Rijden» wordt gecommuniceerd. Het stimuleren van energiezuiniger rijgedrag en de in-car apparatuur die daarbij behulpzaam is en de invoering van energielabels voor auto's zijn hiervan een voorbeeld. In 2002 en 2005 wordt de voortgang van de uitvoeringsnota geëvalueerd.

De EU-afspraken met autofabrikanten zijn gericht op een vermindering van de gemiddelde CO₂ uitstoot van de personenauto's per 2008 met 25% (ten opzichte van 1995). Indien bij evaluatie blijkt dat deze afspraken niet het gewenste resultaat hebben, overweegt Nederland in plaats hiervan een voorstel in te dienen voor normstelling in EU-verband voor CO₂-emissies. Nederland wil ook dat afspraken worden gemaakt over het meten van verbruik en uitstoot van bestelwagens en vrachtwagens. In aanvulling hierop zullen nationaal afspraken worden gemaakt met grote *fleet* owners over de inzet van schone en zuinige voertuigen. Naar verwachting krijgt Nederland in de periode na 2010 te maken met afspraken over grotere beperking van de uitstoot van broeikasgassen. Gezien de verwachte omvang van de noodzakelijke CO₂-reductie, moet de periode tot 2010 gebruikt worden om ook de sector verkeer en vervoer voor te bereiden op deze uitdaging. Bij deze complexe opgave past de brede transitie duurzame energie-huishouding (inclusief mobiliteit) zoals het vierde Nationaal Milieubeleidsplan voorstelt. De transitie vraagt om nieuwe beleidsinstrumenten en beleidslijnen. De resultaten van het onderzoek naar de introductie van een systeem van verhandelbare emissierechten zijn daarbij van belang. Nederland is voorstander van invoering van een dergelijk systeem in Europa.

Toepassing van verhandelbare rechten naast heffingen: een voorbeeld

Verhandelbare rechten zijn net als heffingen marktconforme instrumenten, gericht op:

- internalisering van externe kosten voor een maatschappelijk efficiënt gebruik van vervoer;
- een kosteneffectieve aanpak van de problematiek van de kwaliteit van de leefomgeving.

Het idee is dat, gegeven het totaal aan aanvaardbare emissies, belanghebbende partijen een «recht» op uitstoot kunnen kopen. Dit is te combineren met de mogelijkheid de «rechten» te kunnen verhandelen.

Toepassing van verhandelbare rechten lijkt een reële mogelijkheid.

Ter illustratie een mogelijk toekomstbeeld van een gecombineerd systeem voor CO₂ binnen de verkeers- en vervoersector:

- luchtvaartmaatschappijen en rederijen voor de internationale lucht- en zeevaart nemen als bedrijf of collectief deel aan een internationaal handelssysteem tussen de staten die het Klimaatverdrag ondertekenen;
- wegvervoerders en grote ondernemingen nemen deel aan een nationaal systeem van emissiehandel binnen het nationale plafond;
- railvervoerders nemen niet deel aan emissiehandel en worden niet onderworpen aan een CO₂-heffing omdat de elektriciteitsproducenten deelnemen aan een handelssysteem en de kosten daarvan doorberekenen in de elektriciteitsprijs;
- ook particuliere automobilisten betalen een CO₂-heffing.

Aandachtspunt bij de inrichting van een goed afgestemd systeem van marktconforme instrumenten is dat besluitvorming over de toepassing van deze instrumenten op verschillende niveaus zal plaatsvinden: mondiaal (Klimaatverdragen/ICAO/IMO), Europees (EU) en nationaal.

Nederland zal in de periode tot 2010 in de diverse internationale en nationale gremia actief bijdragen aan de verdere ontwikkeling en toepassing van de marktconforme instrumenten voor verkeer en vervoer.

De overheden verwachten op de lange termijn veel van de techniek. Er zal beleid ontwikkeld worden om toepassing van CO₂-arme techniek te bevorderen of af te dwingen. Daarnaast zal het prijsbeleid essentieel zijn om de vraag naar zuiniger technieken te stimuleren. Nationaal is het beleid erop gericht om binnen internationale kaders een zo schoon en zuinig mogelijk voertuigpark te krijgen door differentiatie van heffingen en belastingen.

Ook de internationale lucht- en zeevaart stoten broeikasgassen uit. Hiervoor is internationale beleidsontwikkeling nodig. In het Kyoto-protocol is vastgelegd dat reductie dan wel limitering van broeikas effecten als gevolg van de lucht- en zeevaart bewerkstelligd moet worden via ICAO en de IMO. Voor de luchtvaart gaan in ICAO de gedachten uit naar technologische en operationele verbeteringen. Parallel daaraan wordt in ICAO met prioriteit gewerkt aan opties voor marktconforme maatregelen, waaronder heffingen en verhandelbare emissierechten om de emissie van broeikasgassen te reduceren. Nederland participeert actief in het onderzoek naar deze marktconforme maatregelen en zet hiertoe het Nederlandse beleidsanalytische model AERO in. Voor eventuele invoering van een emissieplafond met daaraan gekoppelde emissierechten worden alternatieven onderzocht, waarbij handel in rechten binnen en buiten de sector mogelijk is. Binnen de IMO worden de mogelijkheden onderzocht van CO₂-reductie bij de zeescheepvaart.

5.2 De vervuiler betaalt

Het prijsbeleid is één van de instrumenten ter bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving. De hoofdlijnen van het prijsbeleid zijn elders al behandeld (2.5.4 en 3.2). In deze paragraaf worden maatregelen die belangrijk zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving nader toegelicht.

5.2.1 Gemotoriseerd verkeer en vervoer

Het prijsbeleid is op lange termijn gericht op het principe «de gebruiker betaalt», dus ook «de vervuiler betaalt». De externe maatschappelijke kosten die door verkeer en vervoer worden veroorzaakt, bijvoorbeeld in de vorm van milieu-emissies of door onveiligheid, moeten allereerst worden verlaagd door het stellen van normen voor emissies van voertuigen en te zorgen voor veiligheid van verkeer. Vervolgens kunnen deze kosten worden doorberekend in de prijs voor het gebruik van het vervoersysteem (internalisering). Door de consument direct in de portemonnee te treffen met de neveneffecten van zijn keuzes, zullen de keuzes van de consument beter gaan sporen

met de belangen van de samenleving als geheel. De milieueffecten vallen zeer nadrukkelijk onder deze neveneffecten en zullen daarom ook worden betrokken in de nadere uitwerking van de kilometerheffing. Dit is een extra prikkel voor efficiënt gebruik en voor keuze van milieuvriendelijke en veilige techniek. De kilometerheffing zal zodanig worden vormgegeven dat er positieve effecten zullen zijn op de milieuprestaties (emissies, geluid) van het voertuigenpark. In 2004 zijn deze positieve effecten in kaart gebracht.

Op de lange termijn wordt gestreefd naar volledige internalisatie: doorberekening van de maatschappelijke kosten voor alle vervoerwijzen. Recentelijk heeft het Centrum voor Energiebesparing hiertoe een voorzet gedaan. Meer onderzoek is nodig. Er zal ook onderzoek worden gedaan naar de operationele vragen voor het internaliseren van de kosten, zoals die van de nationale en kleinschalige milieuproblemen.

Fiscale maatregelen die van invloed zijn op het autogebruik blijven een belangrijk actiepunt. Onderzoek naar «vergroening» van het fiscale stelsel wordt voortgezet. Het gebruik van nieuwe, schone en zuinige technologie kan fiscaal worden gestimuleerd.

Bestelauto's laten een relatief grote rekening onbetaald. Dit komt onder andere doordat de bestelauto fiscaal veel gunstiger wordt behandeld dan de personenauto. Daarom zal onderzocht worden of het onderscheid tussen bestelauto's en personenauto's moet worden gewijzigd. Verhoging van de dieselaccijnzen is een optie, voor zover grenseffecten en internationale concurrentieverhoudingen dat mogelijk maken.

5.2.2 Luchtvaart

Ook voor de luchtvaart geldt het beginsel «de gebruiker betaalt». Dat bevordert de kwaliteit van de leefomgeving. Marktconforme maatregelen omvatten accijns op kerosine, emissieheffingen, emissieplafonds met daaraan gekoppeld verhandelbare emissierechten en convenanten. De internationale activiteiten om te komen tot marktconforme maatregelen worden actief ondersteund door Nederland en zijn in lijn met hetgeen in de klimaatconferentie in Kyoto is afgesproken omtrent de reductie en limitering van de emissies van de internationale luchtvaart. Het is echter verdragsrechtelijk niet mogelijk dit eenzijdig (nationaal) te doen. Binnen de Europese Unie stuit een dergelijke invoering op bezwaren in verband met concurrentienadelen in verhouding tot derde landen. Het wachten is op nieuwe voorstellen van de EU-commissie.

Hoewel de externe kosten van geluidshinder nog niet volledig worden doorberekend, wordt jaarlijks een bedrag van circa 65 miljoen gulden op de gebruikers verhaald. De opbrengst van deze gedifferentieerde heffing wordt aangewend voor het geluidisolatieprogramma rond Schiphol. Een verdergaande doorberekening is wenselijk. Nederland streeft daarom naar agendering in internationaal verband (EU, ICAO).

Nederland is voorstander van harmonisatie in internationaal verband van het BTW-tarief tussen de vervoerwijzen. Voor internationale vluchten wordt gewacht op nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. De concurrentiepositie van de Europese luchtvaartmaatschappijen is daarin een belangrijke factor. Voor binnenlandse vluchten is het beleid gericht op invoering van het normale tarief, zoals staat in de Strategische Beleidskeuze Toekomst Luchtvaart (1998).

5.3 Kwaliteit van de leefomgeving en infrastructuur

De leefomgeving van mensen, flora en fauna zal door middel van gebiedsgericht beleid worden geoptimaliseerd. De gebieden die worden aangewezen in de vogel- en habitatrichtlijn en de ecologische hoofdstructuur gelden als belangrijk vertrekpunt. Ze zijn vitaal voor de Nederlandse natuur. In het geval van mogelijke aantasting geldt dan

ook een «nee, tenzij»-benadering. Naast natuurwaarde gaat het ook om cultuurhistorische waarden, zoals aangegeven in de Nota Belvédère. De kwaliteit van de infrastructuur betreft niet alleen de inpassing in het landschap. Infrastructuur kan ook mooi zijn, zowel voor gebruikers als niet-gebruikers. Daar wordt de komende jaren extra aandacht aan besteed. Ook de weg zelf zal door bouwtechnische en milieutechnische optimalisatie duurzamer en milieuvriendelijker worden.

Overlast door de verlichting van infrastructuur moet waar mogelijk – rekening houdend met veiligheid – worden tegengegaan. De Gezondheidsraad heeft in het advies «Hinder van nachtelijk kunstlicht voor mens en natuur» aandacht besteed aan de teloorgang van de duisternis. Met de richtlijn «Openbare verlichting in natuurgebieden» is een belangrijke stap gezet om de verstoring door wegverlichting in natuurgebieden te beperken. Voor andere landelijke gebieden zal nader onderzocht worden wat wenselijke en mogelijke maatregelen en de bijbehorende financiële consequenties zijn. Hierbij wordt gekeken naar de soorten infrastructuur waarvoor ontsnipperingsbeleid wordt gevoerd, naar het kwaliteitsniveau van de ecologische verbinding en de mogelijkheden voor natuurbeleving en de recreatieve verbindingen.

Duurzame energie uit infrastructuur

Milieutechnologie speelt een steeds grotere rol op het gebied van infrastructuur. Zo zijn er experimenten met zonnecollectoren op geluidsschermen op de A27 bij De Bilt en op de A9 bij Ouderkerk aan de Amstel. Door gebruik van collectoren konden de schermen lager worden. Zo bleven de kosten gelijk. Ook zijn er experimenten met de winning van energie uit het wegdek: het asfalt als zonnecollector. De warmte van de weg wordt opgevangen en opgeslagen en gebruikt voor de verwarming van het wegdek in de wintermaanden bij sneeuw en ijs. Uit twee experimenten, op de N57 op de Haringvlietsluizen en op de N34 nabij Zuidlaren, is gebleken dat in de zomer beduidend meer warmte wordt gewonnen dan in de winter nodig is voor verwarming. De energie kan dus ook gebruikt worden voor de verwarming van (tapwater in) woningen of gebouwen. Het is nog de vraag in hoeverre deze systemen rendabel te exploiteren zijn. In het programma «Wegen naar de Toekomst» wordt het concept van de energie- en emissiearme weg nader uitgewerkt.

5.3.1 Bestaande infrastructuur

De realisatie van de ecologische hoofdstructuur is onderdeel van het natuurbeleid en behelst verschillende soorten maatregelen, zoals de vergroting van natuurgebieden door aankoop en de verbetering van de habitatkwaliteit. Ook het opheffen of verminderen van barrières tussen gebieden is essentieel. Infrastructuur vormt vaak een barrière. Het gaat dan om hoofdwegen, het onderliggend wegennet, spoorwegen en vaarwegen. Het streven is om in 2020 inclusief de robuuste verbindingen de belangrijkste barrières in de ecologische hoofdstructuur opgeheven te hebben. In 2010 is 90% van de geïnventariseerde knelpunten van het hoofdwegennet (uitgaande van de lijst van 1994) waar alleen met een maatregel aan de infrastructuur de doorsnijding kan worden opgeheven, opgelost. In het interdepartementale Meerjarenprogramma Ontsnippering 2001 wordt bezien of deze doelstelling ook voor spoor- en vaarwegen kan gelden. In afwachting van dit programma wordt in situaties met gebundelde infrastructuur bezien of ontsnipperingsmaatregelen aan de hoofdwegen kunnen worden gecombineerd met maatregelen aan spoor- en vaarwegen. Er worden voor de lange termijn ambities geformuleerd en financieel onderbouwd. Hierbij wordt gekeken naar de soorten infrastructuur waarvoor ontsnipperingsbeleid wordt gevoerd, naar het kwaliteitsniveau van de ecologische verbinding en de mogelijkheden voor natuurbeleving en de recreatieve verbindingen.

Alle infrastructuurbeheerders stellen programma's op om de versnippering tegen te gaan. Bij de prioriteitstelling zal de nota «Natuur voor mensen, mensen voor natuur» als leidraad dienen. Provincies en gemeenten zullen gebiedsgewijs bekijken welke knelpunten er bestaan in de ecologische structuren. De kwaliteit van het landelijk gebied wordt bevorderd door in de ecologische hoofdstructuur het gemotoriseerde verkeer

terug te dringen ten gunste van langzaam verkeer. Het gemotoriseerde verkeer concentreert zich op gebiedsontsluitingswegen en hoofdwegen.

Met het oog op te realiseren groene verbindingen is in 2000 voor enkele kruispunten van de ecologische hoofdstructuur met infrastructuur een integrale ontwerpbenadering toegepast. De benadering richt zich niet alleen op het snijden van beide typen verbindingen, maar ook op het toepassen van meervoudig ruimtegebruik en het ontsluiten van natuur voor mensen. Duidelijk is geworden dat uitvoering alleen mogelijk is als extra middelen beschikbaar komen. De ervaringen bij de uitwerking van de grijsgroene kruispunten zullen mee worden genomen bij de herijking van de ambities van het ontsnipperingsbeleid in het Meerjarenprogramma Ontsnippering.

Kruispunten van groen en grijs: kruisen in plaatsen van doorsnijden

Op veel plaatsen botst de ecologische hoofdstructuur op auto(snel)-, spoor- of waterwegen. Dit leidt tot versnippering van leefgebieden, waardoor het duurzaam voortbestaan van bepaalde soorten wordt bedreigd. Om de ecologische en recreatieve stromen binnen de ecologische hoofdstructuur te laten functioneren is het noodzakelijk die barrières zoveel mogelijk te doorbreken. Maatregelen aan infrastructuur moeten worden genomen op locaties die het grootste rendement opleveren: plaatsen waar de ruimtelijke samenhang in de ecologische hoofdstructuur al relatief groot is en waar het opheffen van de barrièrewerking direct effect heeft. Op andere plaatsen zijn naast maatregelen aan de infrastructuur ook maatregelen in een ruimere omgeving nodig om het beoogde effect te bereiken. Belangrijke hoofdadere binnen de ecologische hoofdstructuur zijn de robuuste verbindingzones. Waar deze de infrastructuur kruisen (grijsgroene kruispunten) leveren ontsnipperende maatregelen bijna altijd een hoog rendement op. Door investeringen in infrastructuur en natuur te koppelen, wordt de versnippering effectief tegengegaan, omdat «werk met werk» wordt gemaakt. Zeker wanneer hierbij een meer integrale ontwerpbenadering wordt gevolgd. Om te leren van voorbeelden zullen enkele grijsgroene kruispunten worden uitgewerkt. Daarbij wordt gedacht aan twee nader te selecteren kruispunten op de A12 en A2, gerelateerd aan de Veluwe-Utrechtse Heuvelrug en/of de «Natte as».

5.3.2 Nieuwe infrastructuur

De komende jaren worden grote infrastructurele projecten uitgevoerd, zoals de Betuwelijn en de hogesnelheidslijn. Dit brengt diverse ontwerpgegevens met zich mee, zoals inpassing in het landschap, omgang met archeologie en monumenten, beperking van geluidsbelasting en de totale ontwerp kwaliteit van de tracés. Betere ontwerp kwaliteit is mogelijk door alle grote ruimtelijke ingrepen, waarbij de rijksoverheid betrokken is, van meet af aan te behandelen als ontwerpgegevens door gebruik te maken van de instrumenten voor kwaliteit in vormgeving uit de Architectuurnota. Mogelijke toepassing van *total design* zal worden verkend bij de A12. Op basis van de ervaring en de verdere uitwerking van de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie in het tweede Structuurschema Groene Ruimte wordt bezien hoe de zorg voor de vormgeving van de infrastructuur moet worden verzekerd.

Een goede inpassing van infrastructuur is belangrijk voor de kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Het kabinetsstandpunt over inpassing biedt daarvoor een goed aanknopingspunt. Inpassing, mitigatie en compensatie zijn inherente onderdelen van infrastructurele projecten voor zover zij wettelijk of beleidsmatig vereist zijn. Het Structuurschema Groene Ruimte bevat de beleidsregels en beschermingsformules voor het landelijk gebied. Voor de gebieden die worden aangewezen op grond van de vogel- en habitatrichtlijn (zie figuur 5.3) zal het regime gelden dat is vastgelegd in de Natuurbeschermingswet.

Figuur 5.3 Ecologische hoofdstructuur, habitatrictlijn-, vogelrichtlijn- of natuurbeschermingswetgebieden
bruto EHS: gebied waarbinnen de provincies de ecologische hoofdstructuur uitwerken



Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst © 2001 (17052-p22)
Bron: LNV

Bovendien biedt de procesaanpak die in het standpunt is neergelegd garanties voor een verantwoorde inpassing. Deze krijgt vorm in het interdepartementale beleidsproject «Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport verkenning Nieuwe Stijl». Een integrale probleemanalyse, een gebiedsgerichte benadering en het betrekken van belanghebbenden bij de verkenning vormen de opmaat voor bestuurlijke besluitvorming die voorafgaat aan de vervolgplannen.

Binnen de bebouwde kom gaat het bij inpassing vooral om het ruimtebeslag van infrastructuur, overlast door het verkeer en barrièrewerking. Vaak leidt dit tot de vraag om ingrijpende vormen van inpassing, zoals ondertunneling of overkluizing. Bij de besluitvorming over infrastructurele projecten worden maatschappelijke belangen integraal afgewogen met de hogere bouw- en onderhoudskosten.

Naast aandacht voor versnippering, geluid, licht, vormgeving en inpassing draagt ook de milieutechnische kwaliteit bij aan de algehele kwaliteit van de infrastructuur. Daarbij valt te denken aan het terugdringen van het gebruik van primaire materialen (zand, grind) en de toepassing van secundaire materialen (betonpuingranulaat, fosforslakken). Door hergebruik en ander materiaalgebruik kan de aanslag op het milieu en de natuurlijke grondstoffen worden verminderd. Het terugdringen van energiegebruik en het omgaan met de afvalproblematiek bij de exploitatie van infrastructuur zijn eveneens aspecten van de milieutechnische kwaliteit. Verbetering van de bouwtechnologie en milieuwinst gaan vaak hand in hand. Daarbij kan gedacht worden aan snellere en schonere bouwtechnieken, gebruik van schonere materialen en zuiniger materiaalgebruik. De overheid heeft beleid voor duurzaam bouwen geformuleerd. Al in de planstudiefase wordt aandacht gegeven aan duurzaam bouwen om het in de projectfase voldoende tot uitvoer te kunnen brengen.

5.4 Technologie voor kwaliteit van de leefomgeving

Tot nu toe is vooral de aanpak bij de bron succesvol geweest. Voertuigen worden schoner en stiller en in de toekomst ook zuiniger. Klassieke verbrandingsmotoren worden geoptimaliseerd en nieuwe aandrijfsystemen, zoals brandstofceltechnologie, komen beschikbaar. Daarnaast kunnen gewichtsreductie en toepassingen op het gebied van ICT bijdragen. Hiermee is het mogelijk om in 2030 de CO₂- uitstoot per gereden kilometer van personenauto's met 50% te verminderen. Voor vrachtauto's lijkt een reductie van 25% haalbaar. Er zijn echter ook tegengestelde ontwikkelingen. Voertuigen worden groter, sneller en krachtiger. Het overheidsbeleid is erop gericht om de introductie van zuinige voertuigen te versnellen. De overheid kiest niet zelf de toekomstige voertuigtechnologie, maar laat dat aan de markt over. Daarbij kiest de overheid primair voor een benadering in Europees verband of voor een internationale samenwerking met gelijkgerichte landen. Voertuigeisen en convenanten zijn de belangrijkste middelen. In de aanloop naar regelgeving zijn onderzoek, pilots en demonstratieprojecten noodzakelijk. Nederland ambieert een proeftuin voor nieuwe technieken te zijn op het gebied van beperking van de uitstoot, energieverbruik en geluidsemisatie. Daarom wordt ook gewerkt aan een «innovatieprogramma geluid».

De brandstofcel

Naar verwachting bereikt brandstofceltechnologie in de periode 2020–2030 een prijs-kwaliteitverhouding die te vergelijken is met die van verbrandingsmotoren. De technologie zal profiteren van schaalvoordelen die onder meer worden bereikt in stationaire toepassingen, zoals decentrale warmtekrachtkoppeling. De markt voor brandstofcellen voor tractie zal vermoedelijk op gang komen door toepassing in *high value-niches* zoals schepen, vliegveldmaterieel en militaire toepassingen, en ook in stadsbussen en later in duurere personenauto's.

De Nederlandse ervaringen die zijn opgedaan bij de Praktijkproef Elektrische Voertuigen en bij projecten als de toepassing van hybride bussen in Leiden, hybride vrachtwagens in Groningen en hybride Hoogwaardig Openbaar Vervoer in Eindhoven leveren een bijdrage aan de kennis van elektrische aandrijving. Deze kennis is essentieel om in een later stadium brandstoftechnologie succesvol te kunnen toepassen bij elektrisch of hybride aangedreven voertuigen.

DaimlerChrysler bereidt een proef voor met dertig brandstofcellbussen in tien grote Europese steden. Amsterdam participeert met drie bussen. De proef zal in 2002 van start gaan en wordt deels door de participanten zelf gefinancierd. Een ander deel van de financiering komt uit het Vijfde Kaderprogramma van de Europese Commissie. De ministeries van Economische Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Verkeer en Waterstaat beraden zich op financiële deelname.

Aandrijving en brandstoffen

Alternatieve vormen van aandrijving zijn elektrische systemen (vooral in hybride toepassingen) en daarbinnen vooral de brandstofcelvoertuigen. Deze systemen zullen hun intrede doen wanneer de verbetering van verbrandingsmotoren te weinig effect heeft om aangescherpte normen te halen of wanneer de nieuwe technologie door massaproductie in prijs kan concurreren. De nieuwe aandrijvingstechnologie maken het mogelijk om zonder uitstoot van NO_x, vluchtige organische stoffen en fijn stof te rijden. Dergelijke systemen bieden in potentie een verhoging van de energie-efficiëntie van 30 tot 50% (brandstofcelvoertuigen op waterstof), met ten minste dezelfde prestaties als de conventionele aandrijftechnieken. De brandstofceltechniek is gebaseerd op een elektrische aandrijving, maar heeft niet de nadelen van beperkte actieradius en snelheid, zoals accugevoede voertuigen. Overigens kunnen ook elektrische voertuigen met accu's een rol spelen in het toekomstig vervoer als ze worden ingepast in mobiliteitsketens. De brandstofceltechnologie bevindt zich nog in de ontwikkelingsfase. De afgelopen jaren is grote vooruitgang geboekt op het vlak van techniek en kosten. Wel zal een te verkennen optie zijn of de toevoeging van klimaat neutrale brandstof aan de reguliere brandstoffen een optie is.

Gewichtsreductie

Beperking van het gewicht van voertuigen is van groot belang voor energiebesparing. Het te verplaatsen gewicht wordt verlaagd. Dat biedt de mogelijkheid van kleiner gedimensioneerde aandrijving. Er is in het recente verleden aandacht besteed aan materiaalgebruik van voertuigen en componenten. Door inzet van stimuleringsmaatregelen wil de overheid bevorderen dat gewichtsbesparende materialen en technieken voor met name bussen voor openbaar vervoer hun weg naar de markt vinden.

Informatie- en communicatietechnologie

De snelle ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie vormen een uitdaging voor de verkeers- en vervoersector. Zowel in het personen- als in het goederenvervoer zijn de mogelijkheden van de techniek nog lang niet uit ontwikkeld en toegepast. De elektronica heeft reeds zijn intrede gedaan bij het motormanagement van voertuigen en bij het constant controleren van de traditionele emissies. Nieuwe benzineauto's zijn voorzien van *on board diagnostics*, een systeem dat te hoge emissieniveaus signaleert en registreert. Hierdoor is na te gaan wanneer de milieuvorzieningen aan het voertuig niet goed functioneren. Bij periodiek onderhoud zijn dan storingen makkelijker op te sporen en te verhelpen. Ook de *cruise control* is een

voorbeeld van elektronica die – via rustiger weggedrag – kan leiden tot minder brandstofverbruik. Voor logistieke toepassingen in het wegtransport kan ICT zorgen voor meer efficiency.

Luchtvaart

Het technologiebeleid voor de milieuaspecten van de luchtvaart is in sterke mate internationaal georiënteerd. Internationaal overleg richt zich op het afschaffen van oude vliegtuigen, aanscherping van geluidseisen, operationele verbeteringen, zoals milieuvriendelijke start- en naderingsprocedures en verbeterde luchtverkeersleidings-systemen voor een (brandstof)efficiënter routegebruik. Verbeterde motor- en vliegtuigtechnologie kunnen naar verwachting de brandstofefficiëntie (en daarmee de CO₂-uitstoot per passagierkilometer) met 20% verbeteren in de periode 1997–2010, terwijl in dezelfde periode ook een aanzienlijke reductie van de NO_x-uitstoot bereikt zal worden. Naar verwachting zal de ICAO in 2001 besluiten tot een aanscherping van de geluidseisen voor nieuwe vliegtuigtypen.

6. REGIONAAL VERKEERS- EN VERVOERBELEID

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende aspecten van de integrale aanpak van regionaal verkeers- en vervoerbeleid. Paragraaf 6.1 is inhoudelijk georiënteerd en beschrijft de gewenste gebiedsgerichte aanpak. Paragraaf 6.2 geeft een korte schets van de regionale uitwerkingen van het NVVP zoals de landsdelen die zelf hebben opgesteld. Paragraaf 6.3 gaat over de wenselijk geachte bestuurlijke rolverdeling, waarbij het accent ligt op decentralisatie. In paragraaf 6.4 wordt kort de relatie met de Planwet verkeer en vervoer aangeduid.

Door problemen, middelen en bevoegdheden op hetzelfde niveau te brengen kunnen efficiëntere oplossingen voor de verkeers- en vervoersproblematiek worden gevonden. Oplossingen verschillen per gebied en per tijdstip. In verstedelijkte regio's zijn oplossingen nodig voor te veel mobiliteit op hetzelfde moment, terwijl voor landelijke gebieden oplossingen nodig zijn voor de soms te geringe vervoersstromen waardoor effectiviteit van bestaand openbaar vervoer in het geding is gekomen. In beide gevallen zijn creatieve oplossingen vereist. Dat vergt een uitwerking in provinciale, regionale en gemeentelijke plannen, binnen de hoofdcontouren van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan. De essentiële onderdelen in deel B vormen daarvoor het kader. In ruimtelijke zin vormt de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de in diverse structuurschema's opgenomen reserveringen het kader. Hierdoor is maatwerk mogelijk op een schaal waar integratie met andere beleidsterreinen mogelijk is. De discussie en financiële afweging rond de oplossingen komt dicht bij de direct betrokkenen door het streven om belang, betaling en zeggenschap in een hand te krijgen. Bij de gebiedsgerichte uitwerking is onderlinge samenwerking essentieel voor het tot stand komen van een goed resultaat.

6.1 Gebiedsgerichte aanpak

Op basis van de kaders, aangegeven in de essentiële onderdelen van beleid (deel B), worden in de plannen van de decentrale overheden taakstellingen op het gebied van bereikbaarheid, kwaliteit van de leefomgeving en veiligheid nader ingevuld. Belangrijke thema's in deze plannen zijn de integratie met ruimtelijke ordening, verdichten en verdunnen, parkeerbeleid, meervoudig grondgebruik, betere benutting van en samenhang tussen infrastructuur, veiligheid, versterking van het openbaar vervoer, stimulering van fietsgebruik, ketenmobiliteit, de inzet van mobiliteitsmanagement en de zorg voor lokale lucht- en geluidskwaliteit. In het landelijk gebied staan vooral de ontsluiting en de kwaliteit van de natuur- en recreatiegebieden centraal. Daar gaat het om thema's als beschikbaarheid van openbaar of collectief vervoer, ketenmobiliteit, recreatief verkeer en ontsnippering van kwetsbare gebieden. Verkeersveiligheid is zowel in de stedelijke gebieden als daarbuiten een centraal thema. Dit wordt met afspraken rond de tweede fase Duurzaam Veilig nader ingevuld.

De rol van de rijksoverheid zal veranderen. De rijksoverheid toetst alleen op de geformuleerde essentiële onderdelen van beleid. Deze nieuwe rol, meer op afstand, zal nader vorm worden gegeven. Het is vooral aan de decentrale overheden zelf om de hiervoor genoemde thema's uit de gebiedsgerichte plannen nader uit te werken. Op basis van de bijdragen van de verschillende regionale partijen, die betrokken zijn bij de voorbereiding van het NVVP, zijn hierna als voorbeeld mogelijke uitwerkingen van die thema's geschetst.

De mogelijkheden voor een betere samenhang tussen vervoerwijzen (ketenmobiliteit) en de optimalisatie van het gebruik worden uitgewerkt. Binnen de gebieden worden de knooppunten met de gewenste ontwikkelingen benoemd. Op meerdere niveaus zal een keuze voor ruimtelijke uitwerking van knooppunten gemaakt moeten worden. De Deltametropool is een uitwerking op randstedelijk niveau. Maar ook op stedelijk niveau en op het niveau van andere stedelijke netwerken is de keuze van knooppunten van

belang voor ontwikkeling van woon- en werklocaties op de gewenste plekken. Binnen verstedelijkte gebieden wordt door gemeenten integratie met het grote stedenbeleid uitgewerkt. Per gebied worden de netwerken op de verschillende schaalniveaus benoemd en afgestemd op de naastliggende gebieden.

Het waarborgen en versterken van de bereikbaarheid is in het kader van het grotestedenbeleid een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle ontwikkelingsstrategie op economisch en sociaal terrein. Naast noodzakelijke investeringen in regionale en lokale infrastructuur, verbetering van binnenstedelijke distributie en de aanpak van vervoersmanagement kan een sterke technologiepositie een belangrijke bijdrage leveren. Een voorbeeld daarvan is Eindhoven die haar sterke technologische positie wil benutten om te streven naar duurzame mobiliteit, in overeenstemming met een hoge kwaliteit van woon- en leefomgeving.

Voor niet-verstedelijkte gebieden wordt bepaald op welke manier het beste een basisvoorziening van mobiliteit kan worden georganiseerd. Collectief vraagafhankelijke systemen zullen daarbij een belangrijke rol spelen. Voor de stedelijke centra wordt uitgewerkt hoe tot een bereikbaarheid van hoge kwaliteit wordt gekomen. Kwaliteit die zich niet alleen uit in voldoende capaciteit maar ook in betrouwbaarheid en verscheidenheid. In de stedelijke gebieden is daarbij eerste prioriteit voor ruimte-efficiënte systemen. Het openbaar vervoer heeft hierbij naast de fiets een belangrijke rol. Door verdichten en verdunnen van ruimtelijke structuren wordt een omgeving gecreëerd waarbij het openbaar vervoer op een goede manier haar rol kan spelen. Door de ontwikkeling van knooppunten aan de randen van steden worden overstappunten tussen weg en openbaar vervoer gecreëerd. Deze knooppunten dienen als verzamel- en verdeelpunten binnen het verkeers- en vervoersstelsel. Opname in het openbaarvervoernetwerk op de schaal van de Randstad maakt snelle verbindingen met de centra mogelijk. Een juiste ruimtelijke vulling van de knooppunten voorkomt de concurrentie met de bestaande stadscentra en versterkt de knooppuntfunctie.

De fiets is bij uitstek geschikt als vervoermiddel voor de korte afstand. Dit geldt voor woon-werk, woon-school en voor sociaal-recreatief verkeer. In stedelijk gebied is de fiets vaak het snelste vervoermiddel met het minste ruimtebeslag. De rol van de fiets voor sociaal-recreatief verkeer neemt nog steeds toe. Uitwerking van het fietsbeleid wordt een belangrijk onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak waarbij in de decentrale plannen een duidelijke visie op fietsinfrastructuur wordt uitgewerkt. Aandacht voor de veiligheid van fietsers en bromfietzers zal speerpunt van dit beleid zijn.

In het binnenlands goederenvervoer is grote aandacht voor de regionale invulling van het beleid. De urgentie van beleid wordt verklaard uit twee ontwikkelingen: de verwachting dat het goederenvervoer blijft groeien en de dominantie van het goederenvervoer over de weg. Omwille van de economie, bereikbaarheid, kwaliteit van de leefomgeving en veiligheid moet het binnenlands goederenvervoer optimaal gefaciliteerd worden door onder andere:

- meer bundeling van goederenstromen;
- concentratie van bedrijvigheid in logistieke parken en op bedrijventerreinen;
- uitwerken van logistieke toetsen in vestigingsbeleid en in locatiekeuze ten opzichte van infrastructuur.

Op gemeentelijk niveau wordt gewerkt aan efficiënte stedelijke distributie ter versterking van de stedelijke vitaliteit. Het gaat om de noodzakelijke bevoorrading van detailhandel, midden- en kleinbedrijf en horeca. Door de groeiende frequentie van goederenleveranties in steden zullen de vervoersstromen van en naar de steden toenemen. Stedelijke distributie zal hiermee verder onder druk komen te staan. De bereikbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving van de steden worden gewaarborgd door te zorgen voor een goede stedelijke distributie.

Parkeer- en locatiebeleid wordt uitgewerkt in PVVP's, RVVP's en gemeentelijk beleid. Gemeenten en bedrijven kunnen bindende afspraken maken over gebiedsgewijze toedeling en beheer van parkeercapaciteit- bij voorkeur als onderdeel van een vervoermanagementspakket. De mogelijkheden worden onderzocht om parkeren op eigen terrein in bestaande situaties beter te laten aansluiten op gemeentelijk parkeerbeleid. Mogelijkheden voor ontwikkeling van gebieden voor vestiging van arbeidsintensieve bedrijven worden door de overheden gecreëerd. Ter voorkoming van ongewenste effecten van parkeer- en locatiebeleid in aangrenzende gebieden vindt afstemming op boven gemeentelijk niveau plaats, in provincies of kaderwetgebieden.

In verstedelijkte gebieden wordt een optimum aan benuttings- en beprijzingsmaatregelen gezocht. Medefinanciering vanuit ruimtelijke ontwikkelingen en vormen van baatbelasting kunnen nieuwe impulsen en voeding geven aan onder meer regionale mobiliteitsfondsen. Ervaringen op lokaal niveau met PPS-constructies leveren daarbij een belangrijke bijdrage. Ook op lokaal niveau komt uitbreiding van capaciteit in het infrastructuurnet aan de orde als prijs- en benuttingsmaatregelen onvoldoende oplossing bieden. In alle gebieden dient nieuwe infrastructuur op een goede manier te worden ingepast. Voor landelijk gebied gaat daarbij het accent uit naar het voorkomen van versnippering en hinder. Voor stedelijk gebied ligt de prioriteit bij de mogelijkheden voor meervoudig grondgebruik.

De belangrijke pijler kwaliteit van de leefomgeving wordt verder uitgewerkt. Lucht-kwaliteit, barrièrewerking en overlast door geparkeerde voertuigen zijn belangrijke elementen die het beste op gemeentelijk niveau kunnen worden afgewogen. De kwalitatieve achterstand die in stedelijke gebieden op het gebied van kwaliteit van de leefomgeving is ontstaan dient ondanks de toename van verkeer en hogere eisen die worden gesteld, zo veel mogelijk te worden weggewerkt.

Per gebied wordt het veiligheidsbeleid uit het NVVP en de tweede fase Duurzaam Veilig geconcretiseerd. Infrastructurele maatregelen, snelheidsverlaging, gedragsbeïnvloeding, maar ook inzet van nieuwe technieken zoals intelligente snelheidsaanpassing vormen hierbij oplossingsrichtingen. Bestuurlijke handhaving maakt niet alleen een uitbreiding van de handhaving met maatwerk bovenop het thans gevoerde beleid mogelijk, maar is ook essentieel om decentraal tot (sociale) veiligheid te komen. Dit gevoel van sociale veiligheid is ook essentieel voor het openbaar vervoer. In de plannen van decentrale overheden zal dit element nadrukkelijk een rol moeten spelen. Ook de gevolgen voor de (externe) veiligheid van ruimtelijke verdichting en intensivering van ruimtegebruik (overkappingen, tunnels) zal per gebied of locatie worden uitgewerkt

Efficiënte stedelijke distributie

Efficiënte stedelijke distributie is van essentieel belang voor de vitaliteit van steden. Het gaat vooral om bevoorrading van de detailhandel, het midden- en kleinbedrijf en de horeca. Door de groeiende frequentie van goederenleveranties in steden is de verwachting dat de vervoersstromen naar en van de steden toenemen. De stedelijke distributie zal hiermee verder onder druk komen te staan. Voor een goede stedelijke distributie moeten de bereikbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving van de steden worden gewaarborgd. Hierbij zijn veel partijen met uiteenlopende belangen betrokken. Het is niet alleen een zaak van vervoerders, maar ook van ontvangers, verladers en gemeenten. Een efficiënte stedelijke distributie is alleen mogelijk als alle betrokken partijen samenwerken aan concrete oplossingen. Daartoe bundelen sinds 1995 elf partijen hun krachten binnen het Platform Stedelijke Distributie. Flexibilisering van de venstertijden, uniformering en standaardisatie van regelgeving, en schone, stille distributie met goed beladen vrachtwagens zijn hierin de belangrijkste elementen.

Het Platform Stedelijke Distributie heeft een standaard procesaanpak voor gemeenten vastgesteld om te komen tot afgestemde maatregelen, en heeft een toegangsregime bepaald voor distributievoertuigen in gemeenten. Dit betreft een door alle partijen in de logistieke keten gedragen advies aan gemeenten en bedrijfsleven over maatregelen voor vrachtauto's vanaf 3,5 ton in de stad, waarbij uniformering en

afstemming van venstertijden een belangrijke rol spelen. Het is van groot belang dat de Nederlandse gemeenten deze adviezen overnemen en dat integratie hiervan in de PVVP's en RVVP's kan plaatsvinden.

Naast de benodigde afstemming in regelgeving door gemeenten zullen verladers, vervoerders en (detail)handel daadwerkelijk moeten investeren in innovaties in stedelijk distributie zodat:

- de verblijfsduur van vrachtauto's in steden wordt verkort;
- de beladingsgraad van vrachtauto's wordt verbeterd;
- stil, schoon, veilig en zuinig vrachtvervoer in stedelijk gebied op grote schaal wordt geïntroduceerd.

In overleg tussen de partijen zal moeten worden gezien of de realisatie van deze innovaties op termijn gepaard moet gaan met ondergronds transport.

6.2 Landsdelige uitwerking van het NVVP

In deze paragraaf volgt een korte schets van de regionale uitwerkingen van het NVVP zoals de landsdelen¹⁵ die zelf hebben opgesteld. De uiteindelijke provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen moeten in lijn zijn met het ruimtelijke ordeningsbeleid zoals dat in de Vijfde Nota ruimtelijke ordening wordt vastgelegd.

6.2.1 Noord-Nederland: Eerst A van Aansluiten

Ruimtelijk-economische situatie

Het Noorden is een overwegend landelijke regio met stedelijke gebieden. Meer dan tweederde van het oppervlak bestaat uit landelijk gebied. Ruimtelijk gezien beschikt Noord-Nederland over kwaliteiten die veel andere regio's moeten ontberen. Ruimte, rust en groen vormen de basis voor een goed woon- en werkklimaat en voor toeristische voorzieningen; ontwikkelingsmogelijkheden worden nauwelijks belemmerd door congestie; transportassen naar de Randstad en Noordoost-Europa vormen de ruggengraat van een multimodaal netwerk. De werkgelegenheid is niet gelijkmatig verdeeld, maar verdicht zich in een aantal economische kernzones. Een keerzijde is de geringe bevolkingsdichtheid. Dit maakt buiten de steden in de kernzones het draagvlak voor voorzieningen gering.

De huidige uitgangspositie van Noord-Nederland wijkt af van die van andere delen van het land. De economie is minder robuust en door de sectorstructuur meer conjunctuurgevoelig. De ontwikkeling van de economie van Noord-Nederland houdt thans vrijwel gelijke tred met die van Nederland als geheel. Door de in het verleden opgelopen achterstand loopt Noord-Nederland echter wel twee passen achter. Verdere structuurversterking blijft nodig. Hiervoor is bereikbaarheid van groot belang. Proactieve verbetering van de aansluiting op de economische kerngebieden in Nederland en Europa en de onderlinge koppeling van de noordelijke economische kernzones vormen dan ook belangrijke thema's.

Visie

Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland heeft als vervolg op de «Langmanafspraken» de ruimtelijk-economische ontwikkelingsstrategie voor de periode 2000–2010, tegen de achtergrond van een visie op de (internationale) ruimtelijke ontwikkelingen voor de periode tot 2030, neergelegd in het «Kompas voor de Toekomst voor het Noorden». Er is gekozen voor een versterkte economische groei gecombineerd met behoud en versterking van natuur, landschap en milieu. Het beleid richt zich op drie sporen:

- versterking van de marktsector en concentratie van wonen en werken in de economische kerngebieden;
- ontwikkeling van de vitale stedelijke centra als «trekkers» binnen de economische kernzones;

¹⁵ De samenstelling van de landsdelen is als volgt (inclusief de inliggende gemeenten):
Landsdeel Noord: provincies Friesland, Drenthe en Groningen.
Landsdeel Oost: provincies Gelderland en Overijssel, Regio Twente en Knooppunt Arnhem–Nijmegen.
Landsdeel Zuid: provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.
Landsdeel West: provincies Flevoland, Noord- en Zuid-Holland en Utrecht, Regionaal Orgaan Amsterdam, Stadsgewest Haaglanden, Stadsregio Rotterdam en de Bestuursregio Utrecht.

- ontwikkeling van een aantrekkelijk landelijk gebied als voorwaarde voor een evenwichtige ontwikkeling.

Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland kiest voor concentratie van nieuw grootschalig wonen en werken in de stedelijke centra van de vijf economische kernzones. Het gaat hierbij om de volgende gebieden:

- de regio Roden/Leek–Groningen–Assen–Veendam–Winschoten;
- de regio Sneek–Heerenveen–Drachten (A7-zone Fryslan);
- de stedenband (Zwolle–)Meppel–Hoogeveen–Emmen/Coevorden;
- het gebied Leeuwarden–Harlingen (Westergozone);
- het Eemsmondgebied.

De kernzones zijn gelegen aan of verbonden met twee internationale transportassen. De inzet op ruimtelijke clustering in stedelijke netwerken brengt het streefbeeld van twee onderling verbonden multimodale transportassen dichterbij. Prioriteit heeft het nationaal stedelijk netwerk Groningen–Assen en de kernen Leeuwarden en Emmen. Gezien de grote verschillen in Noord-Nederland zal de uitwerking van diverse maatregelen naar aard, plaats en omvang verschillen. Een zakelijke benadering is daarbij leidraad.

Bereikbaarheid

Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland wil de economische kernzones met elkaar en met de rest van het land verbinden, over de weg, over het water en per spoor. Aansluiten is het kernthema voor Noord-Nederland. Het kabinet onderstreept het belang van een betere aansluiting van Noord-Nederland. Daartoe worden vier opties voor de snelle verbinding naar het noorden onderzocht. Het kabinet heeft het Samenwerkingsverband Noord-Nederland toegezegd om een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden in het NVVP op te nemen en de uitvoering voor 2010 te laten beginnen. Deze afspraken zijn in het Regeerakkoord bevestigd.

Er zal nader worden onderzocht hoe de ambities zich verhouden tot de ruimtelijk-economische ontwikkelingen en kansen. Het oplossen van knelpunten in het goederenvervoer over water en spoor is belangrijk aandachtspunt voor het rijk. Ook in het MIT zijn projecten opgenomen die tot doel hebben de knelpunten op internationale ontwikkelingsassen in Noord-Nederland op te lossen. In het kader van de NVVP-beleidsagenda zullen oplossingsrichtingen voor de resterende knelpunten worden besproken. Een nadere analyse en uitwerking zal in de provinciale verkeers- en vervoersplannen moeten plaatsvinden.

Veiligheid

Noord-Nederland heeft een relatief grofmazig wegennet met veel tachtig-kilometer-wegen. Veel ervan zijn onveilig. Het Noorden streeft naar verbetering van de verkeersveiligheid. Ook na afloop van Duurzaam Veilig I blijft dit een belangrijke opgave. Naast infrastructurele maatregelen is aandacht nodig voor verkeerseducatie en verkeershandhaving. Samenhang van maatregelen gericht op infrastructuur en op het gedrag van de verkeersdeelnemer is noodzakelijk om de doelstelling voor de verkeersveiligheid te bereiken. Dat is uitgewerkt in de studie «Duurzaam Veilig in Noord-Nederland: naar een sobere en doelmatige vormgeving van het wegennet». Er moet aandacht zijn voor de veiligheid van de diverse modaliteiten in het goederenvervoer en voor de externe veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen. De regio heeft de knelpunten in het bereikbaarheidsprofiel Noord-Nederland in beeld gebracht. Gekozen is voor een analyse op basis van slachtofferratio's. Deze ratio's worden bepaald door de ongevallen over de periode 1995–1999 trendmatig door te rekenen naar 2020. Een studie zal dit nader uitwerken.

Ruimtelijk-economische situatie

Een van de belangrijkste troeven van Zuid-Nederland is de gunstige ligging tussen drie belangrijke grootstedelijke gebieden in noordwest Europa: de Randstad, het Ruhrgebied en de Vlaamse Ruit. Mede hierdoor ontwikkelde het Zuiden zich tot een krachtige economische regio. Zuid-Nederland kenmerkt zich door eenheid in verscheidenheid: aan de ene kant de derde haven van Nederland, belangrijke logistieke knooppunten, moderne industrie (chemie en automotieve), centra voor zakelijke dienstverlening, kennis en technologie; en aan de andere kant agribusiness, natuurgebieden en recreatieve trekpleisters van nationale allure. De sterke economische ontwikkeling is (nog) niet ten koste gegaan van het woon- en leefklimaat. Gevoegd bij de eigen economische kracht en de toename van de samenwerking met omliggende buitenlandse regio's heeft Zuid-Nederland goede mogelijkheden om op een gezonde manier door te groeien.

Behalve als essentieel «doorvoergebied» en draaipunt van de economie, draagt Zuid-Nederland op eigen kracht voor een belangrijk deel bij aan de Nederlandse welvaart. Kennisintensieve industriële activiteiten, zakelijke dienstverlening, logistieke en distributiediensten; toerisme en recreatie zijn de vier speerpunten van de Zuid-Nederlandse economie. Die speerpunten stellen specifieke eisen aan mobiliteit en bereikbaarheid. Kenmerkend is dat deze activiteiten geconcentreerd in een aantal kerngebieden plaatsvinden, die zich steeds meer ontwikkelen tot knopen in netwerken. De sterke economische ontwikkeling is (nog) niet ten koste gegaan van het woon- en leefklimaat. Gevoegd bij de eigen economische kracht en de toename van de samenwerking met omliggende buitenlandse regio's heeft Zuid-Nederland gezonde mogelijkheden om door te groeien.

Visie

In de Alliantie Zuid-Nederland werken de drie zuidelijke provincies en het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven samen. In het rapport «Bereikbaar Rendement» heeft de Alliantie haar visie gegeven op de bereikbaarheid van Zuid-Nederland. De bereikbaarheidsvisie is een uitwerking van de ruimtelijk-economische visie «Zuid-Nederland: meer dan de som der delen». In de raamovereenkomst tussen de rijksoverheid en de Alliantie Zuid-Nederland uit december 2000 en in de bijdragen van de Alliantie aan het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan en de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening komt dezelfde visie terug.

Volgens de Alliantie dient de te verwachten economische groei in de bovengenoemde sectoren de komende jaren vooral in de economische kerngebieden plaats te vinden. Omdat de kwaliteit van de leefomgeving één van de belangrijkste kwaliteiten van Zuid-Nederland is, moeten zowel in de steden als in de tussenliggende landschappelijk aantrekkelijke gebieden de negatieve effecten van de economische groei en de daarmee samenhangende mobiliteit met maatregelen worden beperkt. De economische kerngebieden zijn de bestaande stedelijke gebieden (stedelijke netwerken) en de vervoersknooppunten. Het Zuiden kent twee nationale en één regionaal stedelijk netwerk respectievelijk Brabantstad (Breda, Tilburg, 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Helmond), het grensoverschrijdende netwerk Maastricht–Heerlen (Maastricht, Heerlen, Sittard/Geleen, met internationale afstemming op Aken, Luik, Hasselt en Genk), de Scheldemondstad (Vlissingen, Middelburg, Goes, Terneuzen en Gent) en de multimodale grootschalige bedrijventerreinen Moerdijk, Venlo en Born. Bij het ontwikkelen van de visie op bereikbaarheid is het landsdeel uitgegaan van de behoeften van de verschillende gebruikers en van de gewenste economische ontwikkeling.

Bereikbaarheid

Op basis van een beeld van de gewenste of noodzakelijke mobiliteit heeft Zuid-Nederland een aantal kwaliteitseisen geformuleerd waar de bereikbaarheid aan moet voldoen.

Deze eisen verschillen per economische activiteit en de wijze van inrichting van het gebied. Dit zijn:

- snelle en betrouwbare weg- en spoorverbindingen tussen de stedelijke netwerken onderling en met de aangrenzende grootstedelijke gebieden alsmede optimale bereikbaarheid van de stadscentra, zowel voor personen als voor goederen;
- adequate weg-, spoor- en waterverbindingen voor goederenvervoer ten behoeve van een hiërarchisch systeem van multimodaal ontsloten logistieke knooppunten, dat aansluit op de aangrenzende grootstedelijke gebieden;
- goede verbindingen per openbaar vervoer naar en binnen recreatieve gebieden;
- bescherming van het buitengebied: infrastructurele werken of doorsnijdingen zijn hoge uitzondering, en worden goed ingepast met bescherming van ecologische waarden en handhaving van de productiviteit van het landbouwareaal;
- een gemiddelde snelheid van deur tot deur die afhangt van de functie van het gebied.

De gebiedsgerichte benadering heeft geleid tot gedifferentieerde kwaliteitseisen voor alle onderdelen van het verkeers- en vervoerssysteem. Aangezien daarbij geredeneerd wordt «van deur tot deur», betreft dit dus niet alleen trajecten op het hoofdwegennet, maar ook op het onderliggende wegennet, het openbaarvervoerssysteem, het fietsnetwerk en op alle schakels in de netwerken voor het goederenvervoer. In de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen en in de gemeentelijke beleidsvorming zal dit verder uitgewerkt worden.

De rijksoverheid onderschrijft de benadering van de Alliantie Zuid-Nederland, maar houdt voor het autosnelwegennet vast aan een kwaliteitsnorm van zestig kilometer per uur. De knelpunten die de Alliantie op de autosnelwegen signaleert worden ook door het rijk gevonden op basis van de 60 km per uur norm. Deze worden conform het MIT deels voor 2010 opgelost.

Voor het hoofdspoornet wil de Alliantie komen tot een betere benutting door HST-shuttles in te zetten en door interregiospoor in te voeren. De rijksoverheid onderschrijft het voorstel voor benutting. Door de bestaande verbindingen met HSL-shuttles op te waarderen, wordt een goede bereikbaarheid gerealiseerd. Dit kan in overleg nader uitgewerkt worden.

In de Vijfde nota over ruimtelijke ordening staat als specifiek aandachtspunt voor Brabantstad dat de capaciteit van de Brabantspoorlijn primair gebruikt moet worden voor personenverkeer. Voor het goederenvervoer moet een structurele oplossing worden gezocht waarbij de IJzeren Rijn en de Betuwelijn worden benut.

Veiligheid

De Alliantie heeft een berekening laten maken van de kosten van de uitvoering van Duurzaam Veilig. Deze berekening richt zich op de periode 2002–2010 en omvat infrastructurele en andere maatregelen (handhaving, educatie, voertuigeisen en telematica). Als basis is een categoriseringsplan gebruikt. Het resultaat is, via allerlei kencijfers, een overzicht van de kosten van Duurzaam Veilig voor alle betrokken instanties, in het bijzonder de provincie. Het pakket is niet geconcretiseerd in projecten. Wel is rekening gehouden met eventuele samenhang met bereikbaarheidsprojecten en de daarmee gepaard gaande kostenbesparingen. De taakstelling in 2010 wordt met de voorgestelde aanpak niet gehaald. Een definitieve regionale taakstelling zal nog worden vastgesteld.

Kwaliteit van de leefomgeving

De Alliantie geeft aan dat een groot aantal versnipperingsknelpunten bekend is. Voor de Alliantie zijn versnipperingsknelpunten de plaatsen waar een weg een natuurgebied in de ecologische hoofdstructuur doorsnijdt. De taakstelling dient te worden uitgewerkt in de Provinciaal Verkeers- en Vervoersplannen.

In afwachting van nieuwe normstellingen in het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan hanteert de Alliantie Zuid-Nederland de taakstelling dat er in 2010 50% minder woningen moeten zijn met een gevelbelasting van meer dan 55 dB(A) dan in 1986. Ook dit zal verder worden uitgewerkt in de provinciale Verkeers- en Vervoersplannen.

6.2.3 Oost-Nederland: Van Beter naar Concreter

Ruimtelijk-economische situatie

Oost-Nederland kenmerkt zich door grote verscheidenheid, afwisseling en vervlechting van landschappen, natuur en cultuur. Er is evenwicht tussen de stedelijke gebieden en de kwaliteiten van natuur en landschap – tussen dynamiek en relatieve rust. Dit maakt de regio aantrekkelijk voor hoogwaardig wonen, werken en recreëren. De ligging tussen de Deltametropool en Europese kerngebieden zorgt voor groeiende (internationale) personen- en goederenstromen. Dit biedt kansen voor de economische ontwikkeling van Oost-Nederland, maar ook bedreigingen. De stedelijke concentraties van Oost-Nederland worden alle gekenmerkt door een sterke samenhang tussen groen/blauwe en stedelijke structuren; zij zijn onderling verbonden door een netwerk van nationale hoofdverbindingen.

Het Oosten van Nederland staat voor de taak om de ruimtelijk-economische ontwikkelingen als gevolg van internationalisering en maatschappelijke veranderingen zo te geleiden dat een duurzaam evenwicht blijft bestaan tussen de kwaliteiten van het landelijk gebied en stedelijke functies, tussen rust en bedrijvigheid.

Visie

Oost-Nederland, waarin de provincies Gelderland en Overijssel en de kaderwetgebieden Arnhem-Nijmegen (KAN) en Twente zijn vertegenwoordigd, presenteert in de regionale uitwerking «Van Beter naar Concreter» een integraal gebiedsgericht beleid om de groeiende behoefte aan mobiliteit te faciliteren.

De belangrijkste ambitie van Oost-Nederland is het optimaal profiteren van de ligging tussen de Deltametropool en de Europese kerngebieden. Hoofdoopgave voor het Oosten is het accommoderen van de toenemende mobiliteitsbehoefte, op een evenwichtige manier en in samenhang met de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling.

Dit leidt tot vier speerpunten:

- kwaliteitsverbetering van de (inter)nationale multimodale transportassen voor wegverkeer, spoorvervoer en vervoer over water in een beperkt aantal transportassen;
- versterking van de vijf stedelijke netwerken door een verdere concentratie voor wonen en werken en ontwikkeling van hoogwaardig openbaar vervoer;
- versterken van de vitaliteit van de gebieden buiten de stedelijke netwerken;
- verbeteren van de verkeersveiligheid, kwaliteit van de leefomgeving en flankerend beleid.

Oost-Nederland geeft prioriteit aan de twee internationale assen tussen de Deltametropool en het Ruhrgebied, en tussen de Deltametropool en Berlijn. Verder onderscheidt het landsdeel de as tussen de Deltametropool en Noord-Nederland en de Zuid-Noordas tussen de Brabantse stedenrij via Oost-Nederland naar het Noorden. In «Van Beter naar Concreter» worden hiervoor concrete projecten en prioriteiten aangegeven. Voor de knelpunten op de hoofdinfrastructuur binnen dit landsdeel zijn afspraken gemaakt tijdens het landsdelig bestuurlijk overleg over het NVVP. Deze slaan voor een deel neer in de NVVP-beleidsagenda.

In Oost-Nederland liggen twee stedelijke netwerken met nationale betekenis en drie regionale stedelijke netwerken. Prioriteit voor versterking van de woon- en werkfunctie wordt gegeven aan het Knooppunt Arnhem–Nijmegen en het stedelijk netwerk Twente.

Een regionaal karakter hebben de stedendriehoek Apeldoorn–Deventer–Zutphen, de regio Ede–Wageningen, Rhenen en Veenendaal en de schakelstad IJsseldelta bestaande uit Zwolle en Kampen. Landsdeel Oost wil door het faciliteren van de (toekomstige) vraag naar mobiliteit de vijf stedelijke netwerken verder versterken en ontwikkelen. De fiets en het openbaar vervoer zullen een steeds belangrijker rol gaan spelen bij het bereikbaar en leefbaar houden van de stedelijke netwerken. Ook zet het landsdeel in op het vormen van stedelijke distributie voor bereikbare en leefbare (binnen)steden.

Bereikbaarheid

In «Van Beter naar Concreter» geeft Oost-Nederland twee sporen aan ten aanzien van bereikbaarheid: bereikbaarheid ván het landsdeel en bereikbaarheid binnen het landsdeel. De (inter)nationale transportassen vervullen, naast hun functie voor het doorgaande verkeer, een rol in de afwikkeling van de mobiliteitsbehoefte tussen de stedelijke concentraties binnen het landsdeel. Op deze assen ziet het landsdeel een aantal knelpunten. De aanpak van een aantal van die knelpunten voor de periode tot 2010 is al opgenomen in het MIT.

Daarnaast legt het landsdeel nadruk op het verbeteren van de bereikbaarheid en wordt toegewerkt naar hoogwaardig openbaar vervoer, zoals light-rail binnen stedelijke netwerken. Ook hiervoor heeft de rijksoverheid in het MIT al een aantal projecten opgenomen. De voorgenomen decentralisatie van rijksmiddelen voor regionale en lokale infrastructuur naar de provincies en kaderwetgebieden zal het Oosten in de toekomst voldoende mogelijkheden moeten geven om de bereikbaarheid in en buiten de stedelijke netwerken verder te verbeteren. Ook de fiets speelt met name in de stedelijke netwerken een belangrijke rol. Uitbreiding van fietsnetwerken is daarom nodig.

Veiligheid

Ook in Oost-Nederland is het naar provincies en kaderwetgebieden doorvertaalde verkeersveiligheidsdoel, dat begin 2002 definitief wordt vastgesteld, het uitgangspunt. Om dit doel te kunnen bereiken zullen veel wegen in bebouwde kommen worden ingericht volgens de principes van Duurzaam Veilig. Dit betekent dat de weg wordt afgestemd en zichtbaar ingericht op het dagelijkse en gewenste gebruik van de weg, waarbij deze zorgvuldig wordt ingepast in de omgeving. De uitbouw van wegen naar stroomwegen en gebiedsontsluitingswegen heeft naast een positief verkeersveiligheids-effect, ook een positief effect op de kwaliteit van de leefomgeving. Naast infrastructuurle maatregelen blijft het landsdeel zich actief inzetten voor maatregelen als educatie, voorlichting en handhaving. De regio heeft een groot aantal knelpunten gesignaleerd; er zijn nog geen prioriteiten gesteld. Een nadere regionale vertaling van de verkeersveiligheidsdoelstelling moet nog plaatsvinden. Deze regionale doelstelling wordt in relatie gebracht met de knelpunten en samen met de partners in de regio uitgewerkt in de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen.

Kwaliteit van de leefomgeving

Om versnippering tegen te gaan moet het verkeer zoveel mogelijk gebundeld worden op de stroomen gebiedsontsluitingswegen. Het streven is om de bos- en natuurgebieden in de provinciale ecologische hoofdstructuur zoveel mogelijk autoluw te maken. Daarnaast zal de infrastructuur een goede inpassing moeten krijgen in de landelijke omgeving vooral in de ecologische hoofdstructuur. De aanleg van faunapassages zal de negatieve effecten van de doorgaande wegen die de kerngebieden van de provinciale ecologische hoofdstructuur doorsnijden, zoveel mogelijk moeten tegengaan. Het oostelijk landsdeel onderkent dat geluidsoverlast door verkeer een belangrijk probleem is en zal maatregelen nemen.

Ruimtelijk-economische situatie

De Deltametropool, globaal gelegen tussen Noordzee, net boven het Noordzeekanaal, de Oude Maas en de Heuvelrug, bestaat uit twee mainports, vier grote steden, een tiental middelgrote stedelijke centra, een omvangrijk sub-urbaan semi-verstedelijkt platteland, een kustzone en groot «groen-en-water» gebied. In vergelijking met «klassieke» metropolen kenmerkt het gebied zich door een meerkernige karakter. Tegelijkertijd zorgen de mainports en de hoogwaardige kennisinfrastructuur voor een grote variatie aan grootstedelijke vestigingsmilieus en bepaalt het relatief goed opgeleide arbeidspotentieel de concurrentiekracht van het gebied.

Binnen de Randstad liggen vier stedelijke regio's en. De Haagse en Rotterdamse stedelijke regio zijn de afgelopen periode meer en meer in elkaars invloedssfeer komen te liggen. Eigenlijk zijn er dus drie regio's:

- de zuidvleugel, met als kern de zone Den Haag, Delft/Zoetermeer, Rotterdam met uitlopers naar Leiden, Gouda en Dordrecht
- de regio Amsterdam met uitstraling naar Almere, Zaanstad, Haarlem, 't Gooi en Leiden
- de regio Utrecht met uitstraling naar Almere, 't Gooi, Amersfoort, Nieuwegein, Houten en Woerden.

Binnen deze gebieden is het aanbod aan voorzieningen gedifferentieerd; alle dagelijkse en de meeste niet-dagelijkse voorzieningen en alle denkbare soorten woningen zijn voorhanden. De gebieden profiteren van elkaars kwaliteiten waardoor het geheel meer is dan de som der delen.

Delen van het westelijke landsdeel bevinden zich buiten de Deltametropool, maar onderhouden daarmee doorgaans wel een nauwe relatie. Dat geldt voor delen van Flevoland en de Zuid-Hollandse eilanden, die intermediair zijn voor andere stedelijke netwerken. Deze gebieden huisvesten ongeveer een vijfde van de bevolking van het landsdeel. Ook steden en regio's buiten de Deltametropool, zoals de regio Alkmaar, moeten rekening houden met een grote ruimtevraag. De bereikbaarheidsproblemen zijn hier minder groot dan in de Deltametropool.

West-Nederland heeft een hoge verstedelijkingsgraad en daarnaast een scala aan landschappelijke deltakwaliteiten. Bij verdere groei van de Randstad is het zaak deze kwaliteiten te behouden.

Visie

Meer dan voorheen moet de nadruk liggen op versterking van de Randstad als centrum binnen de noordwest Europese economische netwerken, en als ankerpunt binnen de nationale ruimtelijk-economische structuur. Het concept Deltametropool vormt een uitdagende en integrale opgave op het gebied van ruimtelijke ordening, economie en infrastructuurontwikkeling. Het is de ambitie om verdere vervlechting van de deelgebieden van de Randstad te stimuleren, waardoor deze meer als een geheel gaan functioneren.

West-Nederland heeft een bereikbaarheidsprofiel opgesteld dat beschouwd kan worden als de uitwerking van de infrastructurele component van de Deltametropool, zonder daarbij de integraliteit uit het oog te verliezen. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is de ruimtevraag tot 2030 geschat. Hieruit blijkt dat er voor de komende decennia een aanzienlijke ruimtelijke opgave ligt. Voor wonen bijvoorbeeld varieert de ruimtebehoefte tussen de 420 000 en 864 000 woningen. In de nota «Naar een blauwgroene Deltametropool: referentiekader voor Randstedelijke keuzen» zijn de mogelijkheden om de behoefte aan nieuwe woon- en werklocaties op te vangen in de Randstad nader verkend. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor het toevoegen van een groene kwaliteitsimpuls. De strategieën «intensiveren, combineren en transformeren» zullen

worden gevolgd om de ruimtevraag te accommoderen met behoud van ruimtelijke kwaliteit. Dit leidt tot de volgende keuzen voor het stedelijk netwerk Deltametropool:

- behoud en versterking van de kwaliteit van de stedelijke netwerken door het aanbod aan woon- en werkmilieus te completeren en te differentiëren en door de knopen in de infrastructurele netwerken te benutten voor stedelijke programma's;
- vervlechten van de stedelijke netwerken door nieuwe woon- en werklocaties te situeren nabij openbaarvervoersknopen die goed op de polen van de Randstad zijn aangesloten.

Bereikbaarheid

De Randstad heeft te maken met een ernstig bereikbaarheidsprobleem. De opvang van de groei in het eigen gebied heeft grote gevolgen voor de bereikbaarheid. Voor het verbeteren van de kwaliteit van de bereikbaarheid van de Randstad is een integrale aanpak van mobiliteit en ruimtelijke ontwikkelingen nodig. Benutten, beprijzen en bouwen maken hiervan deel uit. Het openbaarvervoernetwerk en het wegennetwerk in de Randstad vormen beide zowel eigenstandig als tezamen (multimodaal) de dragers voor de externe en interne bereikbaarheid van de Randstad. Dit resulteert in het uitgangspunt dat auto en openbaar vervoer niet elkaars tegenpolen of concurrenten zijn, maar dat gezocht wordt naar samenwerking of synergie. En wel zodanig dat de wederzijdse voordelen worden benut en de nadelen worden geminimaliseerd.

Aansluitend bij de ontwikkelingen in de mobiliteit, de metropolitane structuur en de wensen van de reiziger betekent dit dat de condities voor ketenverplaatsingen moeten worden geoptimaliseerd. West-Nederland streeft daarom naar betere benutting en kwaliteitsverbetering van knooppunten. Het landsdeel maakt onderscheid naar bereikbaarheid op metropolitaan schaalniveau (30–80 km) en regionaal schaalniveau (10–30 km). Dit zijn voor verkeer en vervoer de meest relevante schaalniveaus om te komen tot één samenhangende grootstedelijke metropool. De keuze voor selectieve bereikbaarheid van gebieden en locaties vormt hierbij een belangrijke kwaliteitsgrondslag. In de verstedelijkte gebieden wordt bovendien ingezet op overstappunten, daar waar het aanbieden van een naadloze overstap essentieel is. Dit zijn de stedelijke centra, mainports en de belangrijke knooppunten. In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening zijn internationale en randstedelijke centra aangemerkt als de belangrijkste brandpunten van de Deltametropool en daarmee tevens van centrumstedelijke ontwikkeling. De regio is gevraagd daar hun visie op te geven.

Door uitvoering van het huidige MIT en het Bereikbaarheidsoffensief Randstad zal het openbaar vervoersysteem van de Deltametropool de komende decennia een flinke kwaliteitsverbetering ondergaan: in de spits wordt een verdubbeling van het spoorvervoer mogelijk gemaakt, de frequenties worden mogelijk ook verdubbeld. Dit resulteert in reistijdverkorting per deelgebied en voor de Randstad als geheel. De verdere voorgenomen decentralisatie van rijksmiddelen voor regionale en lokale infrastructuur naar de provincies en de kaderwetgebieden zal het westelijk landsdeel in de toekomst mogelijkheden geven om de Randstedelijke en regionale bereikbaarheid verder te verbeteren.

Veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving

Op regionaal niveau spelen ook kwaliteit van de leefomgeving en veiligheid een belangrijke rol. Het landsdeel geeft prioriteit aan het aansluiten van nieuwe woningbouwlocaties op regionale openbaarvervoernetwerken. Ook de afwikkeling van het autoverkeer is een aandachtspunt. Maatregelen op het hoofdwegennet mogen niet leiden tot overloop naar het onderliggende wegennet. Dit vergt een gecoördineerde gebiedsgerichte aanpak door de verschillende wegbeheerders. Ook constateert het landsdeel in toenemende mate de wens de infrastructuur beter in te passen in de leefomgeving, om de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en de ruimte intensiever te kunnen gebruiken.

6.3 Decentralisatie

6.3.1 Effectieve decentralisatie vraagt heldere rolverdeling

De essentie van een gebiedsgerichte aanpak is dat problemen worden aangepakt op het niveau waar ze zich voordoen. Het is dan ook van belang dat de betrokken bestuursorganen beschikken over de bevoegdheden en middelen die nodig zijn om hun verantwoordelijkheden waar te maken. Deze heldere rolverdeling bevordert integrale besluitvorming op regionaal en lokaal niveau. Integrale besluitvorming is om twee redenen van belang. Ten eerste bestaat er een duidelijke samenhang tussen verkeers- en vervoerbeleid enerzijds en ruimtelijke inrichting, verstedelijking en vitalisering anderzijds. Ten tweede waarborgt het een samenhang in het beleid tussen de verschillende overheden. Van exclusief probleemeigenaarschap is namelijk allerminst sprake. Verkeer en vervoer storen zich nu eenmaal niet aan bestuurlijke grenzen.

Met het sluiten van het Verdi-convenant is al een eerste stap naar decentralisatie gezet. Het convenant had onder andere betrekking op het verstrekken van bijdragen voor exploitatietekorten OV en voor kleine regionale en lokale infrastructuur (projecten tot 25 miljoen gulden). Toch zijn er nog veel projecten waarbij de afstand tussen het beslissen over de investeringen en het daadwerkelijk (mede-)betalen van die investeringen te groot is. Voor infrastructuurprojecten boven de 25 miljoen gulden zijn provincies, kaderwetgebieden en gemeenten verantwoordelijk, maar veelal wordt de rijksoverheid om subsidie gevraagd. Op grond van het Besluit Infrastructuurfonds betaalt de rijksoverheid 50% (wegen) tot 95% (openbaar vervoer) van de subsidiabele kosten. Dit leidt enerzijds tot ongewenste afhankelijkheid bij de decentrale overheid en anderzijds tot te veel bemoeienis van de rijksoverheid. Bovendien wordt de rijksoverheid zo geconfronteerd met een probleem dat niet tot haar verantwoordelijkheid behoort, maar tot die van de decentrale overheden. Een substantiële financiële decentralisatie ligt dan ook voor de hand.

Groeimodel

Er zal één brede doeluitkering komen voor lokaal en regionaal verkeer en vervoer, waarbij bestaande schotten tussen verschillende geldstromen worden doorbroken. Er wordt gekozen voor een gefaseerde aanpak. In fase 1 wordt door aanpassing van het Besluit Infrastructuurfonds per 1 januari 2003 de huidige grens voor de reeds bestaande gebundelde doeluitkering (GDU) opgetrokken van 25 miljoen gulden naar 500 miljoen gulden. Vervolgens worden ook de middelen voor Duurzaam Veilig en vervoermanagement aan de gebundelde doeluitkering toegevoegd. In fase 2 wordt toevoeging van de budgetten voor exploitatie van het openbaar vervoer overwogen. De consequenties hiervan zullen worden onderzocht. Uiteindelijk kan de gebundelde doeluitkering nog verder worden verbreed met overige middelen ten behoeve van regionaal en lokaal verkeers- en vervoerbeleid. Het doel van de uitkering wordt dus heel breed: regionaal verkeers- en vervoerbeleid. Daarmee ontstaat aanzienlijk meer beleidsruimte op decentraal niveau.

Ook voor de luchtvaart is een decentralisatietraject ingezet dat verder uitgewerkt wordt in de PKB-procedure Structuurschema Regionale en Kleine Luchthavens.

6.3.2 De vorm van de decentralisatie

Voor de juridische uitwerking van de decentralisatie is de bestaande Regeling voor de gebundelde doeluitkering als uitgangspunt genomen. Deze is vastgelegd in Wet en Besluit Infrastructuurfonds. De wettelijke basis zal moeten worden aangepast. Het voornemen is om de grens van de projecten die onder de doeluitkering vallen substantieel te verhogen van 25 miljoen gulden naar 500 miljoen gulden, zoals de werkgroep interdepartementaal beleidsonderzoek heeft geadviseerd in «Verbetering afwegingsmechanismen infrastructuur». De omvang van het gebundelde doeluitkering

zal in verband hiermee toenemen. Naast de al voorziene GDU-gelden (voor projecten tot 25 miljoen gulden) gaat het op jaarbasis om gemiddeld een bedrag in de orde van grootte van 450 miljoen gulden rekening houdend met het subsidieregime voor de grote lokale en regionale projecten. Dit bedrag is berekend op basis van budgettaire neutraliteit. Op decentraal niveau kan dan worden bepaald welke projecten op welk moment met dat geld zullen worden aangepakt. Voor de eerste jaren liggen de projecten grotendeels vast, omdat deze al in de realisatietabel van het MIT of in een convenant zijn opgenomen. Dit houdt in dat voor deze middelen verplichtingen zijn aangegaan, waar afspraken over zullen moeten worden gemaakt. Hiermee zal rekening worden gehouden bij de op te stellen overgangsregeling. Geleidelijk aan zal er meer ruimte ontstaan om binnen het budget eigen decentrale prioriteiten te stellen. Ook zal het bespreekbaar zijn om binnen de kaders van het MIT en binnen de betreffende regio de prioriteiten te herzien. Dat betekent dat tegenvallers en meevallers voor rekening komen van de provincie of het kaderwetgebied. In de komende periode wordt bezien in hoeverre een verhoging van dit budget mogelijk is. Daartoe zijn voorstellen in ICES-kader ter toetsing aan de planbureaus aangeboden. Daarnaast zal de rijksbijdrage aan de tweede fase Duurzaam Veilig aan de GDU worden toegevoegd. De omvang van deze bijdrage wordt bepaald in het kader van de afspraken rond Duurzaam Veilig. In het op te stellen verdeelstelsel zal hiermee rekening worden gehouden. In aanmerking zal worden genomen dat de kosten voor voorzieningen voor verkeersveiligheid en kwaliteit van de leefomgeving naar verwachting met andere factoren samenhangen dan de kosten voor voorzieningen voor bereikbaarheid.

Alleen voor heel grote lokale en regionale projecten boven de grens van 500 miljoen gulden wordt nog een subsidierelatie met de rijksoverheid in stand gehouden. Wel zal de regio voor deze projecten een substantiële eigen bijdrage moeten betalen. In principe betalen de regio's de eerste 500 miljoen gulden zelf en moeten alleen voor meerdere kosten onderhandelingen tussen minister en regio leiden tot afspraken over subsidiëring (maatwerk). Uitzonderingen hierop zijn slechts dan mogelijk wanneer de regio aannemelijk kan maken dat het belang van een groot project de regio dermate overstijgt dat een hogere rijksbijdrage voor de hand ligt. Met deze regeling levert het voor de regio financieel gezien geen voordeel om de kosten van de projecten boven de grens van 500 miljoen gulden te laten uitstijgen. Ook dat brengt beslissen en betalen dicht bij elkaar.

In het kader van het interdepartementaal beleidsonderzoek is ook een haalbaarheids-toets gedaan of het mogelijk is om een verdeelsleutel voor de opgehoogde en uitgebreide gebundelde doeluitkering te maken, waarbij de herverdeeleffecten te overzien zijn. Dit blijkt inderdaad mogelijk te zijn. Een extern onderzoeksbureau werkt aan een voorzet voor de verdeelsleutel. Zij geven ook het deel van het totale budget van de gebundelde doeluitkering, aan dat de onderscheiden provincies en kaderwetgebieden zouden gaan ontvangen. Ook de herverdeeleffecten worden geëxpliciteerd. Vanzelfsprekend zal vervolgens over deze nieuwe verdeelsleutel overleg plaatsvinden met de decentrale overheden.

Zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt over het interdepartementaal beleids-onderzoek zal de nieuwe sleutel zijn gebaseerd op objectieve structuurkenmerken. De keuze van de verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten hangt samen met het doel van de gebundelde doeluitkering en de (omvang van de) in de gebundelde doeluitkering samen te brengen geldstromen. Gelet op het beschreven groeimodel gaat het dus om breed regionaal verkeers- en vervoerbeleid. Ook wordt rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen, zodat de sleutel ook recht doet aan het ruimtelijk programma van stedelijke netwerken. De verdeelsleutel zal een dusdanige dynamiek kennen, dat elke volgende stap uit het groeimodel daarin moeiteloos kan worden ingepast.

Naast de verdere uitwerking van de decentralisatie van middelen voor infrastructuur is gestart met een interdepartementaal beleidsonderzoek over exploitatie Openbaar

Vervoer. Daarin wordt ondermeer de relatie bekeken tussen investeringen in infrastructuur en exploitatie, gericht op de mogelijkheid om beide geldstromen in een volgende fase samen te voegen. Nader onderzoek is nodig. Uiteindelijk kan de gebundelde doeluitkering verder worden verbreed met overige middelen voor regionaal en lokaal verkeers- en vervoerbeleid.

Decentralisatie: de ontvangende partijen

Een belangrijke vraag bij de decentralisatie is welke partijen de financiën zullen ontvangen. Een cruciaal uitgangspunt is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de schaal van de problematiek en bij het adagium: belang, betaling en zeggenschap in één hand. Het is duidelijk dat er niet één schaalniveau is waarop de totale verkeers- en vervoersproblematiek zich concentreert. Duidelijk is in elk geval dat de problematiek de gemeentelijke schaal overstijgt. Daarom zal de brede doeluitkering die hoort bij de uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid ter beschikking komen van de provincies en kaderwetgebieden. Op dit moment wordt in zeven gebieden volgens de Kaderwet Bestuur in Verandering samengewerkt op een breed terrein. Onlangs is deze samenwerking geëvalueerd. Uit die evaluatie blijkt dat de grote inhoudelijke opgaven en de specifiek bestuurlijke constellatie alléén in een beperkt aantal stedelijke gebieden een bestuurlijke hulpstructuur rechtvaardigen. Daartoe zal een (nieuwe) wettelijke voorziening voor onbepaalde tijd worden getroffen. Een hiertoe strekkend wetsvoorstel wordt op korte termijn voorbereid. Daarbij is het niet uitgesloten dat er ook enkele andere stedelijke gebieden onder de nieuwe wet gaan vallen, noch dat er van de huidige zeven één of twee zullen uittreden. De toedeling van verantwoordelijkheden op het terrein van verkeer en vervoer zal aansluiten bij het belang om op het ruimtelijk terrein zo integraal mogelijke taken toe te delen.

Er gaan geen financiële middelen rechtstreeks naar individuele gemeenten. Vooral voor de grotere gemeenten die niet in een kaderwetgebied liggen, zal bekostiging via de provincie leiden tot een goede samenwerking tussen de bestuurslagen. De provincies zullen bij het opstellen, prioriteren en uitvoeren van hun plannen oog moeten hebben voor de wensen en plannen van de inliggende steden, stedelijke netwerken en waterschappen, zodat de plannen van de verschillende bestuurslagen op elkaar zullen zijn afgestemd. Daarbij is het daadwerkelijk totstandbrengen van de regionale samenhang tussen wonen, werken en mobiliteit een gezamenlijke opgave. Het ligt voor de hand deze samenwerking binnen grotere provincies vorm te geven via deelregio's. Afspraken hierover, en de wijze van betrokkenheid van de inliggende steden bij de beslissing over de aanwending van de GDU worden per provincie geregeld in een bestuurlijke overeenkomst tussen provincies en gemeenten. Voor deze bestuurlijke overeenkomsten zal tussen het rijk en de koepels van de overige overheden een kader worden vastgesteld. Dit betekent in hoofdlijnen dat op initiatief van gemeenten deelregio's tot stand komen en dat de provincie besluit over bezwaren die daar tegen worden ingediend. Voor wat betreft de verdeling van de GDU wordt op basis van maatstaven die aansluiten bij de landelijke verdeelcriteria een verdeling bepaald over een budget voor provinciale projecten en een budget voor binnenregionale projecten per deelregio. De aanwending van de budgetten wordt achteraf geëvalueerd. Indien er bezwaar is tegen de vastgestelde verdeling, stelt de minister een arbitragecommissie in.

Binnen de kaderwetgebieden is regionale samenwerking en afstemming tussen de bestuurslagen eveneens van belang. Samenwerking tussen de gemeenten in een kaderwetgebied is door de gekozen samenwerkingsvorm al geregeld. De positie van wegbeherende waterschappen binnen de kaderwetgebieden verdient nog aandacht.

Nadat de prioriteiten zijn gesteld ligt het in de rede dat de betreffende wegbeheerder de uitvoering van beleidsmaatregelen voor zijn rekening neemt. Voor een verzameling kleine maatregelen bij eenzelfde uitvoerder is het efficiënt hierover niet per project, maar op basis van programma's afspraken te maken.

Verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en middelen

De rolverdeling tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden zal veranderen. Het rijk zal voor veel verkeers- en vervoerprojecten de geldbuidel niet meer dragen. Die rol in de regio valt weg; alleen voor hele grote projecten kan er nog sprake zijn van een aparte bijdrage van rijkszijde. De nauwe bemoeienis van de rijksoverheid met de regionale en lokale projecten vervalt daarmee ook. De bevoegdheid om te beslissen wanneer de ingediende projecten worden uitgevoerd komt bij de provincies en kaderwetgebieden te liggen en dat kan tot andere prioriteitstelling leiden. Het rijk houdt de regie via de essentiële onderdelen van beleid, zodat afstemming van provinciaal en regionaal beleid met rijksbeleid is gewaarborgd. Er is in specifieke wetgeving op een aantal wezenlijke onderdelen al voorzien (Wet Personenvervoer 2000).

De uiteindelijke verdeling van het geld uit de gebundelde doeluitkering over diverse projecten wordt in een gebiedsgerichte aanpak bepaald door de ontvangende provinciale en regionale partijen in overleg met de lokale overheden. Hiervoor kunnen, gelet op de Planwet verkeer en vervoer, alle bestaande en ook nieuwe door decentrale overheden wenselijk geachte samenwerkingsverbanden worden gebruikt en de essentiële onderdelen van het beleid moeten op de verschillende bestuursniveaus op elkaar worden afgestemd. Bestuurlijke sturing staat bij de verdeling en verantwoording voorop: er wordt geen geld binnen de GDU «geoormerkt» voor verkeersveiligheid of voor afzonderlijke vervoerwijzen.

Mobiliteitsfondsen

Een nieuw instrument vormen de regionale mobiliteitsfondsen. Het instellen ervan wordt niet verplicht gesteld. Het is aan de regio om een dergelijk fonds in te stellen. Het initiatief ligt dus bij de provincie of het kaderwetgebied.

De regionale mobiliteitsfondsen kunnen worden gevoed met bijdragen van de rijksoverheid (onder meer de GDU), maar ook in het geval van de betrokken regio's in de Randstad door inkomsten uit het spitstarief of de expresslanes. Het ligt verder in de rede dat de regio (provincie en gemeenten) ook eigen middelen in dergelijke fondsen stort. In de eerste jaren is het fonds bestemd voor infrastructuur en voor overig verkeers- en vervoerbeleid, zoals verkeersveiligheid en vervoermanagement. Op langere termijn kan mogelijk ook de exploitatie van het openbaar vervoer uit de regionale mobiliteitsfondsen worden gefinancierd. Daarmee wordt een nog betere afweging op regionaal en provinciaal niveau mogelijk. Zo ontstaat ook meer transparantie in de geldstromen in de verkeers- en vervoersector. In lijn met de adviezen van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat levert dit een verzakelijking van de inkomsten/ uitgavendiscussie. De band tussen betalen en genieten wordt duidelijker. Deze bestuurlijke vormgeving zal de slagvaardigheid van de kaderwetgebieden ten goede komen en vervult daarmee een spilfunctie in de regionale samenwerking.

Regionale mobiliteitsfondsen kunnen door de rijksoverheid worden erkend wanneer ze zijn ingesteld door de provincies of door de gebieden die in de Kaderwet Bestuur in Verandering staan genoemd (al dan niet in onderlinge samenwerking; ook individuele gemeenten kunnen desgewenst participeren). Onverminderd geldt, dat de gebundelde doeluitkering naar provincies en kaderwetgebieden gaat; met het instellen van een regionale mobiliteitsfonds wordt dus geen recht op rechtstreekse bekostiging gecreëerd. De provincies en kaderwetgebieden bepalen zelf de verdeling van hun aandeel uit de GDU over eventuele meerdere regionale mobiliteitsfondsen. In de kaderwetgebieden is het bestuur van het kaderwetgebied (of in de toekomst een niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten op andere wettelijke grondslag) beheerder van het fonds. Het bestuur, waarin de deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd, beslist over de prioriteitstelling in de regio. In de andere gevallen is het provinciaal bestuur beheerder van het fonds. In het kader van BOR zijn in de Randstad regionale mobiliteitsfondsen ingesteld.

Streefdatum decentralisatie

Om de decentralisatie effectief te laten verlopen moet het parlement de uitwerking zo spoedig mogelijk na de vaststelling van het NVVP afronden. Invoering kan dan samenvallen met de expiratiedatum van de Kaderwet Bestuur in Verandering, of met het begin van de regionale samenwerking op andere grondslag. Een ingangsdatum van 1 januari 2003 is daarvoor het streven. Een overgangsregeling zal noodzakelijk zijn; de overgangsperiode wordt zo kort mogelijk gehouden.

Aandachtspunt is de COVER-evaluatie die nu wordt gehouden. Onder die naam worden drie verschillende convenanten geëvalueerd: het Verdi-convenant, het Startprogramma Duurzaam Veilig en het decentralisatie-akkoord regionale verkeersveiligheid. De resultaten van de evaluatie worden gebruikt bij de uitwerking van het NVVP in de NVVP-beleidsagenda en in de PVVP's en RVVP's.

Groeiproces

De decentralisatie heeft ingrijpende gevolgen voor de verschillende overheden. De decentrale overheden zullen geëquipeerd moeten zijn voor de nieuwe rol die zij in het verkeers- en vervoerbeleid gaan spelen. Het is denkbaar dat dit niet onmiddellijk per 2003 het geval is. Bij dergelijke ontwikkelingen is vaak sprake van een groeiproces. De rijksoverheid zal de eerste tijd na de decentralisatie een stimulerende en, indien noodzakelijk, ook een faciliterende rol (in de zin van het beschikbaar stellen van menskracht en kennis) kunnen spelen. Tegelijkertijd zal de rijksoverheid moeten wennen aan een meer op afstand sturende rol. De nieuwe rol zal in de komende periode expliciet gestalte krijgen.

6.4 Bestuurlijke samenwerking

De Planwet Verkeer en Vervoer gaat er van uit dat er een NVVP is, waarin de beleidsonderdelen zijn opgenomen die van essentieel belang zijn. Deze essentiële onderdelen dienen te worden doorvertaald in het Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplan (PVVP en RVVP) en het gemeentelijke verkeers- en vervoerbeleid. Daarmee is de onderlinge afstemming van het beleid tussen de verschillende bestuurslagen gewaarborgd. Los van dit formele aspect is voor doelmatig verkeers- en vervoerbeleid goede samenwerking tussen overheden onontbeerlijk. Overigens vraagt de samenwerking via het planstelsel dat rijk, provincies en kaderwetgebieden concreter en resultaatgerichter formuleren wat zij van elkaar en van de andere overheden verwachten. Bovendien moet daar monitoring op plaatsvinden.

In de Planwet Verkeer en Vervoer worden instrumenten aangereikt ter versterking van de bestuurlijke samenwerking. Dat zijn onder meer de verkeers- en vervoersberaden en de bestuurlijke overeenkomst. Ook het NVVP zelf is de uitdrukking van de samenwerking tussen verschillende betrokkenen.

Met name het sluiten van bestuurlijke overeenkomsten en het maken van afspraken is van belang. Het gebruik van bestuurlijke overeenkomsten wordt toegejuicht, ook door decentrale overheden onderling. Het kan een uitstekend instrument zijn om problemen gebiedsgericht aan te pakken en om samenhangen met andere beleidsterreinen te realiseren.

7. TECHNOLOGIE EN INNOVATIE

Technologie zal de verwezenlijking van de ambities op verkeers- en vervoersgebied flink ondersteunen. Datzelfde geldt voor innovaties in de organisatie van vervoer en in vervoerssystemen. Er is al veel basistechnologie beschikbaar die in potentie toe te passen is op een breed terrein van verbetering van de bereikbaarheid, de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. Op drie punten wordt het beleid versterkt om innovaties tijdig en doeltreffend te kunnen inzetten:

- het instellen van een **technologie- en innovatie monitor**, een periodieke rapportage aan de Tweede Kamer over de nieuwe technologische en innovatieve ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleid (zie 7.1);
- het stimuleren van **sleuteltechnologieën**, ontwikkelingen in de markt die een actieve rol van de overheid vereisen en van **systeemvernieuwing** in het vervoer, daar waar de markt nog niet op eigen kracht het innovatieproces op gang kan brengen (zie 7.2);
- het versterken van **kennisontwikkeling en -verspreiding** via het strategisch onderzoeksprogramma van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en zijn partners (zie 7.3).

Technologie kan de weggebruiker ondersteunen. De industrie investeert momenteel fors om over een paar jaar nieuwe auto's standaard uit te rusten met apparatuur voor plaatsbepaling, communicatie en identificatie. Daarmee wordt een steeds groter deel van het wagenpark geschikt voor diensten die weggebruikers ondersteunen, zoals verkeersinformatie, navigatie, parkeerinformatie, S.O.S.-knoppen, logistieke informatie-uitwisseling en middelen voor de opsporing van gestolen voertuigen. Ook maakt deze apparatuur benuttingsmaatregelen en betaald rijden ter verbetering van de bereikbaarheid mogelijk. Op het gebied van systeemvernieuwing biedt informatie- en communicatietechnologie (ICT) in combinatie met plaatsbepalingstechnologie kansen voor nieuwe logistieke concepten, zowel in het personen- als goederenvervoer.

Technologie speelt ook een rol bij de beïnvloeding van rijgedrag en is daarom een essentieel onderdeel van het veiligheidsbeleid. Er worden systemen ontwikkeld en ingezet die het rijden ondersteunen en vereenvoudigen. De praktijkproef met Intelligente Snelheidsaanpassing die in 1999 en 2000 in Tilburg werd gehouden, is daarvan een voorbeeld. Ook biedt de technologie kansen om een directere terugkoppeling naar het rijgedrag te realiseren (bijvoorbeeld door middel van een boord-computer). De steeds intelligenter wordende voertuigen maken, in combinatie met geavanceerde verkeersmanagementsystemen, verkeersafwikkeling veiliger en handhaving eenvoudiger. De toepassing van technologie biedt nieuwe mogelijkheden voor de manier waarop inspectiediensten taken kunnen uitvoeren. Hierdoor kan het arbeidsintensieve identificeren van voertuigen, lading en bemanning voor een groot deel worden geautomatiseerd.

Een belangrijk aandachtspunt bij de technologische vernieuwing is de gedragskundige kant ervan. Om nieuwe technologie geaccepteerd te krijgen, is het niet voldoende om alleen de maatschappelijke voordelen te benadrukken, maar zal ook ingespeeld moeten worden op de individuele voordelen voor de weggebruikers. Op dit gebied is nog veel onderzoek nodig.

Innovatieve technologie vervult tot slot een belangrijke functie bij de ont koppeling van de economische groei en de nadelige effecten op de kwaliteit van de leefomgeving als gevolg van de groei van de mobiliteit. Voorbeelden zijn energiezuinige motoren, alternatieve brandstoffen en verbeterde filtertechnieken, maar ook stiller asfalt en stillere banden. Veel van deze nieuwe technologie ligt al klaar, maar worden commercieel pas aantrekkelijk bij een strengere normering.

Op het punt van benutting en modernisering van de infrastructuur draagt het ministerie van Verkeer en Waterstaat als beheerder van de hoofdinfrastructuur (al dan niet via taakorganisaties) een grote verantwoordelijkheid voor voortdurende innovatie, waarbij de marktsector door een hoge graad van uitbesteding wordt ingeschakeld. Op het terrein van de verkeersveiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving komen veel vernieuwingen uit de (mondiale) markt, maar ook hier komen deze uiteindelijk tot stand door een samenspel van verschillende actoren in de private en publieke sector. Op het gebied van openbaar vervoer is innovatieve technologie nodig om de benutting van de infrastructuur en de betrouwbaarheid van systemen een kwaliteitssprong te laten maken. Ook is verdere ontwikkeling van reizigersinformatie noodzakelijk. In Europees verband wordt ernaar gestreefd de rol van de industrie te versterken, zodat deze eenzelfde stimulerende rol kan vervullen als bij het wegvervoer.

Zowel de rijksoverheid als de provincies en gemeenten hebben een belangrijke en soms doorslaggevende rol in het complexe proces van technologische innovatie. De overheid zal uiteindelijk moeten kiezen voor de resultaten die met technologie bereikt kunnen worden: zij zal de functionele eisen stellen, zorgdragen voor een passende koepel-architectuur en in bepaalde gevallen de toepassing stimuleren, maar niet de technologie zelf voorschrijven. Marktpartijen kunnen dan al concurrerend inspelen op de gestelde eisen. In samenspel met de autoindustrie en de ICT-industrie kunnen voertuig-gebonden diensten verder worden ontwikkeld (bijvoorbeeld klantspecifieke verkeersinformatie).

7.1 Technologie- en innovatiemonitor

De technologische ontwikkelingen verlopen in een hoog tempo, maar gaan gepaard met veel onzekerheden. Mislukkingen zijn even normaal als successen. Dat geldt niet alleen voor de dynamische ICT-markt van dit moment, maar ook voor innovaties op de meer traditionele terreinen als materiaalkunde, aandrijftechniek, procesorganisatie en civiele techniek. Er bestaat grote behoefte aan een monitorsysteem om relevante ontwikkelingen op technologisch gebied te volgen en de koers van het beleid op de juiste momenten bij te stellen. Door niet te vroeg te kiezen voor één techniek en voortdurend in te spelen op de wensen van markt en consument, worden risico's beperkt en wordt de kans op succes vergroot. Vroegtijdig zicht proberen te krijgen op minder gewenste neveneffecten van op zichzelf nuttige technologieën is daarbij eveneens van belang. Denk bijvoorbeeld aan het effect van mobiel telefoneren op de verkeersveiligheid.

Een periodieke rapportage, ingebed in een bredere verkenning van het verkeer en het vervoer waarin ook relevante maatschappelijke en verkeerskundige ontwikkelingen worden geschetst, geeft een systematisch overzicht van de sleuteltechnologieën waarvoor een actieve rol van het beleid wordt verlangd. Dit systeem zal de gesignaleerde ontwikkelingen toetsen aan de visie van het NVVP en nagaan welke bijdrage deze ontwikkelingen kunnen leveren aan het bereiken van de doelstellingen. Acties die voortvloeien uit de analyse worden opgenomen in de NVVP-beleidsagenda. Dat kan het bevorderen van innovaties zijn in de vorm van pilot- en demonstratieprojecten of de vorming van nichemarkten. Ook kan de overheid op basis van de uitkomsten van het systeem tijdig haar taak als wetgever invullen om doelen voor veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving te realiseren of om via normstelling en prijsprikkels innovaties te stimuleren. Daarnaast is het signaleren en slechten van belemmerende regelgeving belangrijk. Ten slotte kunnen innovaties die rijp zijn voor de markt, worden toegepast in het domein van de eigen verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de aanleg en het beheer van de hoofdinfrastructuur.

7.2 Sleuteltechnologieën en systeemvernieuwing

Sleuteltechnologieën zijn technologische ontwikkelingen die op meerdere aspecten bijdragen aan de oplossing van de verkeers- en vervoersproblemen van dit moment. Het zijn ontwikkelingen die de moeite waard zijn om nauwgezet te volgen en waar mogelijk te stimuleren. Bestaande stimuleringsregelingen zullen worden omgevormd tot een innovatieprogramma met duidelijke randvoorwaarden voor het verkrijgen van stimuleringssubsidie. De belangrijkste sleuteltechnologieën van dit moment zijn:

- een *on board*-computersysteem voor onder meer de communicatie tussen voertuig en wegwant, en voor elektronische voertuigidentificatie;
- keteninformatie en chipkaartbetaling voor vervoersdiensten;
- automatische voertuiggeleiding, zoals automatische cruise control en intelligente snelheidsaanpassing;
- nieuwe aandrijftechnieken, zoals de brandstofcel, hybride systemen en dergelijke.

Nieuwe systeemconcepten zoals stadsdistributie, gecombineerd met individueel en collectief vervoer, multimodale knooppunten, vraaggericht openbaar vervoer, *vanpooling* en vernieuwing van het langzame verkeer kunnen eveneens worden ondergebracht in de stimuleringsregeling. De keuze van pilots en voorbeeldprojecten die vooral gericht zijn op de lokale en regionale verkeersproblematiek wordt gemaakt in samenspraak met het Kennisplatform Verdi.

7.2.1 Elektronische voertuigidentificatie

Door snelle technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld mobiele toegang tot het internet, elektronische identificatie) hebben voertuigen in de toekomst steeds geavanceerdere mogelijkheden. In combinatie met de snel voortschrijdende materiaaltechniek en vernieuwingen op het gebied van integraal ontwerpen leidt dat tot een continue vernieuwing van bestaande systemen. Bovendien werkt de industrie zoals vermeld hard aan apparatuur voor plaatsbepaling, communicatie en identificatie. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzoekt de mogelijkheden voor de invoering van elektronische identificatie van voertuigen via een elektronisch kenteken. Wanneer een voertuig elektronisch kan worden geïdentificeerd, kan dat het begin zijn voor tal van commerciële toepassingen, maar ook voor taken die op de weg van de overheid liggen, zoals verkeersmanagement, de bestrijding van fraude met kentekenplaten en -bewijzen, incidentmanagement, snelheidshandhaving (verkeersveiligheid) en kilometerheffing. Ook voor andere vervoermiddelen, zoals de bromfiets en de fiets, komt voertuigidentificatie binnen handbereik. De proef met de zogeheten «scoot tag», om greep te krijgen op de bromfietsdiefstallen, heeft succes. Dit geeft steun aan een brede invoering van de «fiets tag», een ingebouwde chip die de identificatie en daarmee de opsporing van gestolen fietsen vergemakkelijkt. Fietsendiefstal vormt een speerpunt in het Integraal Veiligheidsplan van het kabinet. Hierin kan worden gezien welke rol de «fiets tag» kan krijgen.

7.2.2 Automatische voertuiggeleiding

Automatische voertuiggeleiding (AVG) is de verzamelnaam voor technologische middelen die de taak van de bestuurder ondersteunen en op termijn gedeeltelijk kunnen overnemen. Deze verhogen de veiligheid, vergroten de benutting van de bestaande infrastructuur en bieden extra comfort voor de bestuurder. De volgende middelen zullen op enige termijn beschikbaar zijn:

- geleidingssystemen voor het handhaven van de juiste rijbaan (laterale geleidingssystemen);
- botspreventiesystemen;
- intelligente cruise control;
- routenavigatiesystemen;
- snelheidsaanpassingen;

- dynamisch verkeersmanagement;
- computers voor logistieke en informatieve toepassingen.

Een tweede ontwikkeling is de volledig automatische vervoerssystemen zoals de people-movers die nu al in bedrijf zijn op de luchthaven Schiphol en het bedrijven-terrein Rivium in Capelle a/d IJssel.

Het overheidsbeleid is erop gericht om de komende jaren een aantal belangrijke stappen te zetten op weg naar de benutting van dergelijke systemen. Inmiddels is daartoe een onderzoeks- en activiteitenagenda opgesteld, die zal moeten leiden tot verschillende AVG-initiatieven in samenwerking met het bedrijfsleven. Hierbij wordt onder meer gedacht aan proefprojecten die een deel zullen gaan uitmaken van een innovatieproces op lange termijn. Voor het goederenvervoer is in dit verband de kennisontwikkeling van ondergrondse logistieke systemen (OLS) van specifiek belang. AVG is een essentieel onderdeel van dergelijke systemen. Daarom zal worden nagegaan in hoeverre onderzoek en proefprojecten de mogelijkheden ervan in beeld kunnen brengen, met name voor toepassingen bij de mainports en de stedelijke distributie. Belangrijk is daarbij de koppeling met andere vervoerwijzen. Het gaat hier om optimalisatie van de gehele transportketen.

Een andere toepassing van technologische innovatie is de vergroting van de efficiëntie van overslagtechnologie. De verwachte schaalvergroting in de zeecontainervaart en de wens om met andere modaliteiten dan het wegvervoer meer containers naar het achterland te transporteren, maken een innovatie in knooppunttechnologie noodzakelijk. De ontwikkeling van deze innovatie is inmiddels in gang gezet en zal de komende jaren verder worden uitgewerkt.

7.2.3 Interoperabiliteit

Interoperabiliteit is van groot belang voor de verbetering van de infrastructuur in Europa: de systemen moeten op elkaar aansluiten. De inspanning van het ministerie van Verkeer en Waterstaat richt zich vooral op spoorvervoer, verkeersmanagement en satellietssystemen. Om de toepassing van AVG te versnellen zal Nederland initiatieven nemen om de discussie over Europese interoperabiliteit te openen in samenhang met het Transeuropees Netwerk. Voor de interoperabiliteit van systemen voor hogesnelheidstreinen zijn regels vastgelegd. Aan een verdere uitwerking van technische specificaties wordt nog gewerkt. Voor verkeersmanagement in het spoorvervoer wordt een European Rail Traffic Management System (ERTMS) ontwikkeld. Het Nederlandse BB21-project voldoet aan de eisen die in Europees verband zijn opgesteld en behoort voor een deel tot de proefprojecten van ERTMS. Ook op het terrein van de interoperabiliteit van conventionele spoorlijnen is een ontwerprichtlijn verschenen.

Voor het vervoer over de weg is interoperabiliteit eveneens van belang, en wel in verschillende opzichten, bijvoorbeeld wanneer het gaat om afspraken over systemen voor verkeersmanagement en de uitwisseling van verkeersgegevens. Nederland is actief betrokken bij Europese regionale samenwerking op dit terrein via het Centrico-project. Met het oog op de toekomst zijn ook afspraken over de interoperabiliteit van systemen voor elektronische tolheffing van belang. Nederland zal bij de Europese Commissie aandringen op uitwerking van de ideeën die in 1998 zijn voorgesteld in de Mededeling over interoperabele elektronische tolheffingsystemen. Daarnaast stimuleert Nederland in Europees verband de harmonisatie van de toepassing van ICT in het verkeersmanagement van de scheepvaart, met name de binnenvaart.

7.2.4 Radioplaatsbepaling

De komende jaren zal de ontwikkeling van een Europees satellietstelsel voor plaatsbepaling en navigatie van belang worden. Dit zogeheten Galileo-systeem moet een alternatief vormen voor het Amerikaanse Global Positioning System (GPS). De Raad

van ministers van Transport heeft in juni 1998 het groene licht gegeven voor de definitiefase van Galileo. In april 2001 heeft besluitvorming plaatsgevonden over de ontwikkeling van het systeem dat voor het verkeer en het vervoer belangrijke toepassingen kan krijgen. Zo ondersteunt het de realisatie van de doelstellingen op het gebied van veiligheid (door beter landen van vliegtuigen of naderen van havens) en benutting (door een betere logistieke planning, de monitoring van verkeersstromen, en het geven van reisinformatie). Vastgesteld is dat de ontwikkeling van Galileo in hoge mate door private financiering tot stand moet komen. De Europese Unie streeft naar een volledig operationeel systeem in 2008. Nederland volgt op positief kritische wijze de voorbereiding van het systeem maar zal financieel niet bijdragen aan de verdere ontwikkeling.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is in elk geval tot 2003 lid van een internationaal consortium dat zorgt voor de uitbreiding en exploitatie van de zenderketens van Loran-C, een landgebonden plaatsbepalingssysteem. Voor 2003 zal het ministerie moeten bezien of voortzetting van het verdrag en van het systeem zinvol is. Het systeem kan mogelijk een onderdeel vormen van een toekomstige optimale mix van systemen (waarnaar ook de Europese Unie streeft) voor plaatsbepaling, zowel op de grond als per satelliet.

7.2.5 Beter Benutten Spoor

Met het programma Beter Benutten Spoor geeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een impuls aan het innovatieproces. Een belangrijk onderdeel hiervan is het programma BB21, dat staat voor het Beter Benutten van het spoor in de 21e eeuw. Met behulp van innovatieve systemen op het gebied van beveiliging, beheersing, communicatie en energievoorziening kunnen treinen korter achter elkaar rijden, efficiënter vertrekken en elkaar makkelijker inhalen en kruisen. BB21 zal het eerst kunnen worden toegepast op de Betuweroute, de spoorlijn Amsterdam–Utrecht en de hogesnelheidslijn Zuid tussen Amsterdam en Parijs. Daarna kunnen de capaciteitsproblemen van het bestaande spoorweganet er ook voor een belangrijk deel mee opgelost worden. De vernieuwde technische systemen voldoen aan de nieuwe Europese standaarden voor het Europese spoorweganet zodat internationale treinen zonder tijdverlies doorrijden over landsgrenzen.

In de toekomst is ook op andere punten vernieuwing van de spoorwegtechniek mogelijk. Met de ontwikkeling van keteninformatie voor reiziger en verlader, en chipkaartbetaling, wordt de trein onderdeel van een multimodaal vervoerssysteem. Technologische vernieuwing vergroot de betrouwbaarheid en punctualiteit van de vervoerketen. Innovaties zijn ook van belang voor energiebesparing, geluidsreductie spoorwegveiligheid.

7.3 Technologie- en innovatieprogramma's

7.3.1 Internationale inzet

De ontwikkeling van beleid en kennis heeft in toenemende mate een internationaal karakter. Bovendien kunnen veel vraagstukken op het brede beleidsgebied van het ministerie van Verkeer en Waterstaat alleen internationaal worden aangepakt. Door de versterking van de Nederlandse participatie in de Europese onderzoeksprogramma's kan op verschillende manieren van deze programma's worden geprofiteerd. Allereerst kunnen onderzoeksvragen worden ingebracht die belangrijk zijn voor Nederland. Het kan daarbij gaan om onderwerpen die direct om een gezamenlijke Europese aanpak vragen, maar ook om zaken die op de langere termijn spelen, zoals ondergrondse vervoerssystemen. Ook kan via het onderzoek de positie van de Nederlandse kennisinstituten worden versterkt, en kan Nederlandse know-how worden ingezet op gebieden waarvan het Nederlandse bedrijfsleven kan profiteren. Ten slotte kunnen de resultaten

in de vorm van kennis en *best practices* op allerlei gebieden van technologie en beleid worden gebruikt.

De Europese ministers van Transport onderkennen het belang van de Europese onderzoeksprogramma's en technologische innovatie en hebben begin 1999 een «Innovatieforum» ingesteld. Dat heeft als taak na te gaan hoe belemmeringen voor een (snellere) innovatie van de verkeers- en vervoersector kunnen worden weggenomen. Voor het verkeers- en vervoerbeleid zijn op Europees niveau de onderzoeksprogramma's COST en het Kaderprogramma van de Europese Unie van belang.

Het COST-programma (European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research) is vooral een *bottom up*-programma dat lidstaten doorlopend stimuleert om gezamenlijk onderzoek uit te voeren. Nederland zal deelname aan COST-programma's stimuleren, en thema's en onderwerpen van onderzoek aandragen. Het Kaderprogramma voor Europees onderzoek betreft een vast omschreven werkprogramma met een geldigheidsduur van vier jaar. Sinds 15 december 1998 is het Vijfde Kaderprogramma van kracht. Het programma bevat de belangrijkste onderzoeksthema's op Europees niveau. Er wordt jaarlijks een werkplan opgesteld, waarin de lidstaten een stem hebben. Meer dan voorheen zijn naast de overheden ook de gebruikers, de industrie en onderzoeksinstellingen betrokken bij de vormgeving van het programma. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal optreden als medefinancier bij onderzoek dat direct aansluit bij beleidsthema's van dit NVVP. In de afgelopen jaren is in Europees verband veel onderzoek gedaan, waardoor Nederland goede relaties heeft opgebouwd met buitenlandse partners. De internationale aspecten van de NVVP-beleidsagenda worden gebruikt in het Zesde Kaderprogramma, waarvoor de voorbereidingen inmiddels in gang zijn gezet.

7.3.2 *Connekt*

Om de kennis op het gebied van verkeer en vervoer te versterken, is in 1999 het initiatief genomen om het publiek-private kenniscentrum Connekt op te richten. De activiteiten van een aantal bestaande organisaties (Projectbureau IVVS, CTT, ITS Nederland) zijn in dit kenniscentrum opgegaan. Het hart van Connekt wordt gevormd door bedrijven en overheden die in potentie behoefte hebben aan kennis op het gebied van verkeer en vervoer.

Connekt wil een krachtige impuls geven aan het bijeenbrengen, ontwikkelen, ontsluiten, verspreiden en toepassen van (inter)nationale kennis op het gebied van verkeer en vervoer, waarbij sturing vanuit de vraag centraal staat. Het proces van articulatie van de vraag zal plaatsvinden in zogeheten *standing committees*, waarin de overheid en het bedrijfsleven zitting zullen hebben. Momenteel zijn er *standing committees* voor vier thema's: ruimte, gedrag, logistiek en benutting. De programmering op deze thema's moet leiden tot een beknopt aantal, door bedrijfsleven en overheid gezamenlijk onderschreven, programma's met onderliggende onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten. Voor de uitvoering van deze programma's legt Connekt een koppeling met de markt van kennisaanbieders.

Connekt heeft samen met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) een gezamenlijk Stimuleringsprogramma Verkeer en Vervoer opgezet. Dit onderzoeksprogramma heeft een meer fundamenteel karakter.

7.3.3 *Wegen naar de Toekomst*

Met het programma *Wegen naar de Toekomst* geeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een nieuwe impuls aan het innovatieproces binnen het eigen takenpakket. Als beheerder van infrastructuur heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een eigen verantwoordelijkheid om te vernieuwen (de Research and Developmentfunctie),

temeer daar bereikbaarheidsvraagstukken, en problemen rond veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving, niet met kant-en-klare oplossingen kunnen worden bestreden. Wegen naar de Toekomst richt zich naast de ontwikkeling van technologie ook op vernieuwingen in werkwijze, organisatie, en andere vormen van aanbesteding.

Voorbeelden van dergelijke impulsen zijn:

- een proef met automatische voertuiggeleiding (die wordt voortgezet in het Vijfde Europese Kaderprogramma en in Connekt);
- dynamische rijstrookmarkering (die wordt voortgezet met regionale proeven);
- ICT-toepassingen voor route-informatie (de zogeheten *floating car data*, dat wordt voortgezet in een PPS-constructie);
- vernieuwingen in technologie voor wegonderhoud (onder meer een spoelsysteem voor zeer open asfaltbeton);
- warmtewinning uit het wegdek (kansrijke opties op dit terrein worden momenteel door andere partijen voortgezet).

Inmiddels is een tweede golf van impulsen in voorbereiding genomen. In de vorm van pilots, demonstraties en proefprojecten worden vernieuwingen uitgetoetst en actoren bij elkaar gebracht. Naast de verwerving van kennis is ook het «tastbaar maken» van ideeën een mogelijkheid om verschillende (markt)partijen te stimuleren tot kansrijke ontwikkelingen. De oprichting van Connekt maakt het mogelijk om kansrijke innovaties met verschillende financieringsconstructies verder te ontwikkelen, waarbij naast de overheid ook het bedrijfsleven participeert. De komende jaren zal vernieuwing gericht worden op thema's als:

- vraagstukken rond het beheer, de aanleg en het onderhoud van wegen;
- de weg en haar omgeving: vernieuwingen rond het voorkomen van geluidshinder, inpassing en integrale ontwerp opdrachten;
- efficiënter gebruik van infrastructuur;
- interactieve planvorming en betere communicatie met verschillende belanghebbers bij de aanleg van infrastructuur;
- de belasting van de weg: het stimuleren van innovatieve voertuigconcepten voor het goederenvervoer die tot een vermindering van 30% van de slijtage van de weg kunnen leiden.

Van een aantal projecten valt veel te verwachten. Een voorbeeld is de ontwikkeling van het zeer open emulsie-asfaltbeton, een geavanceerde deklaag die behalve tot een reductie van geluidshinder leidt ook tot grotere veiligheid, duurzaamheid en minder onderhoud. Ook op het terrein van wegonderhoud en de vermindering van overlast daarvan voor het wegverkeer is grote progressie te verwachten. Daarbij kan gedacht worden aan modulair bouwen met prefabconstructies en aan nieuwe manieren om de vervuiling na een ongeval op te ruimen.

In *Wegen naar de Toekomst* ligt het accent op de rijkswegen, al is er ook betrokkenheid van regionale en stedelijke partners. Het succes van het programma nodigt ertoe uit om de komende jaren volgens hetzelfde concept te gaan werken aan vernieuwingen in stedelijk verkeer en vervoer.

8. FINANCIËLE ASPECTEN

De acute verkeers- en vervoersproblemen rond de grote steden in de Randstad hebben het kabinet in mei 2000 doen besluiten tot een extra pakket aan maatregelen, waaronder een extra impuls aan investeringen van circa 10 miljard gulden, het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR). Daarmee is in de periode 2000–2010 circa 80 miljard beschikbaar voor de aanleg van infrastructuur. Naast dit bedrag voor aanleg wordt per jaar gemiddeld ruim 3 miljard aangewend voor het beheer en onderhoud van de hoofdwegen en spoorwegen in Nederland.

Bijgaand financieel beeld (figuur 8.1) laat zien dat de financiële ruimte voor investeringen tot en met 2010 is belegd met in uitvoering zijnde en reeds geplande projecten. In de periode tot 2020 is op basis van extrapolatie van beschikbare middelen nog wel een aanzienlijke vrije bestedingsruimte.

Uit de beleidsdoelstellingen van het NVVP volgt dat er maatregelen nodig zijn die tot uitgaven zullen leiden. Het NVVP formuleert voor de langere termijn ambities ten aanzien van kwaliteit van bereikbaarheid, veiligheid en leefomgeving en benoemt maatregelen om die te verwezenlijken. Uitgaande van extrapolatie van beschikbare middelen tot 2020 zijn de maatregelen in principe te financieren en zullen over die periode geen aanvullende claims nodig zijn. Bij de nadere uitwerking in de komende jaren zal de urgentie en de fasering van uitvoering van de maatregelen worden afgewogen binnen de kaders van de op dat moment voorzienbare beschikbaarheid van middelen. De totale wensen, inclusief de zogenaamde megaprojecten, zullen vooral financieel beslag leggen op de periode na 2010.

Bij de toekomstige prioritering, zo nodig ook voor de periode tot 2010, zal het instrument van maatschappelijke kosten-batenanalyse worden toegepast en zullen de analyses van het Centraal Planbureau over effectiviteit van maatregelen een belangrijke rol spelen. Naar de mate waarin eerder middelen beschikbaar komen, kunnen projecten eerder in uitvoering worden genomen en kunnen ambities ook eerder gerealiseerd worden.

De doelstellingen ten aanzien van bereikbaarheid (in termen van gemiddelde trajectsnelheden op het autosnelwegennet, mogelijkheden tot frequentieverhoging op het spoor en capaciteitscategorieën op het vaarwegennet) hebben betrekking op het jaar 2020. Gegeven de verkeers- en vervoersprognoses zullen met het huidige MIT, inclusief het BOR, de belangrijkste knelpunten al voor 2010 kunnen worden opgelost.

Verbeteringen in de hoofdinfrastructuur verlichten de problematiek op de overige infrastructuur. Er is in overleg met de decentrale overheden een inventarisatie gemaakt van gewenste regionale investeringen en van mogelijke knelpunten in de hoofdinfrastructuur die in de komende jaren tot een nadere verkenning aanleiding kunnen geven. De inventarisatie voor de hoofdinfrastructuur is in deel C, de NVVP-beleidsagenda, opgenomen. Een schatting van de extra benodigde middelen voor regionale en lokale infrastructuur ligt rond de vijf miljard gulden voor de periode 2003–2010. Uitkomsten van deze analyses lopen mee in de komende aanbevelingen van de Interdepartementale Commissie inzake het Economische Structuurbeleid (ICES). Het kabinet zal mede op grond daarvan haar prioriteiten stellen. Daarbij wordt een verband gelegd met de per 1 januari 2003 in te voeren decentralisatie van middelen. Daar waar de beschikbare middelen en de analysesresultaten ver uit elkaar lopen zullen de consequenties voor het beleid opnieuw worden bezien.

Een aantal ontwikkelingen maakt dat de uitgaven voor beheer en onderhoud in de toekomst zullen toenemen. Die ontwikkelingen zijn: de toenemende benutting van bestaande infrastructuur; de uitbreiding van het areaal van infrastructuur (door verbreding en nieuwe aanleg), het vervangen van een groot aantal kunstwerken vanaf

2015 vanwege het in zicht komen van het einde van hun technische levensduur, en het inspelen op algemene maatschappelijke ontwikkelingen (toenemende veiligheidsmaatregelen, schadeclaims, geluidswerende voorzieningen etc.). Naar huidige verwachting kan deze toename (in combinatie met de eerder aangegeven extrapolatie van het aanlegbudget) binnen de vigerende extrapolatieafspraken worden opgevangen.

De ambities voor veiligheid, zoals verwoord in hoofdstuk 4, vragen een extra inzet van middelen van de rijksoverheid van naar schatting vijf miljard gulden, waarin thans niet is voorzien. Ook deze maatregelen maken deel uit van de brede afweging in het kader van de investeringsimpuls van het kabinet waarover de ICES adviseert.

Voor de kwaliteit van de leefomgeving zijn eveneens ambities geëxpliciteerd. Het verminderen van de geluidshinder (weg en spoor) ondanks de groei van het verkeer zal grote financiële inspanningen vergen. Samen met VROM wordt nagegaan hoe geluidsoverlast in de toekomst het beste en meest kosteneffectief kan worden bestreden. Volgens een eerste schatting gaat het hierbij om een bedrag in de orde van grootte van ruim vijf miljard gulden. Beleid op het gebied van ontsnippering wordt nader uitgewerkt in overleg met LNV, VROM, gemeenten en provincies. De benodigde extra middelen ter bestrijding van emissies moeten nog nader worden bepaald. Ook deze problematiek zal in het kader van de ICES investeringsimpuls aan de orde worden gesteld.

Voor de exploitatie-uitgaven voor het openbaar vervoer gaan we uit van een hogere reizigersbijdrage ten opzichte van de bijdrage van de (rijks)overheid waardoor ondanks de voorziene groei van het vervoer de vigerende extrapolatieafspraken toereikend zijn. Voor een aantal specifieke onderwerpen, zoals toelatingssysteem op stations en OV-haltes ter vergroting van de sociale veiligheid, zijn mogelijk wel extra uitgaven nodig. Verder kan de ontwikkeling van een intelligente kilometerheffing voor 2010 afhankelijk van de te kiezen techniek en de mate waarin ook andere landen hiervan gebruik gaan maken meer of minder ontwikkelingskosten met zich meebrengen.

Specifiek beleid gericht op personenvervoer en goederenvervoer betreft programma's voor allerlei vormen van mobiliteitsmanagement. Voor het goederenvervoer gaat het daarbij om logistieke innovatie, transportefficiency en transportpreventie. Voor de stimulering van gewenste technologie-ontwikkelingen wordt nog een programma uitgewerkt.

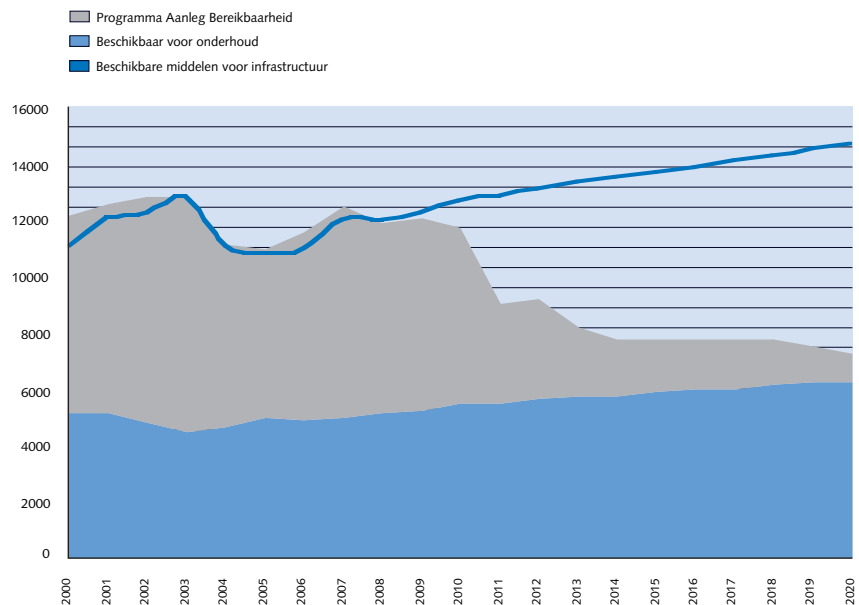
Voor alle genoemde programma's geldt dat zodra deze zijn vertaald in concrete projecten met bijbehorende bedragen, bezien zal worden of en wanneer middelen gevonden kunnen worden. Afwegingen daaromtrent worden in beginsel in het kader van reguliere begrotingsvoorbereidingen gemaakt of zijn eveneens onderdeel van bredere afweging in ICES-kader. Steeds zal een oordeel over de effectiviteit van de maatregelen in termen van bijdragen aan de doelstellingen voor bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving een belangrijke rol spelen.

Conclusies financiële haalbaarheid NVVP-ambities

Het totale beeld voor de NVVP-periode tot 2020 is dat de maatregelen die nodig zijn om de NVVP doelstellingen te verwezenlijken naar huidige inzichten te financieren zijn binnen de geschetste extrapolatie van de tot 2010 geprogrammeerde middelen.

Voor veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving en voor verhoging van de gebundelde doeluitkering naar provincies en kaderwetgebieden zijn er al voor 2010 extra middelen nodig. Deze problematiek wordt in het ICES-traject ingebracht. De overige maatregelen zullen onderdeel zijn van nadere afweging binnen het reguliere begrotingskader of ook in breder ICES-kader.

Figuur 8.1 Globaal overzicht uitgaven in het kader van het Infracfonds (MIT 2000–2004, inclusief BOR) in de periode 2000–2020 in miljoen gulden per jaar



(bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, FEZ)

In deze verantwoording wordt aangegeven op welke wijze de inspraak en adviezen zijn verwerkt in het voorliggende deel 3 van het NVVP, het kabinetsstandpunt. Op 16 oktober 2000 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de beleidsvoornemens van het kabinet op het terrein van verkeer en vervoer gepresenteerd (NVVP deel 1). Dit beleidsvoornemen is ter visie gelegd. Hoofdpijnen uit de inspraak, het verslag van het bestuurlijk overleg en de samenvattingen van adviezen zijn gebundeld in deel 2, resultaten inspraak en advies. In deel 3 is het beleidsvoornemen geactualiseerd en aangepast aan de hand van de inspraak en adviezen.

In de inspraak wordt het NVVP in hoofdpijnen onderschreven. De gedachte «mobiliteit mag» vindt bijvoorbeeld bijval. Insprekers wijzen hierbij op de noodzaak van mobiliteit voor het dagelijks functioneren. Ook de adviezen ondersteunen de lijn van het NVVP. Zo stemt de Sociaal Economische Raad (SER) in met de zakelijke benadering van het NVVP en met de trits benutten, bouwen en beprijzen. De gekozen strategie opent in de ogen van de SER het perspectief op een goed werkende mobiliteitsmarkt. De gekozen lijn van decentralisatie komt overeen met het advies van de Raad voor het openbaar bestuur. Naast instemming zijn er ook belangrijke kanttekeningen geplaatst bij het beleidsvoornemen. Deze hebben met name betrekking op de haalbaarheid en financiering van de doelstellingen.

In lijn met de inspraak is de hoofdpijn en strategie van deel 1 voortgezet. De uitwerking is naar aanleiding van de inspraak op een aantal punten gewijzigd of geconcretiseerd. Een voorbeeld hiervan is verwerking van het advies «Maak vaart op korte afstand» van de ANWB, Fietsersbond en de Stichting Natuur en Milieu.

Algemeen

Insprekers zijn van mening dat de noodzakelijke financiële middelen voor veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving¹⁶ onvoldoende beschikbaar en zeker zijn gesteld.

Het NVVP geeft aan dat er waarschijnlijk al voor 2010 extra middelen nodig zijn voor kwaliteit van de leefomgeving en veiligheid. Deze problematiek wordt in het ICES-traject ingebracht. Besluitvorming zal plaatsvinden in het bredere kader van maatschappelijke wensen en prioriteiten die dit en een volgend kabinet zullen stellen.

Enkele insprekers plaatsen vraagtekens bij een ongebreidelde toename van de mobiliteit en pleiten indirect voor een vorm van «modal shift» beleid (verschuiving van de weg naar water en spoor). Ook zou de toename deels vermeden kunnen en moeten worden. In ieder geval mag de toename niet leiden tot een grotere druk op de leefomgeving.

In het NVVP is bewust gekozen om geen voorkeur uit te spreken voor of toe te kennen aan een bepaalde vervoerwijze. Burgers en bedrijven kiezen zelf, maar betalen ook de kosten voor wat ze kiezen. Door de voorgestelde maatregelen in het NVVP wordt de groei aan mobiliteit opgevangen en tegelijkertijd de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving verbeterd. De voortgangsbewaking in de monitor NVVP en het bijsturen middels de NVVP-beleidsagenda dragen bij aan het realiseren van de doelen.

Alhoewel de insprekers de zakelijke benadering van het NVVP ondersteunen, is er twijfel over de haalbaarheid. De inzet van effectieve instrumenten en een goede monitoring van beleid is daarom cruciaal om tijdig te kunnen bijsturen.

Een doelmatig en doeltreffend verkeers- en vervoerbeleid vergt tijdig bijsturing van het beleid als de gewenste ontwikkelingen onvoldoende optreden. Dit vereist informatie over de voortgang en effectiviteit van het beleid en een gedegen analyse van de waargenomen ontwikkelingen. Hiervoor is een samenhangend monitorsysteem ontwikkeld voor rijk, provincies, kaderwetgebieden, waterschappen en – zo mogelijk – gemeenten om jaarlijks hun beleid te monitoren. Het monitoren is een taak van de betrokken overheden samen. De minister van Verkeer en Waterstaat publiceert jaarlijks,

¹⁶ Waar in deel 1 wordt gesproken over leefbaarheid, wordt in deel 3 de term kwaliteit van de leefomgeving gebruikt.

tegelijktijd met het jaarverslag van Verkeer en Waterstaat, de monitor NVVP. De organisatie van de monitor is ook opgenomen in de planologische kernbeslissing (deel B).

Diverse insprekers zijn van mening dat het goederenvervoer en luchtvaart in het NVVP onvoldoende aandacht krijgen.

De ambities in het NVVP over bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving en tal van maatregelen gelden voor zowel personen- als goederenvervoer. De onderwerpen uit de NVVP-beleidsagenda die een relatie hebben met het goederenvervoer zijn nader uitgewerkt in de Gespreksagenda goederenvervoerbeleid. In de NVVP-beleidsagenda is een onderzoek opgenomen naar de mogelijkheden van een kwaliteitsnet voor het goederenvervoer.

Luchtvaart is uitgebreider meegenomen in deel 3.

Bereikbaarheid

Hoofdwegen

Een aantal insprekers meent dat bij het thema bereikbaarheid het definiëren en opheffen van knelpunten teveel uit randstedelijk perspectief is bekeken. De norm van zestig kilometer per uur moet worden verduidelijkt en zou moeten kunnen differentiëren naar schaalniveau en regio. Diverse insprekers hebben benadrukt dat de norm niet mag leiden tot een verslechtering van de huidige situatie.

De bereikbaarheidsambitie is als nationale ambitie neergezet. Alle verbindingen (internationale, nationale en regionale over weg, spoor, water en via buisleidingen) moeten zich kunnen meten met vergelijkbare verbindingen in het buitenland. De precieze uitwerking van deze ambitie voor het onderliggend wegennet zal plaatsvinden in de provinciale en regionale verkeers- en vervoerplannen.

In het NVVP is de «zestig kilometer per uur» norm voor het autosnelwegennet verder uitgewerkt: de trajecten zijn afgebakend, de avondspits is meegenomen en de analyse is toegespitst op het drukste uur van de dag. Deze nadere precisering heeft geleid tot aangepaste kaarten. De norm is neergezet als een basiskwaliteit. Regionale overheden en private partijen hebben de mogelijkheid om een hogere kwaliteit te bieden dan de zestig kilometer per uur waar het rijk zorg voor draagt.

Alhoewel diverse insprekers hebben benadrukt dat de ambitie een snelheidsverbetering ten opzichte van de huidige situatie zou moeten zijn, kiest het kabinet evenwel voor het hanteren van één basiskwaliteit voor het hele land. Door de beleidsmix van het NVVP zal de situatie ten opzichte van 1999 over het geheel gezien verbeteren en zijn in 2020 alle knelpunten (trajecten waar de norm niet wordt gehaald) op het hoofdwegennet opgeheven.

Om een beeld te krijgen van de mogelijke bereikbaarheidsknelpunten tot 2020 is de situatie voorbeschouwd. In de NVVP-beleidsagenda is een (voorlopige) lijst opgenomen van mogelijke knelpunten op het hoofdwegennet.

Spoorwegen

Een aanzienlijk deel van de insprekers ziet geen duidelijke ambitie bij de spoorwegen of vindt deze te voorzichtig geformuleerd. De ambitie van het NVVP zou onvoldoende zijn om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer op de lange afstanden te versterken. De insprekers bepleiten om voor alle vervoerwijzen kwaliteitscriteria vergelijkbaar met de «zestig kilometer norm» te formuleren.

De ambitie is geherformuleerd. De capaciteit van het spoorwegennet moet voldoende zijn om de vervoerbedrijven in staat te stellen de frequentie en de kwaliteit van diensten te verhogen om daarmee aan de groeiende vraag te voldoen. Met een grotere capaciteit is

een forse groei van het reizigers- en goederenvervoer op te vangen. De vergroting van de capaciteit – door benutten en bouwen – zal op flexibele wijze inspelen op de ontwikkeling van de marktvraag.

De stelling in de inspraak dat de ambitie van het NVVP onvoldoende is om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer per spoor te versterken, wordt in de analyse van het NVVP niet bevestigd. Het openbaar vervoer kent naar verwachting een sterke stijging. Bij het reizigersvervoer is een groei van 50 tot 100% op belangrijke delen van het netwerk tot 2020 mogelijk. Het goederenvervoer groeit tot twee of drie keer zijn huidige omvang. Overigens kiest het NVVP bewust voor een benadering dat aan de maatschappelijke behoefte aan mobiliteit wordt voldaan en bevat het geen (sectorale) doelstellingen voor groei. Deze dragen immers niet effectief bij aan het realiseren van de doelstellingen van bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving.

Diverse insprekers laten zich kritisch uit over specifieke bouwprojecten. Er wordt onder meer getwijfeld aan nut en noodzaak van het Rondje Randstad.

In het NVVP is aangegeven dat het kabinet de mogelijkheden onderzoekt om de ontwikkeling van Randstad naar Deltametropool te ondersteunen. Hiertoe is een stuurgroep ingesteld onder leiding van de ministers van VROM en V&W. Ook de bewindslieden van LNV, EZ en Financiën zijn erbij betrokken. Voor de besluitvorming zal een kosten-baten analyse in kengetallen worden opgesteld voor de verschillende wijzen waarop het «Rondje Randstad» kan worden uitgewerkt. In deze analyse zal nadere studie plaatsvinden naar de marktpotentie, tracémogelijkheden, mogelijkheden voor knooppuntontwikkeling en voor publiek-private samenwerking. Voor de techniekeuze wordt zowel rail als magneetbaan onderzocht. Ook de consequenties voor het wegennet worden bezien.

Vaarwegen

Enkele insprekers zijn van mening dat er ondanks de groeiende vraag naar het vervoer over water te weinig aandacht is voor de onderdelen binnenvaart en vaarwegen in het NVVP. Er is onvoldoende prioriteit gegeven aan een grotere benutting en aan voldoende middelen voor onderhoud en investeringen.

De ambities bij de vaarwegen zijn verder geconcretiseerd. De streefbeelden voor de beoogde classificatie van het hoofdvaarwegenet en de mogelijkheden voor containervaart zijn op kaarten weergegeven. Er is tevens een kaart opgenomen over vaarwegen op de Noordzee. Verder is aangegeven dat op de doorgaande hoofdvaarwegen wordt gestreefd naar 24-uurs bediening van de sluizen en bruggen. Ten slotte is in de NVVP-beleidsagenda een overzicht van potentiële bereikbaarheidsknelpunten opgenomen. Zodra de feitelijke ontwikkeling daartoe aanleiding geeft, kunnen deze als verkenning worden opgenomen.

Fietsinfrastructuur

De insprekers vinden de aandacht voor de fiets te summier. De fiets is het meest voorkomende en, tot afstanden van vijf kilometer, meest gebruikte vervoermiddel.

Door in deel 3 in het hoofdstuk bereikbaarheid een aparte paragraaf fietsinfrastructuur op te nemen, is er een beter evenwicht ontstaan tussen de diverse vervoerwijzen. Daarnaast is in het NVVP ook meer aandacht besteed aan korte verplaatsingen. Het hoge auto-aandeel op de korte afstanden levert een relatief grote bijdrage aan problemen rond de bereikbaarheid in de stedelijke omgeving, kwaliteit van de leefomgeving en verkeersveiligheid. Door de koude start is de uitstoot aan milieubelastende stoffen van korte autoritten onevenredig hoog. Tegelijkertijd liggen er juist op de korte afstanden goede kansen voor het stimuleren van alternatieven, met name fietsen.

Buisleidingen

Diverse insprekers stemmen in met de opname van de planologische kernbeslissing buisleidingen in het NVVP. Wel wordt er meer duidelijkheid verlangd over de precieze ligging van de buisleidingen en de rol van de overheid. Ook zijn enkele partijen van mening dat de aandacht voor buisleidingen te summier is.

In het NVVP is het beleid voor de buisleidingen verder uitgewerkt en is een geactualiseerde kaart opgenomen van de bestaande hoofdtransportleidingen. De rol van de overheid ligt vooral bij de ruimtelijke reservering van tracés en wetgeving. De rijksoverheid zal toezien dat de feitelijke ligging van de tracés van hoofdtransportleidingen zijn beslag krijgt in streek- en bestemmingsplannen. Een en ander is in deel A nader toegelicht.

Benutten

De insprekers zijn verdeeld over de kansen van benutting. Sommige zien dit instrument slechts in beperkte mate als een oplossing voor knelpunten. Andere partijen zien nog genoeg kansen voor een aanmerkelijke capaciteitsverhoging.

De lijn van het NVVP is dat bestaande netwerken van infrastructuur optimaal benut moeten worden. Benuttingsmaatregelen zullen – daar waar mogelijkheden liggen – worden ingevoerd om de capaciteit en de doorstroming op de hoofdinfrastructuur te bevorderen. Van geval tot geval wordt de (toekomstvaste) effectiviteit van oplossingen beoordeeld. Indien benutting in combinatie met het prijsbeleid niet leidt tot voldoende oplossing, komt uitbreiding van infrastructuur aan de orde.

De invloed van benutten op verkeersveiligheid roept vragen op. Enerzijds wordt een verbetering van de verkeersveiligheid verwacht (verschuiving van onderliggend wegennet naar hoofdwegennet), anderzijds een verslechtering (door het intensiever gebruik).

In het bereikbaarheids- en het verkeersveiligheidshoofdstuk wordt ingegaan op de relatie tussen de betrouwbaarheid van de autowegen en het hoofdwegennet. Door het totale beleidspakket van het NVVP zal de verkeersveiligheid toenemen. Het Rijk is zich daarbij bewust van de diverse mogelijke invloeden die benutting kan hebben op de verkeersveiligheid. Per saldo zal benutting, door de verschuiving van onderliggende wegen naar hoofdwegen, leiden tot een hogere verkeersveiligheid. Met aanvullende maatregelen als lagere snelheden en verkeersmanagement beoogt de overheid het risico van verkeersonveiligheid verder te beheersen. In de NVVP-beleidsagenda is een onderzoek opgenomen naar de effecten van benuttingsexperimenten. Daarbij wordt ook gekeken naar de veiligheidsaspecten.

Er is behoefte aan duidelijkheid over de verdeling van de beschikbare capaciteit op spoorwegen, maar ook op autosnelwegen.

In de beleidsagenda van het NVVP (deel C) is een actie opgenomen om de beschikbare spoorcapaciteit optimaal te verdelen over reizigers- en goederenvervoer: er wordt een kader ontwikkeld dat voorrangregels vaststelt om de diverse deelmarkten te kunnen faciliteren. Voor wegen geeft het kabinet de voorkeur aan het bieden van mogelijkheden, zoals betaalstroken, zodat alle doelgroepen die belang hebben bij een hogere kwaliteit daar desgewenst van kunnen profiteren.

Beprijzen

Het prijsbeleid leverde verdeelde inspraakreacties op. De gebruiker laten betalen voor gebruikmaking van de infrastructuur, wordt als een goed uitgangspunt beschouwd. Kilometerheffing en variabilisering worden hoofdzakelijk onderschreven, maar een nadere uitwerking wordt afgewacht. Hierbij moet rekening worden gehouden met de Europese context, de onderlinge concurrentieverhoudingen mogen niet verstoord worden, en de opbrengsten moeten binnen het verkeers- en vervoersysteem blijven. Het spitstarief wordt afgewezen. De SER geeft in haar advies aan het prijsbeleid in het algemeen en de

kilometerheffing in het bijzonder te onderschrijven. Dit gebeurt vanuit het perspectief van de mobiliteitsmarkt.

Het prijsbeleid is in ontwikkeling, mede op basis van de technologische voortgang, onderzoek rond de kilometerheffing en ontwikkelingen in ons omringende landen. Afhankelijk van de nog te nemen besluiten en de uitwerking (tarieven, fraudegevoeligheid, kosten en effecten) is een versnelling van het betalen per kilometer wellicht mogelijk. Het daarvoor benodigde wettelijk kader wordt gecreëerd. Een eerste fase van betaald rijden bij personenvervoer kan spoedig worden ingevoerd. Bij het goederenvervoer wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het in Duitsland te introduceren systeem. Vooralsnog is het uitgangspunt dat de kilometerheffing in de plaats komt van vaste lasten zoals de motorrijtuigenbelasting. Het perspectief van de mobiliteitsmarkt is duidelijk geschetst. In zo'n markt wordt het aanbod gebaseerd op de vraag in de mate dat gebruikers bereid zijn de kosten te betalen. Daarbij is een rol van private partijen goed denkbaar.

Bouwen

Versillende insprekers geven aan dat het NVVP, vanwege onvoldoende financiële middelen, voor de periode tot 2010 onvoldoende aanvalsgericht is om de beoogde bereikbaarheid te realiseren. De werkgeverssector vindt ook de middelen voor de periode na 2010 te beperkt.

Uit modelberekeningen komt naar voren dat de beleidsmix van het NVVP van benutten, beprijzen en bouwen er voor zorgt dat in 2020 de basiskwaliteit overal in het land wordt gehaald. Dit vergt ook bouwactiviteiten. Blijkens de ramingen past de beleidsmix binnen de voorziene financiële middelen voor de periode 2010–2020.

De vrijwaringszones roepen veel vragen op (wat is het precies, hoe worden ze gerealiseerd etc). In dicht bebouwde stedelijke gebieden zouden vrijwaringszones problemen met andere noodzakelijke functies (wonen, werken) kunnen veroorzaken. Natuur- en milieupartijen wijzen de zones af. Zij vinden dat de zones als bescherming overbodig zijn en vrezen dat de verbreding van infrastructuur de nadruk zal krijgen.

De vrijwaringszones dienen in het NVVP meerdere doelen: ruimte behouden voor de oplossing van toekomstige knelpunten, mogelijkheden scheppen voor een goede inpassing van de infrastructuur en open houden voor bundeling van infrastructuur met andere functies. De vrijwaringszones dragen ook bij aan het voorkomen en/of verminderen van conflicterende functies vanuit milieuopectiek (geluid, externe veiligheid en lokale luchtkwaliteit) en het draagt bij aan de veiligheid. De vrijwaringszone betreft een zone van 50 à 75 meter aan weerszijden van alle hoofdinfrastructuur. In de vrijwaringszone mag in bestemmingsplannen in principe geen (bouw-)bestemming worden toegekend die eventuele uitbreiding van deze infrastructuur in de weg kunnen staan of die strijdig zijn met de andere doelstellingen van de vrijwaringszone. In de NVVP-beleidsagenda is een verdere uitwerking van de vrijwaringszones aangekondigd.

Mobiliteitsmanagement

Meerdere insprekers vinden de aandacht voor fietsen en lopen te summier.

In het NVVP is een aparte paragraaf korte afstanden opgenomen. Daarnaast is in hoofdstuk drie een paragraaf fietsinfrastructuur opgenomen. In deze paragrafen wordt een aantal acties voorgesteld. De mogelijkheden om alternatieven te stimuleren liggen in belangrijke mate bij de gemeenten. Andere overheden wordt gevraagd om in de regionale en provinciale verkeers- en vervoerplannen een beleid voor korte verplaatsingen te ontwikkelen. Voor de financiering van maatregelen zullen de regionale overheden gebruik maken van de gebundelde doeluitkering. De rijksrol in het beleid gericht op korte verplaatsingen ligt met name in het bijeenbrengen van partijen (gemeenten, brancheorganisaties, maatschappelijke organisaties e.d.) en het faciliteren, verwerven en verspreiden en stimuleren van kennisontwikkeling door het geven van «voorbeelden die werken».

In de inspraak wordt parkeerbeleid een belangrijk instrument bevonden. Dit verhoogt de vitaliteit van de stad en kan ook de ambities van de kwaliteit van de leefomgeving verder binnen bereik brengen.

Het NVVP onderschrijft dat parkeerbeleid essentieel is voor de vitaliteit van (binnen)-steden. Parkeerbeleid heeft immers een sterke invloed op de plaats waar personen, bedrijven en instellingen activiteiten uitvoeren, op de vervoerswijze en op de verkeersstromen. Het moet echter geen oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten zijn. Daarom stelt het NVVP dat provincies en kaderwetgebieden moeten zorgen dat gemeenten het parkeerbeleid afstemmen. Gemeenten wordt gevraagd om een actief onderling afgestemd parkeerbeleid te voeren gericht op meer betaald parkeren en het tegengaan van parkeeroverlast. Het rijk ondersteunt dit proces met kennisontwikkeling en kennisverspreiding en zo nodig met adequate wetgeving.

Raakpunten met ruimtelijke ordening

Een groot aantal insprekers onderstreept dat de relatie tussen verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening sterk gelegd moet worden. Een goede bereikbaarheid kan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling ondersteunen.

Ruimtelijke ordening is in een aparte paragraaf uitgewerkt. Het NVVP onderkent dat infrastructuur mede structurerend is voor ruimtelijke en economische ontwikkeling. Het is de ambitie om verkeers- en vervoerbeleid en ruimtelijk beleid in samenhang te ontwikkelen en uit te voeren. In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening geeft het kabinet zijn visie op het nationaal ruimtelijk beleid. Het kabinet zet in op het intensiveren van het ruimtegebruik in bebouwd gebied, op het combineren van functies en op het transformeren van gebieden waar nieuwe gebruiksmogelijkheden van ruimte liggen. Het hanteren van rode en groene contouren en balansgebieden draagt bij aan het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit. De opgave om binnen de rode contouren te voorzien in de vraag naar woningen en bedrijfsruimten krijgt onder meer vorm met de vernieuwing van het locatiebeleid. Het verkeers- en vervoerbeleid sluit aan bij het ruimtelijk beleid door zuinig te zijn met ruimte, het tot het minimum beperken van nieuwe tracés, het ontsnipperingsbeleid bij bestaande infrastructuur en de zogeheten grijsgroene knooppunten.

Het afschaffen van het door sommige insprekers als «rigide» gekenschetste ABC-beleid, wordt door zowel de gemeenten als het bedrijfsleven met instemming begroet. De landelijke overheid moet wel voorzien in kaders en instrumenten waarmee lokale overheden het locatiebeleid vorm kunnen geven en waarmee provincies en kaderwetgebieden de coördinerende taken kunnen realiseren. Gemeentelijke overheden menen dat het nieuwe locatiebeleid mechanismen moet bevatten die alsnog leiden tot een selectie van bedrijven die past bij transferkwaliteiten en kosten van knooppunten.

Het kabinet is van mening dat de verantwoordelijkheid voor de precieze uitwerking van het locatiebeleid in de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen, streekplannen en gemeentelijke plannen ligt bij provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. Waar rijksbelangen in het geding zijn, zal het rijk haar reguliere toetsende rol in de provinciale planologische commissie bij het beoordelen van de regionale plannen uiteraard blijven vervullen. Het is primair de verantwoordelijkheid van de plaatselijke overheid om in het belang van de vitaliteit van de eigen gemeente een evenwicht te vinden tussen de diverse doelstellingen. Ter ondersteuning hiervan ontwikkelt het rijk in overleg met provincies, kaderwetgebieden en gemeenten als hulpmiddel de mobiliteitstoets, zodat in een vroegtijdig stadium verkeers- en vervoeraspecten en andere belangen kunnen worden afgewogen. In de NVVP-beleidsagenda is een actie opgenomen om tot gewenste kaders en instrumenten te komen waarmee lokale overheden het locatiebeleid vorm kunnen geven en provincies de coördinerende taken kunnen realiseren.

Openbaar vervoer en ketenmobiliteit

Kwantitatief hoogwaardig openbaar vervoer wordt door veel insprekers belangrijk gevonden. Met name de sociale functie van openbaar vervoer wordt in de inspraak benadrukt: het bieden van een basisvoorziening in dunbevolkte gebieden. Benadrukt is verder dat de beschikbaarheid van informatie omtrent de dienstregeling en reserverings- en betaalmogelijkheden van belang zijn, zeker bij lage frequenties en vraaggestuurd aanbod Bij de ontwikkeling van betaal- en informatiesystemen vervult de overheid een stimulerende rol. Er wordt gestreefd naar uniformiteit in reisinformatiesystemen. De rijksoverheid en de decentrale overheden werken samen aan de ontwikkeling van een monitor OV die op decentraal en op landelijk niveau ontwikkelingen in het OV volgt, ontwikkelingen in regio's vergelijkt en trends rond beleidsontwikkeling in kaart brengt. Deze monitor is naar verwachting eind 2001 gereed.

In deel B van het NVVP (de planologische kernbeslissing) is – in lijn met de inspraak gevraagde aandacht – de sociale functie van het openbaar vervoer opgenomen. De provinciale en lokale overheden en de kaderwetgebieden staan borg voor basisvoorzieningen van mobiliteit voor alle doelgroepen en hanteren hierbij normen van vraaggerichtheid en doelmatigheid. De bijdrage die het openbaar vervoer kan leveren aan de versterking van de vitaliteit van stedelijke gebieden wordt hierbij betrokken. De verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor ouderen en gehandicapten is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Blijkens de inspraak wil de reiziger vervoermiddelen steeds flexibeler kunnen gebruiken. De ketenbenadering is in het NVVP geconcretiseerd. Goede overstappunten stellen de reiziger in staat om op een route gebruik te maken van verschillende systemen. Parkeren op afstand, bijvoorbeeld aan de rand van de steden, biedt mogelijkheden om de ruimtedruk in steden te verlichten. Hierdoor verbetert zowel de bereikbaarheid als de kwaliteit van de leefomgeving van de binnenstad. Voorwaarde is dat het natransport hoogwaardig is. In het NVVP is aangegeven dat in vervolg op de evaluatie van het project «Pilot Transferia» overheden en private partijen samen aan een (nieuwe) visie op overstappunten werken. De rijksoverheid vraagt provincies, gemeenten en kaderwetgebieden overstappunten op te nemen in hun parkeer- en locatiebeleid.

Verkeersveiligheid

Diverse particuliere insprekers vinden het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het verkeersveiligheidsbeleid. Het bereiken van een eenduidig verkeersveiligheidsbeleid zal volgens deze insprekers moeilijk zijn als regionale overheden daaraan invulling mogen geven. Er zouden ook onvoldoende prikkels zijn voor veiligheidsbeleid. Regionale overheden stemmen in met de gedecentraliseerde taken en bevoegdheden voor het verkeersveiligheidsbeleid. Een aantal taken, zoals op het gebied van handhaving, moet ook in grotere mate worden gedecentraliseerd.

In deel B van het NVVP (de planologische kernbeslissing) wordt nadere invulling gegeven aan de regierol van het rijk in het decentrale verkeersveiligheidsbeleid. De overheden gaan gezamenlijk een set van essentiële kenmerken voor de verschillende wegtypen afspreken met als doel het vergroten van de duidelijkheid over het van de weggebruiker verwachtte gedrag.

De organisatie 3VO meent dat de verkeersveiligheidsambities in het NVVP niet ambitieus genoeg zijn. Het NVVP zet teveel in op technische maatregelen en voorziet in te weinig financiële middelen. Uit de inspraakreacties blijkt de vrees dat de uitvoering van de tweede fase Duurzaam Veilig gevaar loopt, indien dit moet worden bekostigd uit het budget van de gebundelde doeluitkering. Voor de tweede fase Duurzaam Veilig zou derhalve een aparte doeluitkering in stand moeten worden gehouden.

De overheden zijn overeengekomen dat de uitkering voor de tweede fase van Duurzaam Veilig in de gebundelde doeluitkering zal worden opgenomen. De gezamenlijke sturing

vindt plaats door middel van een doorvertaling van het nationale doel naar taakstellingen per provincie en kaderwetgebied. Begin 2002 worden definitieve taakstellingen afgesproken. De invulling van de samenwerking tussen de overheden en de gewenste inhoud van het regionale beleid staat duidelijk in deel B van het NVVP (de planologische kernbeslissing).

Diverse insprekers uit het bedrijfsleven vinden dat voorkomen moet worden dat veiligheidsmaatregelen een negatieve invloed hebben op de afwikkeling van economisch belangrijk verkeer.

In het NVVP (deel B) wordt in de paragraaf over de tweede fase Duurzaam Veilig aangegeven dat maatschappelijke en private organisaties (waaronder het bedrijfsleven) door alle overheden betrokken zullen worden bij de ontwikkeling van het beleid. De mate waarin veiligheidsmaatregelen consequenties hebben voor de doorstroming is een punt van discussie op regionaal en lokaal niveau.

De Unie van Waterschappen meent dat het onderliggende wegennet in het NVVP een zelfstandig beleidskader moet krijgen. Hierbij zijn visie en nader onderzoek met betrekking tot de interactie van hoofdwegennet – onderliggend wegennet wenselijk. Bij het prioriteren van projecten in het kader van MIT moet rekening worden gehouden met knelpunten op het gebied van verkeersveiligheid op het onderliggende wegennet.

Dit is aan de orde in de aangescherpte teksten over de tweede fase van Duurzaam Veilig. Hier wordt expliciet ingegaan op de interactie tussen het HWN en het onderliggende net. De noodzaak van een samenhangende netwerkgerichte aanpak wordt beschreven.

De veiligheid van langzaam verkeer en met name het fietsverkeer is onderwerp van zeer veel reacties, zowel van overheden als particulieren. Vrij breed bestaat steun voor meer voorzieningen ten behoeve van een veiliger afwikkeling van deze verkeerscategorie, zowel in de stad als op het platteland. Het rijk moet daarin een belangrijke rol blijven spelen, zowel voorwaardenscheppend (educatie en financieel) als uitvoerend.

Fietsvoorzieningen zijn naar hun aard een zaak van de gebundelde doeluitkering. Een separate subsidie ligt dan ook niet in de rede. In het NVVP is in het hoofdstuk bereikbaarheid de fiets opgenomen. Het nemen van infrastructurele maatregelen gericht op de verkeersveiligheid (bijv. vrijliggende fietspaden op gebiedsontsluitingswegen) is aan de orde in het regionale proces waarin maatregelenpakketten zullen worden geformuleerd gericht op de realisatie van het doorvertaalde regionale verkeersveiligheidsdoel.

Enkele insprekers vragen expliciet aandacht voor externe veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen.

In het NVVP is een aparte paragraaf opgenomen en ook de planologische kernbeslissing is verder ingevuld. De risiconormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen krijgen een stevige juridische basis. Streekplannen en bestemmingsplannen worden aangepast aan het veiligheidsniveau voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Provinciale overheden houden toezicht op de juiste uitvoering.

Kwaliteit van de leefomgeving

Uit de inspraak blijkt nadrukkelijk dat onder meer natuur- en milieuorganisaties vinden dat aan kwaliteit van de leefomgeving onvoldoende belang wordt toegekend. Het NVVP is daardoor niet evenwichtig. Ondermeer de SER stelt dat onvoldoende is aangegeven hoe de doelstellingen worden bereikt en wat de effecten van het voorgenomen beleid zijn op de diverse ambities bij kwaliteit van de leefomgeving. De doelstellingen zijn verder niet ambitieus genoeg en de financiering is niet geregeld.

In het NVVP is aangegeven dat het totale maatregelenpakket is doorgerekend op de consequenties voor emissies, geluid, luchtkwaliteit en versnippering. Hieruit blijkt dat de ambities voor leefbaarheid haalbaar zijn. De voortgang wordt gemonitord.

In het hoofdstuk kwaliteit van de leefomgeving zijn de te nemen maatregelen opgenomen. De geluidsdoelstelling is, overeenkomstig het vierde nationaal milieubeleidsplan, verder geconcretiseerd. Er is een voorbeeld opgenomen van verhandelbare rechten en op verzoek van inspraak en SER is licht-overlast opgenomen in het NVVP. Verder is er nadrukkelijker aandacht besteed aan verplaatsingen over de korte afstand, mede gezien het belang van de kwaliteit van de leefomgeving..

Enkele insprekers hebben aandacht gevraagd voor het ontsnipperingsbeleid en de daarvoor benodigde middelen. In de ogen van deze insprekers vergt ontsnipperingsbeleid meer financiële middelen en een concreet tijdpad. Andere partijen constateren dat de doelstelling voor ontsnippering is aangescherpt en dat deze aangescherpte doelstelling overgenomen moet worden door provincies en kaderwetgebieden. Deze partijen benadrukken dat de praktische consequenties en financiering onduidelijk zijn.

De doelstelling bij ontsnippering is aangepast. Het streven is om in 2020 de belangrijkste barrières in de ecologische hoofdstructuur opgeheven te hebben. In 2010 is 90% van de geïnventariseerde knelpunten van het hoofdwegennet (uitgaande van de lijst van 1994) waar met alleen een maatregel aan de infrastructuur de doorsnijding kan worden opgeheven, opgelost. In het interdepartementale Meerjarenprogramma Ontsnippering wordt bezien of deze doelstelling ook voor spoor- en vaarwegen kan gelden en zullen voor de lange termijn ambities worden geformuleerd.

Regionalisering en decentralisatie

Over het algemeen wordt door de regionale overheden ingestemd met een meer regionale benadering. De insprekers zijn tevreden met de erkenning van de verschillende schaalniveaus binnen mobiliteit en het vinden van oplossingen voor problemen die op een bepaald (bestuurlijk) schaalniveau spelen. In verschillende inspraakreacties is aangegeven dat er meer financiële middelen beschikbaar zouden moeten zijn voor de gebundelde doelluitkering (GDU).

Om de financiële ruimte te vergroten, is voorgesteld extra middelen beschikbaar te krijgen voor de GDU (ICES-traject). De uiteindelijke verdeling van het geld uit de GDU voor de diverse doelen wordt bepaald door de ontvangende provinciale en regionale partijen in overleg met de lokale overheden.

In de inspraakreacties is gesuggereerd om andere overheden en met name kaderwetgebieden eigen inkomsten te laten genereren.

In het NVVP is hier niet aan tegemoet gekomen. In de bestaande financiële verhoudingen past het niet dat andere overheden inkomsten genereren uit rijdend verkeer voor algemene middelen. Wel beoogt het rijk mogelijkheden te verruimen (zie Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit).

In diverse inspraakreacties wordt impliciet, en soms expliciet, twijfels geuit over het vermogen van provincies en kaderwetgebieden om integrale afwegingen te maken. Het rijk moet een stevige regierol vervullen om te voorkomen dat een belang niet ondersneeuwt.

In de ogen van het rijk zijn decentrale overheden bij uitstek geschikt om integrale afwegingen te maken, juist vanwege de gebiedsgerichte benadering die zij kunnen toepassen. Beter dan op rijksniveau kan in de regio's verkeers- en vervoerbeleid worden gekoppeld aan zaken als ruimtelijke ordening, locatiebeleid, milieu en economisch beleid. Een regierol van het Rijk wordt vormgegeven via monitoring en overleg, onder andere in het Nationaal Verkeer en Vervoerbeleid (NVVB). Afstemming van provinciaal en regionaal beleid met rijksbeleid is zo gewaarborgd. Er is op een aantal onderdelen al voorzien in specifieke wetgeving (Wet personenvervoer 2000).

Kanttelingen bestuurlijke partners

Op het concept kabinetsstandpunt NVVP is schriftelijk gereageerd door de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Hieronder zijn hun reacties opgenomen. Het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen hebben aangaande het concept, zoals deze besproken is in het Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad van 19 april 2001, geen aanleiding gezien aanvullend schriftelijk te reageren.

Aan de minister van Verkeer en Waterstaat
3 mei 2001

Hierbij doen wij u de reactie van de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer op de hoofdlijnen van het NVVP toekomen.

Een goede gezamenlijke visie op de toekomst van verkeer en vervoer in Nederland is van groot belang. De bereikbaarheid en leefbaarheid van de verstedelijkte gebieden in de toekomst is een belangrijke, maar gecompliceerde opgave. De kaderwetgebieden hebben daarom nadrukkelijk, zowel ambtelijk als bestuurlijk, geparticipeerd in het proces van de totstandkoming van dit NVVP.

Wij ervaren de betrokkenheid in het proces als zeer nuttig en constructief.

Kernboodschap

De kernboodschap van het NVVP is er een die ons aanspreekt. De gebruiker staat centraal, gekoppeld aan de internalisering van de kosten. Mobiliteit mag weer, er valt wat te kiezen, maar je betaalt voor gebruik. Ons inziens een onontkoombare benadering. Onontkoombaar omdat we weten dat de mobiliteitsbehoefte blijft groeien en er grenzen zijn aan capaciteit van het bestaande en aan de mogelijkheid nieuwe infrastructuur bij te bouwen. Het NVVP ademt, terecht enerzijds zakelijkheid uit en anderzijds de flexibiliteit waarmee een regionale differentiatie mogelijk wordt. Voor ons is de decentralisatiegedachte van het grootste belang en wordt van harte ondersteund; die bevestigt onze eigen verantwoordelijkheid en versterkt de rol van de kaderwetgebieden op het verkeers- en vervoersbeleid.

Wegennet

De gevolgen die maatregelen gericht op de betrouwbaarheid en snelheid op hoofdwegennet zullen hebben op het onderliggend wegennet, zullen ook de komende periode de nodige aandacht vergen. Wij zijn er van overtuigd dat het een het ander beïnvloedt en dat op het onderliggend wegennet, al is het maar in de nabijheid van het hoofdwegennet, maatregelen nodig zijn.

Ook tijdens de gefaseerde invoering van beprijzing zal het onderliggende net extra aandacht vergen. Wij hopen in de komende periode ook op dit onderdeel gezamenlijk verder te komen.

Overigens zijn wij van mening dat de variabilisatie in de vorm van geavanceerde kilometerheffing eveneens bijdraagt aan de mogelijkheden voor regionale differentiatie, hetgeen wij toejuichen en wij verwachten bij de invoering daarvan betrokken te worden.

Openbaar Vervoer

De ambitie die in het NVVP wordt verwoord voor het openbaar vervoer als drager voor de vitaliteit en bereikbaarheid van de stedelijke gebieden waarderen wij.

Wat betreft het nationale spoornet zijn de kaderwetgebieden van mening dat het NVVP nog te weinig instrumenten aanreikt om daadwerkelijk de koppeling met de regionale netten tot stand te brengen. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat het doorrijden vanaf de nationale netten op de netten in de steden grote kansen biedt en in eigen land zijn we al verder met het koppelen tussen de systemen dan de kaartbeelden van het NVVP doen vermoeden. Tevens liggen hier mogelijkheden om in relatie tot de ruimtelijke ordening, met de ervaringen die de kaderwetgebieden en de inliggende gemeenten hebben met integrale aanpak maar ook met PPS-constructies, nog belangrijke stappen verder te zetten om te komen tot vitale stedelijke gebieden.

Wij zijn er niet helemaal gerust op dat de voornemens voor het vervoer per spoor van enerzijds goederen en anderzijds personen elkaar, ondanks de invoering van nieuwe

technieken, niet in de weg zullen zitten. De verwachte groei voor beide legt hier een complexe opgave voor het rijk, waarbij wij nadrukkelijk aandacht vragen voor de toekomstige mogelijkheden van de stadsgewestelijke systemen. Zo wij hier knelpunten in de uitvoering signaleren gaan wij er van uit dat constructief overleg daarover mogelijk is en dat u vanuit uw verantwoordelijkheid voor het nationale net ook verantwoordelijkheid zult nemen. Het lijkt ons daarbij effectief om direct betrokken te worden bij de vervolgcities op dit gebied. Wij zijn met u van mening dat versterking van het vervoer per (light)rail voor de verstedelijkte gebieden van het grootste belang is. Meerjaren zekerheid ten aanzien van financiën is een belangrijke voorwaarde om belangrijke verbeteringen in het openbaar vervoer te realiseren.

Benutten

De kaderwetgebieden zijn voorstander van beter benutten van de infrastructuur én van dubbel grondgebruik. Wij gaan er dan ook vanuit dat de door u voorgestelde vrijwaringszones rond hoofdnetten in nieuwe situaties niet tot lege ruimte rond haltepunten of in sleutelprojecten zal leiden, waardoor deze vaak niet realiseerbaar zullen worden. Verder gaan wij ervan uit dat bij de studies naar het intensiever benutten van het spoor de capaciteit van stations en spoor kruisingen met andere infrastructuur zal worden betrokken.

Locatiebeleid

De praktijk heeft geleerd dat situatie-afhankelijk integrale afwegingen moeten worden gemaakt, hetgeen terecht minder gedetailleerde regelgeving vergt. Daarmee wordt de regio de vrijheid gegeven met zulke normen om te gaan op de manier die het best bij de situatie past. Dat mag echter niet betekenen dat locatiebeleid tot een ongewenst instrument van concurrerend vestigingsbeleid onttaardt, vandaar dat wij instemmen met het voorstel dat het rijk met wetgeving komt, zodat de kaderwetgebieden in de toekomst over een adequaat instrumentarium voor de uitvoering van het beleid kunnen beschikken.

Verkeersveiligheid en handhaving

Wij juichen het belang dat aan verkeersveiligheid wordt gehecht toe en betreuen het daarom dat op het gebied van de bestuurlijke handhaving geen echte doorbraak is te melden. Ons streven was in het belang van de verkeersveiligheid gericht op minder justitiële en meer bestuurlijke handhaving. Nogmaals, juist waar het gaat om handhaving gericht op verbetering van de verkeersveiligheid lijkt hier een kans gemist te worden. De kaderwetgebieden hechten belang aan de realisatie van de volgende fase van duurzaam veilig en zijn van mening dat voldoende middelen beschikbaar dienen te komen.

Flexibiliteit en monitoring

De dynamische rijksagenda biedt kansen om in de toekomst in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Monitoring van het NVVP, zowel op bereikte effecten en resultaten als op gerealiseerde afspraken, vormt een essentieel onderdeel om tot een dynamisch beleid te komen. Nadere uitwerking van de monitoring is daarom in de komende periode gewenst en de SKVV zal deelnemen aan de monitoring.

Financiën

Zoals eerder gesteld onderschrijven wij de decentralisatiegedachte uit het NVVP. Het voornemen de grens van projecten die onder de GDU vallen te verhogen van f 25 miljoen naar f 500 miljoen betekent een forse stap. Ten aanzien van de omvang van de huidige GDU-middelen merken wij op dat die, gelet op bovenstaand regime en gelet op

de ambities die het NVVP stelt, fors verhoogd zullen moeten worden. Voor de kaderwetgebieden is een voorwaarde dat ambitie en middelen in overeenstemming moeten zijn. Mochten de middelen toch achterblijven, hetgeen wij in het belang van het verkeer en vervoerbeleid niet hopen, dan zal een aanpassing van de ambities dienen plaats te vinden.

Uit het hoofdstuk 8, financiële aspecten, blijkt dat pas omstreeks 2009 ruimte in het Infrafonds ontstaat om de financiële decentralisatie te realiseren. Wij dringen er bij u op aan te bezien of er een overgangssituatie gecreëerd kan worden, bijvoorbeeld door inzet van ICES-gelden, waardoor al eerder invulling kan worden gegeven aan de regionale mobiliteitsfondsen. Specifiek vragen wij aandacht voor het feit dat kaderwetgebieden niet zelf beschikken over het instrument van «opcenten», maar dat deze mogelijke voeding van onze mobiliteitsfondsen elders terecht komen.

Tot slot

Wij waarderen de lijn van regionale uitwerking die U vanaf de perspectievennota heeft ingezet en de wijze waarop U daarbij de kaderwetgebieden betrokken heeft. Zoals onlangs ook door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is geconcludeerd, hebben de kaderwetgebieden in de afgelopen periode een belangrijke en niet door anderen te vervangen rol op het gebied van verkeer en vervoer gespeeld. De in het NVVP vastgestelde lijn van decentralisatie naar de kaderwetgebieden, naast de provincies, en de rol die de kaderwetgebieden in de verstedelijkte gebieden daarbij ook in de toekomst krijgen, maakt het mogelijk om dat wat tot nu toe reeds bereikt is, verder uit te bouwen.

De regionale insteek zal met name via de Regionale Verkeer en Vervoers Plannen verder tot uiting komen en is van groot belang voor een goed beleid. In voortzetting van door u ingezette lijn in de geest van de planwet hopen wij ook in de toekomst hierover verder met U van gedachten te wisselen. Wij staan dan ook positief tegenover uw aanbod om ons via het Nationaal Verkeer en Vervoer Beraad te betrekken bij het opstellen van de dynamische rijksagenda en zijn bereid daarbij, maar ook op andere onderdelen, constructief mee te werken aan het toekomstig verkeers- en vervoersbeleid en de uitvoering daarvan.

Hoogachtend,



Mr. A. Tchernoff

Aan de minister van Verkeer en Waterstaat
25 april 2001

Inleiding

Tijdens de vergadering van het Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad op 19 april jl. hebben we met u gesproken over het concept-Kabinetsstandpunt NVVP (deel 3 pkb). Tijdens dit overleg heeft de heer Van der Ham namens de VNG een eerste inhoudelijke reactie gegeven op dit stuk. Afgesproken is dat wij onze reactie op schrift zouden stellen en dat wij u deze uiterlijk op woensdag 25 april a.s. zouden doen toekomen. Hoewel wij niet in staat zijn geweest om het concept-Kabinetsstandpunt in een breder verband met onze bestuurlijke achterban te bespreken, geven wij u hierbij toch onze eerste reactie. In een later stadium zullen wij – na raadpleging van onze achterban – onze definitieve reactie geven op het Kabinetsstandpunt NVVP.

In deze brief gaan wij vooral in op een aantal meer algemene aandachtspunten; in een bijlage bij deze brief hebben wij hoofdstukgewijs nog een aantal opmerkingen verwerkt.

Bestuur op maat

Tijdens de vergadering van de VNG-Verkeerscommissie van 17 januari jl., waarbij u aanwezig bent geweest, hebben wij aangegeven dat wij – onder bepaalde condities – bereid zijn ons nader te beraden over het door ons voorgestane rechtstreekse-gemeenten-model. Afgesproken is dat er op ambtelijk niveau nader overleg zou moeten plaatsvinden over samenwerkingsmodellen tussen provincies en gemeenten, waarbij de positie en de rol van de gemeenten ten opzichte van de provincies met voldoende waarborgen omkleed zijn. Helaas zijn partijen op ambtelijk niveau niet tot overeenstemming gekomen. Afgesproken is dat in een Bestuurlijk Overleg tussen partijen zal worden bezien in hoeverre partijen alsnog tot overeenstemming kunnen komen. Wij gaan ervan uit dat dit Bestuurlijk Overleg nog vóór de behandeling van het NVVP deel 3 in het Kabinet zal plaatsvinden.

Van de zijde van de VNG is in het overleg over de samenwerkingsmodellen met uw ministerie en het IPO ingebracht dat wij bereid zijn het rechtstreekse-gemeenten-model los te laten en de provincies te accepteren als beheerder van de GDU-middelen, wanneer aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

- Er dient sprake te zijn van een gebiedsgerichte samenwerking tussen gemeenten en de provincie(s), waarbij gemeenten en provincie(s) op zoveel mogelijk gelijkwaardige basis aan tafel zitten.
- De omvang van een gebied / regio wordt bottum-up bepaald. Wanneer gemeenten in een gebied met elkaar willen samenwerken op het gebied van verkeer en vervoer, dient de provincie deze samenwerking in principe te respecteren.
- De provincie is verplicht de GDU in een of meerdere Regionale Mobiliteitsfondsen te storten. De provincie beheert formeel deze fondsen, maar de gemeenten én de provincie besluiten gezamenlijk op basis van een vooraf overeengekomen «gewogen stemverhouding» over de aanwending van deze middelen.
- De eventuele verdeling van de GDU-middelen over meerdere Regionale Mobiliteitsfondsen per provincie gebeurt aan de hand van dezelfde verdeelsleutels, die op nationaal niveau worden gebruikt voor de verdeling van het GDU-budget over alle provincies en kaderwetgebieden.
- De genoemde punten moeten in regelgeving worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld het Besluit Infrastructuurfonds dat toch moeten worden aangepast. Een convenant achten wij – gezien ervaringen uit het verleden – te vrijblijvend.

Wij menen dat met het beschreven model volledig recht wordt gedaan aan de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse bestuurslagen. Het model past ook geheel binnen de denklijn van de adviezen hieromtrent van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Sociaal Economische Raad. Deze adviesraden geven allemaal aan dat samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer absoluut noodzakelijk is, dat gemeenten eerst in de gelegenheid moeten worden gesteld de problemen gezamenlijk op te lossen en tot slot dat de provincie de knoop moet doorhakken, wanneer de gemeenten er onderling niet uitkomen.

Wij doen een dringend beroep op u dit model als uitwerking van het onderwerp Bestuur op Maat in het NVVP op te nemen.

Samenhang met de 5^e Nota RO en het NMP4

In de 5^e Nota RO wordt aan de steden in met name de – nationale, maar ook de regionale – stedelijke netwerken een belangrijke rol toebedacht. Het gaat om intensiveren van ruimtegebruik in bebouwd gebied, combineren van functies en transformeren van gebieden met nieuwe gebruiksmogelijkheden. Binnen stedelijke gebieden moet de centrumontwikkeling worden geconcentreerd rond knooppunten van verkeers- en vervoerssystemen. Dit is naar onze mening precies het model dat de VNG en de VOC-gemeenten door de heer Priemus hebben laten uitwerken in twee rapporten, die zij U hebben aangeboden, te weten:

- Stadsgeestelijk openbaar vervoer, Sleutel tot stedelijke vitaliteit;
- Integraal verkeers- en vervoersbeleid op stadsregionaal niveau.

In beide rapporten wordt de meerwaarde van de grote steden beschreven, wanneer het gaat om het verbeteren van de stedelijke vitaliteit en het voeren van een integraal beleid, waartoe onder andere ruimtelijke ordening, economie, volkhuusvesting, verkeer en vervoer, milieu en werkgelegenheid behoren. De benadering van de grote steden die in de 5^e Nota RO is opgenomen spreekt ons zeer aan. Wij moeten helaas constateren dat deze benadering niet in overeenstemming is met de lijn zoals die nu in het concept-Kabinetstandpunt NVVP is verwoord.

Het ministerie van VROM is op dit moment naast de 5^e Nota RO ook bezig met het opstellen van het NMP4. Na lezing van de eerste concepten van het NMP4 valt ons op dat er een behoorlijk verschil zit in de benadering van de milieudoelstellingen in het NMP4 enerzijds en het NVVP anderzijds. In onze inspraakreactie op het Beleidsvoornemen van het NVVP hebben wij al aandacht gevraagd voor de mogelijk negatieve gevolgen van het beter benutten, beprijzen en bouwen van infrastructuur voor de leefbaarheid en (verkeers)veiligheid. Wij hebben aangegeven dat er voldoende garanties moeten zijn dat eventuele nadelige effecten van mobiliteit voldoende worden teniet gedaan door het treffen van afdoende maatregelen.

Regionale uitwerking NVVP

In het NVVP wordt op een aantal plaatsen een voorschot genomen op de processen die in de regio's moeten plaatsvinden, wanneer het gaat om het maken van provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen (PVVP's en RVVP's) en gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid. Het NVVP geeft aan dat de PVVP's en RVVP's anderhalf jaar na vaststelling van het NVVP moeten zijn vastgesteld. Hoewel deze termijn niet al te ruim is, moet het mogelijk zijn om in deze periode PVVP's en RVVP's te maken, waarbij de andere overheden, dus ook de inliggende gemeenten, in voldoende mate betrokken zijn geweest. Een en ander is vastgelegd in de Planwet verkeer en vervoer. Wij constateren dat het ministerie van V&W nu al allerlei zaken, die in eerste instantie op decentraal niveau spelen, in het NVVP wil vastleggen zonder dat de decentrale overheden in de gelegenheid zijn (geweest) om hun eigen verkeers- en vervoersbeleid vorm te geven en voldoende terug te koppelen met hun eigen bestuurlijke gremia

(colleges, commissies, staten, raden e.d.) of overleg te hebben met andere betrokken overheden. Voorbeelden hiervan zijn:

- De bereikbaarheidsprofielen, waarbij inliggende gemeenten nauwelijks betrokken zijn geweest, laat staan dat hierover binnen colleges, commissies of gemeenteraden is gesproken.
- Duurzaam Veilig fase 2: voorgesteld wordt regionale doelstellingen in het NVVP op te nemen en al in voorjaar 2002 convenanten af te sluiten. Enerzijds wordt hiermee het regionale proces rond PVVP's en RVVP's en gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid volledig gefrustreerd en anderzijds gaat V&W zich bemoeien met zaken die op regionaal niveau moeten worden ingevuld.
- Bij mobiliteitsmanagement dreigt hetzelfde te gebeuren. V&W wil afspraken maken met IPO en SKVV (en niet met VNG?) over acties die in het kader van mobiliteitsmanagement op regionaal niveau moeten gebeuren.

Naar onze mening staat deze aanpak op gespannen voet met de planprocedure, zoals in de Planwet verkeer en vervoer vastgelegd. Op grond van de Planwet kan V&W een bepaald onderwerp in het NVVP bestempelen als een «essentieel onderdeel» (bijv. de verkeersveiligheidsdoelstelling op nationaal niveau). De decentrale overheden zijn dan verplicht zo'n essentieel onderdeel op te nemen en te vertalen in hun PVVP's, RVVP's en gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid (lees: provinciale, regionale en gemeentelijke verkeersveiligheidsdoelstellingen). Door middel van gezamenlijke monitoring van het verkeers- en vervoersbeleid kan worden bezien in hoeverre we met elkaar op de goede weg zitten. Zo nodig kunnen nadere afspraken met elkaar worden gemaakt om de doelstellingen alsnog te realiseren. Wanneer een hogere overheid meent dat een lagere overheid een essentieel onderdeel niet goed heeft opgenomen zijn plan / beleid, dan kan deze eerste eventueel een inhoudelijke aanwijzing geven aan de lagere overheid. Zo zijn de «spelregels» die we met elkaar hebben afgesproken in VERDI en die in de Planwet verkeer en vervoer zijn vastgelegd. Naar onze mening vindt er in de voorgestelde aanpak te veel een centrale sturing van het gedecentraliseerde beleid plaats. Tijdens de vergadering van het NVVB van 19 april jl. heeft U bevestigd dat dit niet de bedoeling kan zijn, omdat dit in strijd zou zijn met de geest van het NVVP. Daarbij heeft u gewezen op het belang van een goede monitoring van het verkeers- en vervoersbeleid door alle overheden, hetgeen wij volledig ondersteunen.

Verkeershandhaving

Ruim 3 jaar geleden is tussen V&W, IPO, VNG en UvW het covenant Startprogramma Duurzaam Veilig afgesloten met als doel een intensivering in de aanpak van verkeersveiligheid op lokaal en regionaal niveau te laten plaatsvinden. In het Startprogramma is een samenhangend pakket van maatregelen opgenomen: aanpak van infrastructuur (30- en 60-km-gebieden), nieuwe verkeersregels, gedragsbeïnvloeding én verkeershandhaving. Verkeershandhaving vormt naar onze mening een onlosmakelijk onderdeel van verkeersveiligheidsbeleid. Alleen met een goede verkeershandhaving – juist ook op het relatief onveilige lokale en regionale wegennet – zijn de verkeersveiligheidsdoelstellingen uit het NVVP haalbaar. Politie en justitie zijn hiermee belast, maar kunnen hieraan doorgaans onvoldoende aandacht schenken vanwege gebrek aan capaciteit en begrijpelijke prioriteitstelling ten aanzien van opsporing en vervolging van (zware) criminaliteit. Bestuurlijke handhaving van lichtere verkeersovertredingen zou de druk op politie en justitie gedeeltelijk kunnen wegnemen. Wij moeten helaas constateren dat de discussie over bestuurlijke handhaving van verkeersveiligheid nu ruim 3 jaar wordt gevoerd zonder dat dit tot concrete resultaten heeft geleid. Bij ons bestaat de indruk dat het bij deze discussie meer gaat om een machtsstrijd door politie en justitie dan om een zo hoog mogelijk niveau van verkeershandhaving in het belang van de verkeersveiligheid. Langs deze weg doen wij een dringend beroep op U en via U op het gehele Kabinet om de bestuurlijke handhaving van verkeersveiligheid zo snel mogelijk te regelen.

COVER-evaluatie

Tijdens eerdere overleggen in het NVVB over de relatie tussen het NVVP-proces en de COVER-evaluatie is afgesproken dat zoveel mogelijk rekening zou worden gehouden met en gebruik zou worden gemaakt van de reeds voorhanden zijnde tussentijdse COVER-documenten, zoals bijvoorbeeld de zelfanalyse-documenten uit de regio's. Wij hebben hierover (nog?) niets kunnen terugvinden in het huidige concept deel 3, terwijl hiertoe naar onze mening wel voldoende aanleiding bestaat. In de bijlage hebben wij een aantal concrete punten opgenomen. Wij denken dat het goed is her en der in het NVVP de relatie te leggen met de COVER-evaluatie en aan te geven hoe zal worden omgegaan met de gesignaleerde (knel)punten.

Financiële invulling NVVP

De financiële invulling van het NVVP blijft zeer mager, juist wanneer het gaat om het onderliggend wegennet en het totale GDU-budget. Voor het hoofdwegenet en de overige hoofdinfrastructuur lijkt voldoende geld beschikbaar te zijn, maar voor het onderliggend wegennet is dit volstrekt onduidelijk. Waarop de schatting van f 5 miljard extra voor de periode tot 2010 voor lokale en regionale infrastructuur is gebaseerd is niet duidelijk (zie pag. 112).

Bij een ophoging van de GDU-grens naar f 500 miljoen is naar onze mening **structureel** een jaarlijks bedrag van f 3 à 4 miljard nodig voor lokale en regionale infrastructuur. Wanneer een dergelijk bedrag in de komende ICES-ronde niet wordt ingevuld, moeten naar onze mening én het ambitieniveau van het lokaal en regionaal verkeers- en vervoersbeleid én de GDU-grens van f 500 miljoen naar beneden worden bijgesteld. Dit betekent dat wij eerst pas definitief met een GDU-grens van f 500 miljoen kunnen instemmen, wanneer er voldoende zekerheid bestaat dat het GDU-budget structureel wordt opgehoogd tot f 3 à 4 miljard per jaar.

Slot

Hiervoor hebben wij de meer algemene aandachtspunten bij het concept-Kabinetstandpunt NVVP verwoord. In de bijlage bij deze brief hebben wij per hoofdstuk nog een aantal meer specifieke punten opgenomen. Wij vertrouwen erop dat u onze inbreng zult betrekken bij het opstellen van het definitieve concept-Kabinetstandpunt NVVP. Tevens verzoeken wij u onze brief integraal mee te sturen naar het Kabinet, wanneer het Kabinetstandpunt NVVP wordt besproken.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

prof. dr. J.Th.J. van den Berg,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'b/a J.Th.J. van den Berg', with a horizontal line underneath.

voorzitter directieraad

Het NVVP is in een korte scan beoordeeld op zijn mogelijke effecten op de doelstellingen van het emancipatiebeleid. Daarbij is met name gekeken naar het bevorderen van de mogelijkheid voor mannen en vrouwen om zorg- en arbeidstaken te combineren en het bevorderen van de mogelijkheid voor vrouwen tot (kwalitatief hoogwaardige) arbeidsparticipatie. In de scan zijn ook de gevolgen van het NVVP voor het bevorderen van de deelname van ouderen aan het maatschappelijke proces meegenomen. Uitgangspunt van de scan is dat mobiliteit niet moet worden gezien als een zelfstandige activiteit, maar als een afgeleide activiteit die andere activiteiten mogelijk maakt.

Tijdens de uitvoering van de analyse bleek dat er weinig empirische gegevens beschikbaar zijn die uitsluitend geven over effecten van het beleid op de positie van vrouwen en ouderen. Wel kunnen indicaties gegeven worden van te verwachten effecten. Het mobiliteitsbeleid lijkt alleen indirect effect te hebben: het beleid gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid, het verbeteren van het openbaar vervoer, het bestrijden van de sociale onveiligheid en flexibilisering van de arbeid, lijken – indirect – er aan bij te dragen dat mannen en vrouwen zorg en arbeid beter kunnen combineren, dat vrouwen aan het arbeidsproces kunnen deelnemen en dat ouderen gemakkelijker van het verkeers- en vervoerssysteem gebruik kunnen maken. De effecten zijn waarschijnlijk gering van omvang.

Er zijn wel enkele punten die aandacht vragen:

- dat vrouwen – door hun gemiddeld lager inkomen – door prijsverhogingen in de spits mogelijk meer beperkt zullen worden in hun mobiliteit (in de spits) dan mannen;
- dat ouderen gehinderd kunnen worden in hun mobiliteit als er – om reden van betere en efficiëntere benutting van het verkeers- en vervoerssysteem – steeds meer complexe technische systemen worden geïmplementeerd, zonder dat expliciet aandacht wordt besteed aan gebruiksgemak.

Gegeven deze punten van zorg wordt bij de verdere uitwerking van prijsbeleid de eventuele mobiliteitseffecten onderzocht en wordt bij de ontwikkeling en implementatie van technische systemen bijzondere aandacht besteed aan het gebruikersgemak en de bedieningseenvoud. Overigens komt dat iedereen ten goede.

Provincies en kaderwetgebieden wordt gevraagd bij opstellen van PVVP's en RVVP's aandacht te besteden aan de mogelijke emancipatie-effecten van de decentrale uitwerking en uitvoering van het NVVP.

Afkortingenlijst NVVP

ACEA	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles
ADA	Advanced driver assistance
AERO	Aviation emissions and the evaluation of reduction options
AVG	Automatische voertuiggeleiding
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer
BB21	Beheersings- en Beveiligingssysteem voor het spoorvervoer in de 21 ^e eeuw
BOA	Bijzondere opsporingsambtenaar
BOR	Bereikbaarheidsoffensief Randstad
BPM	Belasting personenauto's en motorrijwielen
CAEP	Committee on Aviation Environmental Protection
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCR	Commission Centrale du Rhin (centrale commissie voor de Rijnvaart)
CE	Centrum voor energiebesparing en schone technologie
Centrico	Central European Region Transport Telematics Implementation Co-ordination
CNG	Compressed Natural Gas
COST	European Co-operation in the field of Scientific and Technical Research
COTIF	Convention concerning international carriage by rail
COVER	Convenanten verkeer en vervoer
CPB	Centraal Planbureau
CROW	Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur
CTT	Centrum Transport Technologie
CVOV	Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer
CVV	Collectief vraagafhankelijk vervoer
dB(A)	Decibel (A gewogen)
DE	Divided Europe (CPB-scenario)
DZOAB	dubbellaags zeer open asfaltbeton
3VO	Verenigde Verkeersveiligheids Organisaties
EASA	European Aviation Safety Authority
EC	European co-ordination (CPB-scenario)
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
ERTMS	European Rail Traffic Management System
EU	Europese Unie
Euro-NCAP	European New Car Assessment Programme
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FEZ	Financieel Economische Zaken
Galileo	Europees Satelietstelsel voor plaatsbepaling en navigatie
GC	Global Competition (CPB-scenario)
GDU	Gebundelde Doeluitkering
GPS	Global Positioning System
GSM-R	Systeem voor mobiele communicatie tussen treinen en vaste wal
GWW	Grond-, weg- en waterbouw
HSL	Hogesnelheidslijn
HST	Hogesnelheidstrein
HWN	Hoofdwegennet
IBO(-V)	Interdepartementaal Beleidsonderzoek (Verkeershandhaving)
ICAO	International Civil Aviation Organisation
ICES	Interdepartementale Commissie inzake het Economisch Structuurbeleid

ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IMO	Internationale maritieme organisatie
IPO	Interprovinciaal overleg
IPOT	Interdepartementale Projectgroep Ondergronds Transport
ISA	intelligente snelheidsaanpassing
ISV	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing
IVVS	Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoersstudies
KAN	Knooppunt Arnhem Nijmegen
KLPD	korps landelijke politie diensten
LMS	Landelijk Model Systeem
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LOCOV	Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer
LORAN-CLong	Range Navigation systeem, versie C
MATG	Market based options Analyses Task Group
MDW	Marktwerking Deregulering en Wetgeving
MER	Milieu-effectrapportage
MIG	Modernisering Instrumentarium Geluidsbeleid
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
MRB	Motorrijtuigenbelasting
MTC	Multimodaal Transport Centrum
NBL21	Nota natuur, bos en landschap in de 21 ^e eeuw (ministerie van LNV)
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NRM	Nieuw Regionaal Model
NSR	NS Reizigers
NVM	Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (LNV)
NVVB	Nationaal Verkeers- en Vervoersberaad
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
NWO	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OC&W	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OEEI	Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur
OLS	Ondergrondse logistieke systemen
OM	Openbaar Ministerie
OTB	Ondergronds Transport en Buisleidingen
OV	Openbaar vervoer
OWN	Onderliggend wegennet
PAGE-project	Plan van Aanpak van Goederen Emplacementen en -baanvlakken
PKB	Planologische kernbeslissing
PMR	Project Mainportontwikkeling Rotterdam
PPS	Publiek-private samenwerking
PSD	Platform Stedelijke Distributie
PVVP	Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan
R&D	Research and Development
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieubeheer
RLD	Rijksluchtvaartdienst
RO	Ruimtelijke Ordening
ROVER	Vereniging reizigers openbaar vervoer
RVVP	Regionaal Verkeers- en Vervoersplan
SBUI	Structuurschema Buisleidingen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SGR	Structuurschema Groene Ruimte

SKVV	Samenwerkende kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer
SRE	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
SRKL	Structuurschema regionale en kleine luchtvaartterreinen
SVV-II	Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer
TEN	Transeuropees Netwerk
TEU	Twenty feet Equivalent Unit
TNL	Toekomst nationale luchthaven
TRIP	Transport Innovatie Programma
VACS	Veiligheidsadviescommissie Schiphol
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Verdi	Verkeer en Vervoer regionaal, decentraal, integraal
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOS	Vluchtige organische stoffen
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WAHV	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
ZOAB	Zeer open asfaltbeton

Niet in afkortingenlijst zijn opgenomen, omdat de betekenis daarvan bekend wordt verondersteld, zijn:

CO₂, SO₂, NO_x, LPG, BTW.

Uitgave

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
mei 2001

Illustraties

Foto omslag (ICE-trein) – fotografie Hollandse Hoogte, Amsterdam
Foto's omslag (midden en onder) – Tineke Dijkstra fotografie, Den Haag
Kaartmateriaal – Meetkundige Dienst, Delft
Grafieken – Optima Forma, Voorburg

Vormgeving

Sdu Grafisch Bedrijf b.v.

Drukwerk

Sdu Grafisch Bedrijf b.v.

ISBN

90-369-1961-4

Bestelling

Besteld kan worden de losse samenvatting (code B202) of de box met daarin het kabinetsstandpunt NVVP bestaande uit deel A, B en C, de samenvatting en de resultaten inspraak en advies (code M007) Aanvragen te sturen aan: Pondres Tilburg, faxnummer 013-5953599 of per e-mail infopondres.nl

Voor informatie

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Projectdirectie Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
Plesmanweg 1
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Telefoonnummer 070-351 7683
Fax 070-351 8537
E-mail: ronald.annaert@cend.minvenw.nl
Internet: <http://www.minvenw.nl/nvvp/>

Op de internetsite van het NVVP kunt u zowel de «samenvatting», «het kabinetsstandpunt NVVP» als de «resultaten inspraak en advies» lezen en downloaden. Daar kunt u ook terecht voor nadere analyses van en feitelijke informatie over het NVVP.