Nota Mobiliteit

Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid

30 september 2004

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

VROM

Voorwoord

Status Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit is een nationaal verkeers- en vervoerplan op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer (1998) en is de opvolger van het huidige Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2). In de Nota Mobiliteit wordt het ruimtelijk beleid, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte, verder uitgewerkt en wordt het verkeers- en vervoerbeleid beschreven.

Basisgedachte van de Planwet is dat alle overheden in onderling overleg de koers van het verkeers- en vervoerbeleid ontwikkelen en dus ook gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Die gezamenlijke koers legt het kabinet vast in de Nota Mobiliteit. Om die reden voert de Minister van Verkeer en Waterstaat overleg voordat deel 1 van de nota (het beleidsvoornemen) uitkomt. De nota doorloopt vervolgens de procedure van een planologische kernbeslissing (PKB) in de zin van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en heeft een geldigheidsduur van vijftien jaar vanaf het moment dat de nota in werking treedt.

De PKB-tekst en essentiële onderdelen van het beleid zijn opgenomen achterin deze nota (zie vanaf pagina 135). Dat deel bestaat uit zowel de ruimtelijke reserveringen voor hoofdinfrastructuur op de plankaarten als de essentiële onderdelen van het nationaal verkeers- en vervoerbeleid. De andere overheden moeten deze reserveringen laten doorwerken in hun streek- en bestemmingsplannen.

Voor de essentiële onderdelen geldt, volgens de Planwet Verkeer en Vervoer, dat ze moeten worden uitgewerkt in beleid en plannen van de rijksoverheid en de decentrale overheden. De verkeers- en vervoerplannen van de provincies en de WGR-plusregio's[1] worden vastgesteld binnen anderhalf jaar nadat de PKB Nota Mobiliteit in werking is getreden.

De essentiële onderdelen zijn bovendien 'beslissingen van wezenlijk belang' (artikel 3 Besluit RO 1985). Dit houdt in dat deze onderdelen alleen gewijzigd kunnen worden door een nieuwe PKB-procedure (gedeeltelijke of integrale herziening van de PKB). De Nota Mobiliteit bevat geen concrete beleidsbeslissingen in de zin van artikel 2a, lid 1 WRO, waardoor geen sprake is van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Beroep tegen de Nota Mobiliteit ingevolge artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht staat daarom niet open.

Een uitvoeringsagenda zal als bijlage bij PKB-deel 3 worden gevoegd.

[1] *In deze nota worden met het begrip WGR-plusregio's steeds de huidige zeven regio's bedoeld die onder het regiem van de Kaderwet bestuur in verandering zijn ingesteld. Zolang de aangepaste WGR nog niet formeel van kracht is, moet overal waar in deze nota WGR-plusregio's staat 'kaderwetgebieden' gelezen worden.*

Leeswijzer

De Nota Mobiliteit beschrijft – na een algemene visie op verkeer en vervoer in het eerste hoofdstuk – achtereenvolgens het beleid voor de verschillende soorten mobiliteit: wegverkeer (hoofdstuk 2), openbaar vervoer, spoor en fiets (3), luchtvaart (4) en scheepvaart (5). Mobiliteit heeft gevolgen voor veiligheid en leefomgeving; het beleid om negatieve effecten tegen te gaan vindt u in hoofdstuk 6 en 7. Tot slot volgt in hoofdstuk 8 de financiële uitwerking.

Alle beleidshoofdstukken schetsen de situatie (welke problemen komen op ons af zonder aanvullend beleid?), de ambitie van het kabinet, de strategie om die ambitie waar te maken, en de maatregelen die de rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en andere partijen, van plan zijn te nemen. Ieder hoofdstuk eindigt met een overzicht van de belangrijkste punten die het rijk tot 2020 zal realiseren.

Met de Nota Mobiliteit naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid

Mobiliteit hoort bij een moderne samenleving. Het is een voorwaarde voor een gezonde en sterke economie en het geeft mensen de kans om zich te ontwikkelen en te ontspannen. Ik wil mobiliteit mogelijk maken, maar wel in goede banen leiden, want mobiliteit gaat ook met de bekende problemen gepaard.

Mijn inzet is om Nederland op korte termijn weer in beweging te brengen en in de toekomst in beweging te houden. Met een ambitieus onderhoudsprogramma breng ik nu de kwaliteit van de infrastructuur weer op orde. Om de files te verkorten leggen we de komende jaren tientallen spitsstroken aan. Maar om Nederland in beweging te houden, is meer nodig. Daarover gaat de Nota Mobiliteit, die de Nota Ruimte uitwerkt voor verkeers- en vervoersthema's.

De Nota Mobiliteit is allereerst een nota van ambities. Tussen nu en 2020 groeit het personenvervoer met 20% en het goederenvervoer zelfs met 40 tot 80%. Ik wil deze groei op zo'n manier opvangen dat mensen en goederen in 2020 betrouwbaar en veilig van A naar B gaan in een acceptabele en voorspelbare reistijd. In 2020 op alle huidige knelpunten sneller en beter van A naar B: dat is mijn doel!

De Nota Mobiliteit is ook een nota van keuzes. In navolging van de Nota Ruimte kies ik ervoor om het economische argument zwaar te laten wegen in het investeringsbeleid. Maar natuurlijk zijn er ook financiële keuzes, want niet alles is mogelijk. Mijn insteek is heel eenvoudig: 'Waar is het rendement van investeringen het grootst?' Dat betekent investeren in de bereikbaarheid van de economische kerngebieden waaronder de mainports, veel nieuwe wegprojecten, terwijl we op het spoor en het water kiezen voor optimaal gebruik van het huidige net. Kortom: zoveel mogelijk mobiliteit per euro.

Willen we de ambities uit de Nota Mobiliteit waarmaken, dan is één ding verschrikkelijk belangrijk: iedereen moet meedoen. De Nota Mobiliteit is dus vooral ook een nota van samenwerking. De decentrale overheden krijgen meer verantwoordelijkheden én geld om een goed mobiliteitsbeleid te voeren dat past binnen deze Nota. Maar we spreken ook de mobiliteitssector en het investerend bedrijfsleven aan: het is echt alle hens aan dek.

Deze Nota is geen eindpunt, maar een begin van waaruit collega Dekker en ik, samen met alle betrokken partijen, willen werken aan een mobiele toekomst voor Nederland; op weg naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid!

Karla Peijs
Minister van Verkeer en Waterstaat
September 2004

Inhoud

Nota Mobiliteit in kort bestek **9**

1 Visie op verkeer en vervoer: economie versterken **15**
1.1 Mobiliteitsgroei in goede banen leiden 16
1.2 Meer samenhang tussen ruimte, economie en verkeer en vervoer 18
1.3 Strategisch vernieuwen 20

2 Wegverkeer: betrouwbaar en vlot **31**

3 Openbaar vervoer, goederenvervoer per spoor en fiets: kracht benutten **49**
3.1 Integrale benadering 50
3.2 Spoorvervoer voor reizigers en goederen 52
3.3 Regionaal openbaar vervoer 65
3.4 Sociale veiligheid 70
3.5 Fiets: korte afstand, voor- en natransport 71

4 Luchtvaart en luchthavens: internationale bereikbaarheid **75**
4.1 Luchtvaart 76
4.2 Mainport Schiphol en regionale luchthavens 78

5 Scheepvaart en havens: eerlijke concurrentie **83**
5.1 Binnenvaart 84
5.2 Zeescheepvaart 92
5.3 Mainport Rotterdam en overige zeehavens 94

6 Veiligheid: permanente verbetering **99**
6.1 Verkeersveiligheid 100
6.2 Transport van gevaarlijke stoffen 108
6.3 Bescherming vitaal verkeer en vervoer 113

7 Leefomgeving: duurzame mobiliteit **117**
7.1 Klimaatverandering en luchtkwaliteit 119
7.2 Geluid 121
7.3 Landschap en water 123

8 Financiële uitwerking **127**

Essentiële onderdelen van beleid en plankaarten **135**

Bronvermelding 154
Index 156

- De Nota Mobiliteit in kort bestek

• De Nota Mobiliteit werkt de Nota Ruimte uit

De Nota Ruimte schetst de ruimtelijke strategie om te komen tot een sterke economie, een veilige samenleving, een goed leefmilieu en aantrekkelijk land. De samenhang tussen ruimte, verkeer en vervoer en economie wordt op ieder niveau (gemeentelijk, regionaal en nationaal) vergroot. De Nota Mobiliteit werkt deze uitgangspunten nader uit.

• Sterkere economie door bereikbaarheid te verbeteren

De economische structuur moet worden versterkt. Dit vereist goed functionerende infrastructuurnetwerken en gestroomlijnde overheidsinterventies. Het rijk is daarbij verantwoordelijk voor de gehele hoofdinfrastructuur. De hoofdverbindingsassen tussen de nationale stedelijke netwerken en economische kerngebieden, waaronder de mainports, brainport Eindhoven en greenports, krijgen voorrang. Dit geldt met name voor de triple A-verbindingen (A2, A4 en A12). De zeehaven Rotterdam wordt versterkt door te investeren in de ontwikkeling van de haven (Tweede Maasvlakte). Ook de bereikbaarheid van Schiphol wordt verbeterd. Verdere ontwikkeling van de luchthaven binnen milieugrenzen blijft mogelijk door niet grootschalig huizen en kantoren te bouwen rond de luchthaven en ruimte te houden voor eventuele uitbreiding van de infrastructuur.

• Groei van verkeer en vervoer mogelijk maken

Door demografische, economische, ruimtelijke en internationale ontwikkelingen blijft verkeer en vervoer sterk groeien. Deze groei wordt vanwege het maatschappelijke en economische belang – binnen wettelijke en beleidsmatige kaders voor milieu, veiligheid en leefomgeving – gefaciliteerd.

• Betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid van deur tot deur

De betrouwbaarheid verbetert, zodat reizigers weten hoe laat zij aankomen en vervoerders just-in-time kunnen leveren. Deze verbetering vindt over de hele reis plaats, 'van deur tot deur'. Nationale, regionale en lokale netwerken van weg, water en openbaar vervoer hangen met elkaar samen. Daarom is een integrale netwerkbenadering noodzakelijk.

• Decentraal wat kan, en centraal wat moet

Provincies en WGR-plusregio's zijn de aangewezen partijen om regionale afwegingen te maken. Zij formuleren zelf ambities voor hun gebied met een samenhangend maatregelenpakket. De ontschotting van middelen in de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer helpt hierbij. De BDU, opgebouwd uit Duurzaam Veilig, GDU-deel, exploitatie Openbaar Vervoer en een bedrag voor kleine maatregelen, gaat gelijk op met het budget van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit betekent vooralsnog in de periode 2011-2020 een verhoging van circa 2,5 miljard euro. Het rijk kan daarbovenop nog financieel bijdragen aan decentrale oplossingen als dit de betrouwbaarheid en vlotheid van de doorstroming op het rijkswegennet verbetert. Dit onder de voorwaarde dat ook decentrale overheden onderling afspraken hebben gemaakt over een samenhangend pakket van maatregelen voor alle netwerken en knooppunten en dit pakket uitvoeren. Ook de bereikbaarheid van regionale luchthavens is daarbij – na decentralisatie – een punt van aandacht voor de decentrale overheden.

• Meer publiek-private samenwerking

Het bedrijfsleven levert via publiek-private samenwerking een actieve bijdrage aan de realisatie van infrastructuurprojecten. Daarbij worden mogelijkheden van gebiedsontwikkeling en deelfinanciering via tol of innovatieve aanbestedingsvormen (ontwerp, bouw, financiering en onderhoud) optimaal benut. Een betere en snellere inschakeling van marktpartijen kan leiden tot een doelmatiger uitvoering en een betere prijs-kwaliteitverhouding: voordelen voor markt en overheid.

• Vernieuwing keihard nodig

Innovatie is de motor voor economische ontwikkeling en kan bereikbaarheid, veiligheid en milieu verbeteren tegen een betere prijs-kwaliteitverhouding. De innovatieprestaties van de meeste mobiliteitssectoren blijven achter bij het Nederlandse gemiddelde. Het rijk zal zich met een inspirerend innovatiebeleid inspannen om de innovatieprestaties te verbeteren. De aanjager hierbij is het VenW-Beraad Kennis en Innovatie. Door dit beraad, waarin sleutelfiguren uit het bedrijfsleven en kennisinstellingen alsmede leden van het rijksbrede Innovatieplatform zitting hebben, worden aansprekende innovatieve projecten (zoals bijvoorbeeld Platform Agrologistiek) gestimuleerd en wordt het innovatieklimaat versterkt.

• Kaders aan het decentrale beleid stellen

De Nota Mobiliteit geeft aan welke nationale belangen moeten doorwerken in het decentrale verkeers- en vervoerbeleid. Deze centrale kaders gelden voor doorstroming op het rijkswegennet, verkeersveiligheid, transport van gevaarlijke stoffen en (internationale) kaders voor milieu en leefomgeving. Via monitoring en benchmarking worden de effecten van het decentrale beleid transparant gemaakt en gerapporteerd zodat indien nodig bijsturing kan plaatsvinden.

• Een daadkrachtige overheid

Het rijk maakt ontwikkeling mogelijk, schaft hinderlijke, niet-functionele en marktverstorende regels af en vermindert administratieve lasten, conform het wetgevingsprogramma van VenW ‘Beter Geregeld!’. En zorgt ervoor dat infrastructuurbesluiten sneller genomen kunnen worden. Het rijk stelt handhaafbare normen voor veiligheid en milieu, houdt toezicht en grijpt in als nationale publieke belangen worden geschaad.

• Actief en zelfbewust op internationaal beleid inzetten

Nederland is gebaat bij een goede Europese infrastructuur en Europees beleid. Nederland is direct en vroegtijdig betrokken bij de besluitvorming in ‘Brussel’ op alle relevante verkeers- en vervoeronderwerpen en intensiveert de relatie met de buurlanden. In de mondiale organisaties werkt Nederland aan het bevorderen van goede internationale concurrentieverhoudingen, scherpe milieuafspraken en samenwerking.
Het rijk spant zich in om binnen de EU prioriteit te krijgen voor opheffing van knelpunten in de hoofdinfrastructuur elders in Europa, wanneer dit de bereikbaarheid van en naar Nederland verbetert. Nederland maakt zich sterk voor invoering van scherpere milieumaatregelen en voor voertuigtechnologie in Europees verband. Daarnaast streeft Nederland naar een internationaal level playing field dat eerlijke concurrentie mogelijk maakt.

• Op de korte termijn onderhoudsachterstanden inhalen

De afgelopen jaren is te weinig geïnvesteerd in het beheer en onderhoud van alle infrastructuurnetten. Deze achterstand wordt aangepakt. Het doel is zo laag mogelijke kosten over de gehele levensduur. Het rijk onderzoekt of vanuit kosteneffectiviteit het onderhoudsniveau per locatie kan variëren.

• Betrouwbaar en snel over de weg

De betrouwbaarheid van de reistijd is in 2020 sterk verbeterd; in 95% van de reizen komt de reiziger op tijd op de bestemming. Op snelwegen kan de reistijd in de spits maximaal anderhalf keer langer duren dan buiten de spits, en op stedelijke ringwegen en niet-autosnelwegen in het beheer van het rijk twee keer zo lang. Daarmee wordt de gemiddelde reistijd in de spits op de snelweg over een afstand van 50 kilometer maximaal 45 minuten (maximaal 15 minuten vertraging). Op stedelijke (ring)wegen en niet-autosnelwegen is de gemiddelde reistijd in de spits over een afstand van 10 kilometer maximaal 12 minuten (maximaal 6 minuten vertraging). Dit is mogelijk door een forse impuls van bouw- en benuttingsmaatregelen en gebiedsgericht samenwerken en het wegwerken van onderhoudsachterstanden, waarbij prioriteit wordt gegeven aan de hoofdverbindingsassen en daarbinnen de triple A. Ook incidentmanagement, verkeersmanagement en route- en reisinformatie wordt verbeterd.

• Beprijzen noodzakelijk

Het kabinet vindt een andere manier voor betalen van het gebruik van de weg noodzakelijk om de betrouwbaarheid te kunnen verbeteren, de reistijd te beperken en daarmee de economie te versterken. Daarom treft het kabinet alle voorbereidingen om de invoering van beprijzen door een volgend kabinet mogelijk te maken, zonder nu al te kiezen voor een bepaalde vorm. Het systeem dient effectief, efficiënt, robuust en maatschappelijk houdbaar te zijn. Dat vereist draagvlak. Niet alleen voor beprijzen in het algemeen, maar ook voor de uitwerking en dat is juist het punt waarop de ideeën uiteenlopen. Daarom wordt het Platform Betalen voor Mobiliteit opgericht, dat in het vroege voorjaar van 2005 een maatschappelijk gedragen voorstel doet voor de uitwerking van beprijzen voor weggebruikers). Dit voorstel, de uitkomsten van het overleg met de andere overheden, de resultaten van het interdepartementaal beleidsonderzoek Gebruiksvergoedingen Goederenvervoer én de inspraakreacties worden verwerkt in PKB-deel 3 van de Nota Mobiliteit.

• Openbaar vervoer: kracht benutten

Openbaar vervoer is niet alleen het klassieke spoorvervoer per trein en stads- en streekvervoer per metro, tram of bus, maar ook light rail en flexibele alternatieven. Het hoofdrailnet spoor zorgt voor betrouwbaar vervoer van grote aantallen mensen van, naar en deels binnen de grootstedelijke gebieden. En voor goederenvervoer op de internationale en strategische corridors. Met een hogere betrouwbaarheid en, afhankelijk van de vraag, lokale benuttingsmaatregelen kan het spoor de vraag aan. Er zijn in deze kabinetsperiode dan ook geen nadere besluiten nodig voor uitbreiding van de spoorcapaciteit door infrastructuur. Om structureel onderhoud en vervangingsinvesteringen mogelijk te maken wordt prioriteit gegeven aan de hoofdverbindingsassen. Bij regionaal openbaar vervoer zorgt het rijk dat provincies en WGR-plusregio's maatwerk kunnen leveren en openbaar vervoer in de stedelijke netwerken en de bereikbaarheid van voorzieningen in heel het land mogelijk kunnen blijven maken.

• Binnenvaart en zeescheepvaart: internationaal eerlijk concurreren

Het rijk streeft naar betrouwbare reistijden voor het vervoer van goederen over water. Onderhoudsachterstanden worden weggewerkt en er worden selectief benuttingsmaatregelen genomen. De prioriteit ligt daarbij op de hoofdverbindingsassen. Nieuwe vaarwegen zijn niet nodig. In 2020 voldoen de hoofdverbindingsassen aan de geformuleerde streefbeelden van breedte, diepte en vrije doorvaarthoogte en wachttijden bij sluizen.

• Nederland bereikbaar houden door de lucht

Een goede bereikbaar van Nederland door de lucht is in het belang van het vestigingsklimaat en de economische groei. De luchtvaart zal mondiaal en in Nederland nog een sterke groei doormaken. Door naar verdere liberalisering van de internationale luchtvaart te streven en duidelijke randvoorwaarden te stellen voor veiligheid, milieu en leefomgeving spant de rijksoverheid zich in om de bereikbaarheid van Nederland door de lucht op peil te houden.

• De veiligheid permanent verbeteren

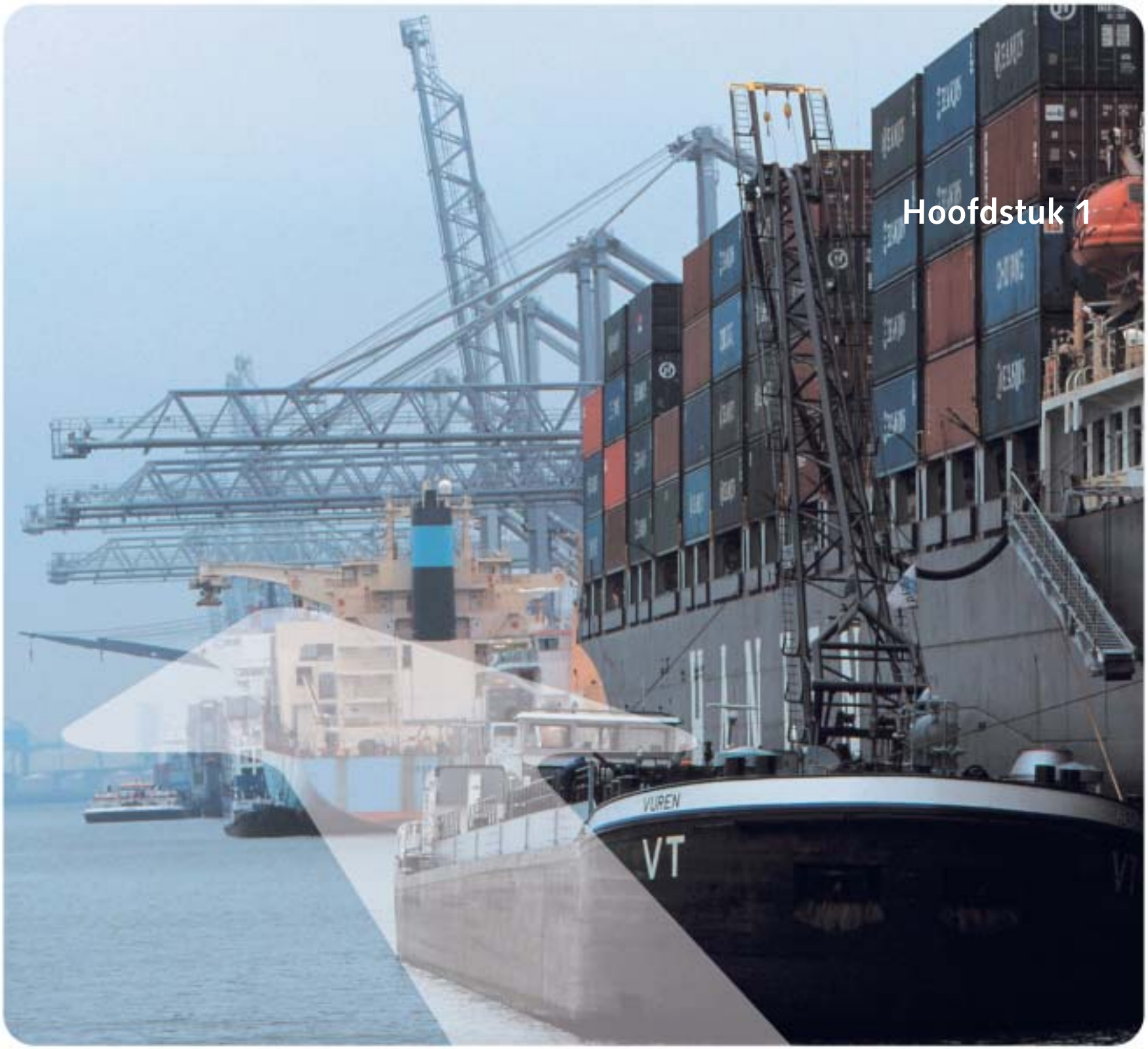
Nederland blijft tot de meest verkeersveilige landen van de Europese Unie behoren. De verkeersveiligheid verbetert ondanks de groei van de mobiliteit. Een daling van het jaarlijks aantal verkeersslachtoffers tot 900 doden in 2010 en 640 doden in 2020 per jaar is mogelijk. Zo neemt het persoonlijk leed en de economische schade door ongevallen af. Innovatie en aanscherping van het Europese voertuigbeleid is hiervoor nodig. De sociale veiligheid in het openbaar vervoer, zoals ervaren door de reiziger, verbetert onder andere door inzet van toezichthouders en chipkaart.
Het transport van gevaarlijke stoffen blijft selectief mogelijk. Met behulp van een ketenbenadering zijn bestuurders in staat knelpunten in samenhang te beoordelen en een betere afweging te maken tussen zo veilig mogelijk transport en ruimtelijke- en economische belangen. Security heeft hoge prioriteit.

• Kwaliteit leefomgeving verbeteren

Alle nationale en internationale afspraken op het gebied van emissiereductie voor verkeer en vervoer over spoor, weg en vaarwegen worden nageleefd. Hiervoor zijn innovatie en bronmaatregelen vereist. Voor de langere termijn is een transitie naar meer duurzame vormen van vervoer noodzakelijk voor het terugdringen van alle emissies, maar vooral voor CO_2. Voor internationale lucht- en zeevaart komen er in EU-verband maatregelen indien ICAO en IMO niet spoedig zelf actie ondernemen. Het is een grote uitdaging om realisatie van de Europese normen voor lokale luchtkwaliteit (NO_2) voor bestaande situaties in 2010 te behalen. Samen met andere lidstaten wordt onderzocht of en hoe deze normen in 2010 kunnen worden gehaald. Bij geluid worden de nationale normen toegepast voor nieuwe situaties en worden knelpunten bij rijkswegen boven 65 dB(A) bij de weg en 70 dB(A) bij het spoor aangepakt met als prioriteit woongebieden. Samen met lokale en regionale overheden wordt een extra impuls gegeven aan ontsnippering van leefgebieden van planten- en diersoorten bij wegen en spoor- en waterwegen.

• Haalbare ambities

Met de beschikbare middelen en de te nemen maatregelen zijn de ambities uit deze Nota Mobiliteit tot en met 2020 gedekt en haalbaar. Mocht gedurende de uitvoering van de Nota Mobiliteit blijken dat de maatregelen niet de beoogde budgettaire effecten genereren, dan worden de gekozen maatregelen gefaseerd, is herprioritering nodig en worden de ambities pas een aantal jaren na 2020 gerealiseerd.



Hoofdstuk 1

Visie op verkeer en vervoer: economie versterken

Mobiliteit is een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei en sociale ontwikkeling in Nederland. Een goed functionerend systeem voor personen- en goederenvervoer en een betrouwbare bereikbaarheid zijn essentieel om de economie en de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. Dit kan alleen door extra samenhang tussen economie, ruimte en verkeer en vervoer.

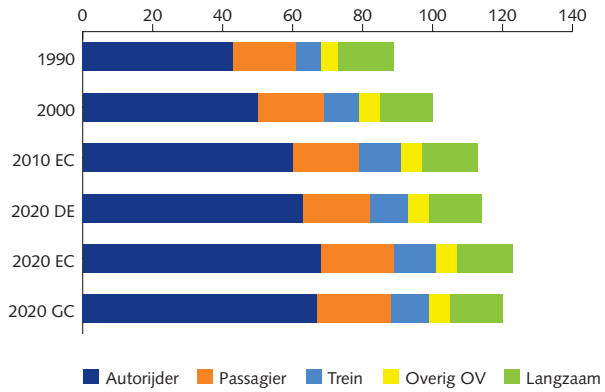
De Nota Ruimte geeft op hoofdlijnen de ruimtelijke strategie hiervoor aan; de Nota Mobiliteit volgt deze strategie en vertaalt deze naar verkeer en vervoer.

De Nota Mobiliteit werkt uit hoe het kabinet de mobiliteitsgroei in goede banen wil leiden, hoe de samenhang tussen economie, ruimte en verkeer en vervoer vorm krijgt, en welke strategische vernieuwingen hiervoor worden ingezet.

1.1 Mobiliteitsgroei in goede banen leiden

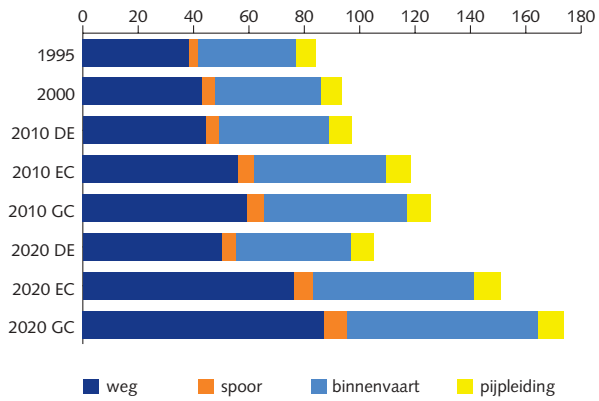
Het kabinet wil de mobiliteitsgroei zo accommoderen dat betrouwbare, vlotte en veilige verplaatsingen van A naar B mogelijk zijn binnen de (inter)nationale wettelijke en beleidsmatige kaders van milieu en leefomgeving.

Figuur 1.1 Ontwikkeling reizigerkilometers op Nederlands grondgebied per vervoerwijze (index 2000 = 100)



Het personenverkeer (vooral de automobiliteit) blijft tot 2020 toenemen. Dit geldt ongeacht het scenario dat het Centraal Planbureau gebruikt: Divided Europe (DE), European Coordination (EC) of Global Competition (GC). Dit zijn alledrie langetermijnscenario's voor economische groei.

Figuur 1.2 Ontwikkeling goederenvervoer op Nederlands grondgebied (in miljard tonkilometers)



Vooral het vrachtvervoer over de weg en via het water zal tot 2020 sterk groeien. De groei varieert per scenario. De Nota Mobiliteit hanteert als referentie het European Coordination-scenario.

Economisch belangrijke gebieden moeten bereikbaar blijven

De Nederlandse economie staat onder druk van onder meer de steeds grotere concurrentie uit het buitenland. Nederland moet weer een sterke en dynamische economie worden. Herstel van de economische groei vraagt om maatregelen, ook op het terrein van verkeer en vervoer. Mobiliteit is een belangrijke vestigingsfactor voor buitenlandse bedrijven; goed functionerend personen- en goederenvervoer en een internationaal concurrerende bereikbaarheid maken het aantrekkelijk om in Nederland te ondernemen. Economisch belangrijke gebieden, vooral de Randstad met de mainports Schiphol en Rotterdam, de brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant en de greenports[2] moeten daarom nationaal en internationaal goed bereikbaar zijn.

Meer mobiliteit leidt tot minder bereikbaarheid

Zonder beleid neemt deze bereikbaarheid af door de aanhoudende groei van de mobiliteit. De mobiliteitstoename is grotendeels te verklaren door demografische, ruimtelijke, sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. De verschillende scenario's van het Centraal Planbureau laten zien dat het personenverkeer tussen 2000 en 2020 met circa 20% toeneemt (zie figuur 1.1).

Ook het goederenverkeer neemt toe. Afhankelijk van internationale en economische ontwikkelingen varieert de voorspelde groei tussen de 15 en 80% (zie figuur 1.2).

Mobiliteit terugdringen is geen optie

Mobiliteit is niet alleen een drager van de economische groei, maar ook een maatschappelijke behoefte. Mobiliteit is een verworvenheid, die mensen de kans biedt zich te ontplooien en te ontspannen. Bestrijden van mobiliteit zou dan ook betekenen: bestrijden van maatschappelijke behoeften. Dat is gewenst noch effectief. Daarom kiest het kabinet ervoor om de mobiliteitsgroei in goede banen te leiden.

Natuurlijk kan wel onnodige mobiliteit worden voorkomen. Bijvoorbeeld met slim ruimtelijk beleid, transportbesparing, vervoersmanagement of ICT-toepassingen. Met ICT zijn logistieke processen optimaal in te richten, is reis- en route-informatie dichterbij en wordt thuiswerken mogelijk.

Betrouwbare reistijd van deur tot deur wordt steeds belangrijker

Reizigers, verladers en vervoerders willen niet alleen een vlotte reis, maar vooral ook een betrouwbare reistijd. Voorspelbaarheid wordt voor de kwaliteit van de verkeersafwikkeling steeds belangrijker. Juist vanwege de groeiende

[2] *De Nota Ruimte benoemt zes glastuinbouw- en bollenteeltgebieden waar de agrarische functie versterkt wordt om de economische schaalvoordelen in de agrologistiek optimaal te benutten.*

noodzaak taken te combineren en precies op tijd te plannen *(just-in-time en just-in-sequence)*. Burgers en bedrijven willen er op kunnen vertrouwen dat zij binnen een voorspelbaar en aanvaardbaar tijdsbestek en tegen acceptabele kosten hun bestemmingen kunnen bereiken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vervoer van voedsel, verse en bederfelijke producten. Een derde deel van het goederenvervoer is agrologistiek en daarmee ook tijdkritisch. Betrouwbaar op tijd leveren is nodig om de waarde van de producten in stand te houden. Het beleid moet daarom nastreven dat gebruikers van tevoren weten waar zij aan toe zijn en dat de vertraging niet te groot is.

Reizigers en bedrijfsleven redeneren 'van deur tot deur' en zien de infrastructuur als één samenhangend netwerk. Ook al zijn er in de praktijk veel verschillende infrastructuurbeheerers, deze beheerders moeten de kwaliteit van de hele reis centraal stellen en niet die van hun eigen net. De Nota Mobiliteit wil niet alleen de betrouwbaarheid op de rijksinfrastructuur verbeteren, maar die van de hele keten.

Beter bereikbaar KAN!
Het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN), de 21 gemeenten erbinnen, de provincie Gelderland en Rijkswaterstaat directie Oost-Nederland werken sinds 2001 samen aan een betere bereikbaarheid en doorstroming in de regio. Doel is via verkeersmanagement de weggebruiker te informeren en eventueel bij te sturen tijdens drukke spitsperiodes, calamiteiten, evenementen en wegwerkzaamheden. Het KAN-wegennet wordt hierdoor maximaal benut. De belangrijkste effecten zijn een verbeterde bereikbaarheid en een prettiger leefklimaat.

Sterke kanten van iedere vervoerwijze uitbuiten
Elke vervoerwijze heeft zijn eigen markt en doelgroep. De uitwisselbaarheid tussen de typen vervoer is gering, zeker bij het personenverkeer. De aanleg van extra spoorinfrastructuur lokt mensen niet uit de auto, minder file op de weg leidt niet tot minder vervoer over water. Iedere modaliteit heeft zijn sterke kanten. Deze eigen marktkansen moeten juist beter worden benut. De weg is sterk in kriskrasbewegingen en in de verplaatsing van deur tot deur. Openbaar vervoer kan veel mensen tegelijk vervoeren met een beperkt ruimtebeslag. De binnenvaart vervoert 40% van de goederen; goedkoop en veilig. En de fiets vervult een cruciale rol op de korte afstand. Daarom voert het kabinet ook geen generiek beleid gericht op de verandering van vervoerwijze: de bus is niet per definitie beter dan de auto. Op regionaal niveau moeten de bereikbaarheidsproblemen worden geanalyseerd en moet worden bekeken welke vervoermiddelen die problemen kunnen helpen oplossen. Daarbij kan er wel sprake zijn van uitwisselbaarheid: als de reistijd per auto in de buurt komt van de reistijd per openbaar vervoer, bijvoorbeeld door file of parkeerproblemen, blijkt dit kansen te bieden voor het openbaar vervoer in de regio.

Hoog veiligheidsniveau handhaven
Dat de rijksoverheid mobiliteitsgroei ondersteunt, wil niet zeggen dat ze alle negatieve gevolgen ervan accepteert. Welvaart is meer dan bereikbaarheid en economische groei. Ook veiligheid is een topprioriteit. Onveiligheid leidt tot veel persoonlijk leed en veroorzaakt ook hoge maatschappelijke kosten. Nederland is in vergelijking met andere landen behoorlijk veilig, maar moet dat ook blijven.

Normen en waarden
Agressief gedrag in het verkeer is voor velen een bron van ergernis. Rechts passeren, bumperkleven, vandalisme zijn daar voorbeelden van. Het kan bovendien de veiligheid in gevaar brengen. Het rijk zal samen met de decentrale overheden en maatschappelijke organisaties zoeken naar mogelijkheden om normen en waarden in het verkeer te verbeteren.

De leefomgeving sparen
Ook andere neveneffecten van mobiliteit (zoals de uitstoot van schadelijke stoffen, geluidsoverlast, versnippering van het landschap(moeten binnen de perken blijven. Het kabinet wil aan alle (inter)nationale wettelijke en beleidsmatige eisen van milieu en leefomgeving voldoen. Maar dit wordt niet bereikt door bepaalde vervoerwijzen generiek te bevoordelen boven andere. Hier is uit milieuoverwegingen ook geen aanleiding voor. De verschillen in milieuprestaties binnen een vervoerwijze zijn, met uitzondering van luchtvaart, vaak groter dan verschillen tussen vervoerwijzen. Dit komt onder meer door de wisselende leeftijd en levensduur van de vervoermiddelen. De leefomgeving is meer gebaat bij een aanpak van de milieuprestaties van álle modaliteiten. Hierbij speelt innovatie en normstelling een grote rol.

Brede blik vereist
Verschillende wegennetten en vervoerwijzen moeten zoals vermeld in samenhang worden bekeken. Maar ook mogelijke oplossingen moeten integraal worden geanalyseerd. Zo kan een verbetering van het openbaar vervoer op een specifiek

traject een veiligheidsknelpunt helpen oplossen. Of kan een verkeersveiligheidsmaatregel de kwaliteit van de leefomgeving positief beïnvloeden.

Samen bereikbaarheid, veiligheid en leefomgeving verbeteren
De Nota Mobiliteit stelt duidelijke, afrekenbare doelen voor Nederland (en voor het rijk als uitvoerder) voor 2010 en 2020. Provincies en WGR-plusregio's werken binnen anderhalf jaar na het vaststellen van de nota in hun verkeers- en vervoerplannen uit welke doelen zij – gegeven middelen, instrumenten en nationale kaders – gaan bereiken.

1.2 Meer samenhang tussen ruimte, economie en verkeer en vervoer

Economische groei en een stevige internationale concurrentiepositie vereisen dat Nederland economie, ruimte en verkeer en vervoer meer in samenhang ontwikkelt. Het kabinet heeft hier een begin mee gemaakt door één Nota Ruimte uit te brengen. In deze Nota Ruimte is infrastructuur als structurerend ruimtelijk principe opgenomen. Verder zijn er duidelijke prioriteiten vastgesteld voor de versterking van de Nederlandse concurrentiepositie, moet er uitbreidingsruimte beschikbaar blijven en moet de hoofdinfrastructuur goed worden ingepast.

Infrastructuur als leidend principe
Bij nieuwe uitbreidingen van steden en dorpen en bij centrumontwikkeling moet gestreefd worden naar een optimale benutting van de bestaande infrastructuur en van de potenties van knooppunten in deze infrastructuur. Ook is de keuze van de woon- en werklocaties essentieel. Door in het ruimtelijk beleid uit te gaan van de beschikbare infrastructurele capaciteit en door meer rekening te houden met de gevolgen voor verkeer en vervoer kunnen regio's extra mobiliteit voorkomen. Woningbouw in de stad zorgt immers voor minder verplaatsingen dan woningbouw aan de rand van het stedelijk gebied[3]. Een zorgvuldige ruimtelijke ontwikkeling kan verder bijvoorbeeld het draagvlak voor het huidige openbaar vervoer vergroten. Provincies en gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor een voldoende en gevarieerd op de vraag afgestemd aanbod van locaties voor bedrijven en voorzieningen en volgen hierbij de principes van het integrale locatiebeleid zoals vastgelegd in de Nota Ruimte.

Programma 'Ruimte en mobiliteit' ontwikkeld
Ruimtelijke ordening kan bijdragen aan bereikbare locaties. Een woninglocatie of werklocatie brengt op de ene locatie meer mobiliteit met zich mee dan op de andere, en bovendien is niet elke locatie even goed bereikbaar met alle vervoermiddelen. Voor meer samenhang tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer is het rijk in 2004 met de decentrale overheden het programma 'Ruimte en mobiliteit' gestart. Bij ruimtelijke beslissingen worden voortaan altijd de mobiliteitseffecten meegewogen, waaronder het effect voor openbaar vervoer.

Het is van belang dat rond vervoersknooppunten in het bebouwde gebied de mogelijkheden van nieuwe woningen, winkels en kantoren (verdichting en menging van functies) zoveel mogelijk worden uitgebuit. Dit creëert aantrekkelijke (stedelijke) centra. Voor economisch gekoppelde functies kan juist clustering '*centers of excellence*' helpen ontstaan. In beide gevallen is een evenwichtige verdeling van activiteiten van belang. De infrastructuur kan dan beter worden benut, doordat de stromen in beide richtingen ongeveer even groot zijn. Dit is gunstig voor de bereikbaarheid.
Om de bundeling van verstedelijking te ondersteunen wordt de capaciteit van huidige infrastructuur op peil gehouden en zonodig door benutting of verbreding vergroot. Nieuwe infrastructuur wordt alleen in specifieke gevallen toegevoegd.

Duidelijke prioriteiten bij aanleg van infrastructuur
Het rijk is verantwoordelijk voor de totale hoofdinfrastructuur, maar niet alle problemen kunnen tegelijkertijd worden aangepakt. Het rijk geeft daarom prioriteit aan het inhalen van onderhoudsachterstanden en het verbeteren van de bereikbaarheid op de hoofdverbindingsassen voor de weg, het water en het spoor. Deze assen, en daarbinnen vooral de 'triple A-verbindingen' (A2, A4 en A12), worden in samenhang bezien en krijgen prioriteit, ook in geval van een enigszins gunstiger verhouding van kosten en baten bij knelpunten op andere verbindingen. Die prioriteit ligt hier omdat deze assen de stedelijke netwerken en de economisch belangrijke gebieden met elkaar verbinden, inclusief de Randstad met de mainports Schiphol en Rotterdam, de brainport Eindhoven/Zuidoost-Brabant en de greenports (zie figuur 1.3). Juist het versterken van de economische groei in deze gebieden met een concentratie van economische activiteiten is van groot belang[4]. Uiteraard worden bij aanleg de wettelijke en beleidsmatige kaders voor veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving en ruimtelijke inpassing in acht genomen.

[3] *Dit is ook het onderwerp van het interdepartementaal beleidsonderzoek Bouwen in bestaand Bebouwd Gebied.*

[4] *Vergelijk ook Pieken in de Delta; Gebiedsgerichte Economische Perspectieven.*

Greenports moeten bereikbaar zijn

De Nederlandse tuinbouwsector is sterk geconcentreerd in zogenaamde greenports. In de greenports zijn zowel de primaire productie, de verwerking, de handel als de distributie op elkaar afgestemd. Door deze clustering dragen ze bij aan dikkere en efficiëntere vervoerstromen, die als geheel de transportstromen kunnen doen afnemen.
Het rijksbeleid, zoals neergelegd in de 'Agenda voor een vitaal platteland', is er op gericht de ontwikkeling van de greenports te versterken. Er zal dus ruimte en infrastructuur moeten worden gemaakt voor agrologistiek. Samen met andere overheden streeft het rijk ernaar te komen tot een agenda voor de greenports waarin bedrijfsleven en bestuurders elkaar kunnen vinden. De ministeries van LNV, VenW en EZ hebben samen de Visie Agrologistiek opgesteld met een aantal voorbeeldprojecten. Eén daarvan is het project 'Klavertje 4' rond greenport Venlo. De bereikbaarheid van de bedrijventerreinen is hier cruciaal. Het project draait om duurzame en innovatieve clustering van agrologistieke activiteiten om de regionale economie te versterken. Venlo bevindt zich op een knooppunt van grote internationale goederenstromen en bepaalde activiteiten in het gebied hangen onderling sterk samen, namelijk die van twee glastuinbouwcentra, een industrieterrein en een groente- en fruitveiling. De betrokken partijen werken onder meer aan extra mogelijkheden om spoor en binnenvaart in te zetten (benutting infrastructuur) en aan verwerking van producten in de eigen regio die bestemd zijn voor de afzetmarkten in de regio en Duitsland (transportbesparing).

Uitbreidingsruimte beschikbaar houden

Om toekomstige verbredingen en/of bundeling van hoofdinfrastructuur fysiek en financieel niet te belemmeren, moet langs de hoofdinfrastructuur uitbreidingsruimte beschikbaar blijven. Het is echter niet redelijk en ook niet noodzakelijk om langs alle hoofdinfrastructuur ruimte vrij te houden. Met name in het stedelijk gebied is de opgave om evenwicht te vinden tussen het vrijhouden van ruimte voor infrastructuur en de aanspraken op diezelfde ruimte door andere (stedelijke) functies. De meerkosten van inpassing van de geplande infrastructuuruitbreidingen die veroorzaakt worden door nieuwe bestemmingen langs de hoofdinfrastructuur, nadat het rijk betreffende uitbreidingen in een planologische kernbeslissing (PKB) heeft aangekondigd, worden door de gemeente betaald.

Figuur 1.3 De nationale ruimtelijke hoofdstructuur

De nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur omvat gebieden en netwerken, die voor de ruimtelijke structuur en het functioneren van Nederland van grote betekenis zijn. Voor deze elementen draagt het rijk dan ook in het algemeen een grotere verantwoordelijkheid dan daarbuiten. Ze staan voor complexe en/of kostbare opgaven die rijksbemoeienis noodzakelijk maken. Het gaat in de stedelijke sfeer om elementen en opgaven, die voortkomen uit ontwikkelingen met betrekking tot de economie, de infrastructuur en de verstedelijking en uit het onderlinge verband van deze drie ruimte vragende functies.

Nota Ruimte: sterke economische kerngebieden
De betekenis van de zee- en luchthavens voor de nationale economie rechtvaardigt betrokkenheid van de rijksoverheid. De ontwikkeling van deze (lucht)havens is geen vanzelfsprekendheid, omdat de internationaal georiënteerde gebruikers van deze havens in Nederland zoals logistieke dienstverleners, luchtvaartmaatschappijen, reders en industriële bedrijven, ook voor een andere West-Europese (lucht)haven kunnen kiezen. Regio's rond havens en vliegvelden vormen aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor industrie, handel, zakelijke en logistieke dienstverlening. De mainports Schiphol en Rotterdam zijn daarom economische kerngebieden, die deel uitmaken van respectievelijk de noordvleugel en de zuidvleugel van de Randstad. De overheid draagt zorg voor een gunstige uitgangspositie voor de ontwikkeling van de beide mainports vanuit het ruimtelijk-economisch, infrastructuur-, zeehaven- en luchtvaartbeleid.

Hoofdinfrastructuur inpassen
Het rijk wil bestaande knelpunten op het gebied van geluid, lucht en externe veiligheid wegnemen en nieuwe knelpunten voorkomen. Barrières in de ecologische hoofdstructuur worden opgeheven (het zogeheten ontsnipperen) en panorama's vanaf de infrastructuur op het landschap worden behouden. Bij bundeling met de bestaande infrastructuur vormt een goede inpassing conform de wettelijke en beleidsmatige eisen een belangrijke randvoorwaarde.

1.3 Strategisch vernieuwen

In navolging van de Nota Ruimte moeten ook de mobiliteitsvraagstukken anders worden aangepakt. De rol van het rijk gaat van 'zorgen voor' anderen meer naar 'zorgen dat' anderen eigen afwegingen kunnen maken. Het rijk heeft niet de wijsheid in pacht, laat staan alle oplossingen klaar. Samenspel tussen overheden (internationaal, nationaal en regionaal), maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven is nodig om problemen effectief aan te pakken en kansen te benutten. Dit vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid voor een oplossing. Deze vernieuwende aanpak bestaat uit: initiatief bij provincies en WGR-plusregio's, innovatie, beprijzen, publiek-private samenwerking, minder regels en de internationale agenda.

Voortouw aan provincies en WGR-plusregio's

Decentrale aanpak is nodig
De decentrale overheden zijn de aangewezen partijen om de regionale bereikbaarheid te verbeteren. Provincies en gemeenten beheren de onderliggende wegennetten en kunnen in de nabije toekomst de verantwoordelijkheid krijgen over een deel van het spoornetwerk. Ook ruimtelijke afwegingen worden op regionaal niveau gemaakt.

Samenwerking rondom grootstedelijke gebieden: WGR-plus
De bestuurlijke samenwerking in de regio rond zeven grote steden wordt per 1 januari 2005 vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). De huidige zeven kaderwetgebieden zetten hun samenwerking voort onder de naam WGR-plusregio's. De wet biedt ook de mogelijkheid voor nieuwe plusregio's, indien sprake is van zulke complexe en structurele ruimtelijke afstemmingsproblemen op de terreinen volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie, natuur of stedelijk groen, dat alleen verplichte regionale samenwerking uitkomst biedt. De provincie heeft daarbij een belangrijke rol. Het precieze takenpakket is maatwerk.

Decentralisatie: geen vrijheid blijheid!
In de Nota Mobiliteit worden nationale doelen en kaders geformuleerd. Deze zijn opgenomen in de essentiële onderdelen van het beleid en zijn te zien als een taakopdracht voor alle overheden. Het rijk voert de regie, maar de uitwerking vindt grotendeels decentraal en gebiedsgericht plaats. Hierbij werken alle overheden, bedrijfsleven en andere belanghebbenden samen.
De voortgang wordt jaarlijks gemonitord en de afzonderlijke prestaties van de overheden worden gebenchmarkt. Indien nodig sluit het rijk aanvullende convenanten, of aanvullende regelgeving af. In het uiterste geval kan het rijk een aanwijzing geven

Behalve bestuurlijke zijn er ook verkeerskundige overwegingen: het overgrote deel van de mobiliteit doet zich immers voor op de korte en middellange afstand. Driekwart van de verplaatsingen is zelfs korter dan tien kilometer. Ook verschilt de bereikbaarheid per regio en tussen stad en platteland. De regionale situaties en problemen zijn complex

en worden voor een groot deel bepaald door de ruimtelijke en economische kenmerken van het gebied.
In Zeeland zal er veel aandacht zijn voor recreatie en de daarmee verbonden mobiliteitsproblemen. In de Randstad spelen de grootste fileproblemen zich af in en rond stedelijke gebieden, waar ook de meeste economische potentie zit. Deze onderlinge verschillen maken een decentrale aanpak nodig.

Het rijk maakt regionaal mobiliteitsbeleid mogelijk
De rijksoverheid stelt de decentrale overheden in staat om een effectief regionaal mobiliteitsbeleid te voeren. Ze biedt instrumenten en verzorgt faciliteiten in de vorm van kennis en geld. Het rijk bundelt de budgetten voor decentraal verkeers- en vervoerbeleid in de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). De mobiliteit – en daarmee de problematiek – groeit ook op het onderliggende wegennet en dit net is verweven met het hoofdwegennet. Ook het regionale openbaar vervoernet en het hoofdrailnet zijn aan elkaar gerelateerd. Daarom zal de hoogte van de uitkering 'meeademen' met de ontwikkeling van het budget bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit betekent naar verwachting dat het decentrale budget in de periode 2011-2020 met ongeveer 2,5 miljard toeneemt tot 20 miljard euro, op basis van een groei van 2,1%. Deze benadering past in de plannen van het kabinet om de decentralisatie te versterken in het kader van het programma 'Andere Overheid'.

Bundeling van budgetten: geld en beslissen in één hand
De wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) voorziet de decentrale overheden van financiële middelen om de regionale bereikbaarheid te verbeteren. Het BDU-budget wordt verdeeld over negentien ontvangers: de twaalf provincies en de zeven WGR-plusregio's.
Uitgangspunt is dat beslissingen over het onderliggend wegennet, het vergroten van de verkeersveiligheid en investeringen in het stads- en streekvervoer en de exploitatie ervan, in één bestuurlijke hand moeten liggen.
Van de BDU wordt momenteel ruim één miljard euro uitgegeven aan de exploitatie van het openbaar vervoer (waarvan 0,7 miljard euro in WGR-plusregio's).
De decentrale overheden kunnen zelf beslissen waaraan ze dit geld besteden. Mits ze de basiskwaliteit bieden die is vastgelegd in de essentiële onderdelen van beleid.

Gebiedsgerichte aanpak
Bij de gebiedsgerichte uitwerking staat een goede samenwerking met andere overheden in de regio en private partijen voorop. Partijen werken samen aan verkeers- en vervoerplannen, stemmen deze af met de ruimtelijke plannen, en maken afspraken over financiering en planning.
Vanzelfsprekend met inachtneming van wettelijke milieunormen. Decentrale overheden laten hun beleid aansluiten op dat van aangrenzende provincies, WGR-plusregio's, landen als het grensregio's betreft (bijvoorbeeld Maastricht-Aken-Luik) en indien relevant op de bereikbaarheidsparagrafen uit de meerjarenontwikkelingsprogramma's van de grote steden in de regio. Hoofdinfrastructuur en regionale en lokale infrastructuur worden nader op elkaar afgestemd.
Uitgangspunt zijn niet de hiërarchische verhoudingen tussen partijen, maar ieders specifieke verantwoordelijkheden, belangen en mogelijkheden om bij te dragen aan een betere bereikbaarheid, veiligheid of leefomgeving in het gebied.
Het rijk koppelt de inzet van financiële middelen aan de mate waarin samenwerkende gemeenten die in een nationaal stedelijk netwerk participeren, afspraken met elkaar hebben gemaakt en deze uitvoeren. Zo is samenwerking één van de criteria bij de beslissingen over aanleg van infrastructuur.

Selectieve aanpak in de stedelijke netwerken
Voor de gezamenlijke aanpak van de mobiliteitsproblemen in de stedelijke netwerken ligt het voortouw bij de betrokken overheden. In deze gebieden staat het rijk een aanpak voor volgens het advies van de commissie Luteijn. Deze commissie concludeert dat een betere probleemanalyse (netwerkanalyse) en een betere samenwerking tussen de partijen (openbaar vervoer, fiets, lopen, vervoermanagement) de sleutel vormen tot succes. Ook de relatie met de ruimtelijke ordening is cruciaal. Een groot aantal gebieden is al begonnen met deze aanpak: verschillende wegbeheerders in een regio benutten hun gezamenlijke wegcapaciteit alsof er geen beheersgrenzen zijn. De eerste ervaringen laten zien dat er relatief gemakkelijk winst te boeken is. Het rijk wil deze aanpak uitbreiden en verwacht dat de betrokken overheden samen met het rijk het totale stedelijke netwerk zullen analyseren.

De provincies, WGR-plusregio's, waterschappen en gemeenten geven in hun provinciale en regionale plannen respectievelijk het gemeentelijke beleid aan hoe het verkeers- en vervoerbeleid bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling en aan de effecten op veiligheid, leefomgeving en milieu. Daarbij schenken zij in het bijzonder aandacht aan de bereikbaarheid van de lokale en regionale vitale economische locaties. In het maatregelenpakket van decentrale

overheden hebben zowel auto, openbaar vervoer, langzaam verkeer als mobiliteitsmanagement een plaats. Verder zorgen de overheden voor meer overstapmogelijkheden tussen auto, openbaar vervoer en fiets en verbeteren ze de informatievoorziening aan reizigers.

Provincies en WGR-plusregio's laten in hun verkeers- en vervoersplannen ruimte voor gericht beleid van gemeenten. De provincie kan besluiten een gedeelte van de Brede Doeluitkering aan deelregio's, individuele gemeenten of waterschappen te geven, maar blijft wel aanspreekpunt voor het rijk voor de beleidsverantwoording en informatieverschaffing.

Centraal wat centraal moet

In deze verantwoordelijkheidsverdeling is het de taak van het rijk de regels te handhaven, toezicht te houden en resultaten te monitoren. Het gaat dan om betrouwbare bereikbaarheid van de hoofdinfrastructuurnetwerken, om verkeersveiligheid, veilig vervoer van gevaarlijke stoffen, sociale veiligheid, en toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor ouderen en mensen met een functiebeperking. Het rijk stuurt ook door minimum proceseisen te stellen. Dit geldt bijvoorbeeld voor stedelijke distributie.

De basiskwaliteit wordt vastgelegd in de zogeheten essentiële onderdelen van het beleid. Deze essentiële onderdelen geven aan welke bijdragen van rijk, provincies, WGR-plusregio's, gemeenten en waterschappen van wezenlijk belang zijn om de nationale doelen te bereiken. Het rijk volgt samen met de decentrale overheden de voortgang van deze doelstellingen, de ontwikkeling van de bereikbaarheid in de regio en de uitgaven aan verkeer en vervoer. Resultaten van regio's worden onderling vergeleken, zodat van elkaar kan worden geleerd. De Minister van Verkeer en Waterstaat geeft jaarlijks aan hoe de doelrealisatie van de Nota Mobiliteit vordert. Dit kan ertoe leiden dat diverse overheden extra maatregelen moeten nemen. Er kunnen daartoe bijvoorbeeld bestuurlijke overeenkomsten worden gesloten. In het uiterste geval kan de minister een zogeheten aanwijzing geven.

Voor beter toezicht en handhaving van de regels gaat de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) zich, in aanvulling op de huidige technische expertise, meer richten op het vergaren van kennis over veiligheids- en milieurisico's en op de naleving van door VenW gestelde wet- en regelgeving door het bedrijfsleven.

Innovatie als motor voor economische ontwikkeling

Innovatie is de motor voor economische ontwikkeling. Dat is de centrale notie van dit kabinet. Ook levert innovatie een bijdrage aan het verbeteren van de bereikbaarheid, veiligheid en leefomgeving bij een betere prijs-kwaliteitverhouding. De innovatieprestaties van de meeste mobiliteitssectoren blijven achter bij het Nederlandse gemiddelde. Niet alleen loopt Nederland hierdoor economische groei mis, maar ook is het prestatieniveau van het mobiliteitssysteem minder goed dan het zou kunnen zijn.

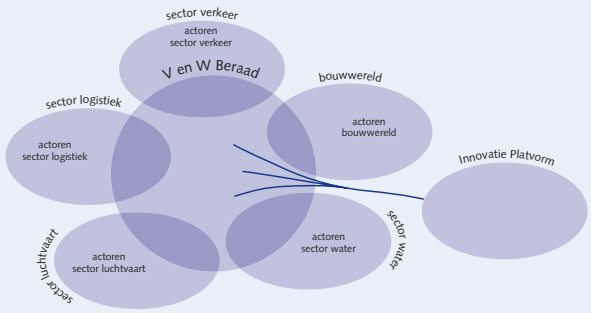
Innovatieklimaat

Een belangrijke oorzaak voor de matige innovatieprestaties is het ontbreken van een stimulerend innovatieklimaat. Er is wel veel kennis voorhanden bij de kennisinstellingen, maar deze wordt niet toegepast (de innovatieparadox). Er worden wel innovatie-initiatieven ontplooid, maar deze beklijven onvoldoende in de markt. Voor het rijk zelf geldt dat er wel veel kennis voorradig is, maar dat deze onvoldoende aansluit bij de beleidsbehoefte (de kennisparadox). Verder maakt het rijk niet optimaal gebruik van het innovatief vermogen van het bedrijfsleven. Het rijk doet veel zelf en geeft bedrijven onvoldoende ruimte om nieuwe ideeën uit te werken.
De ambitie is om het verschil tussen de innovatieprestaties van de mobiliteitssectoren en het Nederlandse gemiddelde op te heffen. Het rijk zal zich dan ook met een inspirerend innovatiebeleid inspannen om de prestaties te verbeteren. Het gaat hierbij om technologische, proces- en systeeminnovaties. De hele mobiliteitsketen is daarbij van belang van de bouw van infrastructuur tot de informatievoorziening aan reizigers. Samenwerking met het bedrijfsleven zal hierbij centraal staan.

Het rijk zal het initiatief nemen om tot een inhoudelijke prioritering te komen. Een concentratie van geld en menskracht is hierbij van belang. Het rijk zal een implementatiestrategie ontwikkelen om een oplossing te vinden voor de innovatieparadox. Een belangrijk onderdeel hiervan is het inbouwen van *incentives* om bedrijven te prikkelen om tot innovatie over te gaan. Innovatief aanbesteden en publiek-private samenwerking zullen hierbij een belangrijke rol spelen. Dat vereist een innovatief denkend bedrijfsleven, maar ook een vernieuwende overheid die haar opdrachten op een uitnodigende manier in de markt zet. Om bedrijven, kennisinstellingen en overheden intensief te laten samenwerken zal het rijk deze partijen actief verbinden, bijvoorbeeld via de innovatieprogramma's Transumo (Transition towards Sustainable Mobility) en Proces- en Systeeminnovatie

in de Bouw. Tot slot gaat het rijk na of er overbodige regelgeving kan worden geschrapt die innovatie belemmert. Mede hiervoor is het programma 'Beter Geregeld' gestart.

VenW-Beraad Kennis en Innovatie
Een centrale rol in het innovatiebeleid voor mobiliteit is weggelegd voor het VenW-Beraad Kennis en Innovatie. Dit beraad, waarin sleutelfiguren uit het bedrijfsleven en kennisinstellingen en leden van het rijksbrede Innovatieplatform zitting hebben, heeft als doelen om het innovatieklimaat te versterken en tot concrete innovatieve projecten te komen. Mogelijke projecten zijn de Zuidas en de corridor Amsterdam-Almere.



Beprijzen

Op dit moment betalen automobilisten al op verschillende manieren belasting voor het bezit en gebruik van de auto. Onder meer via de motorrijtuigenbelasting (MRB), de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) en accijnzen op brandstof. De manier waarop automobilisten nu betalen, geeft echter onvoldoende prikkels tot bewust mobiliteitsgedrag. Weggebruikers maken zélf hun mobiliteitskeuzes en moeten daarom ook beter in staat worden gesteld de verantwoordelijkheid te voelen en te dragen voor de gevolgen van hun keuze. Een andere manier van betalen voor mobiliteit bevordert een bewuste en zakelijke afweging of en wanneer gebruik wordt gemaakt van de auto: de gebruiker betaalt. Daarom ziet het kabinet een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg als noodzakelijk om de reistijd te beperken en de voorspelbaarheid van de reistijd te verbeteren en daarmee de economie te versterken. Dit is in lijn met vele andere Europese landen waar burgers en bedrijven in toenemende mate om uiteenlopende redenen naar rato van gebruik betalen, en de visie van de EU zoals neergelegd in het Witboek.

Het verbeteren van de bereikbaarheid vormt de primaire doelstelling van het kabinet voor een andere manier van betalen. Uit ervaringen in het buitenland en vele studies blijkt dat schaarse wegcapaciteit via het heffen van een prijs efficiënt verdeeld kan worden onder de weggebruikers. Het kabinet kiest daarom voor een gerichte investeringsstrategie en benuttingsmaatregelen in combinatie met een andere manier van betalen.

Naast het verbeteren van de bereikbaarheid heeft een andere manier van betalen ook effecten op andere doelstellingen die bij de uiteindelijke afweging over de vorm van prijsbeleid moeten worden meegenomen. Zoals:
- rechtvaardigheid: iedereen betaalt de kosten die samenhangen met het gebruik. Veelgebruikers betalen méér dan mensen die de auto regelmatig laten staan;
- financiering: inkomsten genereren om infrastructuur te financieren;
- doorberekening van de maatschappelijke kosten in de prijs: de prijs weerspiegelt de werkelijke maatschappelijke kosten en prikkelt tot meer bewuste en zakelijke, integrale afwegingen.

Afhankelijk van de doelstelling verschilt de uitwerking in een concreet instrument. In tabel 1.1 is per doelstelling een aantal concrete voorbeelden van prijsinstrumenten voor weggebruikers genoemd. Natuurlijk kan een instrument tevens effect hebben op de andere doelstellingen. Zo zijn de accijnzen op brandstoffen primair bedoeld als inkomstenbron voor de rijksoverheid maar hebben deze ook effect op milieu- en bereikbaarheidsdoelstellingen. Alle vormen van beprijzen kunnen in meer of mindere mate een positief effect hebben op de bereikbaarheid.

Tabel 1.1 Mogelijke prijsinstrumenten per doel

Doelen	Voorbeelden van prijsinstrumenten
Rechtvaardigheid	- Een tarief naar rato van gebruik, zoals een kilometerheffing of een tarief per liter (brandstofaccijns)
Spreiden weggebruik	- congestieheffing (zoals in Londen) - verblijfsheffing - een kilometerheffing variërend naar tijd en plaats - spitsvignetten
Financiering	- tolheffing (zoals op de Franse tolwegen) - parkeerheffing
Doorberekening van werkelijke maatschappelijke kosten	- een naar gebruik variërende van heffing gebaseerd op de werkelijke maatschappelijke kosten van bijvoorbeeld infrastructuur, congestie, milieu, ruimte en op langere termijn veiligheid

Platform Betalen voor Mobiliteit

Het kabinet ziet een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg als een kosteneffectief middel om de bereikbaarheid te verbeteren. Daarom treft het kabinet nu de voorbereidingen die nodig zijn om invoering van beprijzen door een volgend kabinet mogelijk te maken. Om de mening van maatschappelijke belangengroepen goed mee te kunnen wegen in de besluitvorming overlegt de minister van Verkeer en Waterstaat met het op te richten Platform Betalen voor Mobiliteit.

Het Platform rapporteert in het voorjaar van 2005 over haar bevindingen en beziet daarbij verschillende mogelijkheden om tot een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg te komen. Uitgangspunt is dat deze mogelijkheden bijdragen aan de doelstelling van het kabinet om de bereikbaarheid te verbeteren en dat ze op voldoende maatschappelijke steun kunnen rekenen.

Deze bevindingen worden op de volgende aspecten beoordeeld:

- effectiviteit
  Betalen voor gebruik moet een bijdrage leveren aan de oplossing van de bereikbaarheidsproblemen door de betrouwbaarheid en de reistijd te verbeteren. Maar in de afweging zullen naast verkeerskundige effecten, zoals de effecten op openbaar vervoer, ook andere effecten worden meegewogen. Te denken valt onder meer aan: milieu, veiligheid, budgettaire, fiscale en economische effecten, de effecten op groepen burgers en bedrijven in de samenleving. Zo moeten in 2020 minimaal dezelfde milieueffecten worden bereikt als met het huidige belastingsysteem[5].
  Ook de veiligheid en de concurrentiepositie van Nederland moeten behouden blijven;
- betaalbaarheid
  De kosten van het systeem moeten in verhouding staan tot de baten. Het kabinet zal in overleg met het platform een kengetallen kosten-batenanalyse laten uitvoeren voor diverse varianten van beprijzen. De analyse moet tijdig plaatsvinden zodat met de uitkomsten rekening kan worden gehouden. Gestreefd wordt naar een systeem dat effectief, efficiënt, robuust en maatschappelijk houdbaar is;
- technische en organisatorische haalbaarheid
  Om het systeem betaalbaar te houden en de risico's bij de invoering te verkleinen wordt de voorkeur gegeven aan beschikbare en bewezen technologieën. Daarnaast moeten eventuele risico's bij de overgang naar een nieuw systeem worden meegewogen;
- aansluiting bij de kaders die de Europese Unie stelt
  Het systeem moet kunnen samenwerken met andere elektronische tolsystemen in Europa. De Europese Unie heeft een richtlijn vastgesteld voor de zogeheten interoperabiliteit, waaraan een nieuw stelsel zal moeten voldoen. Ook de bepalingen uit en wijzigingen in de Richtlijn 1999/62/EG (Eurovignet) zijn van belang.
  Deze richtlijn stelt regels aan hoogte en plaats van heffing van tol of gebruiksrechten voor vrachtwagens van meer dan 12 ton;
- budgettaire gevolgen
  Anders betalen voor mobiliteit heeft tot doel de bereikbaarheid te verbeteren. Bijvoorbeeld door huidige autobelastingen te herstructureren. Het heeft niet tot doel extra inkomsten te genereren. Het kabinet hecht eraan dat het voorstel per saldo neutraal is voor de automobilisten en dat modellen passen binnen de bestaande begrotingssystematiek. Bij de nadere uitwerking zal het belastinggebied van de provincies (waaronder de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelastingen) niet worden aangetast.

[5] *Los van te verwachten autonome verbeteringen van het autoverkeer.*

De uitkomsten van het overleg met de andere overheden en het Platform, de resultaten van het interdepartementaal beleidsonderzoek Gebruiksvergoedingen Goederenvervoer én de inspraakreacties worden verwerkt in PKB-deel 3 van de Nota Mobiliteit. Daarna wordt betalen voor mobiliteit verder uitgewerkt in een plan van aanpak dat medio 2006 gereed is om de invoering door een volgend kabinet mogelijk te maken.

Ook goederenvervoer over weg, water en spoor gaat betalen
Voor het prijsbeleid bij het goederenvervoer zijn de ontwikkelingen in de Europese Unie leidend. In het interdepartementaal beleidsonderzoek Gebruiksvergoedingen Goederenvervoer wordt onderzocht hoe prijsbeleid eruit komt te zien als de kosten van beheer en onderhoud worden doorberekend aan vrachtwagens, goederentreinen en binnenvaartschepen. Op grond hiervan wordt bezien of verdere kostendoorberekening wenselijk en mogelijk is. Mocht het onderzoek uitwijzen dat de huidige kostendoorberekening te beperkt is, dan zullen de consequenties van een mogelijke lastenverzwaring in kaart worden gebracht, vooral voor de internationale concurrentiepositie. Het kabinet vindt aantasting daarvan zeer onwenselijk. Pas nadat hiervan een goed beeld is verkregen, zal het kabinet besluiten of, hoe en in welk tempo een andere systematiek kan worden doorgevoerd.

Publiek-private samenwerking

Een krachtenbundeling met perspectief
Het kabinet streeft ernaar de mogelijkheden van de markt bij de uitvoering en financiering van deze Nota Mobiliteit maximaal te benutten. Dit streven sluit aan bij het kabinetsbrede project 'Andere Overheid'. Aanleiding is ook de noodzaak om het innovatiepotentieel van de markt te vergroten, de snel stijgende infrastructuurkosten (door extra mobiliteit en ruimtelijke complexiteit) en de grote behoefte aan nieuwe integrale concepten voor een effectievere mobiliteitsbeheersing en onderling goed afgestemde ruimtelijke ontwikkelingen. Het kabinet wil daarom de markt structureel eerder en intensiever bij de uitvoering van het VenW-beleid betrekken. De uitvoering van de Nota Mobiliteit is dus ook een opdracht tot een zakelijke bundeling van krachten tussen overheid en markt.

Ook intensievere samenwerking tussen de overheden is van groot belang. Die samenwerking kan procedures verkorten en is vaak tevens een noodzakelijke voorwaarde voor publiek-private samenwerkingsconstructies. Publiek-publieke en publiek-private samenwerking zijn essentiële hoekstenen voor een krachtige uitvoering van deze nota. De programmaministers – zie kader 'Eén loket' – hebben hiertoe een eerste stap gezet.

Eén loket
Het kabinet staat in een aantal gebieden voor complexe ruimtelijke opgaven waar meerdere departementen bij betrokken zijn. Projecten moeten in deze gebieden versneld tot uitvoering komen. Daarom zijn er programmaministers benoemd. De bewindspersoon is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma en is het aanspreekpunt voor de regio. De Minister van VROM coördineert het totaal. De verdeling is als volgt:
- noordvleugel van de Randstad: Minister van Verkeer en Waterstaat
- zuidvleugel van de Randstad: Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Groene Hart: Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Zuidoost-Brabant: Staatssecretaris van Economische Zaken.

Van incidenteel naar structureel
Publiek-private samenwerking en innovatief aanbesteden betekenen een totaal andere manier van samenwerken tussen overheid en markt. Dit vergt van beide kanten investeringen in nieuwe condities, zoals voldoende professionaliteit om die werkwijzen te kunnen managen, een duidelijke inkoopstrategie aan overheidskant die de markt voldoende zicht op continuïteit biedt en houvast om te kunnen investeren in kwaliteitsverbetering en innovaties. Al enkele jaren worden publiek-private samenwerking en innovatieve aanbestedingen in praktijk gebracht.De ambities van deze nota moeten er mede toe bijdragen dat in de komende jaren een krachtige impuls wordt gegeven aan een bredere en meer structurele toepassing van publiek-private samenwerking in alle vormen die daaronder kunnen worden verstaan. Tabel 1.2 schetst de keuzes voor de korte termijn met de daaraan verbonden voordelen.

Tabel 1.2 Keuzes samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven voor de korte termijn

Samenwerkingsvorm	Voordelen
Structurele toepassing van integrale meerjarige en functioneel gespecificeerde prestatiebestekken voor onderhoud (invoering 2003/2004)	Efficiencybesparingen door vrijheid om werkzaamheden te plannen, combineren van onderhoudsmaatregelen en meer continuïteit
Engineering & construct- en design & construct-contracten voor grootschalig onderhoud, benuttingsprojecten en aanlegwerken (doelstelling is uiteindelijk 80% van de programma's op deze wijze in de markt te zetten, geleidelijke invoering tot 2008)	Kostenbesparingen door integratie van ontwerp en uitvoering bij de opdracht-nemer die mede leiden tot een efficiëntere organisatie van het uitvoeringsproces
Projecten op basis van integrale gebiedsontwik-keling (Sijtwende, A2 Maastricht, Zuidas en dergelijke)	Mogelijkheden om bij te dragen aan aanleg- en inpassing-kosten van infrastructuur uit de grond-exploitatie van omliggende woningbouw-, bedrijven- en/of kantoorlocaties
Waar mogelijk toepassingen van design, build, finance & maintain (DBFM)- contracten (inmiddels gerealiseerde projecten A59 Rosmalen-Geffen, N31 Leeuwarden-Drachten en de N11 Alphen aan den Rijn-Bodegraven)	Kostenbesparingen via het optimaliseren van lifecycle-kosten door de toevoeging van een onder-houdsperiode in deze contracten
PPS-toepassingen bij grote projecten als de HSL-Zuid (gerealiseerd), Zuiderzeelijn (voornemen), 2e Coentunnel (voornemen), Corridor Amsterdam-Almere (nog nader uit te werken), Hoge Snelweg (verkenning in tracéstudie A27), Grensmaas (fase van afronding), Ruimte voor de Rivier (voornemen)	Divers vanwege de verschillen-de aard en doelstellingen van de projecten. Bijvoorbeeld in de vorm van kostenbesparingen, kostenverdelingen over meerdere baathebbers, inkomstenverwerving en het verevenen van kosten en opbrengsten bij integrale gebiedsontwikkelingen

De ambitie van deze nota om tot een verdere intensivering van alle mogelijke vormen van publiek-private samenwerking te komen, staat dus niet meer in de kinderschoenen. Vanuit de tot nu toe opgedane, maar nog te incidentele ervaringen, zal de komende jaren aan meer structurele invoering worden gewerkt. Daarvoor zijn de volgende zaken van belang.

- heldere omschrijving kerntaken van de overheid. Rijkswaterstaat is integraal verantwoordelijk voor de verkeersmanagement- en beheertaken op de hoofd-infrastructuur en is opdrachtgever voor de infraprovider-taken waarvoor, met waarborging van een samenhangend en doelmatig netwerkmanagement, de markt maximaal zal worden ingeschakeld;
- een zo vroeg mogelijke betrokkenheid van de markt, waar mogelijk al in de fase van (integrale) projectontwikkeling. Hiervoor is inmiddels een zogeheten marktscan opgenomen in het MIT/SNIP-spelregelkader, waarmee vanaf 2005 op elk beslismoment de kansen voor de meest effectieve vorm van publiek-private samenwerking zullen worden beoordeeld.
- verruimen van de mogelijkheden voor tolheffing om bij te dragen aan de (private) financiering van projecten. De relevante wetgeving, waaronder de Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit (WBM), zal daartoe op zo kort mogelijke termijn aangepast worden;
- verruimen van de mogelijkheden voor tolheffing om bij te dragen aan de (private) financiering van nieuwe projecten. De relevante wetgeving, waaronder de Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit (WBM), zal daartoe op zo kort mogelijke termijn aangepast worden;
- door functionele specificaties en (eind)prestatie-eisen bieden van zoveel mogelijk ontwerpruimte aan de markt;
- kwalitatief versterken opdrachtgeverfunctie tot profes-sioneel opdrachtgeverschap met toereikende (integrale) projectontwikkelingambities, samenwerkingsvaardigheden, contractexpertises, lifecycle-kennis, bereidheid om los te laten en het vermogen om op afstand te sturen;
- parallel schakelen en/of integreren van procedures (bij-voorbeeld het zogeheten 'vervlechten' van tracéprocedure en aanbestedingsprocedure zoals bij de A2 Maastricht en de A4 Delft-Schiedam). Dit biedt kansen op een aanmerkelijke procedurele tijdwinst;
- voorkomen van hoge transactiekosten bij een vroegtijdige inschakeling van de markt door onder meer standaardisaties van contracten en aanbestedingsprocedures, realistische garantiestellingen in contracten, evenwichtige en beheers-bare risicoverdelingen voor contractpartners en het benutten van internationale ervaringen;

- verkennen van mogelijkheden van publiek-private samenwerkingsvormen op netwerk- of portfolioniveau. Dat kan leiden tot effectieve en doelmatige samenwerkingsmogelijkheden op corridor- en stadsgewestelijk niveau. Kaders waarbinnen ook een interessante koppeling gemaakt kan worden tussen de uitvoering van de verschillende rijksnota's zoals de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Een verkennend onderzoek naar een dergelijk integraal publiek-privaat ontwikkelingsconcept voor de corridor A4/A15 Maasvlakte-Rotterdam-Antwerpen is voor een subsidie bij de EU ingediend en zal eind 2004 kunnen starten. Ook de corridor Schiphol-Almere-Amsterdam en de lopende pilot Haaglanden bieden in dit verband veel perspectieven;
- blijven waarborgen van de maatschappelijke verantwoordingsplichten bij een verdergaande publiek-private samenwerking.

Betere financieringsmogelijkheden voor de Nota Mobiliteit

Publiek-private samenwerking en andere innovatieve contracten zijn geen doel op zichzelf. Zij zijn gericht op het realiseren van maatschappelijke meerwaarde en dienen vanuit die doelstelling belangrijke bijdragen te leveren aan een optimale uitvoering van deze nota. Ook de eerder aangegeven noodzaak van het versterken van de publiek-publieke samenwerking is in dit verband van eminent belang. De met deze werkwijzen verbonden integrale aanpak zal niet alleen ten goede komen aan de kwaliteit en effectiviteit van de producten en diensten, maar ook de kostenefficiënte uitvoering van deze nota vergroten. Die kan worden bereikt door nieuwe inkomstenbronnen te genereren (via bijvoorbeeld tolheffing, beter benutten van fondsen voor trans-Europese netwerken, bijdragen van derden), door de kosten beter te verdelen op basis van belangen en (extra) wensen van andere betrokken projectpartners, door efficiencybesparingen via een doelmatiger uitvoering van projecten en contracten door private partijen, en ook door kosten en opbrengsten te verevenen bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

Regelgeving: beter en minder!

In het streven naar een andere overheid kiest het kabinet ervoor het aantal regels te beperken, op een andere manier te reguleren, minder administratieve lasten te veroorzaken en meer ruimte te bieden voor zelfregulering.
Via het programma 'Beter Geregeld' operationaliseert het ministerie van Verkeer en Waterstaat deze kabinetsdoelstelling. Uitgangspunten aan de hand waarvan de wetgeving wordt doorgelicht, zijn:

- VenW is terughoudend in wat ze regelt, maakt enkel regelgeving als de behartiging van nationale publieke belangen daartoe noodzaakt en kiest zoveel mogelijk voor maatschappelijke zelfsturing en decentralisatie;
- VenW maakt gebruik van open normen, zorgplichten en doelvoorschriften om burgers en bedrijven meer ruimte te bieden eigen oplossingen te kiezen en verantwoordelijkheid te nemen;
- VenW stelt nationaal geen zwaardere normen dan die waartoe Europese of andere internationale regelgeving verplicht, tenzij de specifiek Nederlandse situatie anders nopen;
- VenW zet juridische instrumenten zodanig in dat burgers, bedrijven en andere overheden minder beperkingen en lasten opgelegd krijgen, terwijl bovendien de bestuurslasten voor de overheid aanvaardbaar zijn en het overheidshandelen, bijvoorbeeld in havens, efficiënt is;
- VenW regelt op zo'n manier dat het rijk flexibel kan reageren op gewijzigde omstandigheden;
- VenW houdt de regelgeving overzichtelijk.

Minder administratieve lasten

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven die voortvloeien uit wetgeving waarvoor het ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is, bedroegen eind 2002 meer dan 1 miljard euro. In het rapport 'Minder lastig voor bedrijven', dat in april 2004 naar de Tweede Kamer is gestuurd, staan voorstellen die deze lasten bij volledige uitvoering met 273 miljoen euro kunnen terugdringen. De grootste reducties kunnen op het terrein van Verkeer en Waterstaat de komende jaren worden bereikt voor de autobranche, voor verladers, vrachtvervoerders over de weg en voor de zeescheepvaart.

Internationale agenda

Een open economie als die van Nederland heeft groot belang bij internationaal afgestemde concurrentievoorwaarden en bij goede internationale infrastructuur van en naar Nederland.
Op bestuurlijk en wettelijk terrein neemt de invloed van de Europese Unie (EU) op het nationale verkeers- en vervoerbeleid onverminderd toe. De besluitvorming in Europa wordt echter een stuk complexer door de EU-uitbreiding. Directe en vroegtijdige betrokkenheid bij de besluitvorming in Brussel blijft essentieel, maar het belang van goede bilaterale betrekkingen neemt toe. Verkeer en Waterstaat zal daarom de relaties met de

ons omringende landen (Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) verstevigen. Om knelpunten in de infrastructuur te voorkomen en op te lossen, zet het ministerie in op een goede afstemming met onze buurlanden. Dit moet een goede doorstroming opleveren op de belangrijke internationale corridors, met nadruk op de trans-Europese netwerken (TEN's). Denk hierbij aan het voorstel dat onlangs is ingediend voor de Highway Corridor Development Rotterdam-Antwerpen. Een betere relatie en strategische samenwerkingsverbanden met Duitsland krijgen extra gewicht, door de effecten van de EU-uitbreiding op het goederenvervoer naar het oosten. In 'Brussel' zal het rijk vooral aandacht besteden aan gelijke randvoorwaarden voor transport: geen ongelijke subsidiëring, uniforme eisen aan voertuigen en standaardisatie.

Naast bilaterale afstemming en EU-regelgeving stelt ook besluitvorming en regelgeving in internationale organisaties eisen aan het Nederlandse beleid. Ook wereldwijd, met name in ICAO (Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart) en IMO (Internationale Maritieme Organisatie) zal de nodige inspanning moet worden verricht om zowel de Nederlandse visie als de in de EU afgestemde Europese visie zo sterk mogelijk over het voetlicht te brengen. Luchtverkeer zal steeds meer via Europese en vooral wereldwijde regelgeving worden afgehandeld. In de binnenvaart speelt de Centrale Commissie voor de Rijnvaart een grote rol. In onder meer de OESO (Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling), WTO (de WereldHandelsOrganisatie) en de Verenigde Naties bevordert Nederland goede internationale concurrentieverhoudingen.

Beleidsinzet rijksoverheid
- inzetten op publiek-private samenwerking en innovatieve aanbesteding
- regelgeving verminderen
- initiatief nemen om tot een inhoudelijke prioritering te komen bij innovatie
- implementatiestrategie ontwikkelen om een oplossing te vinden voor de innovatieparadox
- de ontwikkeling van greenports ondersteunen
- samen met andere overheden streven naar een agenda voor de greenports, waarin bedrijfsleven en bestuurders samenwerken

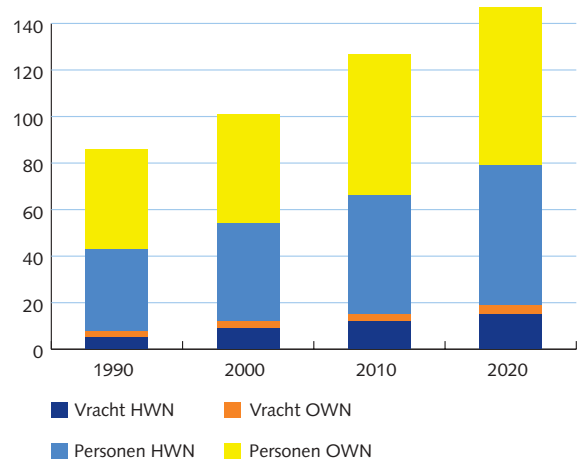
Hoofdstuk 2

Wegverkeer: betrouwbaar en vlot

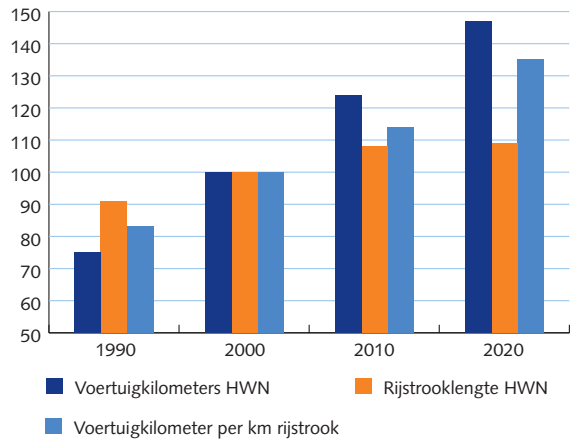
Een hoogwaardig wegennet, als drager van de ruimtelijke hoofdstructuur, is cruciaal voor een internationaal concurrerend vestigingsklimaat en efficiënt wegtransport. De rijksoverheid streeft naar betrouwbare en acceptabele reistijden voor de gehele reis.
Het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet worden als één samenhangend netwerk benaderd. Per gebied zoeken wegbeheerders en private partijen samen naar oplossingen voor files.

Het rijk neemt maatregelen, zoals onderhoud, incidentmanagement en actuele reisinformatie, benuttingsmaatregelen en ook extra bouwmaatregelen om de betrouwbaarheid te vergroten en de vertragingen te beperken. De prioriteit ligt bij de hoofdverbindingsassen, met name bij de triple A-verbindingen (A2, A4 en A12).

Figuur 2.1 Ontwikkeling in voertuigkilometers tijdens werkdagen (index 2000 = 100)



Figuur 2.2 Gemiddeld aantal voertuigkilometers per kilometer rijstrook (index 2000 = 100)



Tabel 2.1 Regionale groei voertuigkilometers

Voertuigkilometers	Regio Amsterdam	Noord-Brabant West	Regio Arnhem-Nijmegen
Aandeel weg in 2000			
Hoofdwegennet	70%	74%	72%
Onderliggend wegennet	30%	26%	28%
Groei weg 2000-2020			
Hoofdwegennet	41%	37%	30%
Onderliggend wegennet	44%	35%	35%

Situatieschets: economische schade door langere en onbetrouwbare reistijd

Wegverkeer neemt toe met ruim 40%

De toenemende verstedelijking en bedrijvigheid leiden tot extra mobiliteit. Het wegverkeer groeit tot 2020 met ruim 40% ten opzichte van 2000, zowel op het hoofdwegennet als op het onderliggend wegennet (zie figuur 2.1).

De groei doet zich vooral voor op de korte afstand (tot dertig kilometer) en in stedelijke gebieden. In alle regio's worden de meeste kilometers afgelegd op het hoofdwegennet. De groei op het hoofd- en onderliggend wegennet is binnen een regio vergelijkbaar, maar verschilt wel tussen de regio's (zie tabel 2.1).

Wegcapaciteit bereikt haar grenzen

Het huidige hoofdwegennet kan de mobiliteitsgroei niet aan. De wegen worden steeds intensiever gebruikt. Vooral in de Randstad leidt dat tot hoge verkeersintensiteiten. Zonder extra maatregelen neemt hierdoor de reistijd en de onvoorspelbaarheid toe. Figuur 2.2 illustreert het intensievere gebruik. Het geeft aan dat de hoeveelheid voertuigkilometers op het hoofdwegennet sterker groeit dan de wegcapaciteit op het hoofdwegennet. Ook op het onderliggend wegennet zullen -door de verwevenheid met het hoofdwegennet- de knelpunten toenemen.

Het aantal kilometer hoofdwegennet wordt met het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 2004-2010 met bijna 10% uitgebreid (zie figuren 2.2 en 2.3). Daarnaast neemt de capaciteit toe door benuttingsmaatregelen (spitsstroken, dynamische route-informatie) uit de programma's Zichtbaar Slim Meetbaar (ZSM1 en ZSM2). Op deze specifieke trajecten verbetert de reistijd in 2010.

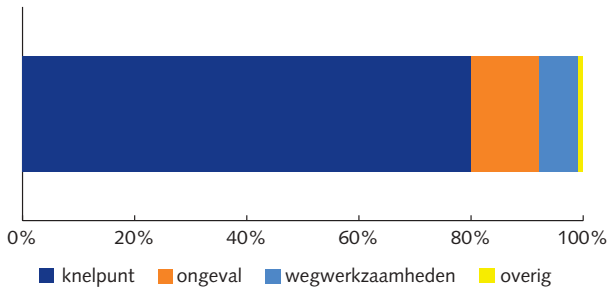
Reistijd wordt onzekerder

Vaak klopt de daadwerkelijke reistijd niet met de inschatting die burgers en bedrijven van tevoren maken. In de spits in de Randstad is de reistijd nu in meer dan één op de vijf ritten onbetrouwbaar. Weggebruikers weten dus niet waar zij aan toe zijn. Het Ruimtelijk Planbureau heeft berekend dat de onbetrouwbaarheid op het hoofdwegennet zonder aanvullend beleid tot 2020 sterk toeneemt. In 2020 is 13% van de reizen boven de 50 kilometer maximaal 20% langer of korter dan de verwachte reistijd en op kortere afstanden maximaal tien minuten langer of korter dan verwacht. In 2000 was dit nog maar 8%. Afzonderlijke trajecten, met name in de Randstad, kunnen veel onbetrouwbaarder zijn. De betrouwbaarheid op het hoofdwegennet is groter dan op het onderliggend wegennet.

Weinig betrouwbare reistijden
De afwijking van de reistijd ten opzichte van het gemiddelde hangt onder meer af van het moment van de dag en van het traject. Op de drukste uren (op werkdagen) is de variatie het grootst: soms kan er zonder noemenswaardige vertraging worden doorgereden, op andere momenten staat er een lange file.
Op bijvoorbeeld het traject Flevoland richting Amsterdam kon in 2000 gemiddeld 20% van de reizigers zijn reis niet binnen de verwachte reistijd afleggen. Op het traject Amersfoort-Amsterdam is de reistijd in de spits één op de tien ritten 23 minuten. Gemiddeld is de reistijd 45 minuten. Dertig werkdagen per jaar bedraagt de reistijd meer dan 70 minuten.

De afnemende betrouwbaarheid is een direct gevolg van het intensieve gebruik van de wegen. Incidentele gebeurtenissen als ongevallen, bijzondere weersomstandigheden, wegwerkzaamheden, evenementen en vakantiedrukte leiden dan sneller tot files.

Figuur 2.4 Oorzaken vertraging

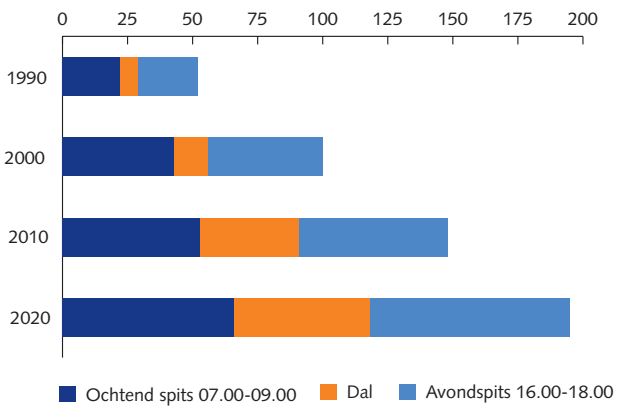


Vertraging verdubbelt
De vertraging doet zich in 2020 niet alleen voor in de spits, maar ook steeds meer in de nu nog rustige uren. Op het hoofdwegennet is de vertraging zonder extra beleid in 2020 twee keer zo groot als in 2000. Dat is ook te zien in de ontwikkeling van de voertuigverliesuren in figuur 2.5.

Figuur 2.3 Aanpak fileknelpunten met het MIT 2004-2010 en de ZSM-programma's

Legenda
- Hoofdwegen
- Mit categorie 0 (inclusief financieel gedekt categorie 3a)
- Mit categorie I
- Spoedwet ZSM I
- ZSM II

Figuur 2.5 Ontwikkeling voertuigverliesuren naar dagperiode (index 2000 = 100)



Er zijn grote regionale verschillen in reistijdverlies en deze verschillen nemen alleen maar toe. De vertraging is het grootst in de stedelijke gebieden, vooral in de Randstad en op de belangrijke verbindingen van de ruimtelijke hoofdstructuur. Daar wonen de meeste mensen, vinden de meeste economische activiteiten plaats en komen de meeste verkeersstromen samen.

In figuur 2.6a t/m 2.6c staan de gemiddelde reistijden in de spits weergegeven ten opzichte van de normale reistijd voor het jaar 2000, voor de situatie na uitvoering van het MIT 2004-2010 en het ZSM-programma, en voor het jaar 2020. In het jaar 2000 is er al een aantal trajecten met zeer lange reistijden in de spits. Na uitvoering van de MIT- en ZSM-projecten is er verbetering op de trajecten die in dit kader worden uitgevoerd. Door de verkeersgroei nemen op sommige andere trajecten de reistijden verder toe. In 2020 zijn de reistijden, zonder aanvullende maatregelen, verder toegenomen.

Maatschappelijke kosten lopen op

Voor bedrijven hebben files directe financiële consequenties. De maatschappelijke kosten van files bedragen in 2020 1,7 miljard euro. Dit betreft de kosten van het directe reistijdverlies, economisch gewaardeerd naar reismotief. Deze kosten lopen nog verder op door onbetrouwbaarheid van de reistijd en door uitwijkgedrag om files te vermijden. De totale maatschappelijke kosten komen daardoor bij ongewijzigd beleid op ongeveer 2,5 miljard euro in 2020.

Randstad kan niet concurreren

Uit een internationaal onderzoek onder ondernemers blijkt dat zij de Randstad via de weg minder goed bereikbaar vinden dan concurrerende economische centra. Feitelijk gezien is de gemiddelde snelheid per auto van deur tot deur in de Randstad hoger dan in Parijs of Londen, zie tabel 2.2. Dit heeft te maken met het grote aandeel autosnelweg en de ruimtelijke configuratie van de Randstad: niet één kern maar meerdere steden, die ver uit elkaar liggen. De kans op files is in de Randstad echter groter. Hierdoor is de reistijd ook minder betrouwbaar.

Tabel 2.2 Gemiddelde reissnelheid met de auto in metropolen

Verplaatsingssnelheid in steden:	
Parijs	19 km/uur
Londen	25 km/uur
Randstad	35 km/uur
Steden VS	40 km/uur

Voertuigen leggen beslag op schaarse ruimte

De omvang van het wagenpark groeit van 6,3 miljoen personenauto's in 2000 tot 8,8 miljoen in 2020. Behalve extra mobiliteit brengt dit ook een toename van het ruimtebeslag om te parkeren met zich mee. Vooral in stedelijke gebieden is hiervoor maar beperkt ruimte beschikbaar.

Ambitie: een betrouwbare en acceptabele reistijd

Een betere bereikbaarheid van de economische kerngebieden in Nederland is van groot belang voor de versterking van de economie. Nationale, maar ook internationale verbindingen zijn cruciaal voor het functioneren van mainports, stedelijke netwerken en economische kerngebieden. Producenten, verladers en consumenten vragen daarnaast een meer efficiënt, betrouwbaar en concurrerend wegtransport. Om de concurrentiepositie van Nederland te verbeteren moet de economische schade door onbetrouwbaarheid en files worden beperkt. De ambitie is de betrouwbaarheid te vergroten en de reistijd van deur tot deur te verminderen. Zware knelpunten worden aangepakt. Niet alleen het rijk speelt daarbij een rol, maar alle overheden samen. Het spreekt voor zich dat hierbij op projectniveau de maatschappelijke kosten en baten worden afgewogen.

Figuur 2.6a Reistijd in de spits in 2000

Figuur 2.6b Reistijd in de spits na uitvoering MIT 2004-2010 en programma's ZSM

Figuur 2.6c Reistijd in de spits in 2020 zonder aanvullend beleid na uitvoering MIT en ZSM

Legenda

Reistijd in minuten

- reistijd meer dan 2 keer zolang
- reistijd 1.5 - 2 keer zolang
- reistijd 1.25 - 1.5 keer zolang
- reistijd maximaal 1.25 keer zolang

Betrouwbare reistijd op het hoofdwegennet

Het kabinet heeft de ambitie om de betrouwbaarheid op het hoofdwegennet zodanig te verbeteren, dat men in 2020 bij 95% van alle verplaatsingen in de spits op tijd[6] is. Dat wil zeggen op langere afstanden (boven de 50 kilometer) maximaal 20% vroeger of later dan de verwachte reistijd en op kortere afstanden maximaal 10 minuten korter of langer dan de verwachte reistijd.

Streefwaarden voor een acceptabele reistijd

Daarnaast heeft het rijk streefwaarden geformuleerd voor een acceptabele reistijd. Dit zijn echter geen garantienormen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen snelwegen, stedelijke ringwegen en niet-autosnelwegen behorende tot het hoofdwegennet. De reden hiervoor is dat op stedelijke ringwegen veel aansluitingen en knooppunten zijn en vaak de fysieke ruimte ontbreekt om de capaciteit uit te breiden, behalve tegen zeer hoge kosten. Ook is het aandeel regionaal verkeer relatief groot en op kortere afstand betekent een minder hoge ambitie slechts een paar minuten extra reistijd. Op niet-autosnelwegen, die onderdeel zijn van het hoofdwegennet, is vaak sprake van rotondes, kruisingen of andere specifieke vormgeving waardoor de reistijden snel langer worden. Ook hier is het aandeel regionale verplaatsingen relatief groot.

De streefwaarden zijn:

- voor snelwegen is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal anderhalf keer zo lang als de reistijd buiten de spits[7]. Over een afstand van bijvoorbeeld vijftig kilometer is dit maximaal 45 minuten;
- op stedelijke (ring)wegen en niet-autosnelwegen, die onderdeel zijn van het hoofdwegennet, is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal twee keer zo lang als de reistijd buiten de spits. Over een afstand van bijvoorbeeld tien kilometer is dit maximaal 12 minuten.

De decentrale overheden geven in de provinciale en regionale plannen aan welke verbeteringen zij zullen doorvoeren. Samen met de gestelde streefwaarden voor het hoofdwegennet ontstaat daarmee een streefwaarde voor reistijden van deur tot deur. Het rijk is er als beheerder van het hoofdwegennet voor verantwoordelijk dat op dit deel van het netwerk een goede verkeersafwikkeling mogelijk is. Veranderingen in de capaciteit of benutting op het hoofdwegennet hebben echter altijd gevolgen voor het onderliggend wegennet en omgekeerd.

[6] *De cijfers zijn gebaseerd op modelberekeningen van het Ruimtelijk Planbureau. De verwachte reistijd is de mediaan van de reistijd die gerealiseerd wordt op een bepaald traject. In 2020 geldt bijvoorbeeld dat 35 minuten (gemiddeld in de spits) een acceptabele reistijd is voor het traject Almere-Amsterdam (Badhoevedorp). Wanneer men tussen de 25 en 45 minuten nodig heeft is de reistijd betrouwbaar te noemen. Dus als men voor deze reis 10 minuten eerder van huis gaat, moet men ervan uit kunnen gaan dat de kans 95% is om 'op tijd' aan te komen. Op basis van specifieke metingen kan geringe bijstelling van de cijfers nodig zijn.*

Daarom zullen problemen en oplossingen altijd in samenhang met het onderliggende wegennet worden beschouwd. De G4 heeft een doelstelling voor reistijden geformuleerd, waarbij voor regionale verplaatsingen over afstanden van 5 tot 30 km een maximale reistijd geldt van 30 tot 45 minuten, en voor randstedelijke verplaatsingen over afstanden van 30 tot 80 km een maximale reistijd van 45 tot 60 minuten. De streefwaarden van het rijk maken deze ambitie mogelijk.

Strategie: prioriteit bij hoofdverbindingen, netwerkbenadering en samenhang met ander beleid

Prioriteit leggen bij de hoofdverbindingen

De rijksoverheid wil tot 2020 de bereikbaarheidsknelpunten (zie figuur 2.6c) oplossen, maar niet alles kan tegelijkertijd. De hoofdverbindingsassen verbinden de mainports met de belangrijkste grootstedelijke gebieden in Nederland en in het buitenland. Vanwege het bijzondere belang voor de economie hebben de hoofdverbindingsassen prioriteit bij de verbetering van betrouwbaarheid en reistijd, en daarbinnen de triple A-verbindingen (A2, A4 en A12), (zie figuur 2.7). Ook als andere verbindingen een enigszins gunstiger kosten-batenverhouding laten zien. De knelpunten op deze assen worden in samenhang bezien. Dit om te voorkomen dat betere doorstroming bij het ene knelpunt de files op een ander knelpunt juist langer maakt. En verbeteren van het hoofdwegennet vereist in veel gevallen ook dat de opvangcapaciteit in de stad moet worden verruimd. Hiervoor staan de andere overheden aan de lat.

Netwerkbenadering

Wanneer de streefwaarden voor de reistijd op het hoofdwegennet worden overschreden, is er sprake van een potentieel knelpunt. De wegbeheerders zullen dan gezamenlijk een gebiedsgerichte verkenning van dat knelpunt uitvoeren volgens een 'MIT-verkenning nieuwe stijl'.
Hierbij is de rijksoverheid, als beheerder van het hoofdwegennet, verantwoordelijk voor een goede verkeersafwikkeling op het hoofdwegennet. In de verkenning worden alle mogelijke maatregelen onderzocht. Zoals verkeersmanagement en toeritdosering, maar ook afsluiting van op- en afritten, verbetering van de verbindingen op het onderliggend wegennet of scheiding van verschillende verkeersstromen. Ook kunnen verkeerskundige maatregelen uitkomst bieden, zoals een dynamisch inhaalverbod voor vrachtverkeer of een snelheidsaanpassing. Op basis van een kosten-batenanalyse wordt bepaald welke maatregelen worden genomen en welke de kwaliteit wordt gerealiseerd.

[7] *Voor zowel snelwegen als stedelijke ringwegen wordt uitgegaan van een gerealiseerde snelheid van 100 kilometer per uur.*

Triple A-verbindingen: belangrijke hoofdverbindingsassen
Vanuit het nationaal economisch perspectief zijn de triple A-verbindingen een belangrijk onderdeel van de in het ruimtelijk beleid opgenomen hoofdverbindingsassen. Langs de A2-as liggen de hoogste dichtheden van stuwende werkgelegenheid, onder andere van internationale zakelijke dienstverlening (noordvleugel) en hoogwaardige industrie (Zuidoost-Nederland). De A4 is (samen met de A16) te positioneren als een snelle internationale verbinding, die met name relevant is voor de onderlinge verbinding van de luchthaven Schiphol (en de economische pijlers van de noordvleugel als geheel) met de grote zeehavens in de Rijn-Scheldedelta (Rotterdam en Antwerpen). De A12 verbindt het westelijk deel van de Randstad (en met name de zuidvleugel) met Utrecht en het KAN-gebied en vormt samen met de A15 een betrouwbaar en robuust stelsel van internationale verbindingen naar het oosten. De triple A-verbindingen vormen een belangrijk onderdeel van de Beleidsnotitie Pieken in de Delta, Gebiedsgerichte Economische Perspectieven.

Om de kosteneffectiviteit van maatregelen inzichtelijk te maken hanteert het ministerie van Verkeer en Waterstaat de OEI-systematiek (Overzicht Effecten Infrastructuur). Problemen en oplossingen op het hoofdwegennet en het onderliggend en stedelijk wegennet worden in onderlinge samenhang bezien.

Tegelijkertijd met PKB-deel 1 van de Nota Mobiliteit wordt ook het verlengde MIT 2011-2014 met een doorkijk naar 2015-2020 uitgebracht. In dit verlengde MIT staan de mobiliteitsknelpunten vermeld, die het rijk met prioriteit wil aanpakken. Eind 2005 wordt hier overleg over gevoerd met de landsdelen. Het rijk is bereid om in specifieke gevallen geld dat bestemd is voor het rijkswegennet, te besteden aan het onderliggend wegennet, als dit de problematiek op de snelwegen vermindert en het kosteneffectief is. Daarnaast moeten decentrale overheden zelf ook maatregelen hebben getroffen om de problemen op het eigen wegennet op te lossen.Voor de gezamenlijke aanpak van de mobiliteitsproblemen in stedelijke netwerken ligt het voortouw bij de betrokken overheden. In deze gebieden staat het rijk een aanpak volgens het advies van de commissie Luteijn voor, waarbij een goede probleemanalyse en samenwerking tussen de betrokken partijen centraal staan.

Figuur 2.7 Overzicht van hoofdverbindingsassen weg

Legenda
- Hoofdverbindingsas conform Nota Ruimte
- Ontbrekende schakel hoofdverbindingsas weg
- Overige hoofdwegen
- Wegen buitenland

Figuur 2.8 Knelpunten in 2020

Legenda

- knelpunt
- opgelost knelpunt
- geen knelpunt

Samenhang mobiliteit, economie en ruimtelijke ordening versterken

De keuze van de woon- en werklocaties kan veel mobiliteit voorkomen. Bij de ontwikkeling van nieuwe uitbreidingen van steden en dorpen en bij centrumontwikkeling dient daarom rekening te worden gehouden met de aansluiting op en de capaciteit van de bestaande infrastructuur. Er wordt gestreefd naar een optimale benutting van de huidige infrastructuur en van de mogelijkheden van knooppunten in deze infrastructuur. Als maatregelen aan de hoofdinfrastructuur door de ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk blijken te zijn, dan dienen deze op hun (financiële) haalbaarheid te worden getoetst. Noodzakelijke investeringen moeten daarbij in eerste instantie uit de planopbrengsten worden gedekt. Maar ook moet de ontwikkeling van infrastructuur anticiperen op mogelijkheden van verstedelijking en centrumvorming. Nieuwe woningbouwlocaties in de stad zorgen voor minder verplaatsingen dan woningbouwlocaties aan de rand van het stedelijke gebied en bieden meer draagvlak voor het huidige openbaar vervoer.

Wegen aanleggen en uitbreiden

Om de ambitie waar te kunnen maken zal er ook na 2010, als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen, flink gebouwd en deels verder benut worden. Het gaat grotendeels om verbreding van bestaande wegen. In figuur 2.8 staan de knelpunten aangegeven die opgelost moeten worden op basis van de geformuleerde streefwaarden.

Door de veelal beperkte ruimte, vooral in de stedelijke omgevingen, worden alternatieven gezocht voor de uitbreiding van de infrastructuur. Zo wordt bijvoorbeeld onderzocht of een snelweg op palen een haalbare oplossing is. In een nog te starten planstudie voor de A27 Utrecht-Breda zal een dergelijke 'hoge snelweg' als concreet oplossingsalternatief worden uitgewerkt en afgewogen tegen andere oplossingen.

Op de plankaarten achterin deze nota is aangegeven op welke trajecten verbreding aan de orde kan zijn. Ook is ruimte gereserveerd voor een beperkt aantal nieuwe verbindingen. Het bijgesloten Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 2011-2014 en de doorkijk naar 2020 geven een overzicht van de concrete projecten die uit de investeringsstrategie volgen.

De economische baten en kosten en de mate waarin de kwaliteit voor het gehele netwerk verbetert, bepalen de keuze voor de maatregelen. Daarbij beschouwt het rijk niet

ieder knelpunt of iedere verkeersdeelnemer als even belangrijk. Goederenverkeer en zakelijk verkeer worden bijvoorbeeld zwaarder gewogen dan woon-werkverkeer. In de investeringsstrategie wordt, behalve met de economie, ook nadrukkelijk rekening gehouden met ruimtelijke en verkeerskundige overwegingen en met de (verkeers)veiligheid, het milieu, de waterhuishouding, de natuur en het landschap.

Robuustheid van het netwerk verbeteren
Als er goede alternatieve routes beschikbaar zijn, is het wegennet minder gevoelig voor verstoringen. En neemt de betrouwbaarheid van de reistijd dus toe. Het rijk zorgt daarom voor nieuwe parallelle verbindingen op de meest intensief gebruikte wegen. Een voorbeeld daarvan is de A4 Delft-Schiedam als alternatief voor de A13. Ook het onderliggend wegennet kan een alternatief zijn voor een traject op het rijkswegennet[8]. Denk aan de N201 (Haarlem-Hoofddorp-Vinkeveen) als parallelle verbinding van de A9.

Verkeersstromen scheiden
Het hoofdwegennet is beschikbaar voor zowel regionaal verkeer als doorgaand verkeer. Soms kan het kosteneffectief zijn om alternatieven te bieden aan het regionaal verkeer, bijvoorbeeld door het onderliggend wegennet op te waarderen. Ook ontvlechting, het fysiek scheiden van verkeersstromen, kan bijdragen aan een betere doorstroming. Lokaal en regionaal verkeer wordt daarbij gescheiden van het (inter)nationale verkeer, zoals nu het geval is op de zuidelijke ringweg (A12) bij Utrecht. Dergelijke oplossingen liggen voor de hand als relatief veel langeafstandsverkeer in de spits samenkomt met het lokale en regionale verkeer, dat de weg als ringweg gebruikt. Om de functie voor het doorgaande verkeer te versterken kan er ook voor gekozen worden op- en afritten af te sluiten. Dit zal altijd in overleg met de andere overheden gebeuren, waarbij de effecten op het totale netwerk worden afgewogen.

Een grote groei van het vrachtverkeer kan op sommige trajecten leiden tot problemen voor de verkeersafwikkeling. De colonnevorming van vrachtauto's maakt het bijvoorbeeld lastig voor personenauto's om in en uit te voegen. Dit vraagt om een nieuwe benadering. Extra wegcapaciteit zal doorstromingsproblemen niet altijd meer oplossen. Op weggedeelten met een grote hoeveelheid vrachtwagens ontstaat een nieuw verkeersbeeld met nog deels onbekende gevolgen. De komende tijd worden deze gevolgen geanalyseerd en mogelijke oplossingen in kaart gebracht.

[8] *Deze benaderingswijze is onder meer uitgewerkt in 'Bypasses voor bereikbaarheid, TNO Inro, Afdeling Verkeer en Vervoer, april 2001.*

Wegen beter benutten
Benuttingsmaatregelen, zoals extra spitsstroken en toeritdosering, zullen waar mogelijk worden getroffen om de doorstroming te verbeteren. In gebiedsgerichte verkenningen, zoals bij Utrecht, zullen bijvoorbeeld de mogelijkheden voor compact rijden op de stedelijke ringwegen worden onderzocht. Hierbij worden de rijstroken versmald, zodat er plaats ontstaat voor een extra rijbaan. Voor de veiligheid wordt de maximumsnelheid dan verlaagd. Andere benuttingsmaatregelen zijn dynamische rijbaanindeling (voor tijdelijk extra rijstroken) en hulp bij het ritsen via lampjes in het wegdek.

Benutten kent echter zijn grenzen. Knelpunten waar het altijd druk is en trajecten waar de reistijd onbetrouwbaar is, lenen zich minder goed voor benuttingsmaatregelen, omdat de verkeersintensiteit hier al hoog is. De betrouwbaarheid kan er juist door verslechteren.

Mobiliteitsteam boekt winst
De commissie Luteijn heeft in 2003 advies uitgebracht over de aanpak van mobiliteitsproblemen rond grote stedelijke knooppunten. In het advies werd een gebiedsgerichte aanpak aangeraden. Een belangrijke aanbeveling was in regio's een mobiliteitsteam samen te stellen waarin wegbeheerders, openbaarvervoerbedrijven, bedrijfsleven en consumenten samen op zoek gaan naar nieuwe oplossingen. Dat leidt per regio tot een samenhangend maatregelenpakket. Naar aanleiding van het advies is het Mobiliteitsteam Groot Haaglanden opgericht. Hierin participeren de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden, de regio Leiden, het bedrijfsleven uit die regio's, de ANWB en ROVER. Al snel bleek dat de partijen tot zaken konden komen. Bijvoorbeeld door simpelweg beter hun verkeerslichtenregelingen op elkaar af te stemmen konden de wegbeheerders met minimale kosten al gelijk de nodige winst boeken. Een eerste voorbeeld van een gezamenlijke investering is het project 'ICT in bereikbaarheid': een innovatieve aanbesteding van een integraal route- en reisinformatiesysteem. Het nieuwe systeem moet actuele informatie kunnen leveren over reistijden, routes en parkeren in de regio. Hoe het er precies uit komt te zien wordt overgelaten aan de inschrijvende bedrijven.

Gebiedsgerichte aanpak

Vanuit het besef dat het hoofdwegennet en onderliggend wegennet één samenhangend netwerk vormt, werken de overheden samen bij de aanpak van knelpunten. Het rijk neemt het intitiatief bij knelpunten op het hoofdwegennet. In stedelijke netwerken ligt het voortouw bij de decentrale overheden. In een gebiedsgerichte aanpak kan ook de relatie met andere modaliteiten, ruimtelijke ontwikkelingen, economie en natuur en landschap worden uitgewerkt.

De verkenning Haarlemmermeer-Almere: meer woningen, meer wegen, meer OV?

De verkeers- en vervoerproblematiek tussen Schiphol en Almere is in een integrale gebiedsgerichte verkenning bestudeerd. Aanleiding hiervoor waren de mogelijke locaties voor extra woningbouw in de noordelijke Randstad tot 2030 en de consequenties hiervan voor het verkeer op het traject Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam-Almere.

Uit de studie is gebleken dat op termijn meer wegcapaciteit noodzakelijk is om de verkeersgroei, ook als gevolg van de uitbreiding van Almere, te faciliteren. Ook blijkt dat wanneer automobilisten gaan betalen voor de kosten die samenhangen met het gebruik van de weg, dat de files zal verminderen.

Bij het openbaar vervoer op dit traject treden – op enkele knelpunten na – geen grote problemen op in de vervoerscapaciteit. Beperkte extra investeringen (ten opzichte van de referentiesituatie in 2010) zijn voldoende om de knelpunten op het spoor op te lossen, in combinatie met investeringen in de weg.

De uitkomsten van de verkenning rechtvaardigen een planstudie voor de uitbreiding van de wegcapaciteit. Twee hoofdalternatieven zullen worden onderzocht: een nieuwe verbinding tussen de A6 en de A9 en een tracé dat gebruik maakt van een sterke uitbreiding van de bestaande infrastructuur (stroomlijntracé). Deze planstudie gaat een belangrijk deel uitmaken van het Programma Noordvleugel. De regio heeft een OV-verbinding via het IJmeer als optie aangedragen om de capaciteit van het OV uit te breiden en de ruimtelijke ontwikkeling van Almere (Pampus) te structureren. Deze verbinding wordt als variant meegenomen in de prijsvraag van de Zuiderzeelijn en kan mogelijk gecombineerd worden met een weg. De wegverbinding wordt tevens als scenario meegenomen bij de eerder genoemde planstudie voor de weg.

Leidraad Kwaliteitsnet goederenvervoer

Bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, decentrale overheden en het rijk ontwikkelen samen een Leidraad Kwaliteitsnet, die in de loop van 2004 klaar is. De leidraad gaat in op alle vervoerwijzen voor het goederenverkeer, omdat deze verkeersstroom specifieke knelpunten in een regio met zich meebrengt. Denk aan veiligheid, leefomgeving, fysieke belasting en overslagpunten. Het is de bedoeling met een systematische inventarisatie van de belangrijkste goederenvervoerstromen, uitgaande van de belangrijkste economische kerngebieden in een gebied, een aanzet te geven voor regionale samenwerking.

Door de verkeersstromen te toetsen aan de eisen voor leefomgeving en veiligheid, ontstaat zicht op de belangrijkste knelpunten en oplossingsrichtingen. Ook de mogelijkheden van transportbesparingen zullen worden nagegaan. Daarmee geeft Kwaliteitsnet de overheden houvast om selectief gebruik van het netwerk te stimuleren en gericht te investeren. In samenwerking met andere overheden en maatschappelijke organisaties heeft het Samenwerkingsverband Noord Nederland al een kwaliteitsnet voor het goederenvervoer ontwikkeld.

Stedelijke distributie: een actievere rol

Bedrijven en gemeenten zijn er zelf voor verantwoordelijkheid hun goederenstromen in goede banen te leiden. Voor een efficiënte, duurzame en veilige bevoorrading van winkelgebieden moeten zij ook samenwerken op regionaal niveau, net als bij de ontwikkeling van kwaliteitsnet dat zich richt op regionale bereikbaarheid. Om dit te verwezenlijken is een nationaal proceskader voor stedelijke distributie verkend door de commissie Lemstra die deze onderlinge samenwerking moet vergroten. Beeld daarbij is dat buurtgemeenten in regionaal verband optimaal samenwerken met het bedrijfsleven. Dit geldt in ieder geval voor maatregelen die de toegankelijkheid van de gemeentekernen voor bevoorradend verkeer reguleren. Er worden daartoe onder meer afspraken gemaakt over lokale venstertijden (de tijden waarbinnen vrachtwagens mogen laden en lossen binnen een bepaald winkelgebied). Momenteel variëren de lokale bepalingen op het gebied van venstertijden sterk. Het proceskader zal behulpzaam zijn bij het streven naar sterkere regionale afstemming. Om de afstemming in de regio van de grond te krijgen, worden in een aantal proefgebieden samen met het bedrijfsleven concrete acties opgezet om integraal knelpunten rond stedelijke distributie op te lossen. Er zijn reeds proeven afgerond met het medegebruik van busbanen door het

vrachtverkeer. De resultaten hiervan worden onder de aandacht gebracht van stedelijke en provinciale wegbeheerders. Tevens wordt verkend welke mogelijkheden er zijn om prikkels in te bouwen voor marktpartijen om tot een efficiënte bevoorrading van binnensteden te komen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan prikkels om te komen tot verruiming van de feitelijke tijdsvensters voor belevering (denk aan openingstijden aan de kant van de ontvangers) en aan prikkels voor vervoerders en verladers om te komen tot een efficiënte benutting van de beladingscapaciteit.

Onderhoudsachterstand wegwerken

Onderhoud is van belang om te zorgen dat het wegennet blijft functioneren. Momenteel is er een achterstand in het aanbrengen van een nieuwe laag asfalt op de weg van circa tweeduizend kilometer rijstrook. Dit betekent dat Rijkswaterstaat vaker noodreparaties moet uitvoeren, waardoor de beschikbaarheid van het wegennet afneemt en de onderhoudskosten stijgen. Ook kan dit tot onveilige situaties leiden, bijvoorbeeld door steenslag. De komende jaren loopt de rijksoverheid de onderhoudsachterstanden op de weg in. Hierbij hebben de hoofdverbindingen prioriteit. Het onderhoud wordt zo gepleegd dat de totale kosten voor de levensduur van een weg zo laag mogelijk zijn.

Voor het hele hoofdwegennet gelden nu nog dezelfde basisonderhoudsnormen. Het rijk onderzoekt of deze norm kan variëren per locatie. Dit zou op sommige locaties kunnen leiden tot een lagere kwaliteit als de negatieve effecten hiervan minimaal zijn of anders te compenseren zijn. Het interdepartementale beleidsonderzoek Beleid en Onderhoud bestudeert het maatschappelijk nut van onderhoud en welk niveau optimaal is.

In de toekomst zal onderhoud steeds meer innovatief worden aanbesteed. Dat wil zeggen dat de markt meer ruimte krijgt voor creatieve oplossingen. Het rijk vraagt bijvoorbeeld niet om een weg met een bepaald type asfalt, maar om een wegdek met een bepaalde levensduur en geluidskwaliteit. Het rijk verwacht hiermee de kosten te kunnen beperken. In de aanbesteding zal ook gestuurd worden op de minste hinder voor de weggebruiker, door de kosten van vertraging door te berekenen aan de aannemer.

Incidentmanagement stroomlijnen

Het rijk zorgt voor efficiënter incidentmanagement, zodat ongevallen sneller worden afgehandeld en het verkeer beter wordt omgeleid. Het verkeer moet zo snel mogelijk weer op gang komen, maar uiteraard staat de zorg voor de slachtoffers voorop. Dit vraagt om goede afspraken tussen alle betrokken hulpdiensten. De weginspecteurs van Rijkswaterstaat krijgen meer bevoegdheden bij de afhandeling van incidenten in samenwerking met de politie. Verder krijgen de verkeerscentrales een grotere rol om het verkeer tijdig te managen. Winst is hier te behalen met snellere detectiemiddelen en intensievere communicatie met hulpdiensten. Vooral communicatie kan, vaak met al beschikbare middelen, de totale afhandeling versnellen. Om in de toekomst verder te kunnen optimaliseren, wordt gewerkt aan een monitoringsysteem, en wordt een benchmark gehouden met incidentmanagement op het spoor.

Internationaal wegennet completeren

Completering van het trans-Europese netwerk (TEN) is een voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van Europa. Een groot aantal wegen van het Nederlandse hoofdwegennet maken onderdeel uit van het trans-Europese netwerk (TEN). Nederland heeft haar deel van de belangrijkste TEN-routes gerealiseerd. Daarnaast begint Nederland voor 2010 aan verdere verbetering van het netwerk.

Trans-Europese netwerken versterken

Denk daarbij aan:

- A15 Maasvlakte-Vaanplein: deze achterlandverbinding vanuit de grootste haven van Europa vormt met de Betuweroute, vaarwegen en pijpleidingen een belangrijke corridor naar de rest van Europa
- A2 bij Eindhoven en Maastricht: oplossing van deze knelpunten komt de doorstroming van het verkeer richting Duitsland en België (mede via de A67) ten goede.

Op termijn is ook bijvoorbeeld completering van de A4 Rotterdam-Antwerpen denkbaar. De rijksoverheid pleit binnen de Europese Unie en bij individuele lidstaten voor het met voorrang aanpakken van die onderdelen van het trans-Europese netwerk die doorgaande routes vormen van en naar Nederland en waar zich knelpunten voordoen.

Verkeersmanagement en reisinformatie uitbreiden

Het rijk zet in op dynamisch verkeersmanagement, voor zowel hoofdwegennet als onderliggend wegennet. Afhankelijk van de drukte op een bepaald tijdstip of een bepaalde dag, kan het verkeer dan beter geleid worden. Technologische vernieuwingen maken het mogelijk veel meer informatie te krijgen over actuele verkeersstromen (bijvoorbeeld met *floating car-data*), die gebruikt kan worden voor dynamisch

verkeersmanagement. Samen met andere overheden koppelt het rijk hiertoe informatie van het hoofdwegennet aan informatie van het onderliggend wegennet. Ook wordt er samengewerkt met verkeerscentra in België en Duitsland om het zogenaamde cross border-management, dat wil zeggen geleiding van het internationale verkeer, vorm te geven.

Reis- en verkeersinformatie leveren een positieve bijdrage aan de betrouwbaarheid van de reistijd, vooral voor de regionale bereikbaarheid. In mei 2004 heeft het kabinet een brief aan de Kamer gestuurd, waarin de koers voor de actuele verkeersinformatie is aangegeven. Deze houdt in: meer en betere reis- en verkeersinformatie, en samenwerking met de markt. Wegbeheerders (van het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet) moeten de actuele basisinformatie inwinnen (of inkopen). Deze gebruiken ze voor verkeersmanagement, maar stellen ze bovendien beschikbaar aan marktpartijen, die op hun beurt de reis- en verkeersgegevens goed kunnen distribueren.

Naast de weersverwachting ook een verkeersverwachting
Informatietechnologie kan ons helpen routines te doorbreken wanneer wij ons willen verplaatsen, en bewust te kiezen voor een bepaald tijdstip, vervoermiddel en een bepaalde route. Binnen het thema Info op Maat onderzoekt het programma Wegen naar de Toekomst hoe maatwerk in informatie weggebruikers beter in staat stelt om keuzes te maken, waardoor reizen effectiever en plezieriger kan zijn. Anticiperen op actuele prognoses levert voordelen op voor beheerder en reiziger. Daarom is een systeem ontwikkeld en getest dat dagelijks betrouwbare verkeersverwachtingen geeft over alle trajecten en vervoerwijzen. In samenwerking met serviceproviders wordt bezien hoe en wanneer dit voor gebruikers beschikbaar zal komen.

Het perspectief is dat individuele reizigers actuele verkeersverwachtingen krijgen over hun bestemming, niet alleen voor de auto, maar ook voor het openbaar vervoer en combinaties van auto, openbaar vervoer en fiets. De huidige routenavigatiesystemen beperken het aantal zoek- en omrijkilometers nu al flink. De modernste systemen geven alternatieve routes om de actuele files te omzeilen en voorzien de gebruiker ook van parkeerinformatie. In de toekomst moet deze informatie standaard zijn.

Vervoermanagement bevorderen
Ook bedrijven kunnen de vraag naar capaciteit op de weg beïnvloeden. De rijksoverheid verwacht van hen dat zij ook zelf investeren in betere bereikbaarheid van hun vestigingen. Daarnaast kunnen bedrijven actief inzetten op vervoersmanagement voor hun eigen werknemers en klanten. Het rijk wil zakelijke afspraken maken met het bedrijfsleven, zodat de gezamenlijke maatregelen voor locatiebereikbaarheid meer effect sorteren. Decentrale overheden hebben mogelijkheden om binnen de huidige regelgeving het bedrijfsleven meer te verplichten tot mobiliteitsmaatregelen. Indien nodig gaat het kabinet na hoe het juridische instrumentarium kan worden versterkt.

Zes procent minder auto's door vervoermanagement
Het stadsgewest Haaglanden heeft samen met de gemeente Den Haag in november 2000 een convenant afgesloten met het lokale bedrijfsleven in het Bezuidenhout, waaronder Nationale-Nederlanden en Siemens. De belangrijkste doelstelling was het autosolisme terug te dringen in de spitsuren. Het convenant werd afgesloten op een 'voor wat hoort wat'-basis. Zo heeft het stadsgewest een extra buslijn ingezet vanaf het station Hollands Spoor; en in ruil daarvoor hebben werkgevers het OV-gebruik gestimuleerd onder medewerkers.
Voor het convenant werd een lokaal Vervoer Coördinatie Centrum opgericht om diensten en faciliteiten aan de lokale bedrijven op het gebied van woon-werkverkeer aan te bieden. Hierbij kan worden gedacht aan carpoolbank, een pendelfiets van/naar het NS-station, een scooterproject en het elektrischefietsenproject. In drie jaar tijd bleek door deze maatregelen het autogebruik in het woon-werkverkeer met 6% (540 auto's) te zijn gedaald. Het stadsgewest wil deze aanpak nu verbreden naar heel Den Haag.

Maximumsnelheden aanpassen
Op dit moment wordt de mogelijkheid bestudeerd om op een aantal wegvakken de snelheid te verhogen van 100 naar 120 km/u. In stedelijke gebieden wordt gekeken of een snelheidsverlaging zoals bij Overschie de lokale leefomgeving (onder andere luchtkwaliteit) kan verbeteren. Ook de mogelijkheden tot het meer flexibiliseren (afhankelijk van tijdstip en/of files) van de snelheidslimieten wordt in dit onderzoek meegenomen. Bovendien zal worden aangegeven in hoeverre flexibilisering van de snelheden (en ook het beter op elkaar afstemmen of uniformeren van snelheden in stedelijk gebied) een bijdrage leveren aan betrouwbare reistijden en betere doorstroming van

het verkeer. De resultaten van het onderzoek zijn in het najaar van 2004 bekend en zullen in PKB-deel 3 worden meegenomen.

Prijsbeleid introduceren

Zoals in hoofdstuk 1 al gesteld is, kiest het kabinet ervoor om – in navolging van vele andere landen in de Europese Unie – prijsmaatregelen te introduceren op de weg. Het kabinet kiest nu nog niet voor een vorm of een instrumentele uitwerking. Uitgangspunt is dat voor vormen van prijsbeleid wordt gekozen, waarbij anders wordt betaald, maar in z'n totaliteit niet meer. Dit zal effect hebben op het gebruik van de weg. Hierdoor zijn knelpunten met minder infrastructurele maatregelen op te lossen en is een minder hoge investeringopgave nodig.

Innovatie stimuleren en capaciteit verruimen

Innovaties spelen noodzakelijkerwijs een sleutelrol bij de verbetering van de benuttingsgraad van de wegen en op de langere termijn ook bij de aanleg en ruimtelijke inpassing van toekomstige infrastructuur. Daarbij gaat het in de eerste plaats om technologische innovaties. Deze zijn echter ingebed in een pakket aan organisatorische innovaties. Het totaal heeft het karakter van een systeeminnovatie: er wordt gewerkt vanuit andere oogmerken, volgens andere principes, en op basis van verdergaande samenwerking tussen de verschillende partijen. Het bedrijfsleven neemt het initiatief bij de ontwikkeling van innovaties, het Rijk speelt een activerende rol. De houding van de overheid tegenover kennisinstellingen en bedrijven wordt daartoe opener en actiever. De rijksoverheid formuleert haar behoeften en vragen op een scherpere manier aan de buitenwereld en is bereid risico's te nemen bij opdrachten voor technologisch vernieuwende projecten. Daarnaast kan zij ook op andere wijzen betrokken zijn bij de ontwikkeling van innovaties, door de (internationale) regie te voeren bij de ontwikkeling van nieuwe systemen.

Op korte termijn zijn innovaties haalbaar op het gebied van een betere benutting van de weg, verkeersmanagement en reisinformatie. Daarnaast wordt de benuttingsgraad verbeterd door technische ontwikkelingen die zijn gericht op het verminderen van overlast als gevolg van onderhoud. Voorbeelden zijn de Wegen naar de Toekomst-projecten: het project 'Drijvende Weg' biedt oplossingen bij het onderhoud aan bruggen en 'Tijdelijke Bruggen' vermindert verkeershinder bij reparatie van voegovergangen door toepassing van tijdelijke brugconstructies.

Het beperken van de overlast van onderhoud door middel van organisatorische innovaties, waarbij zowel de vragers als de aanbieders van vervoer zijn betrokken, wordt verder uitgebouwd. De eerste ervaringen hiermee (bijvoorbeeld Groot Onderhoud A10-West) waren zeer succesvol en worden weer gebruikt bij nieuwe onderhoudsprojecten. Het concept zal daarnaast ook ingezet gaan worden onder 'normale' omstandigheden.

Rijksoverheid en sector investeren bovendien in innovatieve projecten die de vraag naar vervoer terugdringen. Dat mes snijdt aan twee kanten. Bedrijven behalen voordelen door hun logistieke keten efficiënter in te richten, en tegelijk worden files bestreden. Veel projecten hebben een sterk organisatorisch karakter. Er zijn verschillende invalshoeken:

- het vermijden van onnodig goederenvervoer, door aanpassing van verpakkingen en verschijningsvorm, en door het herontwerpen van logistieke ketens. Een belangrijke motor hiervoor is het programma Transportbesparing of bijvoorbeeld het Platform Agrologistiek;
- het verminderen van het aantal tonkilometers en het ruimtebeslag door de ontwikkeling van nieuwe logistieke concepten en componenten, zoals ladingdragers;
- het intensiveren van de samenwerkingsrelaties tussen verladers en vervoerders, gericht op het bundelen van goederenstromen, en het optimaliseren van vervoersrelaties. VenW en LNV spelen een leidende rol in deze ontwikkelingen, onder andere via het pilotprogramma Agrologistiek;
- het verminderen van de administratieve lasten die zijn verbonden aan het goederenvervoer;
- het zodanig verbeteren van de informatievoorziening en de dienstverlening (ook gekoppeld aan andere diensten) dat het OV en de fiets een interessanter alternatief worden voor de auto, of samen met de auto deel uitmaken van één en dezelfde optimaal georganiseerde vervoersketen. Het VenW-programma MOVE is hiervoor een belangrijke facilitator.

Systeeminnovaties, gericht op het verkeer- en vervoersysteem van de toekomst, worden ontwikkeld door de toeleverende industrie, en zijn veelal gebaseerd op *research & development* activiteiten die zich in Europees kader afspelen. Daarin participeert het Rijk actief door te sturen in deze agenda, en door op allerlei manieren de marktwerking te stimuleren.

Wegen naar de Toekomst
Wegen naar de Toekomst (WnT) is het innovatieprogramma van Rijkswaterstaat voor verkeer en vervoer. WnT heeft de opdracht om innovaties tot stand te brengen die bijdragen aan duurzame en hoogwaardige mobiliteit in Nederland. WnT doet dat door kansen te zoeken in de relatief verre toekomst, en die uit te werken in concrete proefprojecten die al op vrij korte termijn tot zichtbare en inspirerende resultaten leiden. Bij die ontwikkelingen wordt nauw samengewerkt met collega's binnen en buiten het ministerie van Verkeer en Waterstaat, en met een keur aan marktpartijen die bijvoorbeeld via prijsvragen worden geprikkeld om met creatieve oplossingen te komen.

Lange termijn perspectieven in dit kader zijn:
- automatische voertuiggeleiding: technische systemen die de rijtaak (gedeeltelijk) overnemen ook als stap in een transitiepad;
- *dual mode systemen*: combinatie van collectief en individueel vervoer; 'vertreining' van units, door koppeling en/of door middel van een vorm van railinfrastructuur;
- Personal Rapid Transit: vorm van individueel personenvervoer waarbij de gebruiker geen eigenaar is (automatisch geleide minibus of *people mover*).

Transumo: kennis en innovatie voor duurzame mobiliteit
Transumo (Transition towards Sustainable Mobility) is een kennisconsortium van bedrijven en kennisinstellingen dat staat voor innovaties die leiden tot een duurzamer verkeers- en vervoersysteem: een beter product tegen lagere maatschappelijke kosten, dus minder files, minder verkeersongevallen en minder milieuhinder. Transumo richt zich op personenmobiliteit, goederenvervoer en logistiek, verkeersmanagement en infrastructuur. Binnen elk onderdeel worden projecten uitgevoerd in zogenaamde proeftuinen waarin uiteenlopende mobiliteitsvraagstukken bij elkaar komen, zoals de noordvleugel van de Randstad. Een voorbeeld is een proef met automatische voertuiggeleiding voor collectief personenvervoer op het traject Almere-Hoofddorp.

Het streven van Transumo is om de komende vier jaar een kennisnetwerk op te bouwen dat uiteindelijk leidt tot duurzamere mobiliteit en tot een betere positie van Nederland op de internationale kennismarkt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is er inhoudelijk bij betrokken via clusters en projecten en treedt op als penvoerder namens de rijksoverheid.

Effecten van beleid

Met de geschetste maatregelen is het mogelijk de knelpunten aan te pakken. De precieze samenstelling van de beleidsmix bepaalt de totale benodigde investeringen. Als er alleen voor wordt gekozen de capaciteit uit te breiden door bouwen en benutten, naast de overige maatregelen die hiervoor zijn beschreven, is een investeringspakket van 21,5 miljard euro nodig om alle knelpunten op te lossen. Deze middelen zijn echter niet beschikbaar. Daarom kiest het kabinet voor een vorm van prijsbeleid. Naar verwachting reduceert dit de investeringsopgave met 3 tot 7 miljard euro, afhankelijk van de gekozen vorm van prijsbeleid. De precieze vorm wordt nader onderzocht door het Platform Betalen voor Mobiliteit. Alles bij elkaar kan hiermee het benodigde beslag op de rijksmiddelen worden teruggebracht tot 14,5 tot 18,5 miljard euro.

Tabel 2.3 laat met drie verschillende scenario's de effecten zien van vormen van prijsbeleid op het oplossen van reistijdknelpunten, verkeersveiligheid en emissies:
- een investering van 14,5 miljard euro voor bouwen en benutten;
- een investering van 14,5 miljard euro voor bouwen en benutten, gecombineerd met betalen naar gebruik per gereden kilometer[9];
- een investering van 14,5 miljard euro voor bouwen en benutten, gecombineerd met betalen naar plaats en tijd[10].

Elk van de genoemde opties gaat ervan uit dat rijk, decentrale overheden en bedrijven ook andere maatregelen treffen die de bereikbaarheid verbeteren. Hierbij worden in samenwerkingsverbanden (zoals de commissie Luteijn heeft voorgesteld) de meest optimale maatregelen bepaald voor de korte en langere termijn.

[9] *Er wordt uitgegaan van het omzetten van 2,5 miljard euro van vaste autobelasting naar een gebruiksafhankelijke heffing.*

[10] *Er wordt uitgegaan van een heffing naar plaats en tijd met een gelijktijdige verlaging van de vaste autobelastingen met circa 700 miljoen per jaar.*

Tabel 2.3 Overzicht van de effecten van de scenario's

Scenario's	Vervoersprestatie Nederlands wegennet (afgelegde km's; index 2000=100)	Voertuigverliesuren Hoofdwegennet (index 2000=100)	Betrouwbaarheid[11] Hoofdwegennet (in %)	Voertuigverliesuren per kilometer	Verkeersveiligheid (index 2000=100)	Emissies wegverkeer[12] (index 2000=100)		
						CO_2	NO_x	Fijn stof (pm10)
Situatie 2000	100	100	92	100	100	100	100	100
Referentie 2020	150	195	87	133	88	129	52	82
Bouwen en benutten	152	145	93	95	88	131	53	83
Bouwen, benutten en betalen naar gebruik	142	115	94	81	82	125	51	79
Bouwen, benutten en betalen naar tijd en plaats	146	65	96	46	87	128	52	80

Tabel 2.4 Reistijden in minuten bij enkele voorbeeldtrajecten

	2000	2020 alleen huidig beleid	2020 Nota Mobiliteit	Streefwaarde max. reistijd (1.5 en 2)
Stedelijke ringwegen				
A27/A12: Ring Utrecht (Utrecht-Noord - knooppunt Lunetten)	18	20	9	9
A20/A16: ring Rotterdam (Kleinpolderplein - Ridderkerk)	22	23	18	18
A2: Ring Eindhoven	29	14	14	24
Overige snelwegen				
A6/A9: Almere - Amsterdam (Badhoevedorp)	40	43	31	35
A27: Gorinchem - Utrecht	37	39	25	25
A2: Maasbracht - Geleen	13	21	14	19
Lange trajecten				
A7/A6: Groningen - Almere	85	88	93[13]	
A2: Amsterdam - Maastricht	171	163	161	
A12: Den Haag - Arnhem	87	94	91	

[11] *Berekeningen via het model van het Ruimtelijk Planbureau; betrouwbaar betekent hier maximaal 20% of maximaal 10 minuten later dan de verwachte reistijd op dat tijdstip. De verwachte reistijd is de mediaan van de reistijd die gerealiseerd wordt op een bepaald traject en tijdstip.*

[12] *Bron: Emissies 2020: Referentieraming. Briefrapport Milieu- en Natuur Planbureau RIVM, Bilthoven.*

[13] *De reistijd op dit traject neemt toe, omdat rekening is gehouden met een verkeersgroei, die onder meer het gevolg is van uitbreiding van de wegcapaciteit op het traject Haarlemmermeer-Almere.*

Figuur 2.9a Opgeloste en resterende knelpunten na investering van 14,5 miljard euro (in 2020)

Figuur 2.9b Opgeloste en resterende knelpunten na investering van 14,5 miljard euro en variabilisatie (in 2020)

Legenda

- knelpunt
- opgelost knelpunt
- geen knelpunt

Figuur 2.9c Alle knelpunten opgelost in 2020

Uit tabel 2.3 blijkt dat de betrouwbaarheid in alle gevallen verbetert ten opzichte van de situatie 2000. Zeker op individuele trajecten waar de capaciteit wordt uitgebreid zal een forse verbetering optreden. De scenario's hebben wisselende effecten op de vervoersprestatie, dat wil zeggen de hoeveelheid afgelegde voertuigkilometers op het hoofdwegennet. Bij het grootste investeringspakket groeit de vervoersprestatie het meest. Bij betalen naar gebruik groeit de vervoersprestatie minder dan in de referentiesituatie. Prijsmaatregelen hebben overigens naar verwachting een gering effect op het totale treingebruik. Door de heffing naar gebruik worden de kosten per trein per kilometer relatief aantrekkelijker en op bepaalde herkomst-bestemmingsrelaties concurreert de auto met de trein. De heffing naar tijd en plaats doet het treingebruik op basis van de verkenning van diverse beleidsopties naar verwachting met 1% toenemen.

Tot slot laten de effecten op de voertuigverliesuren zeer grote verschillen zien. Bij een investeringspakket van 14,5 miljard euro wordt weliswaar een groot aantal knelpunten opgelost, maar groeit de hoeveelheid voertuigverliesuren (45% ten opzichte van 2000). Dit is het gevolg van de groei van het verkeersaanbod, waardoor vaker vertraging optreedt op de trajecten die geen knelpunt zijn. Bij betalen naar gebruik gedifferentieerd naar tijd en plaats daalt het aantal voertuigverliesuren onder het niveau van 2000; de totaal opgelopen vertraging is in 2020 35% minder.

Over langere trajecten valt de reistijd gunstiger uit dan de genoemde streefwaarden. Dit heeft deels te maken met het feit dat een langer traject vaak maar een beperkt aantal knelpunten kent. Daarnaast valt een langere verplaatsing door de langere reistijd al snel buiten de spitstijden. In tabel 2.4 staan ter illustratie de reistijden aangegeven op een aantal trajecten.

Nog kortere reistijden?
Er is ook berekend welke investering nodig is om een hogere ambitie te halen. Stel, op stedelijke ringwegen mag de reistijd op een afstand van tien kilometer maximaal 10 minuten (twee minuten sneller) bedragen en op snelwegen op een afstand van vijftig kilometer maximaal 38 minuten (zeven minuten sneller). De kosten hiervoor bedragen ongeveer het drievoudige van het investeringspakket dat nodig is bij de geformuleerde ambitie. Bovendien leidt dit vanwege de beperkte opnamecapaciteit tot extra problemen op het onderliggend wegennet, terwijl de ambitie is om de reistijd te optimaliseren voor het gehele wegennet.

Figuur 2.9a tot en met 2.9c geven aan dat de effecten van de scenario's op de reistijden sterk verschillen. Vooral een heffing die varieert naar tijd en plaats, waarbij op de drukste tijden en drukste trajecten wordt betaald, is zeer effectief; de streefwaarden voor reistijden worden overal behaald[14]. Om hetzelfde effect te bereiken met alleen een bouw- en benuttingsprogramma is een veel groter investeringspakket nodig.

Het plaatje uit figuur 2.9c is te realiseren met een investering van 14,5 miljard euro en betalen naar plaats en tijd. Ook kunnen alle knelpunten worden opgelost bij een combinatie van een investering van 14,5 miljard euro, variabilisatie en een extra investering van 4 miljard euro. Wanneer de knelpunten alleen met investeringen moeten worden opgelost is 21,5 miljard euro nodig.

Beleidsinzet rijksoverheid
- gebiedsgerichte verkenningen starten bij knelpunten
- publiek-private samenwerkingsvormen structureel toepassen bij beheer en onderhoud en bij het treffen van maatregelen
- prijsbeleid introduceren voor de weg
- actuele verkeersinformatie van het hoofdwegennet koppelen aan actuele verkeersinformatie van het onderliggende wegennet
- een monitoringsysteem opzetten voor de verbetering van het incidentmanagement en de verkeersveiligheid, en één voor de verbetering van de betrouwbaarheid
- een systeem ontwikkelen voor dagelijks betrouwbare verkeersverwachtingen op het wegennet
- toezicht houden en bemiddelen bij het proces van regionale afstemming over stedelijke distributie

[14] *De knelpunten rond Utrecht en Rotterdam blijken volgens de modellen moeilijk op te lossen. Gebiedsverkenningen moeten hier uitwijzen welke mix van maatregelen optimaal is.*

Hoofdstuk 3

Openbaar vervoer, goederenvervoer per spoor en fiets: kracht benutten

Het openbaar vervoer is goed in het vervoer van grote aantallen mensen, vooral in de Randstad. Openbaar vervoer kan, mits op de juiste schaal ingezet, ook goed kleinere plaatsen of specifieke activiteiten ontsluiten. Iedere vorm van openbaar vervoer kent dan ook zijn eigen kracht die moet worden behouden en die waar nodig wordt versterkt. Daarbij staat niet de vervoerswijze centraal, maar de verplaatsing. Ook de overstapmogelijkheden worden verbeterd.
Het goederenvervoer per spoor verzorgt de economisch waardevolle goederenvervoerstromen[15] op de internationale en strategische corridors vooral via de hoofdverbindingsassen spoor.

Het rijk is concessieverlener voor het hoofdrailnet en verantwoordelijk voor de spoorinfrastructuur. Regionaal openbaar vervoer is de verantwoordelijkheid van decentrale overheden en OV-bedrijven binnen randvoorwaarden als consumenteninvloed en toegankelijkheid. Samen met de vervoerders moet de rijksoverheid ook de sociale veiligheid (denk aan agressie) in de sector verbeteren. Tot slot zijn de decentrale overheden aan zet om de positie van de fiets als typisch Nederlands alternatief te versterken.

[15] *Dit is goederenvervoer waarvan de bedrijfseconomische (voldoende marktbehoefte) en maatschappelijk economische waarde positief is. In de maatschappelijke waarde zitten de diverse kosten en baten verwerkt.*

3.1 Integrale benadering

Situatieschets: ruimtelijke en maatschappelijke functie

Het openbaar vervoer (OV) kent verschillende vervoerwijzen. Er is het klassieke spoorvervoer per trein en het stads- en streekvervoer per metro, tram of bus. Er zijn ook nieuwere vormen: light rail en flexibele alternatieven voor lijndienstvervoer, zoals collectief vraagafhankelijk vervoer of buurtbus en OV te water. Alle vervoerwijzen hebben hun eigen kracht en functie.

Elk vervoer zijn eigen kracht
De *trein* is sterk in het vervoeren van grote aantallen mensen van, naar en deels binnen de grootstedelijke gebieden tot in het centrum van een stad.
Hoogwaardige busverbindingen (snelbussen, hoogwaardige buslijnen met een eigen infrastructuur) en *light rail* zijn sterk in het verbinden van subcentra en in het afhandelen van zware regionale vervoerstromen naar de centra.
De *metro* en *tram* zijn sterk in het afhandelen van zware vervoerstromen in de grootstedelijke gebieden – zowel van en naar de centra als in de verbinding tussen wijken en subcentra.
De *bus* is sterk in de minder zware vervoerstromen in grote steden, voor het vervoer in middelgrote steden en voor kriskrasverbindingen (bijvoorbeeld tussen buitenwijken). In landelijke gebieden is de bus sterk in het vervoer op trajecten met veel reizigers naar de steden.
Collectief vraagafhankelijk vervoer is sterk op plaatsen en tijden met weinig reizigers. Het levert vervoer van deur tot deur.

Openbaar vervoer dient meerdere belangen
Het openbaar vervoer dient een aantal maatschappelijke belangen. Ten eerste is het van belang voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling in ons land. Waar veel economische activiteiten plaatsvinden, vooral in de stedelijke netwerken en economische kerngebieden, staat de bereikbaarheid onder druk. Het openbaar vervoer komt tegemoet aan de mobiliteitsbehoefte, en neemt in geval van voldoende reizigers weinig ruimte in. Het is daarom een onmisbare vorm van vervoer voor grote groepen mensen in dichtbevolkte gebieden. Het bevordert hier in de spits de betrouwbaarheid van de reistijd en draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving en de verkeersveiligheid.

Ten tweede biedt het openbaar vervoer individuen de mogelijkheid 'mobiel' te zijn en deel te nemen aan sociale en economische activiteiten. Voorzieningen waar mensen niet om heen kunnen, zoals ziekenhuizen of onderwijsinstellingen, moeten bereikbaar zijn. Tegenwoordig zijn mensen goed in staat hun eigen vervoer te regelen. In stedelijke gebieden bevinden belangrijke voorzieningen zich vaak op fiets- of loopafstand, of ze zijn te bereiken met het openbaar vervoer. In landelijke gebieden is onder meer door schaalvergroting de afstand tot de voorzieningen toegenomen. Daarom speelt het regionaal openbaar vervoer een belangrijke rol in het vitaal houden van het platteland.

Vergelijking auto en OV in dichtbevolkt gebied
In Rotterdam bevinden zich op de Maaskruising (van de Van Brienenoordbrug tot en met de Beneluxtunnel) per richting in totaal zeventien rijstroken op de weg en vijf sporen (twee voor de trein, twee voor de metro en één voor de tram). In het drukste spitsuur passeren hier ruim 30.000 personen per auto en circa 23.000 met het railvervoer. Elke rijstrook verwerkt dan per uur ruim 1.750 personen, elke railverbinding gemiddelde circa 4.600.
Los van de hoge capaciteit per openbaar vervoer levert het autogebruik parkeerdruk, het openbaar vervoer niet.

Ambitie: publieke belangen waarborgen

De bemoeienis van de overheid met het OV richt zich primair op die maatschappelijke waarden die zonder overheidsingrijpen in de knel zouden komen. Dit zijn de publieke belangen van het OV. Voorbeelden van publieke belangen zijn ondersteuning van ruimtelijke en economische ontwikkelingen of de bereikbaarheid van activiteiten in stillere uren. Voor het openbaar vervoer kunnen uiteenlopende kwaliteitsniveaus worden gedefinieerd. De verantwoordelijke overheden moeten hier prioriteiten stellen en een afweging maken. Als basiskwaliteit geldt dat centrale voorzieningen (zoals scholen en gezondheidszorg) voor iedereen bereikbaar zijn. Mensen die niet zelf in hun mobiliteit kunnen voorzien, moeten kunnen beschikken over een vorm van openbaar of vraagafhankelijk vervoer.

In het spoorvervoer ligt de nadruk op de bijdrage aan het ruimtelijke en economische belang. De rijksoverheid waarborgt die belangen. In het regionaal OV ligt de nadruk sterker op de bereikbaarheid van activiteiten, maar spelen de regionale ontwikkeling, de kwaliteit van de leefomgeving en de verkeersveiligheid ook een rol.

Strategie: specifieke kracht benutten

In de diverse stedelijke netwerken en regio's heeft het openbaar vervoer een eigen rol. Voor ieder gebied is een samenspel van diverse vormen van openbaar vervoer aan de orde, al dan niet gecombineerd met de auto en de fiets.
Het openbaar vervoer wint aan kracht als de sterke kanten van de afzonderlijke vormen in een samenhangend netwerk worden benut.

Rol openbaar vervoer verschilt per stedelijk netwerk en per economisch kerngebied
In de Nota Ruimte is een aantal stedelijke netwerken en economische kerngebieden opgenomen. Ze kennen grote verschillen qua aantallen inwoners, arbeidsplaatsen, ruimtelijke dichtheden en economische belangen voor Nederland. Er zijn dus ook grote verschillen in het gebruik van het OV, nu en in de toekomst. In de noordvleugel van de Randstad (met daarin de mainport Schiphol) is de rol van het OV nu eenmaal groter dan in kleinere stedelijke netwerken. Maatwerk staat dan ook voorop.

Keten van voor-, hoofd- en natransport
Veel reizen in het personenvervoer zijn een combinatie van verschillende vormen van openbaar vervoer (zoals trein en bus), of van openbaar vervoer gecombineerd met lopen, fietsen of autorijden (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Hoe gaan reizigers van en naar het station?

	Voortransport	Natransport
Bus, tram, metro	28%	27%
(Brom)fiets	30%	9%
Te voet	25%	49%
Auto	13%	11%
Overig	4%	4%

Het regionaal en lokaal openbaar vervoer heeft naast de eigen functie ook een belangrijke functie in het voor- en natransport van treinreizigers: de 'feederfunctie' van lijndiensten. Afstemming van dienstregelingen maakt dat de keten als geheel voor de reiziger aantrekkelijker wordt. Voor de reiziger is het onderscheid naar vervoermiddel in principe niet relevant. Hij wil betrouwbaar en veilig kunnen reizen.

Niets is zo vervelend als de trein die net wegrijdt als de bus is gearriveerd. Vervoerders en decentrale overheden moeten daarom het vervoernetwerk als één geheel zien, dienstregelingen en reisinformatie afstemmen en gezamenlijk producten ontwikkelen en afzetten, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Dit dwingt ze beter na te denken over bijvoorbeeld aansluitingen en eenduidige tarieven.
De invoering van de chipkaart voor het hele OV is een belangrijke stap in de presentatie van het openbaar vervoer als één product.

Ook in het goederenvervoer per spoor is sprake van een vervoerketen, bestaande uit verschillende vervoerwijzen. Hier zijn de marktpartijen er voor verantwoordelijk de gehele keten om te zetten in een goed vervoerproduct. De rijksoverheid zorgt voor de capaciteit en de betrouwbaarheid van de spoorinfrastructuur.

OV-netwerk vergt samenwerking en afstemming
De decentrale overheden en de vervoerders zorgen voor het regionale openbaar vervoer en een efficiënte inrichting ervan. Efficiëntie kan betekenen: kiezen voor een hoge frequentie in de spits, kiezen voor alternatieven als collectief vraagafhankelijk vervoer (bijvoorbeeld de belbus), of voor het op regionale schaal integreren van bus- en treindiensten. Succesvolle voorbeelden hiervan zijn aanbestedingen van busnetwerken en betere afstemming tussen trein en bus, zoals bij het Gelderse Syntus en het Noord-Nederlandse NoordNed. Als concessieverlener kan de decentrale overheid optreden als ketenregisseur en de vervoerders aanspreken op hun bijdrage in de keten. Zo is de kwaliteit van het OV te verbeteren.

Een goed op elkaar afgestemd openbaar vervoernetwerk is van belang voor de reiziger. Samenwerking en gezamenlijke afstemming van overheden en vooral ook van de diverse vervoerbedrijven is essentieel. Daarom heeft bijvoorbeeld de rijksoverheid in de vervoerconcessie de positie van de decentrale overheden verankerd: NS heeft de plicht te overleggen met regionale overheden (artikel 8 en 26 vervoersconcessie). Verder kunnen regionale overheden in hun aanbesteding van bijvoorbeeld gedecentraliseerde bus- en treindiensten het gehele netwerk betrekken. Een beperkt aantal maar goed gekozen knooppunten voor het overstappen op trein, auto, bus en fiets is een andere voorwaarde voor een goed functionerend OV-netwerk. Alle overheden moeten daar in hun beleid voor ruimtelijke ontwikkeling rekening mee houden.

Het aandeel van trein en bus in de regionale bereikbaarheid zal per stedelijk netwerk en per landelijk gebied verschillen. Mogelijkheden om meer reizigers te trekken liggen vooral in de nationale stedelijke netwerken en de belangrijke spoorlijnen in de Randstad. De marktomstandigheden, de beschikbare budgetten, de afstemming met ruimtelijke ontwikkelingen en het aandeel van het openbaar vervoer in het totaal aantal regionale verplaatsingen bepalen mede hoe de balans tussen trein en regionaal openbaar vervoer er in de praktijk uitziet. De taakverdeling tussen de verschillende vormen van openbaar vervoer verschilt per regio en stedelijk netwerk. De decentrale overheden en de vervoerders zijn aan zet om, waar dat past, de rol van het openbaar vervoer kosteneffectief te versterken.

Innovaties helpen het netwerk beter te benutten

De openbaarvervoersector zal de komende jaren zowel organisatorisch als technologisch blijven innoveren. Voor het kabinet staat daarbij het beter benutten van het bestaande netwerk en van projecten-in-uitvoering voorop.

Met de nieuwe spoorwegwetgeving wordt de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders versterkt, waardoor het systeem wordt geoptimaliseerd. De innovaties op het spoor zijn een integraal onderdeel van de visie van de spoorsector 'Benutten en Bouwen'. In deze visie is een breed pakket innovatieve maatregelen opgenomen. Ze richten zich op het gehele spoorsysteem, zodat de betrouwbaarheid en capaciteit ervan worden vergroot en het bestaande netwerk beter wordt benut.

Voorbeelden van innovaties:

- een systeeminnovatie in de vorm van een vereenvoudiging van de dienstregeling (corridorgewijze exploitatie, minder treinsoorten), zoals aangegeven in figuur 3.7;
- een 'groene golf' voor het goederenvervoer: door ervoor te zorgen dat de gemiddelde snelheden van goederen- en personentreinen meer met elkaar overeenkomen, wordt het spoor beter benut;
- kleinere benuttingsmaatregelen, zoals perronverlengingen;
- verbeteringen in materieel (schone treinen en bussen bijvoorbeeld) en logistieke processen;
- beter benutten van bestaande technologie, zoals 'blokverdichting' en van de veiligheidsmogelijkheden die het huidige ATB-systeem (automatische treinbeïnvloeding) biedt;
- het inrichten van internationale goederentrajecten (*one-stop-shop*, zodat vooral organisatorische knelpunten op internationale trajecten worden aangepakt, zoals voor de dienst Rotterdam-Genua);
- implementatie van nieuwe systemen bij ingebruikname van de Betuweroute, de HSL-Zuid en de spooruitbreiding tussen Amsterdam en Utrecht;
- Trailers on Train: een samenwerkingsproject onder leiding van Verkeer en Waterstaat, waarin een snelle en efficiënte overslagtechnologie wordt ontwikkeld voor trailers op treinen;
- nieuwe concepten voor het (gedifferentieerde) onderhoud van het spoor.

Innovatie is eveneens aan de orde bij de aanpak van de prijsvraag van de Zuiderzeelijn en bij maatregelen om geluidsoverlast terug te dringen, zoals de 'fluistertrein' en maatregelen aan de bron.

Vernieuwingen in het regionaal openbaar vervoer zijn in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van provincies, WGR-plusregio's en de vervoerders. Zij investeren, gestimuleerd door aanbestedingen en marktwerking, in de verbetering van busnetwerken, vernieuwd en schoner materieel, hoogwaardige regionale verbindingen (zoals light rail en de Phileas), beheren de vaste infrastructuur en participeren zelf in Europese onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's zoals CIVITAS. Ook zijn de decentrale overheden samen met de vervoerders de aangewezen partijen voor het invoeren van nieuwe concepten in het openbaar vervoer. De rijksoverheid ondersteunt hen met *research & development* in het innovatieprogramma Transumo.

3.2 Spoorvervoer voor reizigers en goederen

Het spoor moet in de spits grote aantallen mensen betrouwbaar vervoeren vooral van, naar en deels binnen stedelijke netwerken. Daarnaast moet het economisch waardevolle goederen betrouwbaar vervoeren op internationale corridors. Hierbij is gekozen voor het ruimtelijk economisch belang, omdat dit gezien de grotere vervoerstromen in deze gebieden gelijk op gaat met de kracht van het spoorsysteem. Dit is noodzakelijk om de grote steden, mainports, greenports, economische kerngebieden, industrieën en havens bereikbaar te houden. Om reizigers en goederen ook in de toekomst betrouwbaar, veilig en betaalbaar te vervoeren, wordt de betrouwbaarheid van het netwerk en de dienstregeling vergroot en worden waar nodig benuttingmaatregelen ingezet. Vervoerders nemen eveneens maatregelen om de betrouwbaarheid te verhogen.

Er komen in deze kabinetsperiode geen besluiten tot verdere uitbreiding van de infrastructuur[16]. Hogere betrouwbaarheid en benutting volstaan om de verwachte groei op te vangen. Om de betrouwbaarheid te vergroten zet het rijk in op structureel onderhoud en vervanging van verouderde infrastructuur. De prioriteit ligt hierbij bij de hoofdverbindingsassen en daarbinnen bij die baanvakken en stations die bijdragen aan de kerntaak: het vervoeren van grote aantallen personen en de strategische goederenroutes. Verbetering van de benutting van de bestaande spoorinfrastructuur gebeurt vooral door slim gebruik te maken van innovaties.

Situatieschets: spoor sterk in grote vervoerstromen

Beperkt aantal lijnen en stations verwerkt grote reizigerstromen

Dagelijks maken ongeveer een miljoen reizigers gebruik van de trein. Het merendeel reist over middellange afstand naar de grootstedelijke gebieden en tussen de (middel)grote stations. De reizigersstromen op het spoornet lopen regionaal sterk uiteen, zoals blijkt uit figuur 3.1. Grosso modo komen de spoorlijnen met grote(re) vervoerstromen in het personen- en goederenvervoer overeen met de hoofdverbindingsassen uit de Nota Ruimte, zoals aangegeven in figuur 3.2.
De gemiddelde afstand die een treinreiziger aflegt, is ruim veertig kilometer. Een op de acht treinreizigers reist over een afstand tot 15 kilometer. De helft van de reizigers reist tussen 15 en 50 kilometer.

Aandeel trein op bepaalde trajecten groot

De trein vervoert op sommige trajecten in de verstedelijkte gebieden in de spitsuren bijna evenveel mensen de grote steden in en uit als de weg op hetzelfde traject. Op die tijdstippen is de reistijd per auto ongeveer even lang als per trein. Buiten de spits en buiten de drukke gebieden ligt dat anders. Het landelijk marktaandeel van de trein in de personenmobiliteit is dan ook slechts 8%.

[16] *In het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2005 zijn onder meer opgenomen: de spoorprojecten Regionet, Vleugel/Randstadspoor, uitbreiding van grote stations in het kader van de Nieuwe Sleutel Projecten, de Hanzelijn en diverse spoorgoederenprojecten.*

Figuur 3.1 Aantal reizigers per baanvak op een gemiddelde werkdag in 2002

De drukste trajecten bevinden zich tussen de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Legenda

Aantal reizigers per gemiddelde werkdag in 2002 (2 richtingen samen)

- 40.000 of meer (in 2002 is 120.000 reizigers het maximum)
- 25.000 - 40.000
- 10.000 - 25.000
- 5.000 - 10.000
- 0 - 5.000 (in 2002 is 800 reizigers het minimum)
- Goederenspoorlijn - Spoor buitenland

Figuur 3.2 Overzicht van hoofdverbindingsassen spoor

Legenda

- Hoofdverbindingsas conform Nota Ruimte (inclusief Hanzelijn en Zuiderzeelijn)
- Ontbrekende schakel hoofdverbindingsas spoor
- Overig spoor
- Goederenspoorlijn - Spoor buitenland

N.B. Ligging IJzeren Rijn indicatief

Personenvervoer per spoor groeit bescheiden

De forse groei van het personenvervoer per spoor, die voor de afgelopen jaren was verwacht, heeft zich niet voorgedaan. De huidige verwachting is dat het vervoer tot 2020 landelijk stijgt met 15 tot 20% ten opzichte van 2000, oftewel van 14 naar 17 miljard reizigerskilometers, bij een gematigd tariefbeleid[17]. Op een aantal plekken, vooral waar de treinreis ongeveer even lang duurt als de autorit, kan sprake zijn van grotere groei. Ook de afgelopen jaren is deze trend zichtbaar geweest. Landelijk stagneert of daalt het personenvervoer per spoor, maar in de spitsuren rond de vier grote steden neemt het toe. Dit patroon zal tot 2010 zichtbaar zijn. Uiteraard hangt de werkelijke groei af van vele ontwikkelingen, zoals de kwaliteit van de treinreis, de tarieven van de NS, de invoering van de chipkaart, de ontwikkeling van de reistijd per auto op overeenkomstige trajecten en de ruimtelijke ontwikkelingen.

Kwaliteitseisen personen- en goederenvervoer

Belangrijke kwaliteitseisen voor het personenvervoer zijn opgenomen in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet: een redelijke kans op een zitplaats, goede informatie, schone en voor iedereen toegankelijke treinen en stations. Bij het goederenvervoer spelen vooral goede, op het internationale netwerk aansluitende doorgaande 'treinpaden' een rol. Kwaliteit betekent voor de klant ook een hoge mate van betrouwbaarheid van de reis zelf en dus voor de reistijd van deur tot deur.

Goederenvervoer vooral internationaal

Van het vervoer per spoor is 80% grensoverschrijdend. Driekwart van dit percentage passeert de Nederlands-Duitse grens. Van het vervoer dat de grens over gaat, is 85% afkomstig van of op weg naar een Nederlands zeehavengebied, zie figuur 3.3.

Goederenvervoer stijgt flink

Het goederenvervoer per spoor verdubbelt of verdrievoudigt tot jaarlijks 55 à 80 miljoen ton vracht in 2020. Ter vergelijking: in 2000 werd 28 miljoen ton vervoerd. De precieze groei tot 2020 hangt af van de liberalisering van het spoorvervoer, het Europese beleid, de ontwikkeling van de handelsrelaties met de tien nieuwe lidstaten van de Europese Unie en de ontwikkelingen bij andere vervoerwijzen.

[17] *Het kabinet onderschrijft de visie 'Benutten en bouwen' van de spoorsector, maar niet alle in deze visie genoemde middelen zijn nodig. Het kabinet gaat namelijk uit van een bescheiden groei, terwijl de sector in deze studie uitging van een groei van 40-70% van het personenvervoer (en een verdubbeling in de Randstad). Het goederenvervoer zou volgens de sector met 300% groeien. Dergelijke groeicijfers worden niet gehaald.*

De eerste jaren zal het vervoer naar het oosten veel sneller toenemen dan naar het zuiden: veel markten in oostelijke richting zijn al geliberaliseerd. De opening van de Betuweroute per 2007 zal deze groei nog eens versterken. Er komt extra capaciteit beschikbaar en goederentreinen kunnen zonder hinder van personentreinen in één keer door naar Duitsland. Het aansluitende spoor in Duitsland heeft de eerste jaren na 2007 ruim voldoende capaciteit. De Duitse overheid plant in het Duitse 'MIT' uitbreiding met een derde spoor die rond 2010 gereed zal zijn. Het goederenvervoer per spoor van en naar België laat op de belangrijkste as via Roosendaal al enkele jaren een daling zien. De vervoersontwikkeling op deze as is voor een groot deel afhankelijk van de liberalisering van het goederenvervoer per spoor in België en Frankrijk. Voorlopig is er dan ook geen behoefte aan een aparte spoorlijn tussen Rotterdam en Antwerpen. De rijksoverheid houdt de ontwikkelingen wel nauwlettend in de gaten.

Trein is nu niet betrouwbaar genoeg

In 2003 reed 17% van de personentreinen niet op tijd door mankementen aan de infrastructuur of het materieel of door logistieke problemen. De reistijd is onvoldoende voorspelbaar en dat veroorzaakt economische schade voor reizigers en verladers. Dit leidt niet alleen tot ontevreden klanten, maar beperkt ook de mogelijkheden voor betere benutting van het spoorwegnet. Immers, hoe hoger de betrouwbaarheid, hoe groter de capaciteit.

Grote vertragingen in internationaal spoorgoederenvervoer

Op het traject Rotterdam-Milaan heeft, gemeten in Zwitserland, ongeveer 50% van de treinen meer dan een half uur vertraging en ruim 30% meer dan een uur. Daarnaast zijn er grensproblemen: zo moet er vaak van locomotief gewisseld worden. Bij dergelijke vertragingen kan de logistieke keten – waar de trein een onderdeel van is – in de knel komen doordat goederen vanaf de internationale trajecten vaak met andere treinen of met vrachtwagens verder moeten.

Groei in personen- en goederenvervoer vraagt om maatregelen

Om de lokale groei in het personenvervoer op de korte termijn op te vangen, is uitvoering van het Herstelplan Spoor noodzakelijk.

Figuur 3.3 Huidige goederenvervoerstromen per spoor

De dikte van de lijn geeft een indicatie van de vervoeromvang in tonnen. Hoe dikker de lijn, hoe meer goederenvervoer over de spoorlijn plaatsvindt.

Legenda

Goederen Vervoersstromen

- Dikke goederen vervoersstroom
- Gemiddelde goederen vervoersstroom
- Minder dikke goederen vervoersstroom
- Hoofdspoorweginfrastructuur - Spoor buitenland

Herstelplan Spoor
Het Herstelplan Spoor bestaat uit drie fases:
1. handhaven van de huidige onderhoudstoestand van het spoor in de komende periode.
2. verbeteren van de kwaliteit en voorbereiden op toekomstige lokale groei.
3. bezien op welke wijze het onderhoud structureel kan verbeteren, door het invoeren van levensduurmanagement, het uitwerken van vervangingsinvesteringen en benuttingmaatregelen.

De eerste twee fases beslaan de periode van 2004 tot en met 2012. Met het uitvoeren van de maatregelen uit fase 1 en 2 is het vervoer per spoor voor de middellange termijn (dus tot 2012) zeker gesteld en kan de groei die zich voordoet worden verwerkt.

Op de langere termijn (vanaf 2012) zal de kwaliteit van het spoorvervoer zonder aanvullende maatregelen achteruitgaan. De toename van vracht en reizigers is dan niet betrouwbaar te verwerken. Dit betekent dat we nu moeten zorgen dat de treinen (weer) op tijd rijden.

Zonder structureel onderhoud na 2010 en de noodzakelijk vervangingsinvesteringen – beide niet in het Herstelplan Spoor geregeld – is het beeld voor de periode na 2012:

- de vervangingsinvesteringen worden niet op peil gebracht, met als gevolg:
  - de infrastructuur veroudert en de onderhoudkosten worden hoger;
  - het aantal storingen en vertraagde treinen neemt weer toe;
  - aangezien de veiligheid voorop staat, zullen de gebruikmogelijkheden van het spoor moeten worden aangepast, wat leidt tot snelheidsbeperkingen en reistijdverlies, het niet meer toelaten van bepaalde (goederen)treinen en een lagere capaciteit van het spoor;
- nieuwe infrastructuur kan niet in gebruik worden genomen óf gaat ten koste van vervanging van de bestaande infrastructuur;
- als gevolg van kwaliteitsverlies zal zowel in het personen- als goederenvervoer een deel van de gebruikers overgaan naar een andere modaliteit. Ook zal in het goederenvervoer mogelijk lading overgaan naar andere Europese havens;
- de lokale vervoergroei die zich aandient kan niet worden verwerkt.

Bestaande spoor kan groei aan, mits betrouwbaarheid structureel wordt verhoogd
Uit de diagnose van de spoorsector ('Benutten en Bouwen') blijkt dat het huidige spoorsysteem te complex is en de beschikbare capaciteit inefficiënt wordt gebruikt. Er hoeft maar iets mis te gaan of de vertragingen breiden zich als een olievlek over het spoorwegnet uit. Hierdoor is het vervoer per trein voor reizigers en verladers onvoldoende betrouwbaar. Maar de onbetrouwbaarheid betekent ook dat de hoge vervoerscapaciteit die het spoor in principe heeft, niet wordt gehaald. Voorbeelden uit het buitenland (onder andere Japan en Zwitserland) laten zien dat met een hoge betrouwbaarheid van het spoorsysteem op een tweesporig baanvak – met enkele inhaaltrajecten – een zeer hoge capaciteit haalbaar is met diverse treinsoorten. Nederland is weliswaar één van de landen in Europa die het spoor het best benutten, maar er blijft ruimte voor verbetering.

Ambitie: grote vervoerstromen betrouwbaar en veilig verwerken

Groei van het personen- en goederenvervoer mogelijk maken
Het spoor is zeer geschikt om grote aantallen reizigers en hoeveelheden goederen te vervoeren. De kerntaak van het spoor is dan ook het verwerken van grote vervoerstromen, op een veilige manier en zonder een groot beslag te leggen op de schaarse ruimte. Om deze kerntaak ook na 2012 waar te kunnen maken, wil het kabinet extra middelen inzetten. Het gaat om extra geld voor onderhoud en vervangingsinvesteringen. Het doel is groei mogelijk te maken door de betrouwbaarheid – en daarmee de capaciteit – op het bestaande spoornet te verhogen, tegen een redelijke kostendekkingsgraad. Het kabinet wil daarmee de concurrentiepositie van de (groot)stedelijke netwerken, mainports en economische kerngebieden versterken. De hoofdverbindingsassen spoor en daarbinnen de spoorlijnen met meer dan 40.000 reizigers per dag hebben prioriteit. Deze baanvakken met veel vervoer hebben ook de hoogste kostendekkingsgraad.

Met de investeringen en maatregelen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en het Herstelplan Spoor en verbetering van de betrouwbaarheid wordt een hogere capaciteit op het huidige net gerealiseerd. Een punctualiteit van 89 tot 91% (in 2003 was het 83%) maakt het mogelijk de voorziene landelijke groei van het personen- en goederenvervoer op te vangen en zelfs eventuele extra groei te verwerken. Dit betekent dat de punctualiteit blijvend wordt verbeterd ten opzichte van 2003.

Extra kwaliteit, te financieren door baathebbers
Een nog hogere punctualiteit, bijvoorbeeld 95 tot 97%, zou de capaciteit van het spoorvervoer verder vergroten. Deze extra kwaliteit is echter niet perse nodig om de verwachte groei op te vangen. Een hogere betrouwbaarheid leidt namelijk maar tot een beperkte toename van de vraag. Er zou natuurlijk wel sprake zijn van een beter product voor de klanten, maar voor het rijk wegen de extra kosten (6 tot 12 miljard euro) hier niet tegen op. Als regionale overheden, vervoerders, reizigers, verladers of andere baathebbers deze extra betrouwbaarheid willen, zullen ze de benodigde aanvullende middelen daarvoor zelf moeten genereren.

Strategie: prioriteit bij de kerntaak van het spoor

Nederland aansluiten op het Europese hogesnelheidsnet
Met de komst van de HSL-Zuid en de HST-Oost investeert de rijksoverheid in betere internationale verbindingen vanuit de Randstad naar andere stedelijke gebieden in Europa. Hiermee verbetert ook de verbinding van de luchthaven Schiphol met het achterland (zie ook hoofdstuk 4). De rijksoverheid investeert, in het kader van de Nieuwe Sleutel Projecten, ook in de stations waar de hogesnelheidstrein stopt. Met deze rijksinvesteringen worden de voorwaarden gecreëerd om de komst van de hogesnelheidstrein tot een succes te maken en het treinproduct attractiever te maken. De betrokken vervoerders en hun buitenlandse partners zijn aan zet om te komen tot een aantrekkelijk treinproduct en een goede aansluiting op het hogesnelheidsnetwerk in Europa. Naast het aanbod, is de prijs van de snelle trein ten opzichte van vliegverkeer (zoals de *low-cost carriers*) van invloed op rol die de hogesnelheidstrein van en naar Nederland zal gaan vervullen. Voor andere grensoverschrijdende treinverbindingen is de vervoeromvang onvoldoende en ziet het kabinet, gezien de kerntaak van het spoor, geen reden voor verdere investeringen.

Gezamenlijk maatregelen afwegen
Om middelen zo efficiënt mogelijk te kunnen inzetten, moeten rijk, regionale partijen en vervoerders gezamenlijk e vervoerkundige, financiële en bestuurlijke aspecten van lijnen en stations analyseren. Op basis daarvan kunnen zij keuzes maken. Per baanvak zetten zij gezamenlijk alle gegevens op een rij: onderhoud en op handen zijnde vervangingen van infrastructuur, exploitatiekosten en -opbrengsten van spoordiensten en stations, vervoerstromen (zoals aantallen reizigers en de routes, aantallen in- en uitstappers per station), gegevens over de benutting (hoe hoger, hoe groter de eventuele gevolgen van een incident, een mogelijke reden om te investeren), gegevens over de vervoerfunctie die de trein vervult (voor verschillende functies kunnen bijvoorbeeld verschillende onderhoudsnormen gelden). Maatregelen worden afgewogen in relatie tot het overig openbaar vervoer en andere transportwijzen voor goederen. Soms zijn geschikte alternatieven voorhanden.

Maatregelen bij onrendabel spoorvervoer
Als blijkt dat de huidige treinexploitatie niet voldoende rendabel is, komen verschillende (combinaties van) mogelijkheden in beeld. Welke optie geschikt is, hangt af van de lokale omstandigheden. Regionaal maatwerk moet de efficiency in geval van een geringe vervoeromvang verhogen. Ook speelt mee of de spoorlijn in exploitatie moet blijven voor het goederenvervoer.
Per lijn vergt deze afweging een grondige studie. Maar uitgangspunt is dat alle landsdelen bereikbaar blijven.
Denkbare maatregelen zijn onder meer:
- vereenvoudiging van de treinexploitatie
- aanpassen van het regionaal openbaar vervoer op de trein
- niet meer stoppen op de kleinste stations
- andere eisen stellen aan het gebruik van de spoorlijn
- maatregelen in de ruimtelijke ordening rond de spoorlijn en stations

Voor decentraal spoorvervoer wordt daarnaast bezien of de treindienst (gedeeltelijk) kan worden vervangen door regionaal busvervoer.

Nieuwe en bestaande stations passend bij de kerntaak
Ook de stations moeten bijdragen aan de kerntaak van het spoor. In lijn met de Nota Ruimte kiest het kabinet voor ruimtelijke verdichting rond bestaande stations boven ontwikkelingen bij mogelijke nieuwe stations. Hiermee worden de bestaande infrastructuur en stations beter benut.

Aanleg van een nieuw station is pas wenselijk als bij een realistisch voorzieningenniveau 1.000 nieuwe in- en uitstappers worden aangetrokken die niet eerder van het spoor gebruikmaakten via een ander station. In de praktijk betekent dit – gezien ervaringen met al geopende nieuwe stations – een minimum van 1.500 tot 2.000 in- en uitstappers per dag per station. Een nieuw station betekent voor andere reizigers immers een extra tussenstop en reistijdverlenging. Dat kan ook leiden tot vermindering van de betrouwbaarheid van het treinverkeer.

Figuur 3.4 Aantal reizigers per baanvak

Legenda
Indeling spoorwegennet naar 3 categorieën.
Op basis van aantal reizigers per gemiddelde werkdag in 2002 (2 richtingen samen).

Totale kostendekking
- 40.000 of meer (100% kostendekking of meer)
- 15.000 - 40.000 (50% - 100% kostendekking)
- 0 - 15.000 (onder 50% kostendekking)
- Goederenspoorlijn - Spoor buitenland

De vervoersconcepten Regionet (in het noorden van de Randstad) en Randstadspoor (in de regio Utrecht) sluiten aan op de geschetste kerntaak. Voor het door de regio aangedragen concept Stedenbaan zullen de overheden in de zuidvleugel gezamenlijk onderzoeken wat het oplossend vermogen van dit concept is en in hoeverre het goed aansluit bij bestaande vervoersontwikkelingen en onder meer de geschetste kerntaak en beleidsprioriteiten. De Zuidvleugel kan overeenkomstig de beleidsregels over de MIT-verkenningen nieuwe stijl het initiatief nemen voor een verkenning, waarbij het rijk als belanghebbende wordt betrokken. De vervoerder zal bij de ontwikkeling van de genoemde concepten en initiatieven nadrukkelijk betrokken zijn om de marktkansen te beoordelen en een passende treindienst te ontwikkelen en te komen tot een goede logistieke samenhang in het netwerk.

Er gelden voor de te bedienen stations op het hoofdrailnet onder meer minimale bedieningseisen van stations. Uitgangspunt bij het hoofdrailnet is dat dit gehele net met een positief exploitatieresultaat kan worden bediend. Niet alle stations zullen hieraan bijdragen, aangezien daarvoor per station 1.500 tot 2.000 in- en uitstappers nodig zijn. De NS moeten ontheffing vragen aan de minister om van de bedieningseisen en bediening van kleine stations af te mogen wijken (artikel 14 van de vervoersconcessie). De Minister zal van geval tot geval bezien en beslissen of zo'n ontheffing wordt verleend. De volgende vragen worden daarbij betrokken:

- levert het station een bijdrage aan de kerntaak of staat bediening ervan de kerntaak in de weg?
- welke mogelijkheden voor verbetering xijn er voor de vervoerder als dit station niet meer wordt bediend?
- welke mogelijkheden voor verbetering zijn er voor het kleine station als er een betere aansluiting of afstemming komt met ander OV?
- welke mogelijkheden voor verbetering zijn er door ruimtelijke ontwikkelingen?

Goederenvervoer per spoor voor lange afstanden

Het goederenvervoer per spoor is van belang voor de bereikbaarheid van havens, greenports en industriecomplexen en is van strategisch belang voor de mainport Rotterdam als grootste haven van Europa. Goederenvervoer per spoor is een relatief veilige vervoerwijze en is vooral geschikt voor de langere afstanden en in het bijzonder voor grensoverschrijdend vervoer. Het rijk zet zich in om de betrouwbaarheid en capaciteit van de infrastructuur te vergroten en marktverstoringen weg te werken.

Ook hier is het rijk selectief. De maatschappelijke waarde van het goederenvervoer per spoor hangt sterk af van het soort lading en de beschikbare vervoerscapaciteit. Het rijk zet in op het containervervoer op afstanden vanaf 250 tot 300 kilometer. Het vervoer per trein is vanaf deze afstand voor het bedrijfsleven en de samenleving goedkoper dan per vrachtauto. Voor kortere afstanden biedt de binnenvaart kansen. Daarnaast is het spoor, ongeacht de afstand, van belang voor het transport van chemische stoffen, zwaar vervoer en grote volumes, met een bestemming die niet per binnenvaartschip bereikbaar is.

Wat doet de rijksoverheid?

Structureel onderhouden en vervangen van infrastructuur
De periode tot 2012 is met de uitvoering van de maatregelen uit het Herstelplan Spoor in principe geborgd. Op langere termijn zijn echter aanvullende maatregelen nodig om de betrouwbaarheid op peil te houden. Dit betreft structureel onderhoud – zoals de vervanging van het beheersing- en beveiligingsysteem – en investeren in vervanging van verouderde infrastructuur. Deze maatregelen verhogen niet alleen de betrouwbaarheid, maar waarborgen ook de hoge veiligheid op het spoor.

Voor structureel onderhoud is het nodig het budget van 2010 te continueren in de periode 2011-2020. Daarnaast is het noodzakelijk om vanaf heden vervangingsinvesteringen te doen. In totaal is er voor de periode tot 2020 zo'n 13,5 miljard euro (bovenop de doorloop in het MIT) nodig. Deze inschatting is gebaseerd op kengetallen en buitenlandse ervaringen en gaat uit van hetzelfde gebruik en de huidige eisen aan de spoorbaan. Het is onvermijdelijk dat het kabinet over omvangrijke vervangingsinvesteringen binnen vijf jaar besluiten neemt. Er is nog twee à drie jaar nodig om de alternatieven uit te werken en de effecten op de betrouwbaarheid en de vervoervolumes inzichtelijk te maken. De daadwerkelijk beschikbare middelen bepalen mede in welke mate en op welk tijdstip de ambities kunnen worden gerealiseerd. Leidraad is een efficiënte aanwending van middelen.

Niet overal even hoge onderhoudseisen stellen
Zoals gezegd stelt de rijksoverheid prioriteiten: investeringen die de kerntaak van het spoor ten goede komen, staan voorop. De te besteden middelen gaan dan ook met voorrang naar de pojecten op de hoofdverbindingsassen uit de Nota Ruimte. Daarbinnen geeft het kabinet prioriteit aan de verbindingen met meer dan 40.000 reizigers per dag (zie figuur 3.4) en aan trajecten die van belang zijn voor het personenvervoernetwerk als geheel. Voor het goederenvervoer volgen de investeringsprioriteiten de indeling van het spoornetwerk voor goederen, zoals opgenomen in figuur 3.6.

Kostendekkingsgraad op deel spoorwegennet gering
Bij meer dan gemiddeld 40.000 reizigers per werkdag dekken de reizigersopbrengsten (verkochte treinkaartjes en abonnementen) de integrale kosten van exploitatie en infrastructuur. Bij gemiddeld 15.000 tot 40.000 reizigers per werkdag is de kostendekking 50% of meer. Bij minder dan gemiddeld 15.000 reizigers per werkdag komt het spoor het minst tot zijn recht. De dekkingsgraad is hier gering, gezien de hoge vaste kosten van de infrastructuur en het relatief lage aantal reizigers dat er gebruik van maakt. Zie voor een overzicht figuur 3.4. De kostendekkingsgraad van baanvakken in de laatste twee categorieën moet dan ook omhoog. Onderzocht wordt of in deze norm ook het goederenvervoer kan worden geïntegreerd.

Verder wil het kabinet het onderhoud van de spoorweginfrastructuur gedifferentieerd gaan benaderen. Op dit moment stelt de rijksoverheid aan het hele spoornet dezelfde hoge eisen: alle trajecten moeten geschikt zijn voor zowel personen- als (zwaar) goederenvervoer, ongeacht het materieel dat daadwerkelijk over dat traject rijdt. Er zijn dan ook grote verschillen als de kosten van de infrastructuur worden omgerekend naar het bedrag per reiziger of per ton goederen. Bij het afwegen van de functie, de integrale kosten en de alternatieven, blijkt niet elke spoorlijn even belangrijk. De overheid onderzoekt daarom of en hoe onderscheid gemaakt kan worden op basis van de functie van de spoorbanen. Factoren die daarbij een rol spelen zijn: frequentie, snelheid, goederen/personen, licht/zwaar vervoer. Door te differentiëren zijn de beschikbare middelen gerichter in te zetten voor het instandhouden van het spoorwegnet, inclusief regionaal spoorvervoer. Daarnaast ziet het kabinet mogelijkheden voor verhoging van de efficiency door het innovatief aanbesteden van beheer en onderhoud en vervangingsinvesteringen.

Spoorwegnet beter benutten
Het is zaak de gedane investeringen en geplande projecten optimaal te benutten (zie figuur 3.5). Dat sluit ook aan bij de keuzes die Nota Ruimte maakt.

Het plan van de spoorsector schept duidelijkheid over de koers voor de lange termijn (na 2020). Deze visie geldt voor het kabinet als 'zeef': zaken die er niet in passen komen niet voor uitvoering in aanmerking. Daarnaast maakt het duidelijk

Figuur 3.5 Nieuwbouwprojecten en nieuwe spoorlijnen voor zover gereed in 2010

Legenda

- bestaande spoorwegen en spoorwegen waarover tracébesluitvorming heeft plaatsgevonden
- uitbreiding infra in periode 1980 - 2010*
- grote regionale light-railprojecten voor zover deze gebruik maken van een spoortracé
- benutting HSL-oost

*excl. benuttingsmaatregelen in kader van betrouwbaar benutten, kleine infra (zoals regionet en nieuwe stations e.d.) en onderhoud (Nefit-spoor)

welke maatregelen getroffen moeten worden als op bepaalde trajecten extra vervoerscapaciteit nodig is. Afhankelijk van de werkelijke groei van het vervoer selecteert de spoorsector dan maatregelen. Verder zal de sector de onderhoudstrategie (met de prioriteiten uit deze nota) zo spoedig mogelijk verwerken in het vereenvoudigde spoorsysteem.

Door een toename van de betrouwbaarheid is de capaciteit op het netwerk toereikend, gezien de verwachte groei in het personen- en goederenvervoer. Ook de te maken afwegingen rond structureel onderhoud en vervangingen dwingen tot terughoudendheid bij nieuwbouw.

Zoeken naar plekken met vervoergroei

Of, waar en wanneer de groei zich voordoet is nu niet exact te zeggen. Zoals aangegeven in de situatieschets zal het patroon van de groei vergelijkbaar zijn met die van de afgelopen jaren. Het inspelen op deze groei van het spoorvervoer vraagt afstemming tussen partijen, bijvoorbeeld tussen de diverse openbaarvervoerbedrijven. Hiervoor zijn gegevens nodig over de lokale marktontwikkelingen, de situatie op de weg, het verkeers- en vervoersbeleid en ruimtelijk beleid van regionale overheden.
Waar nodig worden aanvullende benuttingsmaatregelen ingezet en investeringen gedaan. Vervoerders en ProRail kunnen ook maatregelen treffen om capaciteitsknelpunten tussen personen- en goederentreinverkeer te voorkomen.

Hanzelijn en Zuiderzeelijn ontwikkelen

Na 2010 wordt het spoornet nog uitgebreid met de Hanzelijn, een verbinding tussen Lelystad en Zwolle. Voor de Zuiderzeelijn start de rijksoverheid een planstudie volgens de geïntegreerde tracé/m.e.r.-aanbestedingsprocedure met in de eerste fase een prijsvraag. Met een snelle OV-verbinding van Schiphol en Amsterdam naar Almere en verder naar Groningen, wordt beoogd de bereikbaarheid van het noorden en de noordvleugel van de Randstad te verbeteren. Daarnaast kan deze verbinding Flevoland beter op het noorden aansluiten en een structurerend element zijn in de verdere ruimtelijke ontwikkeling van de as Schiphol-Amsterdam- Almere.
Na de prijsvraag wordt een 'go/no go'-besluit genomen op basis van de marktplannen voor de magneetzweefbaan en de hogesnelheidslijn, die moeten voldoen aan de vooraf-gestelde financiële en functionele (Programma van Eisen) kaders. Bij deze besluitvorming worden ook de alternatieven intercity en Hanzelijn-plus betrokken. De geïntegreerde procedure kent een aantal expliciete beslissingsmomenten over de voortgang. Het tracébesluit wordt volgens planning in 2008 genomen.

Zorgen dat de spoorsector zijn werk kan doen

De rijksoverheid is, zoals aangegeven in de Spoorweg- en Concessiewet, verantwoordelijk voor de spoorweginfrastructuur en voor het personenvervoer – voor zover dit niet gedecentraliseerd is. De via wet- en regelgeving gereguleerde spoorwegorganisaties zorgen samen voor veilig en betrouwbaar vervoer. Zij worden door de overheid gestuurd op basis van concessies. De infrastructuurbeheerder zorgt voor goed onderhouden spoorlijnen, betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en een effectieve verdeling van capaciteit.

De NS krijgen een vervoersconcessie voor het personenvervoer op het hoofdrailnet tot 2015. De spoorwegen hebben een overlegplicht: ze moeten met de regionale overheden komen tot transparante afspraken over treindiensten op het hoofdrailnet. Regionale overheden kunnen wensen voor het vervoerproduct op het hoofdrailnet met NS bespreken. Regio's betalen mee aan een op hun verzoek gestart project en brengen de kosten in rekening bij de rijksoverheid als concessieverlener en eindverantwoordelijke. De regio sluit zelf geen contracten met NS en ProRail voor het hoofdrailnet. Het rijk ziet er op toe dat afspraken tussen de spoorsector en regionale overheden voldoen aan vereisten van transparantie en dat NS en ProRail geen misbruik maken van hun monopoliepositie. Dit geldt ook in geval van afwegingen bij baanvakken op het hoofdrailnet waar decentrale spoordiensten rijden. Op basis van het jaarlijkse vervoersplan van de NS beoordeelt de rijksoverheid of aan de plichten zijn voldaan wat betreft voorzieningen, tarieven, toegankelijkheid en sociale veiligheid van stations.

Goederenvervoer faciliteren

Het spoornet is vrij toegankelijk voor alle goederenvervoerders. De rijksoverheid heeft de taak deze toegang en het gebruik op non-discriminatoire wijze te waarborgen. Er moeten gelijke concurrentievoorwaarden gelden voor spoorvervoerders binnen Nederland, maar – gezien het dominante internationale karakter van het vervoer – vooral binnen de Europese Unie. Het rijk zoekt een exploitant voor de Betuweroute die zich inzet voor een optimale benutting van deze route en daarmee voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens en industrie. De openstelling en harmonisatie van de Europese spoormarkt zal ook bijdragen aan een optimaal gebruik daarvan.

Op Europees niveau werkt Nederland mee aan de kwaliteitsverbetering van doorgaande treinverbindingen. Dit gebeurt onder meer door harmonisatie van Europese regelgeving, een 'corridoraanpak' (waarbij per internationaal traject

Figuur 3.6 Indeling spoornetwerk goederen

Legenda

Huidig en toekomstig spoorwegnet

- primaire route
- secundaire route
- tertiaire route
- overig spoornetwerk goederen
- internationaal snel goederenvervoernet

maatregelen en dienstregelingen worden vastgesteld, bijvoorbeeld op het traject Rotterdam-Polen) en zogenaamde *one stop shops*. Dit laatste is een centraal loket waarbij vervoerders bij verschillende infrastructuurbeheerders in Europa in één keer capaciteit kunnen aanvragen. De hoofdverbindingsassen moeten de belangrijkste economische kerngebieden verbinden en aangesloten zijn op het onderliggende spoorwegnet en op het trans-Europees spoornet. Voor de strategische assen van dit spoornet streeft Europa naar gestandaardiseerde infrastructuur. De Nederlandse infrastructuur zal in principe geen technische beperkingen meer opwerpen op primaire en secundaire routes (zie figuur 3.6) voor materieel (locomotieven, wagons) en personeel (rijbewijs voor machinisten). Zo worden de belangrijke spoorverbindingen bijvoorbeeld geschikt gemaakt voor het in Europees verband afgesproken maximale gewicht.

Europese agenda
De Nederlandse inzet in Europa is een afgeleide van het nationale spoorbeleid. Nu de Europese Unie in 2004 het tweede spoorpakket heeft vastgesteld, zullen de lidstaten steeds meer nadruk leggen op uniforme eisen aan techniek en veiligheid. Hierbij is een hoofdrol weggelegd voor het nieuwe Europese Spoorwegagentschap. De nationale markten voor spoorgoederenvervoer worden eerder geopend dan verwacht – een belangrijke ontwikkeling voor het internationale goederenvervoer. De Europese Commissie heeft begin 2004 de voorstellen voor het derde spoorpakket uitgebracht. Dit pakket wordt gezien als het sluitstuk van de Europese spoorregelgeving.
Voor het goederenvervoer zijn hiermee alle mogelijke overheidsmaatregelen ter liberalisering ingezet.
Voor het personenvervoer zal Nederland zich inzetten om het huidige systeem van exclusieve concessies te kunnen handhaven. Voorstellen voor een verdere liberalisering van het personenvervoer wijst Nederland af.

De veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen zal worden gewaarborgd via regulering en routering. De rijksoverheid definieert in overleg met de regionale overheden routes waar met bepaalde gevaarlijke stoffen gereden mag worden. In 2005 maakt het kabinet de 'Regulering vervoer gevaarlijke stoffen per spoor' bekend, die in 2007 in werking zal treden (zie ook hoofdstuk 6).

Betalen naar gebruik op het spoor onderzoeken
Circa 60% van de totale kosten van het personenvervoer over het spoor wordt op dit moment door de rijksoverheid betaald. Dit percentage zal de komende vier jaar ongeveer hetzelfde blijven. De bekostigingssystematiek geeft de spoorsector en de vervoerders geen prikkel om efficiënt te werken. Zo wordt de spoorinfrastructuur nagenoeg gratis ter beschikking gesteld.

Vervoerders betalen 7% van onderhoudskosten
In 2002 bedroeg de gebruiksvergoeding die de vervoerders betalen 7% van de totale beheer- en instandhoudingkosten voor spoorinfrastructuur. Dit aandeel stijgt licht tot 2010. Het merendeel blijft echter voor rekening komen van de belastingbetaler gezien de investeringen tot en met 2010.

Een al te starre toepassing van het principe 'de gebruiker betaalt' bij personen- en goederenvervoer per spoor zou inhouden dat de prijs zoveel zou stijgen dat reizigers voor de auto kiezen en verladers voor de vrachtwagen. Het gevolg daarvan zou zijn dat grootstedelijke gebieden minder bereikbaar worden en de havens en grote industriegebieden minder goed kunnen concurreren. Bovendien zou het maatschappelijk kapitaal van het spoorwegnet (25 miljard euro plus de geplande investeringen in aanleg en onderhoud) onderbenut blijven als het vervoer op de spoorinfrastructuur terugloopt. De baten van het treinvervoer komen echter niet alleen aan de reiziger en verlader zelf ten goede, maar ook aan het stedelijk netwerk en het industriegebied als geheel. In plaats van nieuwe invalswegen aan te leggen kan de benodigde grond, op een meer lucratieve wijze, te gelde worden gemaakt. Dergelijke collectieve baten rechtvaardigen dat het principe 'de gebruiker betaalt' niet onverkort wordt toegepast en dat het rijk een goede balans zoekt tussen doorberekening van de variabele kosten en financiering van de vaste kosten van de infrastructuur. Hiervoor bieden de EU-richtlijnen, de Spoorwegwet en het kabinetsstandpunt 'Benutten beter benut' houvast.

Wat doet de spoorsector?

De infrastructuurbeheerder (ProRail) beheert het spoorwegnet en de openbare ruimte in de stations. Samen zorgen vervoerders en infrastructuurbeheerder voor veilig en betrouwbaar vervoer, goed onderhouden spoorlijnen, betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en een effectieve verdeling van de capaciteit. Het zijn de spoorvervoerders die in het

personen- en goederenvervoer de concrete producten en diensten leveren en in direct contact staan met de klanten. Naast de maatregelen die de infrastructuurbeheerder neemt, ondernemen de vervoerders activiteiten om de betrouwbaarheid van het spoorsysteem op orde te brengen en te houden. De NS levert ook een bijdrage aan het halen van de punctualteitsdoelstelling.

Spoorsysteem betrouwbaarder maken en vereenvoudigen

De infrastructuurbeheerder en de vervoerders nemen de benodigde maatregelen om het Herstelplan Spoor uit te voeren. NS-Reizigers voert het verbeterplan uit. De maatregelen die de sector neemt bestaan uit: een eerste stap op weg naar een vereenvoudiging van de dienstregeling, de inzet van extra materieel, betere onderhoudsregimes en logistieke maatregelen in de dienstregeling. Ook treft de sector maatregelen als een 'groene golf' voor goederenvervoer en betere reisinformatie. De acute knelpunten op trajecten en stations worden aangepakt. De infrastructuur wordt robuuster gemaakt (minder kwetsbaar voor incidenten), de olievlekwerking van vertragingen wordt tegengegaan en er wordt voldaan aan regels voor geluidsoverlast en veiligheid.
De samenwerking draagt ook bij aan de optimalisatie van het spoorsysteem. De partijen in de spoorsector bedenken en selecteren de meest effectieve maatregelen. Het gaat daarbij niet alleen om optimalisatie van de dienstregeling en het infrastructuurbeheer, maar ook bijvoorbeeld om geluidsmaatregelen aan de bron.

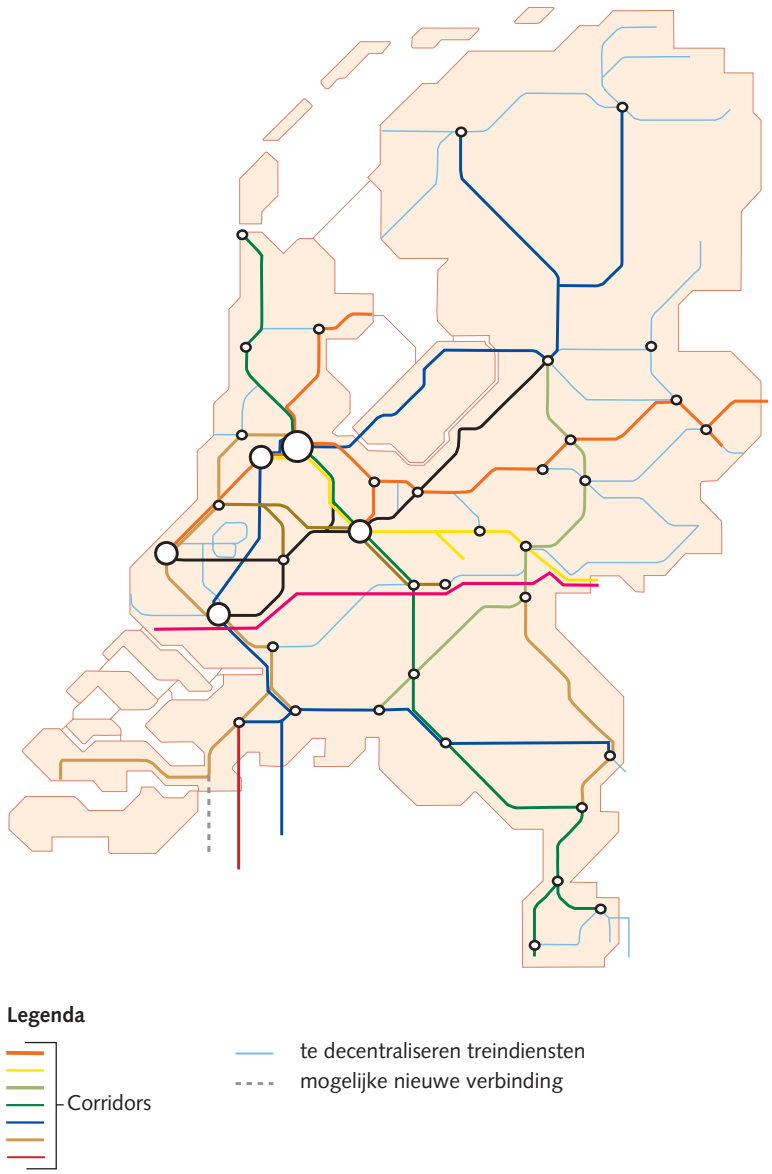
De spoorsector streeft naar een vereenvoudiging van de opzet van de dienstregeling, waarvoor een eerste uitwerking in figuur 3.7 staat aangegeven. Deze opzet werkt de spoorsector nu verder uit. De eerste stap is de dienstregeling 2007.
De opening van de grote spoorprojecten (HSL-Zuid, Betuweroute, Amsterdam-Utrecht) zal waar mogelijk worden gecombineerd met een vereenvoudiging van de dienstregeling.

Knelpunten in capaciteit voorkomen

Omdat het spoorwegnet dienst doet voor zowel personen- als goederenvervoer, zal de infrastructuurbeheerder volgens de nieuwe Spoorwegwet en EU-regelgeving tijdig moeten uitzoeken waar knelpunten in de capaciteit voorkomen en welke maatregelen nodig zijn. Rijk en spoorsector moeten niet zozeer oog hebben voor individuele projecten, maar voor de samenhang tussen projecten in het netwerk en tussen de infrastructuur, dienstregeling, materieel en geluidsmaatregelen[18]. De spoorsector moet nagaan of wensen van personen- en goederenvervoerders allemaal kunnen worden

[18] *Kabinetsstandpunt interdepartementaal beleidsonderzoek Spoor 'Benutten beter benut', 22 oktober 2003.*

Figuur 3.7 Eerste uitwerking van corridors door de spoorsector



Treinen blijven zoveel mogelijk binnen de diverse onafhankelijke corridors die in het spoorwegnet zijn onderscheiden. Lijnen worden zoveel mogelijk los van elkaar worden bereden. Reizigerstreinen bewegen zich uitsluitend binnen de eigen corridor. Internationale reizigerstreinen en goederentreinen maken van meerdere corridors gebruik.

gehonoreerd en of daarvoor kleine infrastructuurmaatregelen en andere aanpassingen nodig zijn. De beheerder past de infrastructuur daarop aan, conform de EU-regelgeving. Spoorvervoerders nemen deel aan de eerder genoemde analyses die de rijksoverheid per spoorlijn start met alle betrokkenen. De spoorvervoerders presenteren hun inzichten, gegevens en visie op de functie van het spoorvervoer in dit overleg.

Betalingsvormen onderzoeken

De infrastructuurbeheerder kan de vervoerders op verschillende manieren laten betalen voor het gebruik van het spoorwegnet. Gedacht kan worden aan verschil in tarieven of beperkingen van het gebruik van het spoor gerelateerd aan route, tijdstip en de geluidsproductie van materieel. De infrastructuurbeheerder onderzoekt op dit moment de beste invulling van de systematiek van deze zogeheten gebruiksvergoeding. Hetzelfde geldt voor de vervoerders die op hun beurt de klanten/verladers kosten in rekening brengen. Vastrechtkaarten en specifieke tarieven zullen door de spoorsector worden onderzocht. Met de introductie van de chipkaart zal de vervoerder de tariefstructuur meer enten op wat in andere netwerksectoren (bijvoorbeeld de telecom) al wordt toegepast. Daarin lopen de opties uiteen van prepaidkaarten en diverse abonnementsoorten tot tariefdifferentiaties naar tijd, plaats en doelgroep.

Begin 2005 geeft de spoorsector voor PKB-deel 3 inzicht in de marktontwikkeling per deel van het netwerk, inclusief de geraamde effecten van de chipkaart.

Wat doen decentrale overheden?

Extra kwaliteit financieren

Regionale overheden nemen ook deel aan de analyses die de rijksoverheid per spoorlijn start. Ook zij delen hun inzichten, gegevens, visie en plannen over de functie van het spoorvervoer tijdens dit overleg, om zo te komen tot de noodzakelijke afwegingen. De minister van Verkeer en Waterstaat verleent tot 2015 aan de NS een concessie voor het hoofdrailnet, dat een logistiek en exploitatief samenhangend netwerk vormt. Regio's kunnen in goed overleg afspraken maken met de NS over diensten, mits de uitvoering van de concessie niet wordt belemmerd. De regio kan ook bijdragen aan de instandhouding van stations wanneer die niet rendabel zijn en/of op eigen kosten spoorinfrastructuur laten aanleggen, instandhouden en beheren. In dergelijke gevallen is wel de toestemming vereist van de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van de Spoorwegwet.

Tot slot krijgen decentrale overheden de mogelijkheid hun wensen voor het vervoer op het hoofdrailnet met NS bespreken. De NS hebben immers de verplichting gekregen hierover met de regio's te overleggen. De NS motiveren in het jaarlijkse vervoerplan hoe is omgegaan met regionale wensen. Het rijk ziet waar nodig er op toe dat de NS een transparante afweging heeft gemaakt en geen misbruik heeft gemaakt van de monopoliepositie.

Beleidsinzet rijksoverheid

Personen en goederen

- kiezen voor extra onderhouds- en vervangingsinvesteringen, met prioriteit bij de hoofdverbindingsassen
- onderhoudsregime laten ontwerpen door vervoerders en ProRail gezamenlijk: binnen twee jaar is een productieplan vervangingsinvesteringen opgesteld met daarin een aantal scenario's
- samen met regionale partijen een analyse van vervoerkundige, financiële en bestuurlijke aspecten uitvoeren voor lijnen van het hoofdrailnet die onvoldoende rendabel zijn, om de kosteneffectiviteit van het openbaar vervoer te verbeteren
- begin 2005 inzicht krijgen van de spoorsector in de marktontwikkeling per deel van het netwerk (met inbegrip van de effecten van de chipkaart) voor PKB-deel 3
- bezien of een kostendekkingnorm voor personenvervoer en goederenvervoer tezamen kan worden ontwikkeld
- geen besluiten nemen tot uitbreiding van de infrastructuur

Spoorgoederenvervoer (exclusief spoorinfrastructuur)

- gelijke concurrentievoorwaarden creëren binnen de Nederlandse en de Europese markt en Nederlandse toe- en uittredingsbarrières wegwerken op de spoormarkt
- betere productkwaliteit bevorderen op de internationale spoortrajecten, met actieve inbreng van de marktpartijen (infrastructuurbeheerders, vervoerders en verladers)
- marktgerichte en maatschappelijk zinvolle infrastructuurexploitatie van de Betuweroute organiseren(maximale benutting van deze route voor het goederenvervoer en voor het vervoer van gevaarlijke stoffen
- maatschappelijk zinvol goederenvervoer per spoor en intermodaal spoorvervoer faciliteren (op het gemengde net)
- vervoer van gevaarlijke stoffen reguleren (vanaf 2007).
- inzetten op bronbeleid bij geluidhindermaatregelen

3.3 Regionaal openbaar vervoer

Het regionaal openbaar vervoer levert een belangrijke bijdrage aan sterke steden en een vitaal platteland door op lokaal niveau vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en maatwerk te leveren. Een goede afstemming tussen vraag en aanbod is gebaat bij marktwerking. De eerste resultaten laten zien dat (het vooruitzicht op) aanbesteding leidt tot een groter aanbod en een betere kwaliteit. Provincies en WGR-plusregio's zijn verantwoordelijk voor een betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer. Zij maken keuzes.

Situatieschets: aandeel OV is beperkt, maar essentieel in spits en drukke gebieden

Aandeel van metro, tram en bus is lokaal hoog

Elke werkdag is het regionaal openbaar vervoer goed voor 2,4 miljoen ritten. Van het totaal aantal kilometers dat Nederlanders op een dag maken, wordt 4% afgelegd met bus, tram of metro. In de grootste steden neemt het regionaal openbaar vervoer meer dan 8% van de verplaatsingen voor zijn rekening. In andere steden en gemeenten is het aandeel lager (zie tabel 3.2). Tijdens de spits is het marktaandeel van het openbaar vervoer gemiddeld twee keer zo groot als daarbuiten. Lokaal zijn er uitschieters. In de binnenstad van Amsterdam is in de avondspits het aandeel van het openbaar vervoer in het aantal verplaatsingen zelfs 40%.

Tabel 3.2 Aandeel van metro/tram/bus in het totaal aantal verplaatsingen in 2002

Regio	Aandeel metro/tram/bus
zeer sterk stedelijke gemeenten	8,3%
sterk stedelijke gemeenten	2,3%
overige gemeenten	1,3%

Hoe groter de mate van verstedelijking, hoe hoger het aandeel van het openbaar vervoer.

OV vaak gebruikt voor werk en opleiding

Mensen nemen de bus, tram of metro vooral om van en naar hun werk (30%) of opleiding (25%) te reizen. Jonge mensen gebruiken het regionaal openbaar vervoer het meest: bijna de helft is tussen de 15 en 29 jaar. In landelijke gebieden is dit aandeel nog hoger en ligt het accent sterk op onderwijs. Van het totaal aantal reizigers in die gebieden studeert 50 tot 60%. Veel jongeren beschikken over een OV-studentenkaart.

Ambitie: groei in stedelijke netwerken en gericht aanbod op het platteland

Groei van het openbaar vervoer in de stedelijke netwerken

Uit drukke stadscentra is het openbaar vervoer niet meer weg te denken. Samen met fietsvoorzieningen en parkeermaatregelen zorgt het ervoor dat de steeds drukker wordende steden leefbaar blijven. In Amsterdam stappen elke werkdag 50.000 mensen in tramlijn 3. Metro, tram en hoogwaardige bus zijn geschikt voor de belangrijke vervoerstromen in grote steden als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. In middelgrote steden als Leeuwarden, Dordrecht en Maastricht is de bus de belangrijkste vorm van openbaar vervoer. Dat geldt ook voor het reizigersverkeer vanuit landelijke gebieden naar middelgrote steden met een centrumfunctie.

Tot en met 2010 wordt in heel Nederland in het regionaal OV een groei verwacht van 8% reizigerskilometers. Deze groei zal zich vooral voordoen in de stedelijke netwerken, zeker in de Randstad. De daadwerkelijke ontwikkeling van de vraag naar openbaar vervoer is afhankelijk van diverse factoren, maar vooral van de maatregelen die de komende jaren in de regio worden genomen. Deze maatregelen zullen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. Er is en wordt door alle partijen in de stedelijke netwerken geïnvesteerd in nieuwe infrastructuur voor regionaal openbaar vervoer (zie kader). Hierover zijn ook meerjarenafspraken gemaakt. De rijksoverheid reserveert middelen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en heeft ook in de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) middelen beschikbaar gesteld voor het onderhoud van de verouderde metro- en tramverbindingen. Met deze investeringen kunnen grote aantallen mensen gebruikmaken van het regionaal openbaar vervoer zonder dat dit de ruimte in en om de steden overbelast. Deze gezamenlijke ambitie wordt verder uitgewerkt in de provinciale en regionale verkeers- en vervoerplannen. Het voortouw voor het ontwikkelen van plannen voor toekomstige verbeteringen van het regionaal openbaar vervoer binnen de stedelijke netwerken ligt bij de desbetreffende regionale en lokale overheden. Het rijk staat

Figuur 3.8 Hoofdrailnet en overig personenvervoer per spoor

Legenda
- Hoofdrailnet personenvervoer
- Overig personenvervoer per spoor

positief tegenover plannen die uitgaan van een betere benutting van de bestaande infrastructuur, in combinatie met een concentratie van de regionale/lokale verstedelijkingsopgave in de nabijheid van deze infrastructuur.

Investeringen in het regionaal openbaar vervoer
De afgelopen jaren is fors geïnvesteerd in grote OV-projecten, zoals:
- uitbreidingen in Rotterdam (Beneluxmetro en Tramplus)
- hoogwaardig OV in de regio Utrecht
- de Zuidtangent in de regio Amsterdam
- Phileas Eindhoven
- tunnel Grote Marktstraat Den Haag
- diverse uitbreidingen naar Vinex-locaties.

Verder zijn via de zogeheten 'De Boer-gelden' gemeenten, provincies en kaderwetgebieden in staat gesteld kleinere investeringen te doen in infrastructuur. De komende jaren wordt nog aanzienlijk geïnvesteerd in Randstadrail en in de Noord/Zuidlijn in Amsterdam. In het MIT is voor drie light rail-projecten geld gereserveerd.

Gericht aanbod op het platteland

Op het platteland zal de groei van het regionaal openbaar vervoer beperkt zijn. Hier is de gezamenlijke ambitie een goed alternatief te vinden waarmee efficiënt, gericht en betrouwbaar kan worden ingespeeld op de geringe en gespreide vervoersvraag. Efficiënt omdat in dunbevolkte gebieden de vraag naar openbaar vervoer niet met een lijndienst hoeft te worden opgevangen. Gericht omdat verschillende vormen van openbaar vervoer, bijvoorbeeld een buurtbus of een vorm van collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), geschikt zijn voor de bereikbaarheid van activiteiten zoals scholen, medische hulpposten en winkelcentra. Betrouwbaar om te waarborgen dat mensen die niet hun eigen vervoer kunnen regelen wel kunnen deelnemen aan maatschappelijke activiteiten.

Extra kwaliteit te financieren door baathebbers
Beter regionaal openbaar vervoer kan extra geld vergen. De overheid (en dus de belastingbetaler) neemt nu al 60% van de kosten voor het regionaal OV voor haar rekening. Indien (clusters van) bedrijven, winkelcentra, zorg- en onderwijsinstellingen beter bereikbaar willen zijn met het openbaar vervoer, dan kunnen zij hier zelf financieel aan bijdragen. Decentrale overheden kunnen nieuwe voorzieningen of diensten realiseren met bestaande instrumenten, bijvoorbeeld de baatbelasting of, bij nieuwbouw, de grondprijs.

Strategie: partijen in de regio aan zet

Om een efficiënt systeem op te bouwen moeten alle betrokken partijen nadenken over de functies van het openbaar vervoer in de regio. Draagt het bij aan de economische kracht en kwaliteit van de leefomgeving van het gebied? Gaat het om de bereikbaarheid van activiteiten? Of gaat het om de kwaliteit van de mobiliteit voor mensen die niet hun eigen vervoer kunnen regelen? Decentrale overheden maken de afweging tussen het publieke functie enerzijds en de mogelijkheden van de markt anderzijds.
Als de decentrale overheden optimaal gebruik maken van de aanwezige kennis bij lokale vervoerbedrijven – en hen de ruimte geven in te spelen op de markt – dan is een sterk openbaar vervoer mogelijk. Het wegwerken en voorkómen van reistijdknelpunten door het bestaande materieel en de bestaande infrastructuur beter te benutten hoort daarbij.

Regionaal openbaar vervoer - contractsector
De contractsectordiensten kunnen onder verantwoordelijkheid van de decentrale overheden komen. Door marktwerking, betere afstemming of integratie van het (regionaal) openbaar vervoer worden doelmatigheid en efficiëntie vergroot.

Het spoorvervoer met een regionale functie is nog maar in een beperkt aantal gevallen geïntegreerd met het busvervoer. Het rijk overlegt met de tien betrokken decentrale overheden (de provincies en WGR-plusregio's) over decentralisatie van de overgebleven contractsectortreindiensten (zie figuur 3.8) die een regionale functie vervullen. In dit overleg komen de verschillende combinaties van openbaar vervoer in beeld, afhankelijk van de lokale omstandigheden en van medegebruik van het goederenvervoer. Per treindienst zal een grondige analyse plaatsvinden. Alle relevante gegevens ten aanzien van de afzonderlijke contractsectordiensten zijn inzichtelijk gemaakt. Het gaat dan om vervoerkundige- en financiële gegevens (inclusief kosten infrastructuur) en de intermodale potentie, toekomstige ruimtelijke ontwikkeling en de relatie met het goederenvervoer per spoor. De analyse van die gegevens moet leiden tot een besluit over het in stand houden van de treindienst en het decentraliseren van de verantwoordelijkheid over de exploitatie van de treindienst.

Onder decentrale verantwoordelijkheid zijn er grote efficiencywinsten te halen met behoud van het OV-product. Bijvoorbeeld door een meer integrale OV-aanpak: betere overstaptijden/kortere reistijden, wegsnijden parallelle busdiensten; betere afstemming tussen reizigers en capaciteit door kortere treinen te laten rijden en/of de trein te vervangen door een bus). Zie ook andere mogelijkheden, zoals genoemd in paragraaf 3.2.

Per treindienst wordt bezien welke (combinaties) van maatregelen positief effect hebben op de rentabiliteit van de treindienst. De minister van Verkeer en Waterstaat zal op basis van de analyse en afweging aangeven hoeveel rijksgeld beschikbaar wordt gesteld voor de desbetreffende vervoerrelatie. Hierbij is de meest kosteneffectieve exploitatie met een optimale vervoerwaarde, uitgangspunt in lijn met de beleidslijn van de Nota Mobiliteit.

De besluitvorming hierover met de betrokken decentrale overheden is een gezamenlijk proces, gebaseerd op transparantie en met respect voor elkaars verantwoordelijkheid. De rijksoverheid zet in op het maken van transparante en zorgvuldige afwegingen, waarbij alle betrokkenen gezamenlijk komen tot een adequaat en zo efficiënt mogelijk totaalpakket van vervoer. Decentralisatie van deze treindiensten geeft de regio's de mogelijkheid om intermodaal aan te besteden. Daarmee worden marktpartijen betrokken bij het zoeken naar en benutten van nieuwe kansen voor deze treindiensten. De integratie van trein en bus door Syntus in Gelderland is een succesvol voorbeeld. Wanneer decentrale overheden aanvullende wensen hebben ten aanzien van de meest kosteneffectieve exploitatie, zijn deze voor rekening van de decentrale overheid (BDU).

Voor het einde van 2004 wordt duidelijk of de regionale overheden de verantwoordelijkheid voor de treindiensten willen overnemen. De besluiten kunnen dan verwerkt worden in PKB-deel 3. Een besluit tot decentralisatie zal niet worden genomen dan nadat overeenstemming is bereikt over de zogeheten samenloop tussen de betrokken decentrale concessieverlener, NS en de minister. Decentralisatie van de infrastructuur is voor de rijksoverheid vooralsnog niet aan de orde, maar kan in specifieke situaties op voor- en nadelen worden onderzocht. Voor het reizigersvervoer dat niet wordt gedecentraliseerd, zal het rijk bezien of en zo ja hoe, dit deel gaat uitmaken van de vervoersconcessie.

Wat doen decentrale overheden?

OV-alternatieven regionaal afwegen, gesteund door landelijke cijfers

Provincies en WGR-plusregio's bepalen voor hun specifieke situatie de rol van het openbaar vervoer in het integrale vervoernetwerk (naast vooral auto en fiets). Die rol leggen ze vast in hun plannen. De decentrale overheden kiezen de voor hen geschikte vorm(en) van openbaar vervoer: regionaal spoorvervoer, de metro, de tram, de bus of een vorm van CVV. In hun plannen geven ze aan hoe ze de activiteiten op het platteland bereikbaar houden voor bewoners waarvoor de auto of de fiets geen reëel alternatief is. Ook hebben de regionale overheden hun verantwoordelijkheid als het gaat om de samenhang tussen infrastructuur en regionale ruimtelijke ontwikkelingen. Zo zal onder meer rekening gehouden moeten worden met bestaande infrastructuur voor regionaal openbaar vervoer maar ook met tijdige openbaarvervoervoorzieningen voor nieuwe bouwlocaties. Binnen de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer kan de regio hierin haar keuzes maken. Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer kan waar nodig de decentrale overheden met informatie ondersteunen.

Tariefinstrument

De financiële middelen zijn de komende jaren beperkt. Na invoering van de chipkaart in 2006/2007 kunnen de decentrale overheden het tariefinstrument inzetten om het aandeel van de reizigersbijdrage in de kosten van het openbaar vervoer te verhogen. De chipkaart maakt het mogelijk de tarieven te differentiëren naar plaats en tijd en op deze wijze invloed uit te oefenen op vraag en aanbod. De verschuiving in het gebruik die hiermee wordt bereikt, maakt een beperking van de inzet van bussen en trams mogelijk en leidt daardoor tot kostenbesparing. De chipkaart maakt ook meer in het algemeen een gerichter beleid van tariefdifferentiatie mogelijk.

Concessies verlenen aan vervoerders

De provincies en WGR-plusregio's zijn de opdrachtgevers van het regionaal openbaar vervoer. Ze verlenen de vervoerders concessies om OV te mogen aanbieden. Dit gebeurt via een aanbestedingsprocedure. Zo'n aanbesteding, en dan vooral het formuleren van het programma van eisen, creëert een steeds terugkerend moment van reflectie op het openbaar vervoer in de eigen regio. De vier grote steden gaan uiterlijk in 2009 aanbesteden. De gemeentelijke vervoerbedrijven moeten – om goed mee te kunnen dingen bij de aanbestedingen – uiterlijk in 2007 zelfstandige ondernemingen zijn, die los opereren van de gemeenten.

Flexibele alternatieven bevorderen voor lijndienstvervoer

Vaste buslijnen zijn op het platteland, vanwege de kleine en gespreide vraag naar openbaar vervoer, meestal niet rendabel. Het is logischer kleine woonkernen bereikbaar te houden met alternatieve vormen van vervoer die flexibel kunnen inspelen op de vraag: de buurtbus of collectief vraagafhankelijk vervoer. Dat laatste is bijvoorbeeld een op afroep beschikbare deeltaxi die rijdt zonder vaste tijden of haltes, en reizigers van deur tot deur vervoert. Dit vervoer vormt de 'haarvaten' van een efficiënt collectief vervoersysteem, mits er een goede afstemming is met de aanbieders van de andere vervoerwijzen. Decentrale overheden en andere organisaties kunnen die afstemming bevorderen door de handen ineen te slaan bij de opdrachtverlening voor het openbaar vervoer en bij de financiering ervan.

Collectief vraagafhankelijk vervoer differentieert de tarieven

Collectief vraagafhankelijk vervoer is een vorm van openbaar vervoer op afroep die open staat voor iedereen. De productvorm is geschikt is voor diverse doelgroepen: incidentele gebruikers, maar ook mensen die in het kader van de Wet voorziening gehandicapten aanspraak kunnen maken op taxiritten tegen gereduceerd tarief (de Wvg-doelgroep). Al sinds de start in 1997 kunnen aanbieders zelf de tarieven vaststellen. In de meeste regio's is het CVV opgezet door provincies of WGR-plusregio's, in samenwerking met gemeenten. De laatsten zijn daarmee verzekerd van de instandhouding van een collectief vervoersysteem waarvan gehandicapten gemakkelijk gebruik kunnen maken. De gemeenten zijn namelijk – in het kader van de Wet voorziening gehandicapten – verplicht deze groep vervoer aan te bieden. Soms stelt de provincie of de WGR-plusregio voor alle gebruikers van het CVV hetzelfde tarief vast, en geeft gemeenten, instellingen of bedrijven de mogelijkheid om voor hun bezoekers, klanten of werknemers korting in te kopen bij de vervoerder. Zo is de beschikbaarheid van een deeltaxi gewaarborgd en kan het tarief per categorie reizigers variëren.

Wat doen de vervoerders?

Klantgerichte producten aanbieden

Vervoerders ontwikkelen openbaar vervoer als onderdeel van een netwerk. Dit netwerk moet als één product aan de reiziger aan te bieden zijn. Verder handelen vervoerders binnen de kaders van de concessies, zetten ze zich in voor

marketing en ontwikkelen ze innovatieve OV-producten. Ze overleggen daartoe met consumentenorganisaties over de wensen van reizigers. Reizigers kunnen hun wensen ook kenbaar maken aan de provincie of WGR-plusregio, zodat die er rekening mee kunnen houden bij het verlenen van de concessies.

De introductie van de chipkaart biedt de vervoerders – binnen de voorwaarden van de concessie – kansen voor een marketing die is toegespitst op de wensen van de individuele reizigers: verschillende betaalmogelijkheden en tariefdifferentiatie naar tijd, plaats en doelgroep bijvoorbeeld.

Wat doet de rijksoverheid?

Regionale overheden faciliteren

De rijksoverheid zorgt dat provincies en WGR-plusregio's in staat zijn om openbaar vervoer in de regio vorm te geven. Het rijk verstrekt hiertoe middelen binnen het kader van de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer. De regionale en landelijke vervoerprestaties worden jaarlijks gepubliceerd, inclusief cijfers die inzicht verschaffen in de doelmatigheid. Zo kunnen regio's zich aan elkaar spiegelen en de cijfers gebruiken als een benchmark om betere afwegingen te maken in het eigen gebied. Het rijk wil de verschillen tussen de regio's verklaard zien.

Voorstellen voor nieuwe grootschalige investeringen in OV-infrastructuur (projecten boven de BDU-grens van 112,5/225 miljoen euro) zal de rijksoverheid in de afweging van het MIT-spelregelkader meenemen als uit een integrale analyse blijkt dat de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten.

Consumenteninvloed en marktwerking bevorderen

De rijksoverheid wil dat de dienstverlening van de vervoerbedrijven van een zo hoog mogelijke kwaliteit is, tegen zo laag mogelijke kosten. De ondernemingen moeten opereren binnen de voorwaarden die de opdrachtgevers (provincies en WGR-plusregio's) stellen. Voor kwaliteit en efficiëntie is marktwerking een noodzakelijke voorwaarde. Ondernemerschap, verdere verzakelijking én scheiding van taken tussen overheid en vervoerders ('ontvlechting') kunnen daaraan bijdragen. De overheid stimuleert de vervoerders naar de klanten te luisteren en, omgekeerd, de consument zijn stem te laten horen. Dit vanuit de overtuiging dat een sterke positie van reizigers de kwaliteit van de dienstverlening alleen maar bevordert. De rijksoverheid stelt wet- en regelgeving op voor marktordening en voor de inbreng van collectieve consumentenbelangen. Deze regelgeving beperkt zich tot wat strikt noodzakelijk is om de gewenste doelen te realiseren.
Sinds de Wet personenvervoer in 2001 in werking is getreden, hebben decentrale overheden ervaring opgedaan met openbare aanbestedingen in het stads- en streekvervoer. De ervaringen zijn overwegend positief. Aanbesteding verbetert de kwaliteit van de dienstverlening en vergroot het aanbod, soms met 10%: meer buslijnen, hogere frequenties of nieuw materieel. Alleen al het vooruitzicht van aanbesteding is een prikkel tot verzakelijking en marktconforme prestaties. In de steden waar het instrument nog niet is ingezet, zijn veel vervoerbedrijven al aan het reorganiseren om betere resultaten te behalen.

Toegankelijkheid voor ouderen en gehandicapten garanderen

De toegankelijkheid van het openbaar vervoer is essentieel voor ouderen en voor mensen met een functiebeperking. Het kabinet verlangt niet dat bestaande voertuigen en systemen van de ene op de andere dag worden vervangen of aangepast, maar wil wel dat de toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking een belangrijk criterium is bij de aanschaf van nieuw materieel en bij de aanpassing van de infrastructuur. Voor een deel is dit al geregeld: in het Voertuigreglement staat – conform de Europese regelgeving op dit gebied – dat nieuwe stadsbussen alleen de weg op mogen als zij voldoen aan toegankelijkheidsnormen.
In de Wet personenvervoer is bepaald dat bij aanbestedingen in het openbaar vervoer 'toegankelijkheid' een verplicht criterium is in het programma van eisen. Het rijk werkt samen met decentrale overheden aan verbetering van de kennis over de te nemen maatregelen. Het is de intentie dat het busmaterieel in 2010 en het spoormaterieel in 2030 zoveel mogelijk toegankelijk is voor mensen met een beperking.

Beleidsinzet rijksoverheid

- decentrale overheden en vervoerders faciliteren, onder meer met kennisinformatie via het Kennisplatform Verkeer en Vervoer en chipkaart
- samen met regio's treindiensten uit contractsector analyseren
- consumenteninvloed ondersteunen
- toegankelijkheid van het openbaar vervoer waarborgen en verbeteren, conform de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte en de Wet personenvervoer 2000

3.4 Sociale veiligheid

Sociale veiligheid is een belangrijk kwaliteitsaspect van het openbaar vervoer. Aantrekkelijke, goed onderhouden en schone voertuigen, stations en haltes dragen ook bij aan een veilig gevoel. Een sociaal veiliger OV bevordert de vrijheid van reizigers: ze hebben een grotere keuze in vervoermiddelen, trajecten en tijdstippen om te reizen.

Situatieschets: OV vooral in en rond grote steden sociaal onveilig

Over de gehele linie zijn reizigers op dit moment tevreden over de sociale veiligheid in het OV. Toch is, op bepaalde trajecten, tijdstippen en locaties zoals stations en haltes, sociale veiligheid in het openbaar vervoer een punt van zorg. Vooral in de grote steden, waar zowel tram, bus als metro rijden, en waar de sociale onveiligheid in de openbare ruimte in het algemeen groter is. Op het spoor is de sociale veiligheid een probleem op een aantal lijnen in en rond de Randstad, vooral in de buurt van de grote steden.

Strategie: samenwerking

Effectieve aanpak van de sociale onveiligheid in het OV vergt gemeenschappelijke inspanningen van vervoerautoriteit en vervoerbedrijf. Omdat onveiligheid zich niet alleen in het openbaar vervoer manifesteert, moet de aanpak ook zoveel mogelijk ingebed zijn in de keten van opvang, toezicht, handhaving en vervolging, bijvoorbeeld in de vorm van afspraken in het kader van een lokaal veiligheidsarrangement. Behalve decentrale OV-autoriteiten en vervoerbedrijven nemen ook partijen als gemeenten, politie en justitie hieraan deel.

Wat doen de partijen?

Streefcijfers opstellen
Voor het regionaal openbaar vervoer formuleren provincies en WGR-plusregio's streefcijfers voor de verbetering van de sociale veiligheid. Deze richtwaarden impliceren een inspanningsverplichting voor vervoerautoriteit en vervoerbedrijf. De centrale overheid aggregeert deze cijfers tot een landelijk te bereiken effect. In de concessies die de overheid aan de beheerder van het spoorwegnet en de vervoerder over het hoofdrailnet verleent, wordt een zorgplicht voor sociale veiligheid opgenomen. Beheerder en vervoerder zullen deze taak uitwerken in een beheerplan en vervoerplan.

Aanvalsplan uitvoeren
Met het Aanvalsplan sociale veiligheid openbaar vervoer beogen alle betrokken partijen het aantal incidenten te verminderen en het veiligheidsgevoel te verhogen.
Begin 2003 is de implementatie van de 22 acties en maatregelen uit het Aanvalsplan gestart; het merendeel hiervan is medio 2004 afgerond. In 2005 komt de uitvoering op lokaal of regionaal niveau voorop te staan. De implementatie van enkele maatregelen uit het plan, zoals de invoering van de OV-chipkaart en beheerste toegang tot stations loopt tot 2007. Jaarlijks wordt gemonitord hoe de sociale veiligheid zich ontwikkelt. In 2005-2006 is een meer diepgaande, inhoudelijke evaluatie van het gevoerde beleid gepland.

Innovaties ontwikkelen
De openbaar vervoerssector ontwikkelt samen met overheden en bevoegde instanties innovaties die de sociale veiligheid in het OV-systeem verbeteren. De rijksoverheid kan bij strategisch belangrijke projecten steun verlenen of samen met de sector het initiatief nemen voor de ontwikkeling van innovaties. De OV-chipkaart, momenteel in ontwikkeling, is daar een voorbeeld van.

Beleidsinzet rijksoverheid
- de lokale en regionale uitvoering van het Aanvalsplan faciliteren door middel van kennisuitwisseling tussen OV-opdrachtgevers, vervoerbedrijven en andere betrokken partners (*best practices* et cetera) en kennisontwikkeling
- ontwikkelingen in de sociale veiligheid in het openbaar vervoer monitoren, zowel incidenten als waardering veiligheidsgevoel voor reizigers en personeel
- de uitvoering van maatregelen op lokaal en regionaal niveau monitoren, waaronder inventariseren van knelpunten en ontwikkelen van voorstellen om deze op te lossen
- doen uitvoeren van een beleidsevaluatie in tweede helft 2005-begin 2006

3.5 Fiets: korte afstand, voor- en natransport

Voor de kortere afstanden is de fiets een aantrekkelijk en gezond vervoermiddel. Een relatief hoog aandeel fietsverplaatsingen draagt bij aan de bereikbaarheid van stedelijke voorzieningen en aan de kwaliteit van de leefomgeving. Goed fietsbeleid versterkt dit. Alle overheden stimuleren het gebruik van de fiets en zorgen voor kennisoverdracht. De verantwoordelijkheid voor fietsbeleid ligt met name bij de decentrale overheden, vooral bij de gemeenten. De provincies en WGR-plusregio's hebben een coördinerende taak bij bovenlokale voorzieningen.

Situatieschets: fietsgebruik is zeer wisselend

Na de auto is de fiets het belangrijkste vervoermiddel
In totaal vindt circa 25% van alle verplaatsingen plaats met de fiets. De fiets is op afstanden tot vijf kilometer het meest gebruikte vervoermiddel. De fiets wordt eerder gekozen als alternatief voor de korte autorit dan het openbaar vervoer. Daarnaast speelt de fiets een rol in het voor- en natransport bij het openbaar vervoer; zo is het aandeel fiets in het voortransport bij NS momenteel 30%. Het fietsaandeel per gemeente of regio verschilt sterk: van 7 tot 37%.

Gemeenten en provincies hebben bij het opstellen van een fietsbeleid verschillende uitgangsposities. Belangrijke verschillen in het fietsaandeel tussen gemeenten en regio's zijn namelijk terug te voeren op structurele kenmerken, zoals de verstedelijkingsgraad, de bevolkingssamenstelling en de positie van het openbaar vervoer. Alphen aan den Rijn (fietsaandeel 23%) zal vermoedelijk nooit het aandeel van Zwolle (37%) kunnen halen. Maar ook als we gemeenten met min of meer vergelijkbare kenmerken met elkaar vergelijken, zijn vaak nog grote verschillen te zien (zie tabel 3.3). Ook de wijze waarop het fietsbeleid vorm wordt gegeven, heeft invloed op het fietsgebruik.

Ambitie: meer fietskilometers

Het gebruik van de fiets moet worden gestimuleerd. Dit is maatschappelijk van belang. Het fietsgebruik heeft positieve effecten op de kwaliteit van de leefomgeving. De fiets vervult op een goedkope manier de mobiliteits- en recreatiebehoeften van mensen, ook van ouderen, kinderen en autolozen. Alle overheden stimuleren het gebruik van de fiets en zorgen voor kennisoverdracht.

Strategie: veilige routes en stallingen

De verantwoordelijkheid voor het fietsbeleid ligt primair bij de decentrale overheden, vooral bij de gemeenten. Voor de bovenlokale voorzieningen hebben de provincies en WGR-plusregio's een (coördinerende) rol. Gemeenten, waterschappen, provincies en WGR-plusregio's zorgen voor een netwerk van veilige routes en parkeervoorzieningen. Ze stellen zich hiertoe doelen voor 2010 en 2020 in de provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen, respectievelijk de gemeentelijke beleidsplannen.

Tabel 3.3 Aandeel verplaatsingen per fiets door inwoners in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners

Gemeente	Aandeel verplaatsingen per fiets (%) 2000/2001
Zwolle	36,8
Groningen	36,2
Leiden	36,1
Apeldoorn	32,0
Enschede	31,8
Utrecht	29,7
Nijmegen	29,4
Ede	28,5
Amersfoort	28,2
Emmen	27,7
Dordrecht	25,5
Zaanstad	25,4
Tilburg	25,4
Eindhoven	25,2
Amsterdam	25,0
Haarlem	24,8
Breda	23,8
Zoetermeer	23,0
Den Bosch	22,4
Arnhem	22,1
Maastricht	20,7
Haarlemmermeer	19,8
Den Haag	19,6
Almere	19,2
Rotterdam	15,3

Fietsgebruik verschilt sterk per gemeente.

Het rijk is samen met de decentrale overheden verantwoordelijk voor het instandhouden, herstellen en verbeteren van fietsroutes, waar deze worden doorsneden door weg of spoor. Waar mogelijk zal de rijksoverheid bij de aanleg van infrastructurele werken rekening houden met fietsvoorzieningen.

Wat doen decentrale overheden?

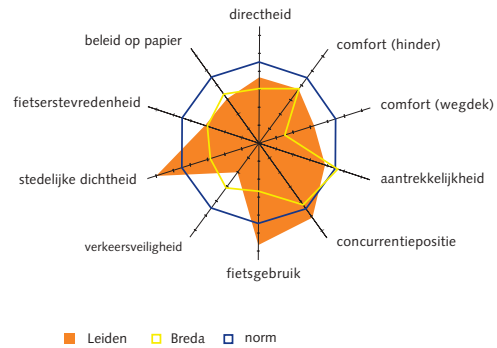
Fietsvoorzieningen verbeteren

Gemeenten, WGR-plusregio's en provincies zorgen voor goede fietsvoorzieningen, zoals de aanleg van stallingen bij openbaar vervoer, een goede vormgeving van fietsinfrastructuur en het aanpakken van fietsdiefstal en (sociale) onveiligheid. Dat doen ze om het huidige fietsgebruik te consolideren, fietsen een aantrekkelijker alternatief te maken voor korte autoritten en om natuur- en recreatievoorzieningen per fiets bereikbaar te houden.

Rekening houden met fiets bij ruimtelijke ontwikkeling

Factoren die een rol spelen bij het fietsgebruik zijn binnenstedelijke verkeersdrukte, parkeerbeleid, ruimtelijke ordening en routes naar recreatiegebieden. Parkeertarieven in winkelcentra en parkeerbeleid bij bedrijven hebben heel direct invloed op het fietsgebruik. Ook het ruimtelijke-ordeningsbeleid kan het fietsaandeel sterk beïnvloeden. Een heldere ruimtelijke structuur, menging van wonen en werken en een goede bewegwijzering dragen bij aan een hoger fietsaandeel. Hiermee kunnen gemeenten rekening houden als zij nieuwe stadswijken ontwikkelen.
Het gemeentelijke fietsbeleid kan worden versterkt door het intergemeentelijk vergelijken van de positie van de fiets (bijvoorbeeld aan de hand van de Fietsbalans, zie figuur 3.9).

Figuur 3.9 Fietsbalansscore Leiden vergeleken met Breda



De fietsbalans vergelijkt de waarden van de gemeenten Leiden en Breda met elkaar. Het is goed te zien dat Leiden bijvoorbeeld bij fietsgebruik duidelijk boven de norm en nog meer boven het niveau van Breda zit. Bij verkeersveiligheid scoren zowel Leiden als Breda flink onder de norm.

Wat doet de rijksoverheid?

Randvoorwaarden creëren

Het rijk faciliteert het fietsbeleid door kennis te verzamelen en te verspreiden én door te zorgen voor een aantal randvoorwaarden. Daarnaast maakt het rijk afspraken met NS over de aansluiting van treinvervoer op fietsvervoer en met ProRail over uitvoering van het programma 'Ruimte voor de fiets'. Dit is gericht op verbetering en uitbreiding van de fietsenstallingen bij NS-stations. Het project 'Overwegen' onderzoekt welke onbewaakte overwegen voor wandelen, fietsen en paardrijden open kunnen blijven, om het landelijk gebied toegankelijk te houden. De rijksoverheid (met name het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) draagt tot en met 2010 financieel bij aan de verdere realisatie van het landelijk fietsroutenetwerk. Provincies en gemeenten beschermen deze routes in hun ruimtelijke plannen.

Innovaties stimuleren

Innovaties kunnen het fietsgebruik bevorderen. Er liggen kansen op het terrein van geautomatiseerde stallingen, reisinformatie en de aanpak van fietsdiefstal (bijvoorbeeld door elektronische identificatie). Ook innovatieve vervoersconcepten waarin de fiets een rol speelt zijn kansrijk. Innovatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de decentrale overheden, WGR-plusregio's, de rijksoverheid en vooral ook het bedrijfsleven.

Op het terrein van innovaties vervult de rijksoverheid veelal een stimulerende rol. Het rijk heeft bijvoorbeeld subsidies verstrekt voor experimenten waarbij de fiets fungeert als natransportmiddel voor het OV. Onderdeel van deze experimenten zijn innovatieve stallingssystemen.
Ook subsidieert het rijk enkele met de fiets samenhangende projecten in het programma Mobiliteitsmanagement.
Op het gebied van de bestrijding van fietsdiefstal heeft het rijk een rol op het organisatorische vlak. Er wordt een landelijk register voor gestolen fietsen opgezet. Dit register is in de toekomst vermoedelijk ook via internet beschikbaar voor branche en publiek. Om fietsdiefstal tegen te gaan stimuleert het rijk ook de verdere ontwikkeling van tagidentificatie.

De rijksoverheid steunt tot slot het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Dit platform verzamelt en verspreidt kennis over innovaties, die bijvoorbeeld wordt opgedaan in regionale en lokale projecten. Een goed voorbeeld van een regionale innovatie is de fietsrouteplanner voor Zuid-Holland. Deze wordt ontwikkeld in samenwerking met de Fietsersbond.

Beleidsinzet rijksoverheid

- randvoorwaarden en instrumenten voor de aanpak van fietsdiefstal realiseren, zoals een landelijk fietsdiefstalregister bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer (door de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Justitie en partijen als politie, branche en belangenorganisaties)
- kennis verwerven en verspreiden ten dienste van de decentrale overheden via het in 2001 opgerichte Fietsberaad (het streven is het Fietsberaad op te nemen in de structuur van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer)
- toezien op de in artikel 11 van de concessie vastgelegde bepaling over openingstijden, dat wil zeggen dat NS-reizigers uiterlijk in 2010 de door haar beheerde stallingen openstelt vanaf minstens een kwartier voor begin tot minstens een kwartier na het einde van de dienstregeling respectievelijk de feitelijke aankomst van de laatste trein
- het programma 'Ruimte voor de Fiets' uitvoeren (door ProRail) om fietsenstallingen uit te breiden en te verbeteren
- kruisende fietsroutes intact laten bij de aanleg van nieuwe infrastructuur
- innovatie in de fietsenindustrie en -handel stimuleren
- tot 2010 bijdragen aan de realisatie van een aaneengesloten landelijk fietsroutenetwerk

Hoofdstuk 4

Luchtvaart en luchthavens: internationale bereikbaarheid

De luchtvaart is in het internationale verkeer van mensen en goederen de snelst groeiende vervoerwijze. Dat heeft gevolgen voor de infrastructuur op de grond, maar ook in het luchtruim wordt het steeds drukker. Voor de nationale economie is het belangrijk dat Nederland bereikbaar blijft door de lucht.

De rijksoverheid creëert daarom randvoorwaarden waarbinnen de luchtvaartmarkt zich kan ontwikkelen. Ook wil het rijk de maatschappelijke meerwaarde van de luchthavens voor onze economie versterken: de mainport Schiphol vanwege het grote nationale belang, en de andere luchthavens vanwege hun betekenis in de regio.

4.1 Luchtvaart

De mondiale luchtvaartsector verandert ingrijpend. Met de overgang naar een liberale markt verdwijnen vele vanzelfsprekendheden. Dit vraagt om een andere rol van de rijksoverheid. In beginsel doet de markt haar werk, maar het rijk stelt wel randvoorwaarden aan de effecten op milieu en veiligheid. Verder wil de rijksoverheid de internationale bereikbaarheid vergroten, omdat deze van groot belang is voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie.

Situatieschets: dynamische ontwikkelingen

De luchtvaart in Nederland bestaat uit een grote – tot voor kort nationale – luchtvaartmaatschappij KLM, aan KLM gerelateerde maatschappijen, en nog enkele andere maatschappijen. Daarnaast vliegen op Nederland vele grote en kleinere buitenlandse maatschappijen. De Nederlandse luchthavens, in het bijzonder Schiphol, handelen de passagiers- en vrachtstromen af. De luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) zorgt voor een veilige en ordelijke afwikkeling van het vliegverkeer. Het overvliegende verkeer wordt begeleid door Eurocontrol.

Luchtverkeer neemt snel toe

De luchtvaart is in het internationale verkeer van mensen en goederen de vervoerwijze die het meest in de lift zit. Dit verkeer neemt enorm toe door de internationalisering van productie en consumptie. Naar verwachting stijgen het aantal passagierskilometers en tonkilometers vracht jaarlijks met 4 tot 6%.

Liberalisering zet door

De luchtvaart kent omvangrijke structurele veranderingen. De liberalisering van de luchtvaartmarkt heeft geleid tot meer concurrentie en heeft – mede daardoor – ruimte gemaakt voor grote, intercontinentale allianties van gevestigde luchtvaartmaatschappijen. Onlangs heeft dit zelfs de eerste internationale fusie van twee nationale luchtvaartorganisaties opgeleverd: Air France-KLM. Ook heeft de liberalisering de weg vrijgemaakt voor nieuwe, concurrerende producten in het luchtvervoer, vooral goedkope vliegverbindingen door prijsvechters als EasyJet, de zogeheten *low cost carriers*.

De veranderingen blijven hun dynamiek behouden. De fusie van KLM met Air France kan bijvoorbeeld grote consequenties hebben voor het netwerk op Schiphol. De KLM is met de fusie immers minder nationaal georiënteerd en komt meer los te staan van haar thuishaven Schiphol. Ook is onduidelijk hoe de transfermarkt zich zal ontwikkelen. Die is erg belangrijk voor Nederland; de thuismarkt is gezien ons beperkte achterland maar klein.

Rol van rijksoverheid verandert

De rol van de overheid verandert doordat bevoegdheden verschuiven naar de Europese Commissie. Het huidige stelsel van bilaterale verdragen die nu nog een grote rol spelen bij de markttoegang van luchtvaartmaatschappijen, wordt overgedragen aan de Europese Unie. De nationaliteit van de luchtvaartmaatschappij wordt daarbij van minder belang. Een verdrag tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten over een vrije luchtvaartmarkt maakt hiervan onderdeel uit.

Sector staat maatschappelijk onder druk

Vliegen is een relatief snelle, veilige en comfortabele manier van vervoer. Toch kent de luchtvaart een gespannen verhouding met de samenleving: het vliegverkeer levert overlast op bij omwonenden en legt een steeds grotere druk op de ruimte die luchthavens innemen, de zorg voor veiligheid van passagiers en omwonenden, drugssmokkel en terrorisme.

Ambitie: Nederland bereikbaarder door de lucht

Nederland moet goed bereikbaar blijven door de lucht vanwege het belang hiervan voor het vestigingsklimaat en de economische groei. Het kabinet wil de internationale bereikbaarheid behouden en zo mogelijk versterken binnen duidelijke randvoorwaarden voor veiligheid, milieu en leefomgeving. Voorwaarden daarvoor zijn het ten minste instandhouden van een hoogwaardige netwerkkwaliteit, de aanwezigheid van een uitstekend functionerende nationale luchthaven met voldoende capaciteit, een efficiënte luchtverkeersdienstverlening en een sterk innovatief vermogen bij de marktpartijen. Het blijft belangrijk een goede balans te vinden met de milieulasten. Evenmin mag de veiligheid afnemen.

Strategie: ruimte voor de luchtvaartmarkt

Om de ambitie waar te maken bewaakt het rijk de luchtvaartbelangen èn de publieke belangen. Voor de luchtvaartbelangen probeert het rijk een sterke luchtvaartalliantie te behouden die de nationale luchthaven als een thuisbasis ziet. Dat is cruciaal voor de kwaliteit van het netwerk aan luchtverbindingen. De markt moet echter zijn werk doen binnen de speelruimte die de overheid kan geven. Het rijk blijft daarom streven naar verdere liberalisering van de internationale luchtvaart.

Wat doet de rijksoverheid?

Gunstige concurrentievoorwaarden creëren
De rijksoverheid bewaakt een fair internationaal speelveld door zich bij Europese en mondiale beleidsvorming actief in te spannen voor eerlijke concurrentieverhoudingen.
Als marktimperfecties de vrije concurrentie in de weg staan, kunnen publieke belangen worden geschaad. In dit verband heeft het rijk bij de fusie van KLM en Air France garanties gevraagd voor de markttoegang voor Nederland buiten de Europese Unie en de intercontinentale netwerkkwaliteit van Nederland.

Efficiënt gebruik van het luchtruim bevorderen
Ook wil het rijk zorgen voor een efficiënter gebruik van het luchtruim, onder meer door een Europees luchtruim te definiëren. Het Single European Sky-pakket dat in 2004 in werking is getreden, legt hiervoor de basis. Vooruitlopend op de implementatie hiervan maakt de Nederlandse regering nu al afspraken met buurlanden. Verder gaat het rijk na of de groei van de grote luchtvaart de ruimte beperkt voor de zakelijke, recreatieve en kleine luchtvaart. Binnen Europa neemt Nederland het voortouw in de totstandkoming van civiel-militaire afspraken.

Betere benutting van de capaciteit in de lucht
Met uiterst nauwkeurige hoogtemeters kan de minimale verticale afstand tussen vliegtuigen in de lucht worden verkleind. De capaciteit van het luchtruim wordt zo beter benut (capaciteitswinst circa 20%) en vliegtuigen verbruiken daardoor ook minder brandstof (besparing circa 3%). Het systeem van Reduced Vertical Separation Minima (RVSM) wordt vanaf 24 januari 2002 toegepast vanaf een hoogte van ongeveer tien kilometer

Het rijk stimuleert het Europese SESAME-project, waarin de vernieuwing in luchtverkeersleiding wordt uitgewerkt, met als doel het luchtruim beter te benutten.

Veiligheid en milieu waarborgen
Het rijk spant zich maximaal in voor een minimum aan overlast en doet geen concessies aan de veiligheid. Het rijk wil de luchtvaartsector stimuleren om schonere en stillere vliegtuigen in te zetten door heldere grenzen te trekken voor geluid en uitstoot (zie hoofdstuk 7). Op mondiaal niveau werkt het rijk aan langetermijndoelstellingen voor schone technieken en daarmee samenhangende emissie-eisen (vooral voor NO_x).
In Europa ondersteunt Nederland onderzoek naar de ontwikkeling van een emissiehandelsysteem om de uitstoot van broeikasgassen, met name CO_2, te beperken. Dit past binnen het streven dat de veroorzaker van milieuoverlast betaalt.
Verder spant het rijk zich in voor een effectieve handhaving van de veiligheidsnormen (zie hoofdstuk 6). Deze normen worden in internationaal verband verder ontwikkeld.

Innovatie regisseren
Het huidige peil van de technologie van luchtverkeersleiding en vliegtuigen is ontoereikend om de luchtverkeersgroei in de komende twintig jaar op te vangen en Schiphol bereikbaar te houden via de lucht. Daarom zijn innovaties vereist.
Deze innovaties zijn niet alleen technisch of operationeel van aard (zoals efficiency in de luchtverkeersregeling, vermindering van geluidhinder of uitstoot van schadelijke stoffen), maar ook institutioneel en organisatorisch. Denk aan het herindelen van het luchtruim, civiel-militaire samenwerking en wijzigingen in internationale regelgeving.

De overheid heeft bij de totstandkoming van deze innovaties bij voorkeur de regie. Ze zet ontwikkelingen in gang en stemt deze af in internationale circuits. Daarbij is organisatorische innovatie ook een instrument voor het rijk om het overheidsoptreden richting de sector te stroomlijnen.

Beleidsinzet rijksoverheid

- kaders schetsen voor het toekomstige luchtvaart-veiligheidsbeleid in Beleidsagenda Veiligheid
- werking toetsen van het nationale veiligheids-managementsysteem via een integrale veiligheidsaudit van het luchtvaartsysteem
- om veiligheidsrisico's te reduceren een causaal model opstellen dat deze om te beginnen kan identificeren
- de EASA (Europese veiligheidsagentschap) versterken
- liberalisering ondersteunen door bevoegdheden over te dragen aan de Europese Unie
- (financiële) gevolgen van overheidsmaatregelen voor de luchtvaartsector beperken
- samenwerken met Franse overheid om het Nederlandse luchtvaartbelang te versterken
- in Europa de juiste regulerende kaders helpen organiseren en uitvoeren
- vertragingen in de lucht terugdringen door de capaciteit van het EU-luchtruim te vergroten
- actief deelnemen aan het SESAME-innovatieproject
- toezicht op luchtverkeer en luchtverkeersleiding versterken en voorbereiden op een gezamenlijke verkeersleidingsorganisatie met andere landen.
- Ondersteunen van onderzoek naar emissiehandel-systeem ter reductie uitstoot broeikasgassen (CO_2)
- Stroomlijnen van overheidsoptreden richting de sector

4.2 Mainport Schiphol en regionale luchthavens

De mainport Schiphol behoort tot de vier grootste luchthavens van Europa. De rijksoverheid wil zich ervoor inzetten dat dat ook op langere termijn zo blijft. De luchthaven verbindt Nederland en Europa immers met de rest van de wereld. Door de goede internationale bereikbaarheid is een gunstig vestigingsklimaat in de regio Schiphol ontstaan. De bijdrage van de mainport aan de nationale economie is daarmee substantieel; regionale luchthavens geven vooral een impuls aan de regionale economie en bereikbaarheid. Als gevolg van liberalisering in de luchtvaartmarkt is de positie van de mainport echter minder zeker geworden. Met mainportbeleid en flankerend beleid versterkt het rijk de internationale concurrentiepositie en daarmee de economische meerwaarde van Schiphol.

Situatieschets: luchthaven Schiphol in veranderende markt

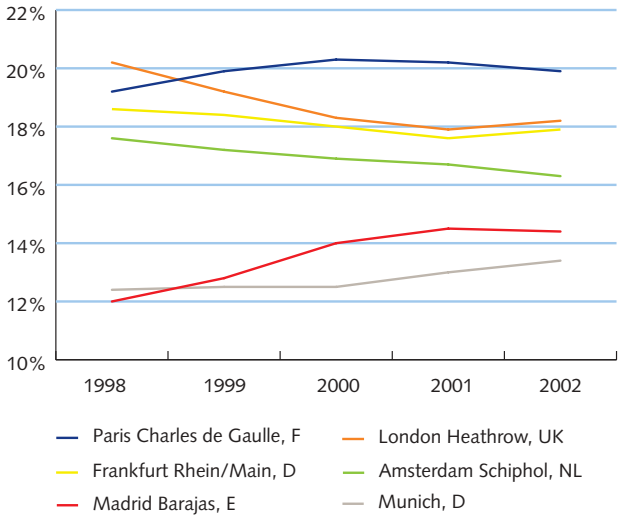
Schiphol vierde luchthaven van Europa

De luchthaven Schiphol is met 40 miljoen passagiers en 1,3 miljoen ton vracht in 2003 de vierde luchthaven van Europa, ook in aantal vliegbewegingen (zie figuur 4.1). Gezien de sterke concurrentie en de strikte milieu- en veiligheidsgrenzen waarbinnen Schiphol moet opereren vanwege zijn ligging nabij dichtbevolkt gebied, is deze positie indrukwekkend. Dit resultaat is mede te danken aan de kwaliteit van het op Schiphol beschikbare netwerk van bestemmingen en frequenties. Dit netwerk kon ontstaan door een ten opzichte van concurrenten groot aandeel transfer-passagiers (ruim 40%).

Marktaandeel staat onder druk

Het aandeel van Schiphol in het aantal vliegbewegingen is echter dalende: van 17,6% in 1998 naar 16,3% in 2002. Ook Frankfurt en Londen Heathrow vertonen een dalende tendens, terwijl München en Madrid juist opklimmen. Het patroon voor Charles de Gaulle lijkt stabiel. Deze ontwikkelingen hebben nog niet geleid tot verschuivingen in de rangorde, maar maken duidelijk dat de positie van Schiphol niet vanzelfsprekend is. Daar komt bij dat de fusie tussen Air France en KLM (één van de belangrijkste gebruikers van Schiphol) onzekerheid brengt. Het is nog onduidelijk hoe deze fusie op langere termijn de netwerkkwaliteit van de luchthaven zal beïnvloeden.

Figuur 4.1 Ontwikkeling marktaandelen van de zes grootste luchthavens in Europa op basis van het aantal startende en landende vliegtuigen



Schiphol is de vierde luchthaven van Europa, na Paris Charles de Gaulle, London Heathrow en Frankfurt. De luchthaven verzorgt jaarlijks 400.000 vliegbewegingen. Ook in het aandeel passagiers en vracht is Schiphol nummer vier. München en Madrid volgen op enige afstand.

Goed voor werkgelegenheid en bedrijvigheid

De luchthaven Schiphol levert een belangrijke bijdrage aan onze werkgelegenheid. De mainport genereert in totaal zo'n 80.000 tot 120.000 arbeidsplaatsen, waarvan ongeveer 60.000 direct. Worden alle banen bij bedrijven in de mainportregio Schiphol meegenomen, dan is het aandeel ongeveer 13% van de nationale werkgelegenheid. Regionale luchthavens geven een impuls aan de regionale economie en werkgelegenheid. Daarmee zijn zij belangrijk voor het vestigingsklimaat in de regio. De effecten van de regionale en kleine luchthavens zijn vooral merkbaar in de directe omgeving ervan.

Dat Schiphol toegang biedt tot de rest van de wereld is vooral van belang voor de zakelijke dienstverlening in Nederland, maar ook voor de zakelijke reizigers in andere sectoren die transacties met internationale partners sluiten. Deze knooppuntfunctie heeft dus betekenis voor import en export en de positie van bedrijven in de internationale productie en consumptie. Maar ook voor het toerisme. Relatief goedkope verbindingen brengen toeristen naar ons land en Nederlandse vakantiegangers naar elders. De Nederlandse luchthavens hebben bovendien een functie voor het vestigingsklimaat.

Dit is in het bijzonder bij Schiphol zichtbaar, waar veel hoogwaardige bedrijvigheid zich in de nabijheid van de luchthaven heeft gevestigd. Het gaat onder meer om Europese hoofdkantoren en distributiecentra van grote internationale bedrijven, maar ook om bedrijven in de handel en de zakelijke dienstverlening. Voor hen is de aanwezigheid van een grote luchthaven met veel bestemmingen en hoge frequenties een belangrijke factor om een goede positie te verwerven in de netwerken waarin zij opereren.

Op gespannen voet met leefomgeving

Naast dit economische belang heeft de aanwezigheid van de luchthaven ook een keerzijde: bewoners in de omgeving en onder de vliegroutes hebben bijvoorbeeld last van het geluid. De huidige milieueisen laten weinig ruimte voor flexibiliteit in het gebruik van aan- en uitvliegroutes. Verder neemt het aantal regels toe. Vooral de almaar strenger wordende veiligheidsprocedures (security) zorgen voor extra administratieve lasten. Tot slot wordt de luchthaven over land minder goed bereikbaar: de verkeersdrukte in de noordvleugel van de Randstad is hoog en de capaciteit van het openbaar vervoer van en naar de luchthaven schiet tekort.

Sterkere positie voor regionale luchthavens

De regionale luchthavens hebben eigen posities verworven in de internationale bereikbaarheid van Nederland. De laatste jaren zijn deze luchthavens vooral actief in het charterverkeer naar vakantiebestemmingen en de rechtstreekse verbindingen naar kleinere Europese luchthavens die *low cost carriers* aanbieden.

Ambitie: sterke positie van Schiphol behouden

Het kabinet wil de maatschappelijke meerwaarde van de luchthavens voor de Nederlandse economie versterken. De ambitie is om de internationale concurrentiepositie van de luchthaven Schiphol te verbeteren en Schiphol op zijn huidige locatie tot 2030 de ruimte te geven voor groei binnen grenzen van veiligheid, milieu en leefomgeving.
Ook voor regionale en kleine luchthavens worden dergelijke grenzen opgesteld.

Strategie: ruimte voor groei binnen grenzen

De strategie is dat de rijksoverheid goede voorwaarden schept waarbinnen de NV Luchthaven Schiphol als zelfstandig bedrijf zijn concurrentiepositie kan uitbouwen. Daarbij is het vooral van belang dat de luchthaven aantrekkelijk blijft voor een alliantie als Air France-KLM.
Voorwaarden hiervoor zijn: strikte milieu- en veiligheidseisen, reservering van fysieke ruimte, een goede bereikbaarheid via lucht, weg en spoor, een gunstig vestigingsklimaat en groot maatschappelijk draagvlak. De uitdaging is daarbij om de administratieve lastendruk te verminderen en het optreden van verschillende overheden te stroomlijnen.

Wat doet de rijksoverheid?

Minderheidsbelang verkopen
Het kabinet heeft het principebesluit genomen om op een financieel geschikt moment een minderheidsbelang in de NV Luchthaven Schiphol naar de beurs te brengen. Voorwaarde voor deze stap is een adequate borging van publieke belangen die met de nationale luchthaven gemoeid zijn. Hiertoe heeft het rijk een pakket van aanvullende regelgeving gecreëerd.

Infrastructuur rond Schiphol verbeteren
Het rijk zal in zijn infrastructuurbeleid prioriteit leggen bij de bereikbaarheid van de mainport. Het gaat daarbij onder meer om de opname van Schiphol in het Europese netwerk van hogesnelheidstreinen: de HSL-Zuid en de HST-Oost. Dit netwerk biedt reizigers met bestemmingen elders in Europa een alternatief voor het vliegtuig. In hoofdstuk 2 staat aangegeven welke knelpunten op het hoofdwegennet rond Schiphol worden aangepakt. De snelwegen die Schiphol verbinden met de belangrijkste stedelijke gebieden in Nederland en het buitenland, vormen de hoofdverbindingsassen in het wegennet. Vanwege het bijzondere belang voor de economie krijgt de aanpak van knelpunten op deze verbindingen prioriteit. Voor het traject Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam-Almere start het rijk een planstudie naar extra wegcapaciteit, mede in het licht van de toekomstige uitbreiding van Almere.

De sector is, in tegenstelling tot alle andere vervoerssectoren, zelf verantwoordelijk voor de infrastructuur op de luchthaven: bouw, onderhoud en financiering van bijvoorbeeld start- en landingsbanen. De overheid toetst of de kwaliteit van de infrastructuur voldoet aan de (internationale) wettelijke normen.

Veiligheid en milieu waarborgen
Duidelijke en handhaafbare milieu- en veiligheidseisen moeten zorgen voor een aanvaardbaar niveau van veiligheid en milieu in de omgeving van de luchthavens.
Dit geldt zeker voor Schiphol. Het rijk borgt deze normen in wettelijke kaders en handhaaft deze.
Het rijk hanteert het principe ‘de veroorzaker betaalt’. Maatregelen om aan de normen voor milieu, veiligheid en leefomgeving te voldoen komen daarom voor rekening van de sector. Zo wil het rijk de luchtvaart stimuleren om zelf met innovatieve oplossingen te komen, onder meer door stillere en schonere vliegtuigen aan te schaffen. De luchtvaartmaatschappijen betalen bijvoorbeeld zelf de kosten voor isolatie van woningen en verdisconteren dit in de tarieven die zij aan passagiers berekenen. Het rijk gaat na of het totale lastenpakket niet ten koste gaat van de concurrentiepositie van de luchthaven ten opzichte van andere havens en andere vervoerwijzen.

Belangen afwegen
In de huidige wetgeving is een balans gevonden tussen de wens tot groei van de luchtvaart op Schiphol en het beperken van de overlast. Binnen de grenzen die zijn vastgelegd in die regelgeving is een verdere groei van Schiphol mogelijk. Op basis van de evaluatie en het beleidskader voor de mainport wordt verder vormgegeven aan genoemde balans. Hierbij zal een zorgvuldige belangenafweging plaatsvinden tussen groei en milieu en veiligheid.

Samenwerking bevorderen met andere overheden, andere landen en omwonenden
Via interdepartementale samenwerking wil het rijk de concurrentiepositie van de mainport versterken, ten gunste van het vestigingsklimaat in Nederland en in de mainportregio Schiphol. Er is een wisselwerking tussen Schiphol en het vestigingsklimaat. Aan de ene kant leidt een verbetering van de kwaliteit van de luchthaven tot een een versterking van het vestigingsklimaat in Nederland: meer bedrijven zullen zich in de buurt van die mainport willen vestigen. Omgekeerd is het vestigingsklimaat bepalend voor de groeipotentie van Schiphol: de vraag naar personen- en goederendiensten van de nieuwe bedrijven die zich in de mainportregio willen vestigen, vormt de basis voor een verdere ontwikkeling van de luchthaven. Het gaat in de interdepartementale aanpak om samenhang in het vestigingsbeleid, de beschikbaarheid van voldoende bedrijfsterreinen en de afstemming met het beleid voor bereikbaarheid en ruimtelijke ordening. Het terugdringen van de administratieve lasten is daarbij essentieel. Het rijk ontwikkelt een kader voor beleids-

maatregelen die de concurrentiepositie van de mainport op de lange termijn moeten waarborgen. Daarnaast overlegt het rijk met regionale en lokale overheden bij de verdere ontwikkeling van de luchthavens en zet het rijk in op het in internationaal verband bevorderen van eerlijke concurrentieverhoudingen. Harmonisatie en goede samenwerking met andere Europese landen staat daarbij voorop. In het bijzonder is dit van belang voor de implementatie van de Single European Sky-verordeningen.

Om het draagvlak voor de luchthavens in het algemeen en de luchthaven Schiphol in het bijzonder te vergroten zet het rijk in op goede communicatie met omwonenden en gebruikers. Een consistent beleid, duidelijke en handhaafbare normen dragen daaraan bij, omdat ze duidelijkheid scheppen en in samenspraak met deze betrokkenen totstandkomen. Een voorbeeld van samenwerking is de wettelijke Commissie Regionaal Overleg Schiphol (CROS). Dit is een overlegplatform van regio en sector over gebruik en inrichting van de luchthaven.

Taken overdragen aan de provincie

Het is de bedoeling het beleid voor regionale en kleine luchthavens te decentraliseren naar de provincie. Daarmee komt de afweging tussen lusten en lasten bij de bestuurslaag waar de effecten van een luchthaven zich voordoen. Met een aanpassing van de Wet Luchtvaart zal de regelgeving voor regionale en kleine luchthavens in lijn worden gebracht met de systematiek die het rijk voor Schiphol heeft gevolgd. Hiermee krijgen provinciale overheden de mogelijkheid om zelf een afweging te maken tussen ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw, de groeimogelijkheden voor de luchthaven en de woonbeleving van omwonenden. Het rijk zal aangeven met welke milieu- en veiligheidsnormen de provincie minimaal rekening moet houden. In ieder geval is bereikbaarheid met het openbaar vervoer een aandachtspunt bij luchthavens van enige omvang.

De luchtvaartsector uitdagen tot innovatie

Het ontwikkelen van innovaties is nadrukkelijk een taak van de sector zelf. Omdat het rijk er belang bij heeft dat de groei van Schiphol goed wordt ingepast in de omgeving, regisseert de rijksoverheid waar nodig deze vernieuwingen. Ze formuleert de randvoorwaarden rond milieu en veiligheid op zo'n manier dat de sector gestimuleerd wordt om innovatieve oplossingen te vinden om hier aan te voldoen. In dit verband onderzoek naar het mainportbelang richt de Luchtverkeersleiding Nederland samen met de sector een kenniscentrum op.

Een voorbeeld van een organisatorische innovatie van de sector is het Airport City-concept, waarbij Schiphol, als een efficiënt ingericht internationaal knooppunt van verschillende vormen van vervoer, 24 uur per dag een breed scala aan diensten en faciliteiten biedt voor passagiers, bezoekers en zakelijke gebruikers. In samenspel met lokale en regionale overheden ontwikkelt de sector nieuwe activiteiten die toegevoegde waarde hebben en die passen bij de eigenschappen van het vervoersknooppunt, zoals bedrijventerreinen, congrescentra en winkels. Een voorbeeld van een logistieke innovatie is een pilot met *real time bagagetracking* door de toepassing van een chip in plaats van een barcode. Andere voorbeelden stonden al in paragraaf 4.1.

Kleine luchtvaart: dereguleren waar mogelijk

Het rijk streeft ernaar de regelgeving voor de kleine, recreatieve en zakelijke luchtvaart zoveel mogelijk in lijn te brengen met de ons omringende landen. Waar mogelijk komt meer ruimte voor zelfregulering van de sector.

Beleidsinzet rijksoverheid

- toetsen of de beloofde bescherming van de omwonenden wordt geboden, toetsen of het beleid effectief is en onderzoeken welke verbeteringen mogelijk zijn
- interdepartementaal ontwikkelen van een kader voor toekomstige mainportmaatregelen met als doel de economische meerwaarde van de mainport te vergroten binnen de randvoorwaarden voor veiligheid, milieu en leefomgeving. Dit kader moet behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de vraag hoe om te gaan met een eventueel capaciteitstekort op Schiphol
- het beleid voor regionale en kleine luchthavens decentraliseren zodat de provincie integrale afwegingen kan maken.
- het overheidsoptreden richting de sector stroomlijnen en coördineren onder regie van Verkeer en Waterstaat
- een fair internationaal speelveld creëren voor passagiers- en vrachtstromen op de mainport
- de communicatie met de omgeving verbeteren om het draagvlak te vergroten
- deregulering van activiteiten voor kleine, recreatieve en zakelijke luchtvaart
- ruimte reserveren rondom de luchthaven Schiphol om toekomstige groei van de luchthaven mogelijk te houden

Hoofdstuk 5

Scheepvaart en havens: eerlijke concurrentie

Door de strategische ligging van ons land vervult de scheepvaart een belangrijke functie: zeevaart, kustvaart en binnenvaart zorgen voor een zeer groot deel van het internationale goederenvervoer. Het gaat dan om aan- en afvoer van grote hoeveelheden bulk en containers tussen economische kerngebieden in Nederland en het buitenland. De binnenvaart speelt daarnaast ook een grote rol in het binnenlands goederenvervoer.
Om ook in de toekomst vervoer over water goed te kunnen blijven benutten is het zaak de betrouwbaarheid en concurrentiekracht van de scheepvaart te waarborgen. De rijksoverheid loopt daarom achterstallig onderhoud in en gaat de capaciteit van het water beter benutten.

De zeehavens fungeren als internationale knooppunten die bedrijven in Nederland verbinden met de Europese en de wereldeconomie, en zijn dus van groot belang voor de werkgelegenheid en de economische groei. Ook vormen de havenregio's een aantrekkelijke vestigingsplaats voor industrie, handel en logistieke dienstverlening. Dit geldt in het bijzonder voor de mainport Rotterdam: het economisch kerngebied van de zuidvleugel van de Randstad.
De rijksoverheid wil de meerwaarde van deze havens vergroten door onder meer de marktwerking te bevorderen.

5.1 Binnenvaart

Nederland beschikt over een uitgebreid hoofdvaarwegennet dat de belangrijkste economische kerngebieden, het onderliggend vaarwegennet en het trans-Europese vaarwegennet met elkaar verbindt. De rijksoverheid streeft naar betrouwbare reistijden voor het vervoer van goederen over water en wil de autonome groei van dit vervoer mogelijk maken zonder dat dit de reistijd langer of onzekerder maakt. Daarvoor neemt het rijk maatregelen om de onderhoudsachterstanden op de waterwegen weg te werken en specifieke capaciteitsknelpunten op te lossen. De prioriteit ligt daarbij op de hoofdverbindingsassen. Het doel is in 2020 te voldoen aan de geformuleerde streefbeelden voor breedte, diepte en vrije doorvaarhoogte, en een gemiddelde structurele wachttijd bij sluizen van niet meer dan dertig minuten. Het rijk zoekt daarnaast samen met andere vaarwegbeheerders naar mogelijkheden om de bediening van bruggen en sluizen beter af te stemmen op de vraag vanuit de markt.

Situatieschets: binnenvaart minder betrouwbaar en efficiënt

40% van goederenvervoer gaat over binnenwateren

De binnenvaartsector neemt in Nederland ruim 40% van het vervoer van goederen voor haar rekening (in tonkilometers). Dit komt neer op een jaarlijks aandeel van circa 300 miljoen ton. Ook vervoert de binnenvaart meer dan éénderde van de gevaarlijke stoffen. De sector doet dit relatief veilig: per jaar vallen er circa twee doden en twintig gewonden. De binnenvaart biedt werk aan zo'n 15.000 mensen en is daarmee een belangrijk onderdeel van het maritieme cluster.

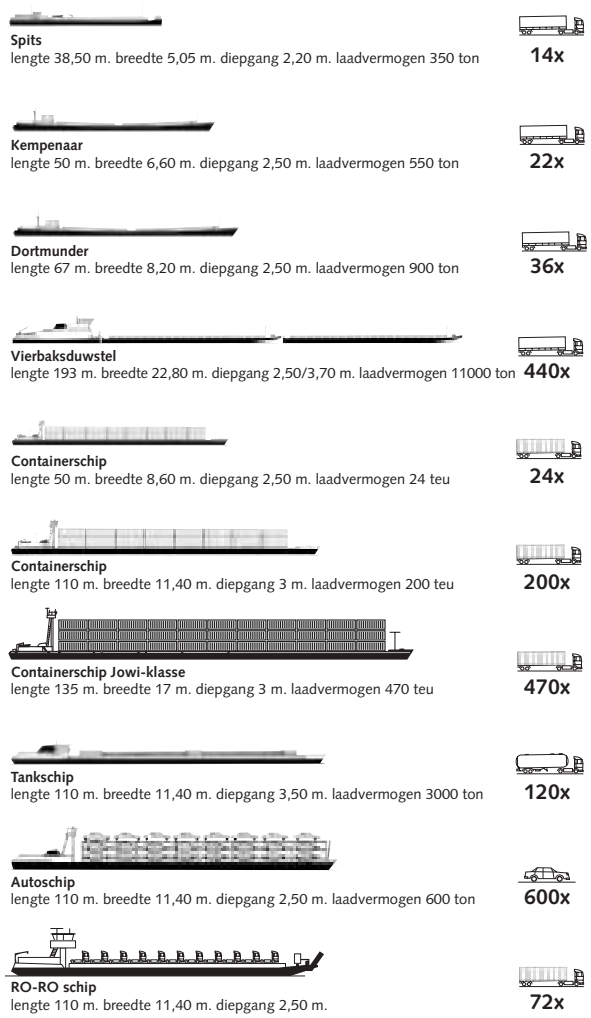
Binnenvaart is niet los te zien van andere functies en netwerken

De binnenvaart maakt gebruik van het waterwegennet in Nederland. Dit net heeft naast de transportfunctie belangrijke maatschappelijke functies voor onder meer de aan- en afvoer van water (bescherming tegen hoog water), drinkwatervoorziening, natuur en recreatie. Deze functies hangen zeer nauw samen met de transportfunctie; beleidsmaatregelen moeten dan ook in samenhang genomen worden. Het totale 'natte' areaal omvat circa 65.000 km^2 en bestaat uit kanalen, rivieren, grote meren, stuwen, sluizen en bruggen. Daarbinnen valt het hoofdvaarwegennet van ongeveer 1400 kilometer lengte. Voor het voor- en natransport wordt veelal gebruik gemaakt van het wegvervoer. Een efficiënte en snelle overslag van goederen is dan ook een essentiële voorwaarde voor een goed functionerende binnenvaart.

De Waal: Nederlands belangrijkste en drukste scheepvaartroute

Over de Waal wordt per jaar circa 150 miljoen ton vervoerd, de helft van de totale binnenvaart. Als dit over de weg zou worden vervoerd, zouden 6 miljoen extra vrachtautoritten nodig zijn tussen Rotterdam en de Duitse grens. Er gaan ook 1,6 miljoen standaardcontainers over de Waal. Een groot binnenvaartschip (zoals de Jowi) neemt er 470 in één keer mee. Zie figuur 5.1 om een indruk te krijgen van het verschil in laadvermogen tussen vrachtwagens en verschillende typen binnenvaartschepen.

Figuur 5.1 Grootte binnenvaartschip versus vrachtwagen
Er gaan tot 470 TEU in één schip. TEU (Twenty feet Equivalent Unit) is een standaard containermaat.



1 teu = 1 20-voets container

Vooral containervervoer groeit sterk

De huidige markten waarin de binnenvaart een sterke positie inneemt, zijn de droge bulk (massagoederen zoals voedingsproducten, ertsen, kolen en bouwstoffen), de natte bulk (zoals ruwe aardolie en chemische producten) en de containers. Uitgaande van het scenario European Coordination 2020 van het Centraal Planbureau neemt het vervoerde volume in het bulktransport tot 2020 met ruim 40% toe, wat neerkomt op bijna 2% per jaar. Het containervervoer groeit de laatste jaren met 7 tot 10% per jaar en deze groei zal naar verwachting de komende jaren aanhouden. In overeenstemming met het uitgangspunt van de Nota Ruimte wil het rijk deze groei faciliteren op de hoofdverbindingsassen vanwege het belang van een goed functionerend vervoersysteem voor de Nederlandse economie.

Betrouwbaarheid neemt af door achterstallig onderhoud

Uit een externe audit in 1998 bleek dat waterbeheer en vaarwegen te kampen hadden met structurele tekorten op het (basis)onderhoudsniveau. Het gaat dan om het reguliere jaarlijkse onderhoud en om meerjaarlijkse kleinere vervangingsinvesteringen. Daarnaast is bij stuwen, sluizen, bruggen en dergelijke niet genoeg rekening gehouden met noodzakelijke vervangingsinvesteringen. In het verleden zijn onvoldoende middelen gereserveerd voor vervanging van deze werken op het moment dat deze aan het einde van hun levensduur zijn. Het rijk wordt daardoor niet alleen geconfronteerd met achterstallig onderhoud op de waterwegen, maar ook met een structureel tekort op het benodigde budget voor basisonderhoud, waardoor achterstanden verder oplopen.

Wat zijn de consequenties van dit achterstallige onderhoud? Het vergroot de onbetrouwbaarheid van het gehele vaarwegennetwerk. Achterstallig baggerwerk levert bijvoorbeeld diepgangsproblemen op, waardoor meer schepen moeten worden ingezet om dezelfde hoeveelheid lading te vervoeren. De transportkosten nemen toe, wat het voor een verlader aantrekkelijker maakt om over te stappen naar het weg- of spoorvervoer. Achterstallig onderhoud kan ook leiden tot uitval van sluizen en bruggen. Gevolg: een toenemend aantal onverwachte stremmingen. Transportcorridors zijn dan niet meer bevaarbaar en in een aantal gevallen worden economische kerngebieden en binnenhavens voor de binnenvaart geheel onbereikbaar. Goederen moeten dan noodgedwongen via andere vervoerwijzen worden afgevoerd. Zo'n overstap brengt substantieel hogere transportkosten met zich mee, aanzienlijk hoger dan bij een vrijwillige overstap. Indien dit een structureel karakter krijgt, moet er meer geïnvesteerd worden in weg- en spoorinfrastructuur en nemen de maatschappelijke kosten, zoals voor milieu en veiligheid, per saldo toe. Als we de huidige onderhoudsachterstanden laten voortbestaan loopt Nederland, afhankelijk van de feitelijke marktontwikkelingen, jaarlijks naar schatting circa 250 tot 500 miljoen euro aan bovengenoemde maatschappelijke baten mis.

Voor de periode 2004-2010 wordt 700 miljoen euro uit het 'kwartje van Kok' aangewend voor uitvoering van het 'Plan van Aanpak beheer en onderhoud Rijkswaterwegen'. Deze middelen worden in eerste instantie ingezet om de achterstand weg te werken bij het reguliere onderhoud van de topprioriteiten (aan- en afvoer van water, veiligheid en bereikbaarheid van zeehavens Rotterdam en Amsterdam en hoofdtransportassen), en om bestaande stremmingen op te heffen. Door strikte prioritering is het mogelijk in de periode 2004-2010 het achterstallig onderhoud bij de belangrijkste onderdelen van de rijkswaterwegen en internationale hoofdverbindingassen in te lopen. Op een belangrijk deel van de doorgaande en hoofdvaarwegen, waaronder de nationale hoofdverbindingsassen blijven echter achterstanden bestaan, omdat tot 2010 geen middelen beschikbaar zijn voor preventief onderhoud en er alleen bij calamiteiten en functieuitval reparaties worden verricht. De onderhoudsachterstand neemt in de periode tot en met 2010 dan ook nog steeds toe, met de nodige gevolgen voor veiligheid en doorstroming. In 2006 volgt een tussentijdse evaluatie (*mid-term review*). Op basis hiervan past het rijk zonodig de onderhoudsplannen aan.

Groei goederenvervoer veroorzaakt nieuwe capaciteitsknelpunten

Een goed onderhouden vaarwegennetwerk is niet overal voldoende om ook de toekomstige hoeveelheid goederen even betrouwbaar en snel te kunnen vervoeren.
Uit capaciteitsberekeningen blijkt dat groei van het goederenvervoer leidt tot specifieke knelpunten, door toenemende druk op de capaciteit van sluizen, bruggen en ligplaatsen. Deze druk veroorzaakt onveilige situaties waar beroeps- en recreatievaart elkaar tegenkomen, en problemen bij de afstemming van de bedieningstijden van sluizen en bruggen tussen verschillende (vaarweg)beheerders waar water kruist met spoor en weg. Daarnaast worden de schepen zelf steeds groter. Hierdoor passen er minder schepen in een sluis met als gevolg dat de wachttijden toenemen en de reistijd langer en onzekerder wordt.

Door benuttingsmaatregelen te treffen voor enkele (specifieke) sluizen, bruggen en ligplaatsen, die nagenoeg allemaal zijn gelegen op een aantal belangrijke hoofdverbindingsassen kunnen de bestaande en potentiële knelpunten worden

Figuur 5.2 Benuttingsknelpunten in het vaarwegennet die in de periode 2005-2010 worden aangepakt met uitvoering van het huidige Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)

Legenda

- Klasse VI
- Klasse Vb
- Klasse Va
- Klasse IV/krap V
- Klasse III en lager
- Knelpunt sluizen
- Knelpunt vaarwegprofiel
- knelpunt bruggen
- knelpunt ligplaatsen

opgelost. Deze knelpunten staan weergegeven in de figuren 5.2 en 5.3. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de periode 2005-2010, waarin de capaciteitsknelpunten worden aangepakt die al onderdeel uitmaken van het huidige Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, en de periode 2011-2020, waarin nieuwe knelpunten kunnen ontstaan als gevolg van de groei van het goederenvervoer.

Ambitie: betrouwbare reistijden voor de binnenvaart

Betrouwbare reistijden zijn een voorwaarde om te kunnen groeien, omdat groei gepaard gaat met intensiever gebruik van de vaarwegen. Het is de ambitie deze groei mogelijk te maken, en tegelijkertijd de betrouwbaarheid en reistijd op orde te brengen en vast te houden. Daarvoor worden het achterstallig beheer en onderhoud ingehaald en worden de capaciteitsknelpunten weggenomen, zodat de autonome groei van de huidige markten de ruimte krijgt. Het spreekt voor zich dat hierbij op projectniveau de maatschappelijke kosten en baten worden afgewogen.

Goed onderhoud van de huidige vaarweginfrastructuur

Om alle functies van de waterwegen in stand te kunnen houden moeten de infrastructuurbeheerders achterstallig onderhoud van de waterwegen wegwerken en nieuwe achterstanden voorkómen door de rijkswaterwegen preventief te onderhouden. Voor de transportfunctie betekent dit het zoveel mogelijk voorkomen van onverwachte stremmingen en diepgangsbeperkingen. Hiervoor is in de periode 2011-2020 een bedrag nodig van circa 7,5 miljard euro.

Autonome groei bij gelijkblijvende kwaliteit

Uitgaande van de eerder aangegeven verwachte groei is het streefbeeld voor 2020 dat de hoofdtransportassen ten minste geschikt moeten zijn voor klasse VIb-schepen en vierlaags-containervaart, en de doorgaande nationale hoofdvaarwegen ten minste voor klasse Va-schepen en eveneens vierlaags-containervaart. Voor de overige hoofdvaarwegen geldt het streefbeeld van geschiktheid voor minimaal klasse IV en drielaagscontainervaart. In figuur 5.4 zijn deze streefbeelden weergegeven. Voor sluizen wordt gestreefd naar een gemiddelde structurele wachttijd van maximaal dertig minuten.

Deze streefbeelden vragen om de volgende maatregelen:

- selectief uitbreiden van de capaciteit van een aantal sluizen om ten eerste de grotere schepen toe te kunnen laten en ten tweede een goede doorstroming te kunnen realiseren;
- selectief ophogen van enkele bruggen: door de autonome groei van het vervoer van containers kan het op bepaalde corridors economisch rendabeler worden om bijvoorbeeld van twee- naar drielaagscontainervaart over te stappen of van drie naar vier lagen, waarvoor aanpassingen aan bruggen noodzakelijk zijn;
- selectief verdiepen en verbreden van enkele vaarwegen;
- selectief uitbreiden van de capaciteit voor ligplaatsen om te kunnen blijven voldoen aan internationale wet- en regelgeving op het gebied van vaar- en rusttijden;
- zo veel mogelijk marktconform bedienen van sluizen, bruggen en dergelijke. Vaak zal dat 24-uursbediening betekenen. Bij het verbeteren van de bediening moet ook rekening gehouden worden met een toename van kruisend weg- en spoorverkeer. Per gebied moeten beheerders overleggen met de verschillende gebruikers (waaronder de scheepvaart), de verschillende belangen tegen elkaar afwegen en de bediening van de bruggen afstemmen op de vraag van de markt.

Wachttijd bij sluizen niet laten oplopen

De 'hinder' die een sluis veroorzaakt voor de afwikkeling van het scheepvaartverkeer, kan worden uitgedrukt in een IC-waarde (verhouding intensiteit-capaciteit). Naarmate deze waarde toeneemt, zal de vertraging voor de scheepvaart meer dan evenredig oplopen. Voor sluizen wordt op dit moment 0,5 – 0,6 gehanteerd als grenswaarde. In de praktijk betekent een IC-waarde boven de 0,5 een wachttijd van meer dan dertig minuten. Sluizen met een dergelijke waarde zijn een duidelijke indicatie van een belemmering voor de doorstroming en van een onbetrouwbare reistijd: knelpunten voor een efficiënte scheepvaart (zie figuren 5.2 en 5.3).

Om de kwaliteit van de vaarwegen ook bij autonome groei te waarborgen moet het rijk in de periode 2011-2020 circa 1,3 miljard euro investeren in benuttingsmaatregelen. Noodzakelijke voorwaarde daarbij is dat beheer en onderhoud van de vaarwegen op orde zijn.

Figuur 5.3 Potentiële benuttingsknelpunten in het vaarwegennet in de periode 2011-2020 als gevolg van de groei van het goederenvervoer

Figuur 5.4 Streefbeelden vaarwegennet in 2020

Legenda

- Hoofdtransportas: tenminste klasse VIb en 4-laagscontainervaart
- Doorgaande hoofdvaarweg: tenminste klasse V en 4-laagscontainervaart
- Overige hoofdvaarweg: tenminste klasse IV en 3-laagscontainervaart

Potentiële verbinding

- Potentiële overige hoofdvaarweg: tenminste klasse IV en 3-laagscontainervaart
- Potentieel distributienetwerk

Toelichting bij classificatie van vaarwegen

De internationale hoofdverbindingsassen (zoals gedefinieerd in de Nota Ruimte) zijn de hoofdtransportassen die de economische kerngebieden van Amsterdam en Rotterdam verbinden met het (inter)nationale achterland (voornamelijk in Duitsland en België). De nationale hoofdverbindingsassen bestaan uit de doorgaande hoofdvaarwegen die economisch belangrijke landsdelen met elkaar verbinden en de overige hoofdvaarwegen, die zorgen voor aansluiting van economisch belangrijke regio's op de hoofdtransportassen en/of doorgaande hoofdvaarwegen. Het is de verantwoordelijkheid van het rijk om alle regio's bereikbaar te houden.

Hoofdtransportassen en hoofdvaarwegen verwerken jaarlijks een volume van ten minste 5 miljoen ton goederen en/of 25.000 standaardcontainers. Deze klassenindeling is verder gebaseerd op de historische en huidige verhouding tussen de omvang van goederenstromen op bepaalde corridors en het bedrijfseconomisch meest geschikte standaardschip en sluit aan bij de internationale CEMT-classificatie voor schepen. Zo correspondeert klasse Va met een standaardschip van 110 meter lang, 11,4 meter breed en 2,8 tot 4,5 meter diepgang en klasse VIb met een standaardschip van 140 meter lang, 15 meter breed en een diepgang van 3,9 tot 4,5 meter.

Extra kwaliteit: ontlasten van de overige infrastructuur door extra groei binnenvaart

Behalve de groeiende huidige markten kan de binnenvaart ook nieuwe markten gaan bedienen met nieuwe containerlijndiensten, het vervoer van pallets (distributie) en afval en zodoende de wegen en het spoor enigszins ontlasten. Om het vaarwegennet zo te verbeteren dat dit haalbaar is, zijn de volgende aanvullende benuttingsmaatregelen nodig:

- een aantal bruggen verhogen: het vervoer van containers over water (vooral op Nederlands grondgebied) neemt sterk toe en kan op termijn leiden tot nieuwe containerlijndiensten. Op bepaalde trajecten beperkt de doorvaarhoogte van bruggen deze groei echter;
- het onderliggend vaarwegennet verder benutten: het concept Distrivaart, goederenvervoer met pallets volgens een vaste dienstregeling, biedt kansen goederen te vervoeren die tot dusver over de weg werden vervoerd. Om deze distributie op grotere schaal mogelijk te maken moeten ook de kleinere vaarwegen worden benut en

goed aansluiten op het hoofdvaarwegennet. Figuur 5.4 laat potentiële distributienetwerken zien. Afhankelijk van de marktvraag moeten de verschillende vaarwegbeheerders samenwerken om die potentie te benutten;
- verkeersmanagement uitbreiden: ook verkeersmanagement helpt de vaarwegen beter en veiliger te benutten. Per gebied moeten de verschillende beheerders zoals vermeld de bediening van de bruggen afstemmen op de vraag van de markt (binnenvaart en recreatievaart). Het rijk werkt hiervoor een plan van aanpak uit en stemt dit af met de andere vaarwegbeheerders. Bij dit plan van aanpak kan onder andere worden gedacht aan meer centrale bediening. Verder stimuleert het rijk maatschappelijk gewenste innovaties, onder meer in verkeersmanagement.

De hiermee gemoeide extra investeringen bedragen voor de periode 2011-2020 in totaal 1 miljard euro, wat neerkomt op 100 miljoen per jaar. Zo kunnen jaarlijks minimaal 150 miljoen euro extra economische en maatschappelijke baten worden behaald. Als de nieuwe markten zich ontwikkelen zoals de sector verwacht, is de marktpotentie nog veel groter en kan aan een veelvoud van die baten worden gedacht.

Strategie: prioriteit bij hoofdverbindingsassen en netwerkbenadering

Houwen gaat voor bouwen

Om de ambitie waar te kunnen maken is het uitgangspunt 'houwen gaat voor bouwen'. Daarbij worden prioriteiten gesteld op grond van de transportfunctie van de waterweg, het economische belang ervan en de risico's die de sluizen en andere werken opleveren voor de doorstroming. Een vaarweg met een sluis die één schutkolk heeft, vormt een groter risico dan een vaarweg met een sluis die meerdere schutkolken heeft. Als er dan één schutkolk gestremd is, is er nog een alternatief.

Capaciteitsknelpunten oplossen

Het is de verantwoordelijkheid van het rijk als vaarwegbeheerder om alle regio's in Nederland bereikbaar te houden, (met name) regio's die afhankelijk zijn van het hoofdvaarwegennet. De binnenvaart kan alleen groeien wanneer een aantal capaciteitsknelpunten wordt opgelost. De prioriteiten worden per corridor vastgesteld op basis van de economische en maatschappelijke waarde en de kans op stremmingen. Knelpunten worden zoveel mogelijk per corridor aangepakt. De prioriteit ligt bij de economische gebieden en

Figuur 5.5 Overzicht van hoofdverbindingsassen vaarwegen

Legenda

- Hoofdverbindingsas conform Nota Ruimte
- Overige hoofdvaarwegen
- Vaarwegen buitenland

hoofdverbindingsassen, zoals die in de Nota Ruimte zijn opgenomen (zie figuur 5.5). Op basis van een kosten-batenanalyse wordt bepaald wanneer de marktvraag maatregelen rechtvaardigt. Met uitzondering van de omlegging van de Zuid-Willemsvaart bij 's-Hertogenbosch legt het rijk de komende periode geen nieuwe vaarwegen aan.

Binnenvaart goed voor externe veiligheid
De binnenvaart vervult op dit moment een belangrijke rol bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Uit oogpunt van externe veiligheid is er voldoende potentie voor verdere groei, zeker gezien de toenemende veiligheidsproblemen op het weg- en spoornet. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 6.2.

Betalen naar gebruik
De binnenvaart betaalt momenteel geen vergoeding voor het gebruik van de rijksinfrastructuur. Het is de vraag of deze situatie moet blijven bestaan. Ten eerste is er meer geld nodig om beheer, onderhoud en benutting van de vaarwegen te financieren en ten tweede wil de Europese Unie op termijn toe naar een gebruiksvergoeding voor de infrastructuur voor alle transportwijzen. Dit wordt nader uitgewerkt in het interdepartementaal beleidsonderzoek Gebruiksvergoedingen Goederenvervoer (zie paragraaf 1.3).

Wat doen decentrale overheden?

Eigen vaarwegennet beheren en afstemmen met ruimtelijke ordening
Het rijk is als beheerder verantwoordelijk voor het rijkswaterwegennet. Provincies, gemeenten en waterschappen beheren de rest van het vaarwegennet. Waar nodig stemmen zij plannen af met het rijk. Provincies en gemeenten zijn daarnaast op regionaal niveau verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. Slimme ruimtelijke ordening is dé manier om de mogelijkheden van de binnenvaart goed te benutten en de (externe) veiligheid te waarborgen. Er ligt een belangrijke taak voor regionale overheden om bij ruimtelijk-economische ontwikkelingen expliciet rekening te houden met de planning en de uitgifte van 'natte' bedrijventerreinen en de ontsluiting daarvan via weg, spoor en water. In samenwerking met de branche en de gemeente vindt momenteel een onderzoek plaats naar de logistieke rol, functie en ontwikkelingsmogelijkheden van de binnenhavens.

Wat doet de rijksoverheid?

Regelgeving harmoniseren en administratieve lasten verminderen
Het rijk is verantwoordelijk voor het bevorderen van eerlijke (internationale) concurrentie. Wat betreft concurrentievoorwaarden en veiligheid van de binnenvaart is er een grote wisselwerking tussen internationale afspraken en de nationale regelgeving. Met de nieuwe Binnenvaartwet, die naar verwachting in 2006 in werking treedt, wordt de nationale regelgeving verbeterd doordat deze enkele verouderde en onderling slecht samenhangende wetten vervangt. Hierdoor worden ook de administratieve lasten voor de sector teruggedrongen, wordt harmonisatie met internationale regelgeving bevorderd en zijn de regels beter te handhaven.

Internationale bereikbaarheid verbeteren
De afspraken over verbetering en afstemming van regelgeving en aanpak van knelpunten op de internationale corridors zullen ook gevolgen hebben voor de Nederlandse binnenvaart. De toetreding van nieuwe EU-landen vergroot de binnenvaartmarkt. De nationale regelgeving in enkele nieuwe landen wijkt op sommige punten af van de internationale regelgeving zoals afgesproken in de Europese Unie en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart. Dit kan oneerlijke concurrentieverhoudingen in de hand werken. Nederland heeft op doorgaande vaarwegen als de Waal/Rijn, de Rijn-Scheldeverbinding en Lemmer-Delfzijl te maken met Duitsland en België en hun beleid. Het rijk pleit er binnen de EU en bij individuele lidstaten voor die onderdelen van het trans-Europese netwerk met voorrang aan te pakken die doorgaande routes vormen van en naar Nederland en waar zich knelpunten voordoen. Nauwe samenwerking is nodig voor goede corridorsgewijze verbetering van vaarweg-knelpunten en verkeersmanagement.

De belangrijkste internationale agendapunten van Nederland zijn:
- behartigen van de nationale belangen in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart en meewerken aan verbetering van de relatie tussen deze commissie en de EU. Dit ook vanuit de rol van Nederland als waarnemer in de Donau-Commissie;
- bevorderen van een (internationaal) gelijk ondernemingsklimaat, tussen landen en tussen vervoerwijzen. Dit om te voorkomen dat (inter)nationale doelstellingen worden belemmerd als niet alle landen aan dezelfde eisen hoeven te voldoen. Het binnenvaartbeleid richt zich onder andere op harmonisatie van wet- en regelgeving over

vaartuigeisen, bemanning en arbeids- en rusttijden. Nederland streeft naar een geharmoniseerde regelgeving voor de binnenvaart in geheel Europa. De genoemde nieuwe Binnenvaartwet beoogt hieraan bij te dragen;
- zich inzetten voor verbeteringen aan de internationale vaarwegen via bilaterale contacten met potentiële nieuwe EU-toetreders als Bulgarije en Roemenië;
- vaststellen en implementeren van de richtlijn voor River Information Services (RIS);
- aanpakken van belangrijke infrastructuurknelpunten zoals die op de Maas, op de Donau (Straubing-Vilshoven) en op de Seine Nord-verbinding. Het opheffen van dergelijke internationale knelpunten kan het aantal grootschalig te bereiken Europese bestemmingen voor de Nederlandse binnenvaart vergroten.

Innovaties stimuleren

De liberalisering van de binnenvaartmarkt heeft de vernieuwing op het gebied van logistiek, efficiency, verkeersmanagement, veiligheid en leefomgeving versneld. Het vervoerende en verladende bedrijfsleven neemt het initiatief voor innovatie. De partijen benutten de mogelijkheden van publiek-private samenwerking bij onderhouds- en benuttingsmaatregelen. Het rijk ondersteunt door onder meer innovatieplatforms en coalities voor individuele projecten te organiseren. De overheid neemt zelf het initiatief, en is eventueel financieel betrokken, als de markt een bepaalde innovatie met een groot maatschappelijk belang laat liggen. Dit wordt dan gevolgd door regelgeving, waarin het rijk de verantwoordelijkheid voor de toepassing weer bij de markt legt. Voorbeelden hiervan zijn de uitlaatgaskatalysator voor scheepsmotoren, Distrivaart (zie kader) en River Information Services.

Het initiatief voor innovaties in materialen en processen voor onderhouds- en benuttingsmaatregelen ligt bij het rijk, dat zelf verantwoordelijk is voor een duurzaam waterwegennet. Ecologische duurzaamheid wordt gestimuleerd door bijvoorbeeld gebruik te maken van verduurzaamd hout en milieuvriendelijke verf. Economische duurzaamheid wordt bevorderd door (meer) gebruik te maken van *lifecycle cost management*.

Een voorbeeld van innovatie: Distrivaart

Een voorbeeld van een succesvol initiatief afkomstig uit de markt is Distrivaart: een nieuw logistiek concept waarbij pallets worden vervoerd via de binnenvaart. Distrivaart is als zeer kansrijk naar voren gekomen bij een onderzoek naar transport van zogenaamde fast moving consumer goods (bier, frisdrank, wc-papier en dergelijke).
Als logistiek concept past Distrivaart goed in het streven om het hele beschikbare vaarwegennet nog beter te benutten. Het verkort de levertijden via een shuttledienst, waardoor schepen als drijvend magazijn kunnen fungeren. Daarnaast kent Distrivaart een geautomatiseerd laad- en lossysteem dat zorgt voor flexibele overslag en lage overslagkosten. Tot op heden was dergelijk distributievervoer per schip over korte afstanden een probleem vanwege de lange levertijden en de hoge overslagkosten.

Barrières voor flora, fauna en recreatievaart wegnemen

Per gebied neemt de rijksoverheid maatregelen die moeten verhinderen dat bepaalde waterwegen barrières vormen voor het landschap. De aanpak staat in het Meerjarenprogramma Ontsnippering (zie ook paragraaf 7.3). Het rijk draagt financieel bij aan de realisatie in 2012 van het landelijke basisrecreatietoervaartnet (BRTN) van 4400 km. Het werk is vooral gericht op het wegnemen van de doorvaartbeperkingen op deze routes. De overheden beschermen dit landelijk toervaartnet in hun ruimtelijke plannen. In de nota ruimte is aan dit landelijk toervaartnet de PKB status toegekend.

Beleidsinzet rijksoverheid

- achterstallig onderhoud wegwerken op de internationale en nationale hoofdverbindingsassen en regulier onderhoud op de hoofdverbindingsassen preventief uitvoeren waardoor er in 2020 sprake is van een betrouwbaar rijksvaarwegennet
- de hoofdverbindingsassen laten voldoen aan de geformuleerde streefbeelden, mits de kosten-batenverhouding dat rechtvaardigt (gereed 2020)

5.2 Zeescheepvaart

De helft van de goederenstroom van en naar ons land verloopt over zee. De Nederlandse zeescheepvaartsector heeft daarin een belangrijk aandeel. De rijksoverheid wil de concurrentiekracht van de Nederlandse reders en van de Nederlandse vlag versterken om de bijdrage van de zeescheepvaart aan het maritieme cluster en aan de nationale economie te vergroten. Daarvoor worden internationaal eerlijke marktverhoudingen gecreëerd, wordt de innovatiekracht van de bedrijven vergroot, worden duidelijke kaders voor milieu en veiligheid gesteld en diverse procedures vereenvoudigd. Verder wordt het *short sea*-vervoer gestroomlijnd en verbeterd, gelet op het grote aandeel van dit vervoer in de totale Nederlandse zeescheepvaart en in het vervoer binnen Europa.

Situatieschets: zeescheepvaart onmisbaar voor goederenvervoer

Zeescheepvaart dient economisch belang

De zeescheepvaart verzorgt de helft van de goederenstroom van en naar Nederland: dit is ruim 430 miljoen ton. Daarmee is zeescheepvaart onmisbaar voor de aan- en afvoer van goederen. De zeescheepvaart is niet alleen qua volume groot, maar door globalisering en toename van de internationale handel is er ook sprake van een sterke groei. De containervaart groeit jaarlijks met 7 tot 10%, momenteel vooral onder invloed van de marktontwikkelingen in China. Naast het transportbelang is er ook een ander economisch belang: zeescheepvaart vormt met 35% van de omzet het hart van het maritieme cluster.

Concurrentie neemt toe…

Oneigenlijke internationale concurrentie door buitenlandse reders die bewust onder de internationale normen opereren, vormt een belangrijke bedreiging voor de Nederlandse zeevaart en daarmee voor het maritieme cluster. Er is ook in toenemende mate concurrentie tussen landen, in de EU vooral op het fiscale vlak.

…ook van het wegvervoer

Short sea shipping neemt meer dan de helft van de zeescheepvaart voor haar rekening en groeit net zo vlug als het wegvervoer. Om de snel toenemende intra-Europese goederenstromen te kunnen verwerken, moet de rol van *short sea shipping* verder worden vergroot. Door de sterke verbetering van de milieuprestaties van het wegvervoer staat *short sea shipping* als duurzaam alternatief onder druk.

Ambitie: concurrentiepositie bevorderen

Het rijk voert beleid ter bevordering van de concurrentiekracht van de zeescheepvaart. Het containervervoer vanuit Nederland binnen Europa door *short sea* is in 2010 toegenomen tot 40 miljoen ton. Dit moet betrouwbaar worden vervoerd. Indien dit over de weg zou worden vervoerd, zou er sprake zijn van ruim 1,4 miljoen vrachtwagenritten.

Strategie: oneigenlijke concurrentie tegengaan

Eerlijke concurrentie vereist dat er geen plaats meer is voor buitenlandse reders die, varend onder de goedkope vlag van een zogeheten ‘open register’, bewust onder de internationale normen opereren en met het zo behaalde kostenvoordeel (bij niet-naleving van de milieunormen alleen al circa 3 tot 6% van de dagelijkse operationele kosten) de Nederlandse kwaliteitsreders oneigenlijk beconcurreren. De inzet is om uiterlijk in 2020 eerlijke concurrentieverhoudingen bewerkstelligd te hebben. Naast mondiale afspraken is goede handhaving noodzaak. Specifiek voor *short sea shipping* geldt dat de concurrentieverhoudingen ten opzichte van andere vervoerwijzen zo snel mogelijk gelijk worden getrokken met het oog op deelname in internationale vervoersketens.

Wat doet het bedrijfsleven?

Zeescheepvaart is in eerste instantie een aangelegenheid van het bedrijfsleven zelf. De bedrijven zijn ervoor verantwoordelijk dat de sector verder innoveert en voldoet aan ten minste de internationale normen op het gebied van veiligheid en milieu.

Wat doet de rijksoverheid?

Eerlijke marktverhoudingen bevorderen

Een gelijk internationaal speelveld is noodzakelijk voor de zeescheepvaart. De taak van het rijk is vooral eerlijke marktverhoudingen te creëren, onder meer door een gunstig fiscaal klimaat te scheppen, de innovatiekracht te vergroten, duidelijke kaders te stellen voor milieu en veiligheid en procedures te vereenvoudigen, waaronder het verminderen van administratieve lasten. Waar mogelijk nationaal, maar veelal internationaal, vooral binnen de EU, de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de International Labour Organisation (ILO). Het rijk waarborgt ook dat de maritieme functies aan de wal en op het water gekwalificeerd worden vervuld. Om ook gekwalificeerde zeelieden uit het buitenland voor de Nederlandse vloot beschikbaar te krijgen ondersteunt de rijksoverheid selectief het zeevaartonderwijs in bepaalde andere landen.

Innovatiekracht vergroten

Innovatie helpt om de concurrentiekracht van de zeescheepvaartsector te versterken. Om het innoverend vermogen van de sector te stimuleren trekt VenW eenmalig een bedrag van € 10 miljoen uit voor een innovatie-impuls. Daarbij gaat het niet alleen om logistieke en technische innovaties, maar ook om organisatorische vernieuwingen.

Innovatieve brandstofbesparing

Zo worden op het gebied van brandstofbesparing grote sprongen vooruit mogelijk geacht, getuige twee recente voorbeelden:

Allereerst het plaatsen van tipplaten op schroefbladen van schepen. Hierdoor worden wervelingen teruggedrongen en trillingen en geluid verminderd. Door het vergrote voortstuwingsrendement is het brandstofverbruik naar schatting met circa 5% afgenomen. Deze aan de luchtvaart ontleende gedachte is door een short sea-reder op zijn schip beproefd met ondersteuning van het Kenniscentrum Duurzame Short Shipping dat is opgericht met subsidie van het rijk.

Een tweede voorbeeld bevindt zich nog in de onderzoeksfase: de toepassing van luchtsmering in de scheepvaart. In samenwerking met vooral scheepswerven (Bodewes Binnenvaart, Damen Shipyards, DK-group Netherlands en Scheepswerf Grave) wordt onderzocht hoe met behulp van gassen de wrijving op de romp kan worden verminderd. Dit project wordt gefinancierd vanuit het Economie, Ecologie en Techno-logieprogramma en het fundamentele achtergrondresearchprogramma van MARIN dat EZ, OCenW en VenW subsidiëren. Eerste metingen wijzen op een weerstands- vermindering tot 20%. Dat kan leiden tot een afname van brandstofgebruik en emissies met 10 tot 20%. Vanaf najaar 2004 kan worden overgegaan tot metingen op ware grootte.

Duidelijke normen stellen voor milieu en veiligheid

Nationaal en internationaal zet het rijk in op duidelijke doelnormen voor milieu en veiligheid. Reders hebben dan de vrijheid zelf te bepalen welke maatregelen zij nemen om de vereiste resultaten te bereiken. Vanwege het mondiale karakter van de zeescheepvaart streeft het rijk vooral naar internationaal draagvlak voor deze maatregelen. Op het gebied van emissies naar de lucht richt het rijk zich, wat betreft NO_x, op verkleining van het verschil in emissienormen tussen zeescheepvaart en wegvervoer en, wat betreft SO_2, op aanscherping van de eisen voor het zwavelgehalte van de brandstof voor zeeschepen. Ook voor CO_2, PM10 en lozingen in het water streeft de rijksoverheid naar minder emissies. Tot slot beoogt ze ook ten minste een stabilisatie van het aantal ongevallen, doden en gewonden, ondanks de groei van de zeescheepvaart.

Samenwerking en informatie-uitwisseling bevorderen

Voor de versterking van *short sea shipping* geeft het rijk prioriteit aan de éénloketgedachte, eenvoudige administratieve procedures, effectieve communicatie en voorlichting en gunstige uitgangsposities in de diverse Europese stimuleringsprogramma's. De handhaving wordt verbeterd door nauwere samenwerking tussen de inspectiediensten van de verschillende betrokken ministeries (VenW, LNV, VROM, SZW, BZK). Daarnaast wordt de samenwerking tussen lidstaten op het terrein van inspecties van zeeschepen bevorderd door elektronisch informatie uit te wisselen. Vooral voor *short sea*-schepen, die vaak een haven binnenlopen, scheelt dit enorm in de bedrijfsvoering. De inspectiediensten kunnen door deze samenwerking en uitwisseling van informatie de schaarse menskracht en middelen gerichter inzetten.

Beleidsinzet rijksoverheid

- innovatiekracht van de sector stimuleren en de concurrentiekracht vergroten
- helpen bewerkstelligen dat mondiaal in 2020 geen buitenlandse reders meer bewust onder de internationale normen opereren
- belemmeringen wegnemen voor het benutten van de potenties van *short sea shipping* (realisatie intra-Europees containervervoer vanuit Nederland in 2010 van ten minste 40 miljoen ton)
- de handhaving optimaliseren: nationaal in 2006 en internationaal in 2010, vooral door samenwerking van inspectiediensten
- internationale doelregelgeving invoeren vanaf 2006
- emissies naar de lucht vanaf 2006 drastisch verkleinen via de EU en de Internationale Maritieme Organisatie

5.3 Mainport Rotterdam en overige zeehavens

Nederland beschikt over goed geoutilleerde zeehavens met bedrijven die sterke marktposities innemen in verschillende logistieke en industriële netwerken. Om deze posities ten minste te behouden en nieuwe bedrijvigheid aan te trekken, streeft het rijk naar een aantrekkelijk vestigingsklimaat in de zeehavens. Daartoe richt het beleid zich op goede marktwerking bij eerlijke concurrentieverhoudingen, op innovatie, duidelijke kaders voor veiligheid, milieu en leefomgeving en minder administratieve lasten. Daar waar zich knelpunten voordoen in de bereikbaarheid van de zeehavens via land of zee, of in de beschikbare ruimte voor zeehavengebonden bedrijvigheid is de rijksoverheid bereid om – bij een duidelijk maatschappelijk belang – te investeren. Ze legt echter prioriteit bij de verdere ontwikkeling van mainport Rotterdam, door samen met regionale en lokale partners de PKB-plus Mainportontwikkeling Rotterdam, die in 2003 is vastgesteld, uit te voeren.

Situatieschets: zeehavens hebben meer potentie

Rotterdam raakt marktaandeel kwijt

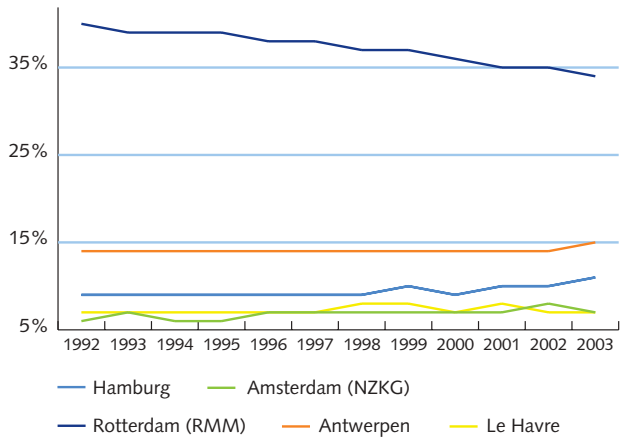
Het Rotterdamse Rijn- en Maasmondgebied is met bijna 334 miljoen ton overgeslagen goederen in 2003 verreweg de grootste haven van Europa. Antwerpen en Hamburg, tweede en derde haven, volgen op ruime afstand: in 2002 bedroeg de overslag daar respectievelijk 143 miljoen en 106 miljoen ton. De overslag in Rotterdam is de laatste jaren echter beduidend minder gegroeid dan in de andere grote zeehavens. Hierdoor heeft Rotterdam marktaandeel verloren (zie figuur 5.6). In 2004 lijkt zich overigens enig herstel af te tekenen.

Tabel 5.1 Economische waarde van zeehavens in 2002

	Nederlandse zeehavens	Waarvan mainport Rotterdam[19]
Direct		
- toegevoegde waarde	€ 12,8 miljard	€ 7,5 miljard
- werkgelegenheid	144.000 arbeidsplaatsen	80.000 arbeidsplaatsen
Indirect		
- toegevoegde waarde	€ 9,6 miljard	€ 5,6 miljard
- werkgelegenheid	121.000 arbeidsplaatsen	65.000 arbeidsplaatsen

[19] *De cijfers voor mainport Rotterdam hebben betrekking op het gehele Rijn- en Maasmondgebied.*

Figuur 5.6 Ontwikkeling marktaandelen grootste zeehavens in Noordwest-Europa



Dit illustreert dat de positie van de Nederlandse zeehavens onder druk staat. De omgeving waarin zij opereren wordt steeds internationaler en concurrerender. Als de zeehavens onvoldoende inspelen op de kansen en bedreigingen die met deze steeds dynamischer omgeving op hen af komen, komt hun maatschappelijke betekenis voor Nederland en Europa in gevaar. Dit rechtvaardigt aandacht van het rijk.

Zeehavens trekken bedrijvigheid aan

De Nederlandse zeehavens zorgden in 2002 voor een toegevoegde waarde van ongeveer 6% van het bruto nationaal product en voor zo'n 4% van de werkgelegenheid in ons land (directe en indirecte effecten samen, zie tabel 5.1).

Daarnaast trekken de zeehavengebieden bedrijvigheid aan omdat ze in internationale netwerken functioneren. Ze vormen een internationaal knooppunt voor de transportketens die de Nederlandse economische sectoren verbinden met de wereldeconomie. Het succes van Nederlandse bedrijven in industrie, landbouw, handel en distributie hangt mede af van efficiënte en goedkope transportmogelijkheden van en naar andere productiegebieden en consumentenmarkten in de wereld. Ten slotte bieden de zeehavens een aantrekkelijke vestigingsplaats voor (clusters van) industrie, handel en dienstverlening. Die aantrekkelijkheid wordt – naast aspecten als bereikbaarheid, woon- en werkklimaat, kennisinfrastructuur, arbeidskracht en fiscaal klimaat – ook bepaald door de concentratie van de genoemde sectoren dicht bij de faciliteiten voor de afhandeling van transportstromen.

Ambitie: meer meerwaarde

Het kabinet wil de maatschappelijke meerwaarde van de zeehavens voor de Nederlandse economie versterken. De ambitie is om de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavens te verbeteren, binnen de randvoorwaarden van veiligheid, milieu en leefomgeving. Prioriteit ligt hierbij bij de Mainport Rotterdam.

Strategie: marktwerking binnen voorwaarden

Om de concurrentiekracht te verbeteren richt het zeehavenbeleid zich op drie hoofdlijnen: het verbeteren van de marktwerking, het stellen van heldere randvoorwaarden en het organiseren van toezicht daarop, en ten slotte het minimaal in stand houden en zo nodig verbeteren van de capaciteit van infrastructuur en haventerreinen. De uitvoering van de in 2003 vastgestelde PKB-plus Mainportontwikkeling Rotterdam (zie kader) heeft daarbij prioriteit. Naast deze hoofdlijnen bevordert het rijk vernieuwingen bij de sector.

Project Mainportontwikkeling Rotterdam
De Nederlandse overheid wil de positie van mainport Rotterdam versterken en de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond verbeteren. Om dat doel te bereiken zijn in september 2003 de ruimtelijke reserveringen en randvoorwaarden vastgesteld in de planologische kernbeslissing-plus Mainportontwikkeling Rotterdam (PKB-plus).
De PKB-plus stelt drie deelprojecten vast:
- landaanwinning en natuurcompensatie (uitbreiding van de Rotterdamse haven met een nieuw stuk land in zee en maatregelen om schade aan beschermde natuur te compenseren)
- 750 hectare natuur- en recreatiegebied (ontwikkeling van nieuwe natuur- en recreatiegebieden op Midden-IJsselmonde en ten noorden van Rotterdam)
- herstructurering Bestaand Rotterdams Gebied (een serie projecten om het bestaande havengebied beter te benutten en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren).

Wat doet de rijksoverheid?

Marktwerking verbeteren
Voor goede marktwerking is eerlijke concurrentie tussen zeehavens nodig. Daartoe streeft het rijk binnen de Europese Unie naar een richtsnoer voor (transparantie in) staatssteun aan Europese zeehavens. Daarnaast richt het beleid zich op verdere liberalisatie van havendiensten (onder meer het op termijn wegnemen van de zogeheten kruissubsidiëring in loodstarieven), stroomlijning van overheidsinterventies in logistieke processen, versterking van het innoverend vermogen van de bedrijven in de zeehavens, facilitering van samenwerking tussen zeehavenbeheerders op publieke taken en – bij verzelfstandiging – borging van publieke belangen. Hiervoor zal het rijk een publiekrechtelijk kader opstellen dat de continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen veiligstelt. Dit gebeurt in eerste instantie voor de per 1 januari 2004 verzelfstandigde NV Havenbedrijf Rotterdam.

Randvoorwaarden stellen
Het rijk streeft in Europees verband naar heldere randvoorwaarden, vooral ten aanzien van een goed leefmilieu en veiligheid. Nederlandse regelgeving loopt daarbij niet voor op Europese regelgeving. Alleen daar waar hiaten ontstaan en de specifieke Nederlandse situatie dat vergt, komt het rijk met (aanvullende) nationale regelgeving. Verder richt de rijksoverheid zich op efficiënte en effectieve handhaving: ze wil de administratieve lasten zoveel mogelijk beperken.

Capaciteit vergroten
Om de capaciteit van de zeehavens in stand te houden en te verbeteren richt het rijk zich op een goede bereikbaarheid en voldoende ruimte voor bedrijvigheid. De havens moeten zowel via zee goed te bereiken zijn (vaargeulen, zeesluizen, zeeweringen, et cetera) als via de hoofdinfrastructuur over land (Betuweroute en de belangrijkste verbindingen in het rijkswegen- en vaarwegennet). Een rijksbijdrage aan projecten wordt in beginsel alleen overwogen als de zeehaven in een economisch kerngebied is gelegen: de mainport Rotterdam, het Amsterdam Noordzeekanaalgebied en het Scheldebekken in Zeeland. Investeringen in de mainport Rotterdam gaan vóór investeringen in de havens van beide andere economische kerngebieden. Andere criteria worden, naast de genoemde hoofdlijnen van beleid, uitgewerkt in een kabinetsnota. Deze wordt in 2004 afzonderlijk gepubliceerd.

Innovatie bevorderen
Bedrijven moeten innoveren om internationaal te blijven concurreren. De overheid ondersteunt deze vernieuwingsbehoefte door onder meer een *taskforce* zeehaven op te richten in het Transumo-programma 'Goederenvervoer en logistiek' en een ICT-netwerk te ontwikkelen in de haven, het project 'Next generation ICT Havens'. In dit project worden de netwerken van de publieke en private partijen in de haven verbonden in een Port Community System. In de toekomst kan dit verbonden worden met de netwerken van overige logistieke partijen (binnenvaart, wegtransport, het spoorvervoer en andere havens) om zo de administratieve lasten te beperken.

Elektronisch havenloket: gedeelde data is het halve werk
In een haven lopen naast goederenstromen ook grote informatiestromen. Om de afwikkeling daarvan te versnellen, bouwt Portinfolink een Port Community System (een elektronisch havenloket) waarmee informatie van bedrijven en instellingen in en om de haven digitaal wordt afgestemd en beschikbaar gesteld. Het rijk sluit bij deze ontwikkeling aan door voorzieningen te treffen voor het elektronisch aanleveren van wettelijk verplichte informatie en door terugmeldingen over de (mogelijke) overheidsinterventies eveneens digitaal beschikbaar te stellen via het landelijke Overheid Transactie Portaal. Daarbij gaat het onder andere om gegevens van de douane. Zo kunnen gegevensstromen efficiënter en overzichtelijker worden verwerkt – een voordeel voor bedrijven, havenbeheerders en overheid. Het programma Cliënt heeft dat al laten zien voor informatiestromen en inspectieprocessen bij import van landbouwgoederen.

Wat doen decentrale overheden?

Ruimte reserveren
Het zeehavenbeleid kan alleen effectief zijn als ook decentrale overheden zich inzetten. Daarom vraagt het rijk de provincies, gemeenten en WGR-plusregio's waarin een zeehaven is gelegen, in hun beleidsplannen aandacht te besteden aan de verdere ontwikkeling van hun zeehavens. Dit betekent onder meer dat deze havens voldoende ruimte krijgen toebedeeld in streek- en bestemmingsplannen.
Zo nodig investeert men zelf in ruimte voor nieuwe bedrijvigheid. Daarbij dient rekening gehouden te worden met bestaande milieu- en veiligheidsnormen en regelgeving op het gebied van natuurbescherming, waaronder de Flora- en Faunawet en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Verder is het van belang dat zeehaventerreinen goed voorzien zijn van infrastructuur. Voor ontsluitende infrastructuur kunnen deze overheden middelen uit de Brede Doeluitkering inzetten.

Toezicht houden
Ook verwacht het rijk van deze medeoverheden de uitvoering van een aantal publieke taken. Het gaat dan vooral om toezicht op de toepassing van normen voor milieuoverlast (emissies, geluid) en veiligheid van omwonenden door zeehavenactiviteiten. Tot slot hebben gemeenten tot taak om toe te zien op de beveiliging van zeehavenactiviteiten tegen terroristische of andere gewelddadige aanslagen, en om het rijk over deze beveiliging te informeren.

Netwerk van overslagpunten is compleet
In de logistieke ketens die de zeehavens verbinden met het achterland hebben zich talloze knooppunten van verschillende vervoerwijzen ontwikkeld die de kwaliteit en efficiëntie van de havens mede bepalen. Het betreft overslagpunten tussen vrachtwagen, binnenvaartschip en trein die bedrijven betere logistieke keuzemogelijkheden bieden. De overheid heeft hierbij een stimulerende rol vervuld door onder andere subsidies te verstrekken voor marktinvesteringen in terminals. Inmiddels is een landelijk dekkend systeem ontstaan.

Voor de verdere ontwikkeling van deze knooppunten van vervoerwijzen ligt het initiatief nadrukkelijk bij de marktpartijen. Vanwege de sterke relatie met ruimtelijke ordening en verbetering van de regionale economische (infra)structuur ziet het rijk hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de decentrale overheden: ruimte reserveren en deze knooppunten verbinden met de hoofdinfrastructuur. Verder continueert het rijk het beleid om goede voorwaarden te scheppen en belemmeringen weg te nemen. Zo draagt het rijk bij aan innovatieve logistieke concepten die gebruikmaken van deze knooppunten en aan het selectief inpassen van knooppunten in het infrastructuurnetwerk.

Beleidsinzet rijksoverheid

- drie deelprojecten uitvoeren volgens de planologische kernbeslissing-plus Mainportontwikkeling Rotterdam: landaanwinning en natuurcompensatie, 750 hectare natuur- en recreatiegebied, en herstructurering Bestaand Rotterdams Gebied
- het project Stroomlijnen Overheidsinterventies Zeehavens continueren waarin grenscontroles door overheidsdiensten (douanecontroles, fytosanitaire en veterinaire inspecties, controle op gevaarlijke stoffen) efficiënter worden uitgevoerd. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is ICT, bijvoorbeeld het ontwerp van een Elektronisch Overheidsloket in zeehavens. Daarnaast is een internationaal gelijk speelveld een aandachtpunt bij inspecties en controles in zeehavens.
- overeenstemming bereiken binnen de Europese Unie over een richtsnoer voor de publieke financiering van infrastructuur in en om zeehavens
- een structuur gereed hebben waarin met nieuwe technologische mogelijkheden (zoals ICT) het bedrijfsleven efficiënt geïnformeerd wordt over de voor grenscontroles vereiste informatie
- erop toezien dat binnen een beperkt aantal jaren een betere prijs-kwaliteitverhouding en een meer vraaggestuurd aanbod van navigatieondersteunende dienstverlening in zeehavengebieden (loodsdiensten) totstandkomen

Hoofdstuk 6

FLAMMABLE GAS
2
TOXIC GAS
2
Aktiengesellschaft
8-586 848
A B C
S 37,8t 45,8t 53,8t
120 00,0t
Ladegut
Ethylenoxid mit Stickstoff
bis zu einem höchstzulässigen
Gesamtdruck von 1 MPa bei 50°C
263
13800-9 P
of: Brühl-Ost
gemäss Tanka

• Veiligheid: permanente verbetering

Nederland is in vergelijking met andere landen behoorlijk veilig. Op de weg, het spoor, het water, in de lucht en op de vliegvelden doen zich relatief weinig incidenten voor – al is elk ongeluk er één te veel en vallen er bijvoorbeeld op de weg honderden doden per jaar. Het is niet vanzelfsprekend dat deze situatie blijft bestaan. Toenemende mobiliteit, de groei in het goederenvervoer én de dreiging van internationale terroristische acties hebben gevolgen voor de veiligheid in het verkeers- en vervoersysteem. De overheid werkt permanent aan veiligheid in het verkeer, onder meer via maatregelen die het gedrag van chauffeurs moeten beïnvloeden, via aanpassing van de infrastructuur, toepassing van innovatieve technologie en door (inter)nationale afspraken te maken.

Het leed en de kosten van verkeersongevallen en calamiteiten kunnen groot zijn. Daarom werkt de overheid continu aan de verbetering van de (verkeers)veiligheid. Dat maakt Nederland niet volledig veilig. Risico's en onzekere situaties zullen blijven bestaan, al was het maar omdat mensen fouten maken. 'Veiligheid' betekent dan ook: zowel het voorkómen van incidenten als het erop voorbereid zijn. Het verkeers- en vervoerssysteem moet zodanig zijn ingericht dat de kans op een calamiteit zo klein mogelijk is en dat, áls zich er een voordoet, de gevolgen beperkt blijven.

6.1 Verkeersveiligheid

Het aantal slachtoffers in het verkeer moet worden teruggedrongen. Dit geldt vooral voor de weg. Op het spoor en in de binnenvaart, op zee, in de lucht, op vliegvelden en in tunnels doen zich al weinig ongevallen voor. De rijksoverheid treft maatregelen die incidenten moeten voorkomen. Veel valt te verwachten van innovatieve technologie, oog voor veiligheid bij de inrichting van de ruimte, goed onderhoud en betere (inter)nationale afspraken. Ook voorlichting en gedragsverandering moeten bijdragen aan meer veiligheid in het verkeer.

Veiligheid op de weg

Situatieschets: Nederland in de top van de EU

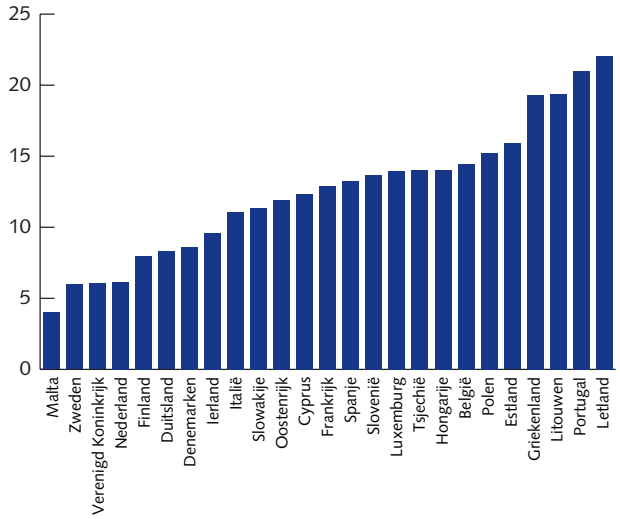
Aantal verkeersslachtoffers daalt

Nederland behoort tot de veiligste landen van de Europese Unie (EU): in 2002 vielen in Nederland op elke 100.000 inwoners 6,1 doden, bij een Europees gemiddelde van 12,5 (zie figuur 6.1). Per gereden kilometer daalt de verkeersonveiligheid gestaag en is Nederland eveneens zeer veilig, zoals figuur 6.2 laat zien. Niet alleen relatief, ook absoluut gezien daalt het aantal verkeersslachtoffers al sinds de jaren zeventig, zie figuur 6.3.

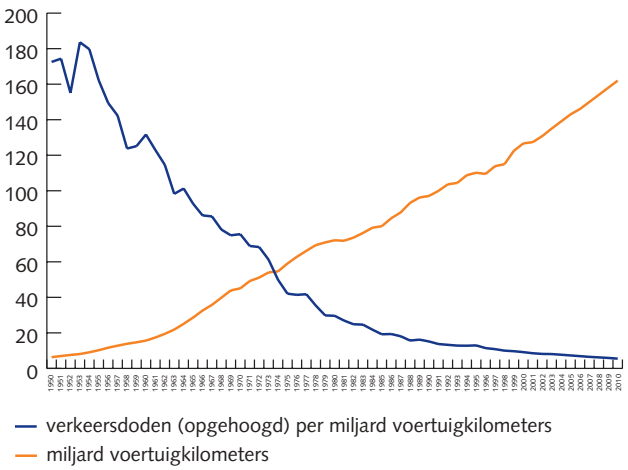
Nog te veel slachtoffers

Jaarlijks vallen er met bijna 1.100 doden en 18.500 ziekenhuisgewonden nog te veel slachtoffers. Dit veroorzaakt vooral veel menselijk leed, maar het kost de maatschappij ook veel geld. In totaal gaat het om ongeveer 6 miljard euro per jaar (prijspeil 2003) aan medische en materiële kosten, productieverlies en afhandelingskosten, en om ongeveer 3 miljard euro per jaar aan immateriële schade. Verkeersongevallen zijn bovendien een belangrijke veroorzaker van onverwachte files, die sterk bijdragen aan onbetrouwbare reistijden.

Figuur 6.1 Geregistreerde verkeersdoden per 100.000 inwoners voor 2002 voor de 25 EU-lidstaten
Nederland staat in de top vier van veilig wegverkeer in de Europese Unie

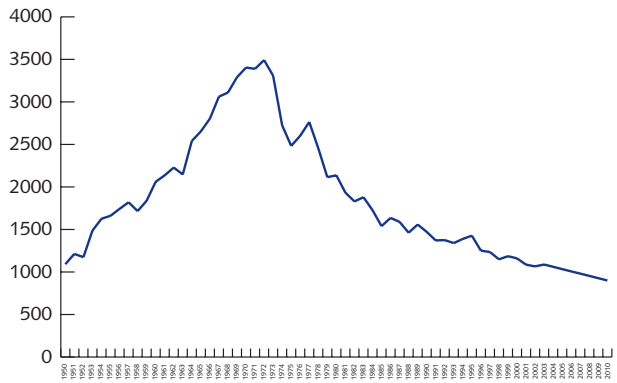


Figuur 6.2 Verkeersdoden per miljard voertuigkilometers en het aantal voertuigkilometers



Sinds 1950 is het aantal verkeersdoden per gereden kilometer sterk afgenomen.

Figuur 6.3 Ontwikkeling aantal verkeersdoden 1950 - 2010



Er heeft zich sinds begin jaren zeventig een sterke daling voorgedaan in het aantal verkeersdoden.

Met het huidige beleid is het mogelijk om, ondanks de groei van de mobiliteit, in de periode tot 2010 nog steeds een daling te realiseren tot 900 doden en 17.000 gewonden. De verwachting is dat zonder aanvullend beleid de dalende trend na 2010 zal omslaan naar een stijgende trend. Door de forse toename van de mobiliteit – vooral van het goederenvervoer – en door de vergrijzing zal het aantal slachtoffers toenemen. In 2020 zou er dan sprake zijn van 1.025 doden en 17.500 gewonden.

Ambitie: trend van minder slachtoffers voortzetten

De rijksoverheid geeft prioriteit aan een hogere verkeersveiligheid. Zij wil de trendmatige afname van het aantal slachtoffers krachtig voortzetten. Dat streven sluit aan op de doelstelling van de transportministers van de Europese Unie om het aantal verkeersdoden in Europa in 2010 te halveren.

De Nederlandse overheid kiest de volgende doelstelling voor verkeersveiligheid: werken aan een permanente verbetering van de verkeersveiligheid in een zodanig tempo dat de positie in de top van de Europese Unie behouden blijft. Voor 2010 is het beleid erop gericht het aantal doden en gewonden terug te brengen tot respectievelijk 900 en 17.000[20]: een daling van 15% (doden) en 7,5% (ziekenhuisgewonden) ten opzichte van 2002. Tien jaar later, in 2020, mogen er niet meer dan 640 doden en 13.500 ziekenhuisgewonden vallen: een daling van respectievelijk 40% en 30% ten opzichte van 2002[21]. In geld uitgedrukt betekent dit een daling van de materiële maatschappelijke lasten van circa 2,4 miljard euro (van circa 6 miljard in 2003 naar circa 3,6 miljard in 2020). Deze doelstelling vormt gezien de voorziene groei van de mobiliteit, met name in het goederenvervoer, en de vergrijzing een majeure opgave, wat ook blijkt uit tabel 6.1.

Tabel 6.1 Verkeersveiligheid en afgelegde kilometers auto en langzaam verkeer

Jaar	Dodental	Reizigers-kilometers	Doden per miljard reizigerskilometers
2002	1066	163 miljard	6,6
2010	900 (doelstelling)	180 miljard (prognose)	5
2020	640 (doelstelling)	195 miljard (prognose)	3,3

Het verkeer wordt bijna twee keer zo veilig in Nederland.

Strategie: integrale aanpak

Zoals aangegeven is de verkeersveiligheid in de afgelopen decennia al fors toegenomen. De laatste periode is dat vooral te danken aan het consequent toepassen van de principes van Duurzaam Veilig in het beleid. Die principes hebben betrekking op mens, voertuig en weg. Uitgangspunt is dat de verkeersdeelnemers feilbaar en kwetsbaar zijn, en dat hun gedrag en de inrichting van het verkeerssysteem (weg, wegomgeving, voertuig) daarop moeten worden afgestemd. De komende periode wordt het concept Duurzaam Veilig verder uitgewerkt. Hierbij spelen kennisinstituten een belangrijke rol, bijvoorbeeld de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).

Het streven naar een hoger verkeersveiligheidsniveau begint bij het vasthouden van het bestaande niveau en het inhalen van de onderhoudsachterstand. Beleidsmatig houdt dat in: doorgaan met het inbedden van verkeersveiligheid in het wegenbeheer, het onderwijs, de rijopleiding, de handhaving van regelgeving, de voorlichting, vasthouden aan de veiligheidseisen die gelden voor voertuigen en het instandhouden van de APK.

Het gebruik van de volledige capaciteit van de weg, inclusief de vluchtstrook, maakt het noodzakelijk dat aanvullende maatregelen worden genomen voor de bereikbaarheid voor hulpdiensten bij ongevallen. Via de detectielussen en camera's worden ongevallen geregistreerd. Vervolgens wordt via de matrixborden een strook tijdelijk afgesloten, zodat de hulpdiensten snel ter plaatse kunnen komen.

[20] *De aantallen zijn gebaseerd op politieregistratie, bevolkingsstatistieken en rechtbankverslagen. In eerdere nota's, waaronder het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, werd voor doden alleen uitgegaan van bij de politie geregistreerde aantallen, die zo'n 7% lager liggen dan de werkelijke aantallen.*

[21] *Bij deze doelstelling zijn de effecten van vormen van prijsbeleid nog niet meegenomen.*

Om verdere verkeersveiligheidwinst te boeken en dus de ambitie waar te maken, is aanvullend beleid nodig. Daarbij het gaat om maatregelen gericht op de infrastructuur, op gedragsbeïnvloeding, innovatieve voertuigmaatregelen en goede inbedding van de verkeersveiligheid in relevante maatschappelijke sectoren. Deze en andere maatregelen worden hierna uitgewerkt.

Wat doen wegbeheerders?

Infrastructuur veilig inrichten

Om de doelstellingen te realiseren moeten alle wegbeheerders een bijdrage leveren: gemeenten, provincies, waterschappen, de rijksoverheid. Denk aan het inrichten van 30-kilometerzones, rotondes, fietspaden, optimalisering van kruisingen en verkeersregelinstallaties, het beveiligen van bermen, van overwegen, enzovoorts. De rijksoverheid zal vanaf 1 januari 2005 de bijdrage aan dit soort regionale en lokale maatregelen inbedden in de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) voor provincies en WGR-plusregio's.

Het hoofdwegennet valt onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Deze zorgt voor grotere verkeersveiligheid op het wegennet, onder andere door zogenoemde 'essentiële herkenbaarheidskenmerken' (zie kader) aan te brengen. Bovendien besteedt de overheid als wegbeheerder veel aandacht aan veiligheid bij de aanleg en uitbreiding van wegen. Maatregelen voor verkeersveiligheid hebben als extra voordeel dat ze de betrouwbaarheid van de reistijd vergroten. Andersom zullen beheer en onderhoud worden benut om het veiligheidsniveau van het wegennet te verhogen.

Beleidsmaatregelen gericht op de infrastructuur zullen in de periode tot 2010 ruim 35% van de toename van de verkeersveiligheid moeten opleveren. In de periode 2010-2020 zal dit percentage oplopen tot 50%. Dit heeft consequenties voor de vereiste middelen. De rijksoverheid heeft in de BDU ook na 2010 80 miljoen euro per jaar (prijspeil 2004) opgenomen, zodat het onderliggende wegennet blijvend kan worden aangepast aan de principes van Duurzaam Veilig, in combinatie met lokale en regionale maatregelen. Bij het vaststellen van de doelstelling is ervan uitgegaan dat de decentrale overheden daarnaast ook zelf substantieel financieel bijdragen aan verkeersveiligheid.

Aan de weg zien hoe hard je mag

De wegbeheerders hebben gezamenlijk zogenoemde 'essentiële herkenbaarheidskenmerken' vastgesteld voor de verschillende wegcategorieën. Deze kenmerken zorgen ervoor dat er bij de weggebruiker geen misverstand kan bestaan over de vraag op welke soort weg hij rijdt en welke snelheid daar bij hoort. In de komende jaren worden alle wegen voorzien van die kenmerken, wat de verkeersveiligheid ten goede komt. Het gaat om strepen in het midden van de weg (asmarkering) en aan de rand van de weg (kantmarkering):

- op stroomwegen die geen autosnelweg zijn, is een dubbele asmarkering met 'groene vulling' het kenmerk (in uitzonderingsgevallen onderbroken) en een doorgetrokken kantmarkering
- op gebiedsontsluitingswegen gaat het om een gewone dubbele asmarkering en een onderbroken kantmarkering
- op erftoegangswegen is het kenmerk: geen asmarkering en (facultatief) geen of een onderbroken kantmarkering.

In de komende jaren worden alle wegen voorzien van die kenmerken, wat de verkeersveiligheid ten goede komt.

Wat doet de rijksoverheid?

Gedrag van verkeersdeelnemers beïnvloeden

Voor de verkeersveiligheid is het van belang dat de verkeersdeelnemer weet wat er in het verkeer van hem wordt verwacht en dat hij zijn gedrag hierop kan aanpassen. Als het nodig is kan de overheid dit afdwingen met een strenge handhaving van de regelgeving. Ter aanvulling op het bestaande gedragsbeleid introduceert de overheid de volgende elementen in de periode tot 2010:

- extra aandacht voor 'risicoherkenning' in de verkeerseducatie voor scholieren
- maatregelen rond het rijbewijs, bijvoorbeeld: gefaseerde rijopleiding, meer op competenties gerichte examinering, invoering bromfietsrijbewijs, invoering puntenrijbewijs voor zware verkeersdelicten, herijking medische geschiktheid, verbetering van de opleiding voor rij-instructeurs, invoering van maximaal 0,2 promille alcoholgebruik voor beginnende bestuurders, invoering van het alcoholslot bij terugkerend alcoholgebruik
- nader beleid voor medicijnen, drugs en vermoeidheid zodra daarvoor goede testapparatuur beschikbaar is

- voortzetten planmatige campagnes rond alcohol, gordels, snelheid, zichtbaarheid, agressie in het verkeer – steeds als samenwerkingsverband tussen de rijksoverheid, decentrale overheden, politie en justitie
- specifiek beleid gericht op verkeersdeelnemers die op leeftijd komen
- uitbouwen van de veiligheidscultuur van transportondernemingen (met zowel vracht- als bestelauto's)
- periodieke bijscholing van onder andere beroepschauffeurs
- invoering van een bestuurlijke boete 'fout parkeren en stilstaan' en van boetes voor enkele lichte verkeersdelicten
- optimalisering van regionale verkeershandhaving, bijvoorbeeld via verbeterde samenwerking tussen politie en lokale bestuurders, de inzet van meer capaciteit voor handhaving en extra trajectcontroles.

Veilig gedrag door handhaving

Verkeershandhaving is naast educatie en communicatie een belangrijk instrument om veilig verkeersgedrag te bevorderen. Een al in gang gezette intensivering van de handhaving in de vorm van 'regioteams' zal er wezenlijk toe bijdragen dat het aantal slachtoffers afneemt.

Bij alle 25 regionale politiekorpsen loopt inmiddels een project Verkeershandhaving, naast de gewone activiteiten op dit gebied. Een team van 28 extra mensen houdt zich uitsluitend met verkeershandhaving bezig. Het team controleert op plaatsen waar het relatief onveilig is. De wijze waarop het dat doet hangt af van de locatie. Bovendien worden afspraken gemaakt over het aantal uren dat het regioteam controles uitvoert; het wordt daarop 'afgerekend', niet op het aantal bekeuringen. De controles concentreren zich op vijf punten: alcohol, rood licht, gordel, helm en snelheid.

Een ander kenmerk van een regioplan is het uitgangspunt dat verkeersveiligheid niet alleen een zaak van justitie en politie is. Daarom betrekt het regioteam vaak de wegbeheerders, waterschappen, provincies en gemeenten bij de uitvoering, zodat handhaving en eventuele aanpassingen in de infrastructuur goed op elkaar zijn afgestemd.

Genoemde gedragsmaatregelen zullen in de periode tot 2010 circa 40% van de beoogde verkeersveiligheidwinst voor hun rekening moeten nemen. Dit lukt alleen als ze daadwerkelijk tot stand komen óf als compenserende maatregelen worden getroffen.

In de periode 2010-2020, als grote gedragsdossiers als 'rijbewijzen' in een beheersfase zijn gekomen, zal gedragsbeleid meer dienen om het dan bereikte niveau vast te houden. Naar verwachting zal het dan nog voor slechts 10% kunnen bijdragen aan de doelstelling voor 2020. Uiteraard zal de overheid voortdurend zoeken naar nieuwe effectieve beleidsmogelijkheden rond verkeersgedrag om extra veiligheidswinst te genereren.

Voertuigtechnologie bevorderen

Innovatieve (voertuig)technologie wordt steeds belangrijker om de verkeersonveiligheid te beheersen en terug te dringen. De mobiliteit neemt immers toe en de mogelijkheden van gedragsbeïnvloeding nemen af. Het voortouw voor de ontwikkeling en de invoering van nieuwe technologie ligt bij de industrie. Maar het is aan de overheid om, waar nodig, te zorgen voor de juiste kaders en voorwaarden. Zo stellen de overheden in Europees verband eisen aan voertuigen en hun componenten en draagt de EU bij aan technologische ontwikkelingen.

Voertuigtechnologie kan op twee manieren helpen de verkeersveiligheid te vergroten. Ten eerste wordt de actieve veiligheid, gericht op het voorkómen van een ongeval, verbeterd. Dat kan met de ontwikkeling en invoering van actieve veiligheidssystemen (veelal bekend onder de afkortingen: ABS, EBD en ESP) en systemen die de bestuurder ondersteunen bij de rijtaak (koers, afstand, snelheid houden, bijvoorbeeld: *radar cruise control* of detectiesystemen voor vrachtvoertuigen). Ten tweede kan voertuigtechnologie helpen de gevolgen van een ongeval te beperken. Op dat punt is er in de afgelopen jaren grote vooruitgang geboekt via het *European New Car Assessment Programme (EuroNCAP)*. Aandachtspunt hierin blijven beveiligingsmiddelen als gordels en kinderzitjes. Ze zijn letterlijk van levensbelang maar ze moeten wel worden gebruikt. Aan de bescherming van voertuigen en personen tegen een aanrijding, de zogenoemde botscompatibiliteit, valt veel te verbeteren. Met extra maatregelen hoeven voetgangers bij een ongeval met een voertuig niet zoveel letstel op te lopen als op dit moment. En bij een botsing tussen twee verschillende soorten voertuigen kan het lichtste en kleinste voertuig er beter afkomen dan nu het geval is. Vrachtwagens en de zogenoemde *Sports Utility Vehicles* zijn voorbeelden van zware voertuigen met hoge bumpers, waarvoor wellicht speciale maatregelen moeten gelden. In Europees verband is een onderzoek gestart naar deze problematiek.

Technologie om ongelukken te voorkomen
Veel aandacht krijgt momenteel de ontwikkeling van de actieve veiligheid (het voorkomen van ongevallen). Nog steeds worden remmen en verlichting verbeterd, denk bijvoorbeeld aan ABS en ESP (systeem ter bevordering van de stabiliteit). Maar met de grootschalige introductie van informatie- en communicatietechnologie in het voertuig kan de bestuurder op vele manieren worden geholpen bij het uitvoeren van de rijtaak. Ongevallen kunnen zo worden voorkomen en het vervoerssysteem wordt efficiënter. Eerste stappen zijn al gezet met de introductie van de actieve *cruise control* en navigatiesystemen. Nog vele andere zullen volgen, voorbeelden zijn de Intelligente Snelheidsassistent en het *Lane Departure Warning System*, dat een signaal geeft als de weggebruiker van zijn rijbaan dreigt te raken. Samen zullen deze systemen in de toekomst doorgroeien tot vormen van automatische voertuiggeleiding. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zet zich in Europa actief in voor dergelijke technologie. Ook stimuleert het ministerie de ontwikkeling van *Electronic Vehicle Identification*, als hulpmiddel voor handhaving, preventie en opsporing.

Voertuigveiligheidsmaatregelen zullen in de periode tot 2010 nog geen grote bijdrage leveren aan de te behalen slachtofferreductie. De grote winst is pas na 2010 te verwachten. In de periode 2010-2020 kan de reductie van het aantal doden van maximaal 900 in 2010 naar maximaal 640 in 2020 voor circa 40% worden gerealiseerd met voertuigmaatregelen. Dit kan worden bereikt wanneer de komende jaren al in Europees verband een forse innovatie op het gebied van voertuigtechnologie wordt gerealiseerd. Zonder deze aanscherping zal het aantal verkeersdoden in 2020 circa 200 hoger liggen dan 640 en het aantal ziekenhuisgewonden circa 1.900 hoger dan het eerder genoemde maximum van 13.500.

Verkeersveiligheid inbedden in relevante maatschappelijke sectoren
De sector verkeersveiligheid bestaat uit een groot aantal publieke en private partijen: decentrale overheden, maatschappelijke organisaties als de ANWB en 3VO, private partijen als BOVAG en RAI, de verzekeraars en voertuigfabrikanten. Zij kunnen allen bijdragen aan het verkeersveiligheidsbeleid. Verder hebben beleidssectoren als verkeer en vervoer, milieu, ruimtelijke inrichting, economie, gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid algemeen en normen en waarden raakvlakken met dit onderwerp.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal daarom consequent in gesprek blijven met publieke en private partijen binnen deze sectoren om goede afspraken en beleidskeuzes te maken.

Instrumenten ontwikkelen voor veilig goederenvervoer
Het goederenvervoer is te vaak betrokken bij dodelijke ongevallen. De afgelopen jaren is het aandeel van dit vervoer in het aantal verkeersdoden gestegen. Ondanks de te verwachten groei in deze sector moet de trend worden omgebogen. Voorop staat dat de vervoerders hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Dit doen zij door een veiligheidscultuur in te voeren. De rijksoverheid biedt de sector instrumenten aan waarmee ze dat kunnen doen. Concrete voorbeelden daarvan zijn: een digitale *safety scan* waarmee transportbedrijven inzicht kunnen krijgen in hun veiligheidsprestaties (en zo nodig verbetermogelijkheden krijgen aangereikt), een training voor chauffeurs met behulp van een simulator, en een protocol waarmee bedrijven makkelijker afspraken kunnen maken over korting op de verzekeringspremie in ruil voor veiligheidsprestaties. Wegbeheerders kunnen de bedrijven die veilig opereren, belonen door ze te helpen bij het oplossen van bereikbaarheidsproblemen. Zo kunnen ze bedrijven die een veiligheidscultuur toepassen ruimere venstertijden bieden (periodes waarbinnen de sector mag laden en lossen in een gebied). Waar nodig stuurt de rijksoverheid aan op internationale afspraken, bijvoorbeeld op het gebied van bestelverkeer (opleidingseisen en snelheid- en/of toerentalbegrenzers).

Samen optrekken met gezondheidszorg
De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft in april 2004 uitgebreid gesproken over verkeersveiligheid. Daar kwam ook een rapport aan de orde, dat de Wereld Gezondheidsorganisatie heeft opgesteld, over gezondheid en verkeersveiligheid. Daarin werd gewezen op de noodzaak om 'gezondheid' uitdrukkelijk te betrekken bij de wereldwijde politieke en publieke agendering van verkeersveiligheid.
Het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport zoeken naar manieren waarop beide beleidsterreinen elkaar kunnen versterken.

Wat doen decentrale overheden?

Aantal slachtoffers in de regio terugdringen...
Decentrale overheden regisseren het verkeersveiligheidsbeleid in de regio's. Dit sluit aan bij de bevoegdheden die de overheden hebben als het gaat om ruimtelijke inrichting en verkeer. Bovendien is het logisch omdat de meeste verkeers-

slachtoffers op het onderliggend wegennet vallen. De landelijke doelstelling van aantallen slachtoffers wordt vertaald naar provincies en WGR-plusregio's die elk een evenredig deel van de resultaten moeten behalen. De hoogte van hun streefcijfers hangt af van de mate waarin de beoogde nationale en internationale maatregelen tot stand komen.

...met maatwerk

Om planmatige en samenhangende maatregelen te kunnen nemen is kennis van de regio nodig en die is aanwezig bij besturen van provincies, WGR-plusregio's, gemeenten en waterschappen. De eerste twee maken provinciale en regionale verkeers- en vervoerplannen (PVVP's en RVVP's) in samenspraak met hun partners in de regio: gemeenten, waterschappen, bedrijven, bewoners en belangenorganisaties. Daarbij besteden ze niet alleen aandacht aan de weg, maar ook aan de mens en het voertuig. Een en ander gebeurt in samenhang met het ruimtelijk beleid. De decentrale overheden zoeken naar een evenwichtige inzet van curatieve en preventieve maatregelen en bevorderen ook innovatie en implementatie van technologie om veiligheid te verbeteren. Ze maken zichtbaar welke maatregelen zij nemen gericht op het vracht- en bestelverkeer. De overheden monitoren gezamenlijk de uitwerking van hun eigen beleid.

Beleidsinzet rijksoverheid

- in 2010 en ook in 2020 tot de top blijven behoren van de veiligste landen van de EU
- het aantal slachtoffers in het wegverkeer terugbrengen tot maximaal 900 doden en 17.000 ziekenhuisgewonden per jaar in 2010 en tot maximaal 640 doden en 13.500 ziekenhuisgewonden per jaar in 2020 uitgaande van succesvol Europees voertuigbeleid
- aandeel van het bestel- en vrachtverkeer in de verkeersonveiligheid terugdringen (dit zal in 2010 al niet bovenmatig meer zijn en wordt verder verminderd na 2010)

Veiligheid op en rond spoor, tram en metro

Situatieschets: spoorveiligheid stabiel

De veiligheid op het spoor staat op een hoog niveau. Het aantal dodelijke en gewonde slachtoffers is al jaren stabiel, terwijl sinds 1990 het aantal reizigerskilometers fors is toegenomen. Ook het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor is gegroeid.

Ambitie: duurzaam veilig railvervoer

Het kabinet heeft de ambitie om duurzaam veilig railvervoer te realiseren en een continue verbetering van de veiligheid te bereiken. De in 2004 vast te stellen tweede kadernota railveiligheid 'Veiligheid op de rails' werkt de doelen voor de veiligheid op het spoor nader uit.

'Duurzaam veilig' betekent dat ongevallen zoveel mogelijk worden voorkomen door maatregelen te treffen waarvan de veiligheidseffecten blijvend zijn. Dit draagt bovendien bij aan een betrouwbaar spoorvervoer, aangezien bij ongevallen de treindienst vaak ernstig en langdurig ontregeld is. Uiteraard moet verder het huidige hoge veiligheidsniveau worden gehandhaafd en, waar mogelijk, worden verbeterd.
Dat kan met de systematiek van veiligheidsmanagement en door hulpverleningsdiensten beter te betrekken bij de preventie van ongevallen en de uitvoering van het veiligheidsmanagement.

Strategie: veiligheid gaat voor

Absolute veiligheid en een volledige uitsluiting van risico's bestaat niet. Wel gaat de sturingsfilosofie en de managementaandacht ten aanzien van veiligheid in de spoorsector uit van de gedachte dat elke dode er een teveel is. Maatwerk staat voorop: bij zwaar en intensief treinverkeer zijn andere maatregelen nodig dan bij rustiger regionale lijnen. Veiligheid gaat overal vóór, dus ook op minder druk gebruikte trajecten is bijvoorbeeld veel aandacht voor regulier onderhoud.

Goed beheer en onderhoud zijn (onder andere) essentieel om de veiligheid van het spoorvervoer te waarborgen.
De verschoven inzet op beheer en onderhoud en de daarin te verwachten intensiveringen (zie hiervoor ook hoofdstuk 3) vragen extra aandacht voor de veiligheid van baanwerkers. In het goederenvervoer is een punt van aandacht het rijden en rangeren met gevaarlijke stoffen.

De eindverantwoordelijken voor het veilig vervoer en de infrastructuur bij interlokale tram en metro zijn de gemeenten. De rijksoverheid houdt hier toezicht op. De regelgeving is nog gebaseerd op wetgeving van 9 juli 1900 ('Locaalspoor en Tramwegwet'). Het komende jaar zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat deze wet moderniseren en onderbrengen in de nieuwe Spoorwegwet.

De rijksoverheid, de infrastructuurbeheerder en de vervoerders ontwikkelen en investeren in nieuwe veiligheidssystemen.

Waar nodig worden de ontwikkelingen afgestemd in internationaal verband.

Veiligheid op zee en in de binnenvaart

Situatieschets: grote gevolgen bij calamiteiten

Het aantal ongevallen in de scheepvaart is relatief laag. Per jaar vinden op zee 25 ongevallen met significante gevolgen plaats en op de binnenwateren 275. Zowel in de zeevaart als in de binnenvaart zijn elk jaar ongeveer twee doden te betreuren[22]. Maar als zich op het water een incident voordoet, zijn de gevolgen voor mens en milieu vaak groot. Omvangrijke ladingen, hogere snelheden en grote aantallen passagiers vormen aanzienlijke risico's.

Ambitie: risico's voorkomen

De overheid streeft naar een permanente verbetering van de veiligheid op zee en in de binnenvaart.

Strategie: safety culture is ieders verantwoordelijkheid

De veiligheid op het water is alleen te verbeteren als alle betrokkenen hun verantwoordelijkheid daarvoor kunnen en willen nemen. De rijksoverheid bevordert het veiligheidsbewustzijn onder overheidsdiensten, bedrijven en burgers. Daarbij past een rapportage van incidenten, losgekoppeld van schuldvraag en aansprakelijkheden. De overheid stimuleert de inzet van verkeersinstrumenten, gedifferentieerde diensten en regionale voorzieningen voor de zeevaart en de binnenvaart, zoals systemen voor verkeersbegeleiding bij knelpunten. Ze zijn te vinden in de Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee en in het Vaar-Plan voor de binnenwateren. In de zeevaart is internationaal steeds meer belangstelling voor de naleving van regelgeving. Dat komt niet alleen de veiligheid ten goede, maar ook de gelijke concurrentiepositie van de bedrijven in de verschillende landen.

Wat doet de rijksoverheid?

ICT bevorderen
Ter bevordering van de veiligheid op het water stimuleert de rijksoverheid ook het gebruik van informatie- en communicatietechnologie. Waar mogelijk steunt de overheid het bedrijfsleven bij het toepassen van innovaties. Voorbeelden hiervan zijn: informatiesystemen zoals *River Information Services* (op het binnenwater), *Vessel Traffic Management and Information Services* (op zee en in haven(aanloop)-gebieden) en het gebruik van elektronische kaarten aan boord voor een automatische identificatie van schepen. Het rijk bevordert het gebruik van veilige vaartuigen en andere overheden benutten de mogelijkheden van nautisch inherent veilige infrastructuur (bijvoorbeeld op de Tweede Maasvlakte), zodat fouten niet meteen tot calamiteiten leiden.

Samenwerken met decentrale overheden en buurlanden
De rijksoverheid versterkt de samenwerking met andere overheden op het gebied van verkeersmanagement en ruimtelijke ordening op en langs het water. Nederland vergroot in samenwerking met Vlaanderen de veiligheid van de scheepvaart op de Westerschelde. In oktober 2002 is de Waddenzee (behorend tot Nederland, Duitsland en Denemarken) door de Internationale Maritieme Organisatie aangewezen als *particularly sensitive sea area*. Bij de verlening van deze status hoort een pakket aan beschermende maatregelen.

Een ander voorbeeld van een maatregel om de veiligheid te vergroten is het invoeren van duidelijke voorschriften voor het ruimtegebruik op en langs het water. Op de Noordzee zijn die nodig in verband met het risico dat schepen in aanvaring komen met objecten als windmolens. Voor de ruimte op en langs de binnenvaartwegen is het voor de veiligheid van belang om onder meer het (radar)zicht veilig te stellen. Samen met decentrale overheden wordt beleid opgesteld, waarin naast de veiligheid ook de vaarfunctie voor de toekomst geborgd blijft.

Beroepsvaart scheiden van recreatievaart
De vaarwegen worden in toenemende mate gebruikt door de recreatievaart. Uitgangspunten voor het recreatievaartnetwerk staan in de beleidsvisie Recreatietoervaart Nederland (zie de Nota Ruimte). Daarin staat ook dat decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor hun eigen regionale vaarwegennet. De overheid moedigt het gebruik van hoofdtransportassen door recreanten niet aan en probeert beide groepen gebruikers – de beroepsvaart en de recreatievaart – zoveel mogelijk te scheiden. Dat komt de veiligheid en de doorstroming op het water ten goede. Waar deze scheiding niet mogelijk is, wordt de rijksinfrastructuur zo veilig mogelijk gemaakt.

Rampenbestrijding goed organiseren
Efficiënte rampenbestrijding op het water is van groot belang, gezien de grote consequenties die een incident kan hebben. Voor de Noordzee stuurt de rijksoverheid het Kustwacht-

[22] *Na verbetering en actualisatie van de ongevallenregistratie op de binnenwateren kunnen deze aantallen licht wijzigen.*

centrum aan, dat over voldoende capaciteit moet beschikken om op te sporen, te redden, te slepen en olie te bestrijden. Op de binnenwateren zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de rampbestrijding. Alle betrokkenen oefenen regelmatig om de gevolgen van calamiteiten binnen de perken te kunnen houden.

Beleidsinzet rijksoverheid
- aantal ongevallen op zee en op de binnenwateren omlaag brengen (in 2010 lager dan de huidige aantallen)
- volledig pakket van verkeersmanagement ontwikkelen, VTMIS op zee en RIS op de binnenwateren (gereed 2020)
- maatregelenpakket ontwikkelen voor ruimtegebruik op en langs het water (gereed 2006)

Veiligheid in de lucht en op de vliegvelden

Situatieschets: vliegen is veilig

Wereldwijd blijkt het mogelijk de ongevallenratio beperkt te houden tot minder dan één fataal ongeval per miljoen vluchten. Dat kwam in 2003 neer op 22 fatale ongevallen bij 33 miljoen vluchten.

Ambitie: luchtvaartveiligheid blijven verbeteren

Veiligheid is een topprioriteit in de luchtvaart. Uiteraard omdat ongelukken kunnen leiden tot grote aantallen slachtoffers, maar ook omdat ze het vertrouwen in de luchtvaart kunnen ondermijnen. Dat zou grote economische gevolgen hebben. De rijksoverheid streeft dan ook permanent naar verbetering van de luchtvaartveiligheid.

Ook mensen buiten het vliegtuig lopen het risico om slachtoffer te worden van incidenten. Er wordt dan van 'externe' veiligheid gesproken. De rijksoverheid wil ook de externe veiligheid waarborgen, ondanks de toename van het luchtverkeer en het intensieve ruimtegebruik in Nederland.

Strategie: internationale afspraken

De sector heeft uiteraard een sterke internationale component, die alleen maar groter wordt. Steeds meer wereldwijde netwerken domineren de luchtvaart. Bedrijven bundelen hun krachten en besteden in toenemende mate werkzaamheden uit. Dat alles heeft grote gevolgen voor de veiligheid. Om die te kunnen waarborgen zijn dan ook afspraken nodig in Europees verband (binnen de EU, de Europese Luchtvaartautoriteit European Aviation Safety Agency (EASA, Eurocontrol) of in breder internationaal verband (de internationale burgerluchtvaartorganisatie ICAO). De nationale overheid ondersteunt de versterking van EASA. Nederland zal de komende jaren aandacht vragen voor de veiligheid van luchthavens, voor luchtverkeersmanagement, menselijke fouten in de luchtvaart, langeafstandsvluchten, de komst van supergrote vliegtuigen, de neveneffecten van grensoverschrijdende mobiliteit (zoals SARS, drugssmokkel, enzovoorts) en het toezicht.

Wat doet de rijksoverheid?

Randvoorwaarden stellen voor sector
Om de luchtvaartveiligheid te verbeteren creëert de rijksoverheid randvoorwaarden waarbinnen de sector kan functioneren, toezicht te houden en regels te handhaven. Personen, organisaties, activiteiten en producten worden aan strenge procedures en eisen onderworpen.

Externe veiligheid verbeteren
Het rijk werkt aan betere veiligheidsmodellen en aan normen voor vliegverkeer en reserveert ruimte rond de luchthaven Schiphol. Voor Schiphol wordt de haalbaarheid van onder andere een gebiedsgerichte aanpak onderzocht om de risico's voor groepen mensen in de omgeving te beheersen.

In het kader van het project Regelgeving Regionale en Kleine Luchtvaart (RRKL) wordt voor kleine vliegvelden extern veiligheidsbeleid opgesteld. De daarin gehanteerde normen en de gevolgen voor de ruimte zullen aansluiten bij de systematiek die voor Schiphol geldt. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving zal specifiek voor externe veiligheid een planologisch interim-beleid worden gevoerd, ter voorkoming van ongewenste risicosituaties. Het gaat hierbij om voorkoming van nieuwe bebouwing op (vanuit veiligheidsperspectief) ongewenste plekken.

Aandacht besteden aan beleving van veiligheid
Ook is er meer aandacht voor de beleving van risico's door omwonenden. De luchtvaart is een zeer veilige vervoerwijze, maar ook hier geldt: een perfect beleid garandeert geen 100% veiligheid. Bovendien roepen incidenten met vliegtuigen zeer sterke emoties op. De overheid moet daarom niet alleen reizigers, maar ook omwonenden van vliegvelden voorlichting geven over de veiligheidsinspanningen.

Innovaties aansturen
Het bedrijfsleven ontwikkelt in internationaal verband innovaties voor de luchtvaartsector. De rijksoverheid speelt hierin een actieve regisserende rol.

Veiligheid in tunnels

Situatieschets: ongeval heeft grote gevolgen

De bebouwing in Nederland neemt almaar toe. Om het verkeer in de omgeving in te kunnen passen, zijn ingewikkelde overkappingen en steeds langere tunnels nodig. Die brengen risico's met zich mee. Een ongeval in een tunnel heeft immers snel grotere consequenties dan een ongeval in de open lucht.

Ambitie: consequenties beperken

Het veiligheidsbeleid richt zich op alle tunnels in publiek of privaat beheer die langer zijn dan 250 meter. Maar ook op kortere tunnels als er extra risico's zijn, bijvoorbeeld omdat er geen beperkingen zijn gesteld aan het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Wat doet de rijksoverheid?

Veiligheidseisen vaststellen
In de loop van 2005 stelt het kabinet veiligheidseisen vast voor tunnels en overkappingen. In 2006 moeten deze eisen zijn vertaald in wet- en regelgeving. In het verlengde van de EU-richtlijnen zullen de veiligheidseisen zoveel mogelijk de vorm krijgen van doelvoorschriften, zodat maatwerk kan worden geleverd. De sector is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van veiligheidssystemen.

Innovaties in geval van tunnelbranden
Vanaf 2007 zullen evaluatieresultaten beschikbaar komen over nieuwe methoden en technieken om tunnelbranden te beheersen. Beslissingen over verdere toepassingen en innovaties kunnen hierop worden gebaseerd.

6.2 Transport van gevaarlijke stoffen

Om het transport van gevaarlijke stoffen ook op lange termijn mogelijk te maken is een nieuwe proactieve benadering van deze vorm van vervoer nodig. De rijksoverheid moet zich niet langer richten op het oplossen van lokale knelpunten, maar samen met decentrale overheden, infrastructuurbeheerders en het bedrijfsleven de gehele keten onder de loep nemen: van de productie van gevaarlijke stoffen tot het gebruik. Op basis van deze benadering, vervoers- en ruimtelijke ontwikkelingen wil de overheid een nationaal basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vaststellen. Rond dit net stelt ze voorwaarden aan de ruimtelijke inrichting en het vervoer, zodat het transport zo veilig mogelijk kan plaatsvinden. Ook dient aandacht geschonken te worden aan preventie aan de bron, slim ruimtegebruik en goede organisatie van de rampenbestrijding. Om dit mogelijk te maken dienen partijen elkaar nadrukkelijk op hun verantwoordelijkheden aan te spreken en moeten besluiten zowel vooraf als achteraf helder gecommuniceerd en verantwoord worden.

De Nota Ruimte beschrijft op hoofdlijnen wat de rijksoverheid wil doen om de persoonlijke veiligheid te waarborgen en de omvang van rampen te beheersen. Deze paragraaf is hier een uitwerking van.

Situatieschets: spanning tussen verschillende belangen

Gevaarlijke stoffen zijn noodzakelijk
Het vervoer van gevaarlijke stoffen is een onmisbare schakel bij de productie van kunststoffen, meststoffen, geneesmiddelen en de distributie van brandstoffen. In Nederland wordt jaarlijks 180 miljoen ton gevaarlijke stoffen vervoerd (exclusief cabotage en derdelandenvervoer). Het grootste deel, 57%, betreft internationaal vervoer door pijpleidingen. Van de 61 miljoen ton die door de binnenvaart wordt vervoerd, is 25% binnenlandse vervoer, de rest is internationaal. Van de 12,3 miljoen ton wegvervoer blijft 80% binnen Nederland. Per spoor wordt 3,7 miljoen ton vervoerd, waarvan 22% binnenlands vervoer is.

Door extra transport en bebouwing nemen risico's toe
Door ruimtelijke ontwikkelingen langs de infrastructuur waarover het transport van gevaarlijke stoffen plaatsvindt, maar ook door mogelijk verder toenemend transport, neemt de spanning tussen de ruimtelijke en economische belangen en veiligheidsaspecten op een aantal locaties toe.Tegelijkertijd is er in de samenleving sprake van een toenemende zorg over de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze beide factoren zetten het vervoer van gevaarlijke stoffen, de ruimtelijke ontwikkeling en daarmee de bijdrage daarvan aan de Nederlandse economie, steeds verder onder druk.

Figuur 6.4 Risicogebieden in Nederland

Risico aandachtspunten (1998-2002)

Weg
- Traject met berekend plaatsgebonden risico 10^{-6} contour
- Overschrijding oriëntatiewaarde groepsrisico

Spoor
- Traject met berekend plaatsgebonden risico 10^{-6} contour
- Overschrijding oriëntatiewaarde groepsrisico

Water
- Traject met berekend plaatsgebonden risico 10^{-6} contour
- Overschrijding oriëntatiewaarde groepsrisico

Het beeld is een combinatie van de risicoatlassen voor weg, spoor en water. Te zien is waar in Nederland sprake is van een 'plaatsgebonden risico' of van een 'groepsrisico'.[23] Het tot nu toe gevoerde beleid is er vooral op gericht om in deze risicogebieden geen knelpunten te laten ontstaan.

[23] *Plaatsgebonden risico (voorheen 'individueel risico'): de kans dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op een plaats nabij een risicovolle activiteit verblijft, overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Plaatsen met een gelijk risiconiveau kunnen, net zoals hoogtelijnen, verbonden worden door een lijn: de risicocontour. Het plaatsgebonden risico levert pas aandachtspunten op als er ook daadwerkelijk woningen binnen een contour staan. Dus in figuur 6.4 is bijvoorbeeld op de Brabantroute wel overal een contour van 10^{-6} berekend, maar komt slechts op enkele plaatsen, vooral in en rond steden, een aandachtspunt voor. In PKB deel 3 is ook de situatie in 2020 in beeld gebracht.*
Groepsrisico: de kans dat een groep personen tegelijkertijd overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. De hoogte van dit risico wordt direct beïnvloed door de hoeveelheid personen in de nabijheid van de risicovolle activiteit.

Huidige knelpuntenbeleid volstaat niet meer

Juist in de gebieden met relatief hoge risico's (zie figuur 6.4) zijn ook nieuwe bouwplannen voorzien, of zijn al in procedure. Een dergelijke ontwikkeling vraagt om nieuw beleid, met duidelijke afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden, een transparant besluitvormingsproces en een krachtiger uitvoering en handhaving van het huidige beleidskader (zie nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, RNVGS[24]). In verband hiermee wordt nu al onderzocht hoe het externe veiligheidsbeleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen wettelijk verankerd kan worden.

Dit nieuwe beleid moet meer dan nu een integraal karakter dragen, gericht op het gehele logistieke netwerk rondom het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het zou risiconormen instrumenteel moeten gebruiken bij de afweging van belangen op verschillende schaalniveaus. Dit in tegenstelling tot de huidige aanpak, die zich in de praktijk te veel richt op geïsoleerde individuele locaties en op een te rigide toepassing van normen in specifieke situaties. Wat betreft het plaatsgebonden risico wil de overheid een basiskwaliteit voor burgers realiseren. De aanpak van het groepsrisico richt zich meer op bestuurlijke afweging (zowel lokaal, regionaal als nationaal), waarover naar burgers in brede zin verantwoording moet worden afgelegd. Hierbij spelen de mogelijkheden voor burgers om bij een incident tijdig te kunnen vluchten en voor de hulpverlening om de gevolgen van een incident te beheersen een belangrijke rol. Daartoe ontwikkelen de ministeries van Binnenlandse Zaken, VROM en Verkeer en Waterstaat in samenwerking met andere overheden de 'Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico'.

Ambitie: basisnet met ruimtelijke veiligheidszone

De rijksoverheid wil, op basis van de verwachte groei van het vervoer, ruimtelijke wensen en uitgaande van het wenselijke veiligheidsniveau, de voor het vervoer van gevaarlijke stoffen noodzakelijke ruimte vastleggen en bestuurlijk garanderen. Daartoe stelt de rijksoverheid in overleg met decentrale overheden en bedrijfsleven een basisnet op, waarover selectief vervoer van gevaarlijke stoffen mogelijk is en waarbij rekening wordt gehouden met de logistieke patronen bij de verschillende vervoerwijzen. Op dit basisnet wordt een driedeling gemaakt afhankelijk van de prioriteit voor vervoer of voor ruimtelijke ontwikkeling. Langs dit basisnet wordt, afhankelijk van de keuze voor vervoer of ruimtelijke ontwikkeling, een ruimtelijke veiligheidszone aangehouden, waarbinnen voorwaarden gelden voor de ruimtelijke ontwikkeling. Deze zone wordt mede gebaseerd op de RNVGS, waarbij rekening wordt gehouden met ruimtelijke en vervoersontwikkelingen.

Voor de verdeling van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het basisnet moeten regels worden vastgesteld. De overheid wil daarmee in 2007 een begin maken voor het spoor, met de ingebruikname van de Betuweroute. De ambitie is ook voor weg en binnenwater dergelijke regels op te stellen.

Strategie: integrale ketenbenadering

Gevaarlijke stoffen: van productie tot gebruik

Kwaliteitsmanagement, aansprakelijkheidswetgeving, audits, incidentregistratie en toezicht en handhaving maken het mogelijk de ruimtelijke veiligheidszones duurzaam vast te leggen. Als dat gebeurt, staan niet langer de kortetermijnoplossingen van knelpunten op locatieniveau centraal, maar komt een integrale ketenbenadering tot stand, van productie van gevaarlijke stoffen tot gebruik. Een benadering die ook op lange termijn een veilig vervoer over het transport van gevaarlijke stoffen waarborgt.

Proactief handelen

De integrale ketenbenadering verlegt het accent naar proactieve maatregelen. Allereerst moet het bedrijfsleven bezien of het vervoer van een bepaalde gevaarlijke stof te voorkomen is, bijvoorbeeld door de stof op de plaats van gebruik te fabriceren. Zo nee, dan moet per geval door het bedrijfsleven naar de meest veilige vervoerwijze (vervoermiddel, routekeuze) worden gezocht. De rijksoverheid zal hiervoor dwingende sturingsinstrumenten ontwikkelen. In de eerste plaats via het ruimtelijke economisch beleid en het milieubeleid, waarmee de overheid de vraag naar transport kan beïnvloeden. Zo kan ze nationale voorwaarden stellen aan het vestigingsbeleid van bedrijven in relatie tot het transport van gevaarlijke stoffen. In de tweede plaats stuurt de overheid via het eerder genoemde basisnet: ze selecteert het toe te laten vervoer. Het vervoer van gevaarlijke stoffen moet plaatsvinden over de veiligste en voor de samenleving minst belastende route. Door te routeren kan voor een groep van stoffen de routekeuze worden afgedwongen. Door te reguleren kan de overheid ook de grootte van de transportstroom inperken. Deze (in ontwikkeling zijnde) regulering is een prikkel om het bedrijfsleven ook zijn eigen verantwoordelijkheid te laten nemen voor permanente verbeteringen van de veiligheid. De overheid heeft een voorkeur voor marktconforme instrumenten, zoals verhandelbare rechten.

[24] *Tweede Kamer, 1996.*

Beide manieren van sturing dienen in samenhang ontwikkeld te worden, omdat anders het investeringsklimaat voor de industrie en de mogelijkheden voor aan- en afvoer en distributie uit balans raken.

Lokale uitwerking
Een slim ruimtelijk beleid van de lokale overheden kan helpen de ruimte, ondanks het vervoer van gevaarlijke stoffen, optimaal te benutten. Zo kunnen de meest kwetsbare functies (bijvoorbeeld zorginstellingen) relatief ver van routes voor gevaarlijke stoffen worden gepland. Ook moeten de lokale overheden zoeken naar oplossingen die vanuit het oogpunt van rampenbestrijding het beste zijn: waar zijn vluchtroutes mogelijk, en hoe zijn deze georiënteerd? Als sluitstuk kunnen lokale maatregelen aan de infrastructuur of bebouwing nodig zijn.

De veroorzaker betaalt
Bij het nemen van maatregelen geldt het principe dat de veroorzaker betaalt.

Initiatiefnemers van nieuwe ontwikkelingen (in de vervoerketen, in het bedrijfsleven, beheerders van infrastructuur en ontwikkelaars van ruimtelijke plannen) zijn zelf verantwoordelijk voor het behoud van het veiligheidsniveau, inclusief de daarbij behorende kosten. Op langere termijn (zie hoofdstuk 1) kan doorberekening van de (externe) kosten van de (externe) veiligheid betrokkenen stimuleren nog beter rekening te houden met de veiligheidsconsequenties van hun keuze. Dit zonder dat de overheid op voorhand specifieke oplossingen voorschrijft. Daarmee wordt de flexibiliteit van oplossingen in stand gehouden en kan bovendien binnen randvoorwaarden de markt zijn werk doen. Opgelegde randvoorwaarden en doorberekening van kosten kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat vervoerstromen tussen de weg, het spoor en de binnenvaart verschuiven. Dit is echter geen doel op zich.

Om deze strategie te verwezenlijken vraagt het rijk van de decentrale overheden om de gewenste basiskwaliteit in de ruimtelijke planvorming te waarborgen. Gedetailleerde uitwerking van de weergegeven strategie vindt plaats in een Nota Vervoer Gevaarlijke Stoffen, die direct volgend op de Nota Mobiliteit zal verschijnen.

Wat doet de rijksoverheid?

Reguleren via basisnetten
De rijksoverheid stelt het nationale basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vast en geeft de daarbij behorende veiligheidszones aan. Dat doet ze mede op basis van de, ook in de Nota Ruimte genoemde, basiskwaliteit veiligheid zoals geformuleerd in de Nota Risiconormering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (RNVGS). Zo ontstaat een helder uitgangspunt voor de inrichting van de eigen gebieden door de regionale en lokale overheden. De rijksoverheid neemt proactief bij potentiële knelpunten – zoals ammoniakvervoer op de Westerschelde en de Nieuwe Sleutelprojecten – de regie. Ze ontwikkelt een nieuw beoordelingskader voor het groepsrisico (zie NMP4 en de Nota Ruimte) en ontwerpt een afwegingskader voor mogelijk ingrijpen op het vervoer via het volume, de plaats en eventueel de tijd. Dit kader kan zowel vrijwillig als dwingend instrumentarium omvatten. Voor het rijkswegennet zal de overheid bezien welke routes ontlast kunnen worden van (een deel) van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarbij zal ze er rekening mee houden dat het minder veilige onderliggende wegennet niet zwaarder belast mag worden en dat fijnmazige distributie mogelijk moet blijven. Bij tunnels zijn al beperkingen aan de orde.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor wordt een reguleringssystematiek opgesteld. De overheid streeft naar een driedeling: verbindingen waar het vervoer van gevaarlijke stoffen geen beperkingen krijgt opgelegd, verbindingen waarlangs vanwege het vervoersbelang in zekere mate ruimtelijke beperkingen gelden en, tot slot, verbindingen waarlangs geen ruimtelijke beperkingen gelden. Tot de eerste categorie behoort in ieder geval de Betuweroute. Op de Betuweroute zal onverkort voorrang aan het vervoer van gevaarlijke stoffen worden gegeven boven ruimtelijke ontwikkeling in het invloedsgebied van externe veiligheid. Voor de verbinding tussen (globaal) Rotterdam en Antwerpen zal een mix van maatregelen komen op en om de route en in het vestigingsbeleid. Aan het spoorwegennet is onlosmakelijk een beperkt aantal emplacementen verbonden. Deze emplacementen moeten, om onnodig vervoer te voorkomen, de functie voor het vervoer van gevaarlijke stoffen blijven vervullen, conform het Plan van Aanpak Goederen Emplacementen (PAGE)[25]. Het vervoer van gevaarlijke stoffen over water dient in ieder geval op het hoofdvaarwegennet mogelijk te blijven.

Een belangrijke beleidsopgave is het reguleren van het vervoer van gevaarlijke stoffen op een zodanige wijze dat

[25] *Tweede Kamer, 1997-1998.*

zich zo weinig mogelijk beperkingen voor de ontwikkeling van de stedelijke centra voordoen. Gevaarlijke stoffen zullen daartoe per spoor in oost/westelijke richtingen zoveel mogelijk via de Betuweroute worden vervoerd. Dit betekent ook dat vervoer van gevaarlijke stoffen, wanneer dit ongewenste planologische beperkingen langs andere spoorlijnen oplevert, zoveel mogelijk naar de Betuweroute moet worden verlegd (met aandacht voor de toeleidende routes). Het maatschappelijke rendement van deze omvangrijke investering is gebaat bij een optimale benutting van deze nieuwe spoorverbinding. De in voorbereiding zijnde regulering van het vervoer van gevaarlijke stoffen voorziet hierin. Voor weg en water zal de overheid eveneens een reguleringssystematiek ontwikkelen, waarbij in eerste instantie vooral het routeringinstrument zal worden ingezet.

Om vervoer door stedelijke centra te voorkomen, maar ook tegemoet te komen aan de internationale verplichting om vervoer toe te laten, wil de overheid de herkomst van het vervoer beïnvloeden. Te denken valt aan verplichte 'aanlanding' van bepaalde gevaarlijke stoffen in speciaal aangewezen havens als onderdeel van het nationaal ruimtelijk economisch beleid. Bovendien zullen op bedrijfsniveau vanuit het milieubeleid aanvullende instrumenten worden ontwikkeld op basis waarvan decentrale overheden kunnen sturen op de hoeveelheid te vervoeren gevaarlijke stoffen en de vervoerwijze waarlangs de stoffen worden getransporteerd.

Naleving bewaken

De Inspectie Verkeer en Waterstaat bewaakt de naleving van de vervoersregelgeving door het bedrijfsleven. De inspectie richt zich vooral op de veiligheid van de vervoermiddelen, de verpakkingen, het personeel en de aansprakelijkheid.

Innovatie stimuleren en kennis ontwikkelen

De rijksoverheid stimuleert innovatieve ontwikkelingen op het gebied van transportveiligheid. Ze schept kaders, zet een systeem van regulering op en werkt in internationaal verband aan normen voor een hogere veiligheidsstandaard. Er wordt gestudeerd op de mogelijkheden van 'causale modellering' zodat meer inzicht ontstaat in de oorzaak van ongevallen. Op die manier is vast te stellen welke factoren en situaties het risico bepalen. Daarmee is ook het nut van genomen maatregelen en van mogelijk aanvullende regels voor veiligheid beter in te schatten.

Door de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de transportketen meer bij het bedrijfsleven te leggen wordt de sector bovendien gestimuleerd zelf integraal veiliger transportketens te ontwikkelen. De rijksoverheid is ook betrokken bij technologische innovaties: zo stimuleert ze de ontwikkeling infrastructuren voor informatie- en communicatietechnologie die de informatievoorziening over het vervoer van gevaarlijke stoffen moeten verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn een automatisch meld- en volgsysteem *(tracking and tracing)* en de ontwikkeling van videodetectie om het aantal transporten op de weg beter te bepalen.

Decentrale overheden hebben te maken met een spanning tussen de ambities van externe veiligheid en de plannen voor verdichting in stedelijke gebieden. Indien intensiever gebruik van de ruimte volgens het beleid uit de Nota Ruimte op lokaal niveau niet te combineren is met de noodzaak rekening te houden met veiligheidscontouren, is het nodig maatwerkoplossingen te zoeken. In dat geval dient overleg tussen de betrokken partijen plaats te vinden. De ministeries van VROM en VenW zijn op dit punt al actief.

Met het project 'Versterking uitvoering en handhaving extern veiligheidsbeleid' voorziet het rijk in algemene kennisopbouw, liefst op regionaal niveau. Daarvoor is al 20 miljoen euro beschikbaar. Provincies stellen in overleg met gemeenten programma's op om voor deze extra middelen in aanmerking te komen.

Inmiddels heeft het rijk met betrokken gemeenten al succes geboekt met het oplossen van knelpunten externe veiligheid in het project 'Knelpunten Infrastructuurgerelateerde Investeringsprojecten Externe Veiligheid' (KIEV). Daarbij zet het rijk ervaringen uit de projecten breed in. Een goed voorbeeld is de pilot over de spoorzone in Dordrecht en Zwijndrecht. Deze heeft een praktisch toetsingkader opgeleverd voor andere gemeenten, die ook een beroep kunnen doen op andere in het project KIEV opgebouwde kennis. Het project zal zo de functie krijgen van een 'vliegende brigade'.

Internationaal bevorderen van hoge veiligheidsstandaard

Internationaal staat het beperken van risico's aan de bron voorop. Nederland zet internationaal in op een hoge veiligheidsstandaard. Nederland zal op andere onderwerpen (infrastructuur, reguleren en routeren) de eigen beleidsruimte maximaal benutten. Internationaal hebben de volgende zaken prioriteit: verdere aanscherping van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden, verdere verbetering van de classificatie van stoffen en de verpakking, de opleiding van personeel en de veiligheid van voertuigen, en verder harmonisatie en vereenvoudiging van regelgeving.

Communiceren over veiligheid
Kennis bij burgers, bedrijven en overheden over het bestaan van risico's en de mogelijkheden deze zelf te helpen verkleinen, is een onmisbare schakel in het beleid. Kennis over mogelijke gevaren maakt het ook mogelijk ze mee te wegen bij vestigingskeuzes – zowel voor particulieren als voor bedrijven. Risicocommunicatie door de overheid en participatie in het beleid door maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven draagt bij aan een groter veiligheidsbewustzijn. De kennis van veiligheidsniveaus wordt ook vergroot via monitoring en door regelmatige publicatie van risicoatlassen door beheerders van infrastructuur.

Wat doen decentrale overheden?

Risico reduceren via ruimtelijke inpassing
De decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor de planologische doorwerking van de risicozones. Zij nemen de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen vanaf het begin mee in het ruimtelijk beleid. Ze kijken ook wat zwaarder weegt: het belang van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen of de veiligheidsconsequenties ervan. De decentrale overheden toetsen samen met de infrastructuurbeheerders de gewenste ontwikkeling van bedrijventerreinen. Zij bekijken wat de gevolgen zijn van het type bedrijven dat zich daar vestigt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over het hoofdwegen-, hoofdrail- en hoofdvaarwegennet (en welke mogelijke risico's dit elders veroorzaakt). Van de decentrale overheden wordt bovendien verwacht dat zij vanuit hun eigen verantwoordelijkheid gesignaleerde problemen eerst op lokaal dan wel regionaal niveau oplossen. De rijksoverheid zal desgewenst ondersteuning bieden.

Wat doen infrastructuurbeheerders?

Voorkeurroutes bepalen
Alle infrastructuurbeheerders nemen externe veiligheid op in hun beheersplannen. Zij geven periodiek aan welke verdere verbetering van de veiligheid mogelijk is om zo nieuwe ontwikkelingen (in het vervoer of in de omgeving) mogelijk te maken. Infrastructuurbeheerders hebben net als andere betrokken partijen vanuit hun rol als belanghebbende de mogelijkheid om bestemmingsplannen te toetsen op externe veiligheidsaspecten. Op gebiedsniveau benoemen de provincies en WGR-plusregio's, in overleg met de rijksoverheid en in aansluiting op het nationale basisnet, relatief veilige voorkeurroutes voor het transport van gevaarlijke stoffen. Zij passen hierop hun verkeersmanagement aan.

Wat doet het bedrijfsleven?

Bewust kiezen voor locaties en transport
Het bedrijfsleven verbetert de veiligheidscultuur, wat tot uiting komt in bewuste locatiekeuzen en in het meewegen van veiligheid bij de keuze van de transportwijze. Het bedrijfsleven zorgt dat het transport zo veilig mogelijk gebeurt, dat het zoveel mogelijk daar plaatsvindt waar de consequenties ervan beperkt zijn en dat gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk worden geproduceerd op de plaats waar ze worden gebruikt. Onderdeel van de veiligheidscultuur is ook het willen leren van incidenten.

Beleidsinzet rijksoverheid
- een basisnet opstellen voor de nationale infrastructuur (bestaande uit spoor, weg en water) waarover selectief het vervoer van gevaarlijke stoffen moet plaatsvinden
- wettelijke voorwaarden stellen rond dit basisnet aan het ruimtegebruik met de Nota Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen als vertrekpunt
- efficiënt gebruik van het basisnet bevorderen met ruimtelijk economisch beleid
- een veiligheidscultuur stimuleren bij verladers en vervoerders
- de verdeling van het vervoer van gevaarlijke stoffen over het basisnet reguleren, te beginnen met spoor in 2007, gelijktijdig met de ingebruikname van de Betuweroute

6.3 Bescherming vitaal verkeer en vervoer

Een goed beveiligde vervoerketen voorkomt schade door aanslagen, en maakt Nederland een betrouwbare politieke, handels- en vervoerpartner voor andere landen. Het verkeers- en vervoerssysteem wordt zodanig ingericht dat de kans op schade door moedwillige verstoring en misbruik van vitale infrastructuur en van alle vervoerwijzen zoveel mogelijk beperkt wordt.

Situatieschets: groter bewustzijn van dreiging

De afgelopen jaren is het bewustzijn toegenomen dat ook ons verkeers- en vervoerssysteem drastisch te verstoren is door moedwillig menselijk handelen, al dan niet politiek ingegeven. Zo'n ingrijpende verstoring kan grote gevolgen hebben voor vitale functies zoals bijvoorbeeld de energievoorziening, de voeding en de gezondheidszorg.

Ambitie: kans op schade beperken

Het verkeers- en vervoerssysteem moet zo worden ingericht dat de kans op schade door verstoring en misbruik van vitale infrastructuur en transportketens in alle vervoerwijzen beperkt wordt.

Als logistiek centrum (*gateway*) van Europa is Nederland een spil in de overzeese handel. Deze functie is niet alleen van belang voor de Nederlandse economie, maar ook voor een aanzienlijk gedeelte van het Europese achterland. Nederland steunt daarom het streven naar een beter beveiligde vervoerketen, zowel om schade door aanslagen te voorkomen, als om een betrouwbare politieke, handels- en vervoerpartner te zijn en te blijven voor andere landen. Als belangrijke kust- en havenstaat, onder wiens vlag veel schepen staan geregistreerd, streeft Nederland daarbij naar het handhaven van de internationale concurrentiepositie en een redelijke kosten-batenverhouding van te nemen maatregelen.

Strategie: reduceren van kwetsbaarheden

Bij het beleid ter bescherming van verkeer en vervoer en van vitale infrastructuren tegen opzettelijke verstoring gelden de volgende uitgangspunten:

- ten minste voldoen aan de internationale beveiligingsstandaard, bij voorkeur vastgelegd in Europese of mondiale regelgeving;
- bedrijven zijn mede verantwoordelijk voor het feitelijk reduceren van kwetsbaarheden;
- de rijksoverheid stelt kaders en toetst de kwetsbaarheid van de belangrijkste knooppunten, in ieder geval de mainports Schiphol en Rotterdam en de belangrijke knooppunten in het rijkswegen- en vaarwegennet;
- de beheerders van vitale infrastructuur dragen zorg voor de continuïteit van dienstverlening.

Wat doen betrokken partijen?

Vitale infrastructuur beschikbaar houden

Beheerders van vitale infrastructuur verkennen al de gevolgen van moedwillige verstoring en proberen die waar mogelijk aan te pakken, zodat de continuïteit van de dienstverlening in geval van een incident niet in gevaar komt. Ook schenken ze aandacht aan het voorkómen van moedwillige verstoring. De overheden, beheerders en de verantwoordelijken voor de openbare orde besteden preventief aandacht aan dit aspect door al bij het systeemontwerp en de inrichting van drukbezochte locaties als luchthavens, metro- en spoorstations rekening te houden met het behoud en herstel van dienstverlening en het beperken van het aantal potentiële slachtoffers.

Maatregelen luchtvaartveiligheid implementeren

In de burgerluchtvaart is veiligheid ingebed in nationale wetgeving, vooral in artikel 37 van de Luchtvaartwet. Veiligheidsmaatregelen komen voort uit de EU-verordening van januari 2003. Op grond van die verordening is een nationaal beveiligingsplan burgerluchtvaart vastgesteld en zijn ook beveiligingsplannen voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen geformuleerd. De EU voert hierop audits uit. Daarnaast worden richtlijnen van internationale luchtvaartautoriteiten (European Civil Aviation Conference en ICAO) geïmplementeerd. Ook zij voeren audits uit. Ten slotte is er de nationale wetgeving in de Verenigde Staten die leidt tot extra maatregelen rond vluchten op de VS. Bij de implementatie van veiligheidsmaatregelen loopt de Nederlandse luchtvaartsector voorop.

Scheepvaart en havens beveiligen

Voor wat betreft zeescheepvaart en havens bieden het Schepenbesluit en de nieuwe Havenbeveiligingswet de kaders voor de implementatie van de EU-verordening die de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten verbetert. Deze op 31 maart 2004 vastgestelde verordening neemt de *International Ship and Port Security Code* (ISPS-code) over die de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) geformuleerd heeft, en gaat zelfs verder. De maatregelen in de verordening en de code brengen de beveiliging van de Europese zeehavenfaciliteiten en de zeeschepen structureel op een hoger niveau. Havenfaciliteiten en zeeschepen die onder de Verordening vallen, moeten sinds 1 juli 2004 een veiligheidscertificaat hebben, waarmee ze kunnen aantonen dat de bevoegde overheid hun beveiligingsplannen aan de internationale eisen heeft getoetst. De plannen moeten ook worden gehandhaafd.

De Europese Commissie heeft in maart 2004 een nieuwe ontwerprichtlijn gepubliceerd voor de beveiliging van het gehele haventerrein. Deze richtlijn vormt in feite een aanvulling op de verordening. Als gevolg van de interactie tussen zeescheepvaart en havens en de andere vervoerwijzen, is het wenselijk, zo niet onvermijdelijk, dat ook een veiligheidsregime voor de gehele vervoerketen wordt ontwikkeld. De Europese Commissie bereidt momenteel een nieuwe richtlijn voor over de beveiliging van de keten.

Personenvervoer per spoor beschermen
In het personenvervoer per spoor schenkt de Herijking Kadernota Railveiligheid voor het eerst expliciet aandacht aan bescherming tegen moedwillige verstoring. Dit wordt momenteel verder uitgewerkt. Er heeft een eerste inventarisatie plaatsgevonden van vitale infrastructurele objecten waarbij vooral de publieke toegankelijkheid van gebouwen en de hoge concentratie van mensen – inherent aan het openbaar vervoer – risico's vormen (*soft targets*).

Kwetsbaarheid analyseren
Bij het beheer van infrastructuren zal de bescherming tegen moedwillige verstoringen onderdeel vormen van rampenplannen, die omschrijven hoe ervoor wordt gezorgd dat de infrastructuur bij incidenten zo veel mogelijk blijft functioneren. Opzettelijke verstoring wordt daartoe als één van de mogelijke verstoringsoorzaken expliciet meegenomen in kwetsbaarheidanalyses. Vervolgens kunnen passende maatregelen worden geformuleerd.

De maatregelen richten zich op de verschillende fasen van de veiligheidsketen. De rijksoverheid brengt kwetsbare processen in kaart, beperkt ze (zoals in het beleid voor de externe veiligheid) en verstrekt hierover publieksinformatie onder andere via het Risicoregister. Incidenten worden voorkomen en in hun gevolgen beperkt door kennis over analyses en veiligheidsmaatregelen te verzamelen en te delen met politie, justitie en de Algemene Informatie- en Veiligheidsdienst (AIVD), door de netwerkbenadering voor het hoofdwegen- en hoofdvaarwegennet en door aanscherping van de inspectie van gevaarlijke stoffen. Voorbereiding op calamiteiten vindt plaats door verbetering van de crisiscoördinatie en hulpverlening en door rampen(bestrijdings)plannen ook toe te spitsen op moedwillige verstoringen. Tot slot worden de voorwaarden voor hulpverlening verbeterd onder andere door adequate aanrijtijden te waarborgen, ook bij toenemende drukte op het wegennet.

Innovaties doorvoeren
Op het gebied van bescherming tegen moedwillige verstoring zijn de afgelopen tijd in hoog tempo technologische en systeeminnovaties ontwikkeld en geïmplementeerd. De rijksoverheid neemt het initiatief voor de veiligheid van de onder eigen beheer vallende vervoerssystemen en objecten en voorziet in de ontwikkeling van beveiligingsystemen hiervan. Nationaal worden vernieuwingen op veiligheidsgebied tussen de betrokken departementen afgestemd. Voorbeelden van recente technische innovaties zijn: de containerscan in de haven van Rotterdam en aangescherpte veiligheidsmaatregelen op Schiphol.

Beleidsinzet rijksoverheid
- vitale sectoren identificeren, interacties daartussen en de knooppunten die het functioneren van die sectoren bepalen
- systematisch analyseren van de kwetsbaarheden van deze knooppunten voor verstoringen, hetzij moedwillige, hetzij door technisch of organisatorische falen, hetzij door extreme natuurlijke omstandigheden
- mogelijke maatregelen identificeren ter beperking van deze kwetsbaarheden

Hoofdstuk 7

Leefomgeving: duurzame mobiliteit

Duurzame kwaliteit van de leefomgeving is voor alle burgers van direct belang. Met het oog op een goed leefmilieu voor toekomstige generaties dienen het milieu, de natuur, het landschap, het cultureel erfgoed, het wonen en de infrastructuur verantwoord te worden beheerd. Dit hoort bij goed rentmeesterschap en creëert bovendien een prettig vestigingsklimaat. Dit kabinet wil de economie laten groeien, verkeer en vervoer de ruimte geven en tegelijkertijd de negatieve effecten van het verkeer beperken. Dit is geen geringe opgave. Een eerste vereiste is te voldoen aan (inter)nationale afspraken over milieu en leefomgeving. Om klimaatverandering, luchtverontreiniging en geluidsoverlast verder terug te dringen moeten internationale regels voor technische eisen aan voertuigen en brandstoffen voor vaar- en voertuigen worden aangescherpt (bronbeleid). Dit bronbeleid is de enige effectieve oplossing om overschrijding te voorkomen. Nederland maakt zich daar in internationaal verband hard voor. Voor de langere termijn staat het kabinet een overgang naar duurzame mobiliteit voor ogen, een zogenaamde transitie, waarbij het milieu geen hinder meer ondervindt van verkeer en vervoer.

Lange termijnstrategie duurzame mobiliteit: transitie door innovatie

Het milieubeleid van de afgelopen dertig jaar heeft op veel terreinen haar vruchten afgeworpen. Voor de gemotoriseerde mobiliteit zijn grote milieuverbeteringen gerealiseerd of in gang gezet. Niet voor alle milieuthema's kan echter worden gesteld dat de knelpunten verdwijnen. Het doel voor de lange termijn (2030-2050) is dat de schadelijke effecten van mobiliteit op de omgeving tot vrijwel nul zijn teruggebracht. Dit lukt niet als we blijven vasthouden aan de huidige stand van de techniek. Zeker niet omdat het verkeer en vervoer nog sterk zullen toenemen. Deze kloof is alleen te overbruggen door een transitie naar een compleet nieuw concept voor ons verkeers- en vervoerssysteem. Daarbij gaat het niet alleen om grootschalige innovaties op het gebied van brandstof- en aandrijftechnologie, maar ook om organisatorische en maatschappelijke vernieuwingen, die tezamen een mondiale systeeminnovatie op het gebied van transport teweeg brengen. Dit biedt tegelijkertijd uitkomst voor uitputting van de gangbare natuurlijke hulpbronnen.

Het kabinet sluit zich aan bij de kwaliteitsniveaus die internationaal zijn vastgesteld en is terughoudend met nieuw op te leggen nationale verplichtingen, extra administratieve lasten en het verstrekken van subsidies, tenzij internationale verplichtingen hiertoe aanleiding geven. Binnen deze randvoorwaarden zal de Nederlandse overheid instandhouden wat tot nu toe is bereikt, doorgaan met de acties die al zijn ingezet, en nieuwe acties starten om hardnekkige knelpunten op te lossen en de overgang te bewerkstelligen naar een duurzame mobiliteit.

Gunstig klimaat voor nieuwe technologie

Nederland is te klein om op grote schaal nieuwe technologie van de grond te krijgen. Wel is een Nederlandse bijdrage aan de internationale aanpak zinvol. Het kabinet kiest niet voor één bepaalde technologie (bijvoorbeeld de brandstofcel), maar stimuleert innovatie door lange termijnnormen te stellen en door een gunstig klimaat te scheppen voor kansrijke technologieën. Uiteindelijke technologiekeuzes worden niet door de overheid bepaald, maar aan de markt overgelaten. Kansrijke innovaties zijn de genoemde brandstofcel en het gebruik van klimaatneutrale brandstoffen, zoals biobrandstof. Milieumaatregelen die worden getroffen om korte termijndoelen te halen, moeten op het pad liggen naar mogelijke systeemvernieuwingen. Een voorbeeld van een intermediaire technologie als voorbereiding op systeemveranderingen is de hybride auto (zie kader). Ook moeten investeringen in korte termijnmaatregelen nuttig zijn met het oog op de lange termijndoelen.

Kansrijke innovaties

Autobranche en overheid promoten hybride auto

Samen met VROM werkt Verkeer en Waterstaat, nationaal en internationaal, aan reductie van de CO_2-emissie, en verbetering van de lokale luchtkwaliteit door de uitstoot van deeltjes en NO_x te beperken. De introductie van hybride auto's, die worden aangedreven door een combinatie van een verbrandingsmotor en een elektromotor, lijkt een flinke stap in de goede richting te worden. Verbruik en vervuiling liggen voor deze auto's tientallen procenten onder de gangbare waarden. Om de consument massaal voor hybrides te winnen, werken autobranche en overheid nauw samen. Zo kent Nederland inmiddels vrijstelling van belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) voor hybrides, en hoeven hybride voertuigen in London geen tol te betalen als ze de binnenstad inrijden.

Overschie zorgt voor een win-winsituatie

De afgelopen jaren heeft Verkeer en Waterstaat op de A13 bij Rotterdam Overschie een innovatief project uitgevoerd op het gebied van snelheidsbeperking en -handhaving. Door trajectcontrole wordt een maximale snelheid van 80 km/u aan de automobilisten opgelegd. De maatregel is bedoeld om de lokale luchtkwaliteit, geluidsbelasting en verkeersveiligheid te verbeteren. De aanpak is een groot succes gebleken. Niet alleen is de uitstoot van schadelijke stoffen aanzienlijk teruggebracht, maar ook zijn de geluidspieken 's nachts verminderd en is de verkeersveiligheid substantieel toegenomen. Tegelijkertijd blijkt de doorstroming van het verkeer niet te zijn verslechterd, omdat weggebruikers in een constante snelheid rijden.

Verdichting en lokale milieueisen

De wens tot verdichting kan in de praktijk spanning opleveren met de nationale en internationale verplichtingen op het gebied van de leefomgeving. Bijvoorbeeld op het terrein van externe veiligheid en lokale luchtkwaliteit. Op weg naar PKB-deel 3 onderzoekt het rijk daarom met de decentrale overheden of deze toenemende spanning verminderd kan worden.

7.1 Klimaatverandering en luchtkwaliteit

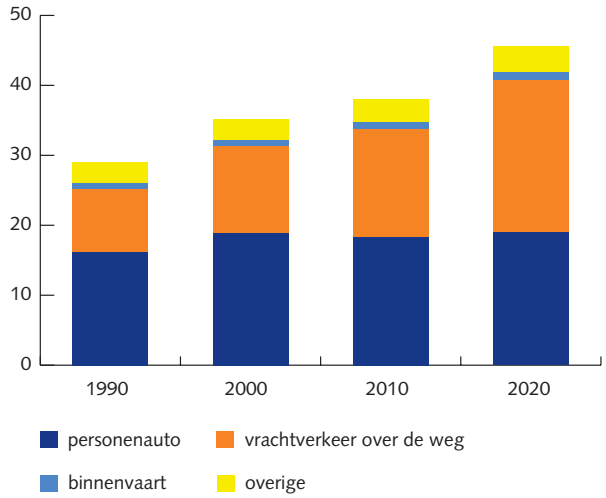
Het kabinet wil emissies door verkeer en vervoer terugdringen en de luchtkwaliteit verbeteren. Daartoe zet Nederland in op strengere internationale normen, maakt de rijksoverheid systeemvernieuwingen en innovaties mogelijk en probeert ze het gedrag van weggebruikers te beïnvloeden.

Situatieschets: extra emissies door mobiliteitsgroei

CO_2-uitstoot neemt toe

De groei van het verkeer en vervoer zorgt voor een toename van de CO_2-uitstoot van 35 megaton in het jaar 2000 naar circa 45 megaton in 2020. Dit is exclusief de uitstoot van de luchtvaart (10 megaton) en de zeevaart (40 megaton), die niet onder het Kyoto-protocol vallen. Te veel CO_2 verstoort het evenwicht in de atmosfeer. Het gevolg is klimaatverandering met meer neerslag, een stijging van de zeespiegel, grotere kans op overstromingen in de winter en droogte in de zomer. Voor laaggelegen landen zoals Nederland heeft dat directe gevolgen voor de zeeweringen en de hoogte van de rivierdijken, evenals voor de mogelijkheden voor waterberging. Daarnaast worden de stabiliteit en de diversiteit van de ecosystemen aangetast. Het verkeer (exclusief lucht- en zeevaart) draagt voor bijna 20% bij aan de nationale uitstoot van CO_2 en is de sector met de snelst groeiende emissies. Vooral het vrachtverkeer over de weg laat hier een sterke stijging zien, zie figuur 7.1.

Figuur 7.1 Prognoses voor de ontwikkeling van CO_2-emissies door verkeer en vervoer (exclusief lucht- en zeevaart) in megaton

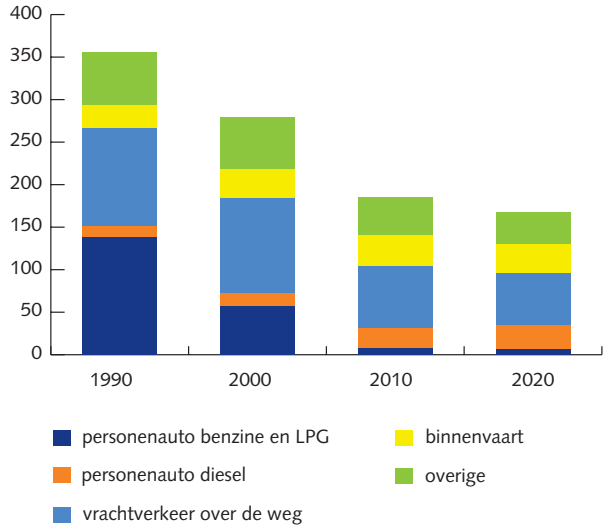


Zonder aanvullend beleid nemen emissies naar verwachting sterk toe. Vooral het vrachtverkeer is daar debet aan.

Uitstoot van verzurende stoffen neemt daarentegen af

Ondanks de toename van verkeer en vervoer is een duidelijke afname te zien van de uitstoot van luchtverontreinigende emissies (de zogenoemde ontkoppeling tussen economie en milieu). De daling van emissies verloopt echter per vervoerwijze en per brandstofsoort verschillend. Bij de benzine-auto is de NO_x-uitstoot sterk gereduceerd. De dieselpersonenauto laat ook een emissiereductie zien, maar niet zo sterk als bij de benzine-auto's. Door de extra kilometers is hier per saldo sprake van een stijging van verzurende emissies. De dieselauto kent echter wel een lagere uitstoot van CO_2 per kilometer. Ook bij de binnenvaart en de zeescheepvaart zal – zonder extra maatregelen – meer vervoer zorgen voor extra emissies.

Figuur 7.2 Prognoses voor NO_x-emissies verkeer en vervoer



De lokale luchtkwaliteit verbetert, maar is het voldoende?

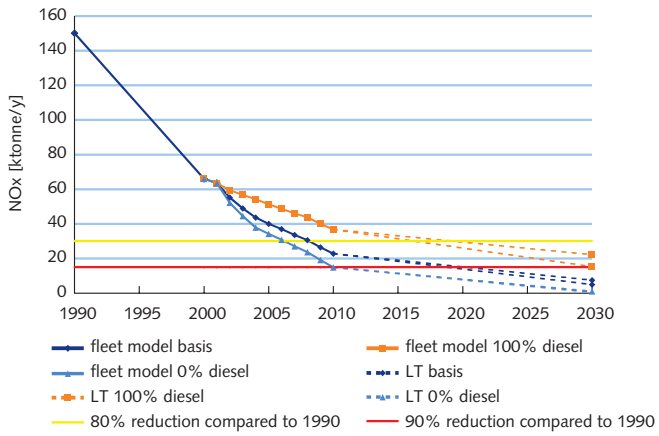
Luchtverontreinigende stoffen kunnen lokaal nadelig werken op de gezondheid van de mens. Er is een relatie tussen de kans op gezondheidsschade en vervroegd overlijden door schade aan de luchtwegen en hart- en vaatziekten en de lokale luchtkwaliteit. Luchtverontreiniging bedreigt de biodiversiteit en de vitaliteit van de natuur.

Nederland voldoet in de meeste delen van Nederland aan de richtlijn die de Europese Unie heeft opgesteld voor de buitenlucht; de zogenoemde lokale luchtkwaliteit. Veel stoffen blijven binnen de grenswaarden; echter lokaal zouden er op basis van de huidige kennis overschrijdingen kunnen plaatsvinden. Daarom heeft het rijk voor de verbetering van lokale luchtkwaliteit in de periode 2011-2015, 300 miljoen euro uitgetrokken. Daarnaast is het beleid erop gericht om uitstel van de norm te bewerkstelligen bij de Europese Unie, omdat het huidige bronbeleid in 2015 zou leiden tot aanmerkelijk minder overschrijdingen.

Recente inzichten geven aan dat de huidige prognoses van de luchtkwaliteit nog veel onzekerheden bevatten. Het is van belang onzekerheidsmarges in de prognoses te reduceren om te komen tot een goede beoordeling van ontwikkelingen in de lokale luchtkwaliteit. Hiertoe zal het ministerie van VROM samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de lokale overheden zich inzetten voor een breed gedragen gestandaardiseerde reken- en meetsystematiek voor de lokale luchtkwaliteit, aansluitend bij de Europese wetgeving.

In figuur 7.3 is de naar verwachting maximaal haalbare NO_2 reductie in beeld gebracht van het Nederlandse personenautopark bij verdere ontwikkeling van conventionele motoren en bestaande nabehandelingstechnologieën.

Figuur 7.3 Toekomstprojectie van naar verwachting maximaal haalbare NO_2-reductie



Ambitie: vermindering emissies en verbetering luchtkwaliteit

In 2010 mag de CO_2-uitstoot van verkeer en vervoer maximaal 38 megaton bedragen. Dit betekent een toename ten opzichte van nu, maar deze uitstoot past nog wel binnen de afspraken van Kyoto. De manier waarop het kabinet de uitstoot gaat beperken, staat in de Nota Verkeersemissies. Hierin worden ook de maatregelen uiteengezet voor de internationale luchtvaart en zeescheepvaart. Het doel voor 2020 moet nog worden bepaald; aangenomen wordt dat Nederland de uitstoot van broeikasgassen na 2010 verder moet beperken.

Over de uitstoot van verzurende stoffen in 2010 zijn in Europees verband afspraken gemaakt op het gebied van voertuigeisen (Euro 4 en Euro 5) en op het gebied van de maximale nationale uitstoot per veronreinigende stof (National Emission Ceilings-richtlijn). Voor de sector verkeer en vervoer heeft het kabinet plafonds afgesproken voor de implementatie van deze richtlijn: voor zwaveldioxide (SO_2) en vluchtige organische stoffen (NMVOS) zijn deze respectievelijk 4,3 en 55 kiloton. Deze worden in 2010 gehaald. Voor NO_x is het plafond 158 kiloton. De prognose voor 2010 is 185 kiloton. Van het verschil van 27 kiloton is 19 kiloton toe te schrijven aan lacunes in de EU-emissieregelgeving.

Deze heeft het kabinet inmiddels met de Europese Commissie besproken. Voor de resterende 8 kiloton volgen nationale maatregelen zoals voorgesteld in de Nota Verkeersemissies.

Wat doet de rijksoverheid?

Internationale normen aanscherpen
Aanscherping en implementatie van internationale (EU-) normen voor de uitstoot van motoren van wegvoertuigen, mobiele werktuigen en diesellocomotieven is nodig. Voor de zeescheepvaart en de luchtvaart zet het kabinet primair in op nadere afspraken over emissiereductie in VN-verband (via de internationale zee- en luchtvaartorganisaties IMO en ICAO). Indien hier niet tijdig resultaten worden geboekt, zal Nederland aandringen op EU-actie. Als eerste stap zal Nederland het MARPOL Annex VI-verdrag voor de zeescheepvaart ratificeren. Voor de luchtvaart wordt in internationaal verband gewerkt aan langetermijndoelstellingen voor schone technieken en daarmee samenhangende emissie-eisen voor stikstofoxiden (NO_x). Zo wordt de implementatie van nieuwe technieken afgedwongen. Een voorstel van de milieucommissie van ICAO om de emissie van NO_x vanaf 2008 met 12% te reduceren ten opzichte van de huidige normen is onlangs aangenomen. Voor de binnenvaart zal primair in EU-verband aan emissiereductie worden gewerkt. Van belang is dat de EU hierbij samenwerkt met de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Samenvattend betekent dit dat bronbeleid (vermindering van stikstofoxiden in uitlaatgassen bij vaar- en voertuigen) de oplossing is om overschrijding van de NEC-plafonds te voorkomen.

Van Euro 3 via Euro 4 naar Euro 5
De normen voor emissies uit vrachtauto's worden stapsgewijs aangescherpt. Nederland is er voorstander van om zo snel mogelijk zogeheten Euro 5-technologie te stimuleren. Dit is mogelijk nadat de eisen van Euro 4 van kracht zijn (vanaf 1 oktober 2005). De Euro 5-normering is al vastgesteld en gaat uiterlijk in 2008 in.

Systeemvernieuwingen en innovaties mogelijk maken
In de eerste plaats zal de rijksoverheid de acties in het kader van de Nota Klimaatbeleid voortzetten. Daarnaast wil ze via het project 'Transitie duurzame mobiliteit' systeemvernieuwingen in gang zetten die moeten leiden tot een absolute ontkoppeling van de CO_2-uitstoot van het verkeer en de economische groei. Het gaat daarbij om systeemveranderingen (transities) op het gebied van vervoersconcepten, maar ook op het gebied van technologie. Genoemd zijn al de brandstofcel en klimaatneutrale brandstoffen. De overheid werkt hiervoor (ook in internationaal verband) samen met bedrijfsleven, wetenschap en consumentenorganisaties.

Komende jaren worden innovatieprogramma's op vele gebieden uitgebreid. Het programma Luchtkwaliteit is gericht op kosteneffectieve innovaties ter verbetering van de lokale luchtkwaliteit. De samenwerking tussen alle betrokken overheden is hierbij een punt van aandacht.

Gedragsbeïnvloeding
Daarnaast zet de rijksoverheid ook instrumenten in om het gedrag van weggebruikers te beïnvloeden. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de projecten Transportbesparing en Het Nieuwe Rijden. Dit laatste project wil een brandstofbesparende rijstijl bevorderen (eerder opschakelen, constante snelheid aanhouden en dergelijke). Het kabinet zet eveneens in op verdere 'vergroening' van de autobelastingen (zie ook kader 'kansrijke innovaties' hiervoor).

7.2 Geluid

Het kabinet wil op locaties waar rijkswegen en spoorwegen voor geluidsoverlast zorgen, het lawaai aanpakken. Door de extra mobiliteit neemt de hinder voor de omgeving immers toe. Maatregelen aan de bron (bij de voertuigen, het wegdek, de rails) en een gerichte knelpuntenaanpak zijn de middelen om die hinder terug te dringen.

Situatieschets: meer geluidsoverlast

Op veel plaatsen is geluidshinder toegenomen
Economische en de demografische ontwikkelingen hebben gezorgd voor een sterke toename van het verkeer en vervoer. Hierdoor is op veel plaatsen de geluidshinder toegenomen bij rijkswegen en spoorwegen.

Ambitie: knelpunten aanpakken

Zoals al aangekondigd in de Nota Ruimte worden de knelpunten boven de 65 dB(A) bij rijkswegen en boven de 70 dB(A) bij spoorwegen in de periode 2010-2020 aangepakt[26]. De prioriteit ligt bij woongebieden. Bij deze aanpak staan bronmaatregelen voor weg en spoor centraal. Deze bronmaatregelen, die een alternatief voor hoge schermen bieden en kosteneffectiever zijn, worden onder meer in het Innovatieprogramma Geluid ontwikkeld.

[26] *Afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële middelen en autonome verkeers- en vervoersontwikkelingen*

Door toepassing ervan zal het plaatsen van geluidsschermen beperkt kunnen worden. Tegelijkertijd wordt, onder meer ingegeven door de huidige ruimtelijke ontwikkelingen, een ministeriële regeling opgesteld (op basis van artikel 87b, lid 6 van de Wet Geluidhinder). Deze regeling biedt de mogelijkheid om op basis van doelmatigheid tot afwegingen te komen met betrekking tot de plaatsing van schermen. Bij de knelpuntenaanpak wordt met het ministerie van VROM samengewerkt. Momenteel wordt geëxperimenteerd met zogenaamde geluidsproductieplafonds, onder meer om te bekijken of deze op het gebied van uitvoerbaarheid en kosten gecombineerd kunnen worden met de knelpuntenaanpak.
In de ecologische hoofdstructuur zal de akoestische situatie in 2010 niet zijn verslechterd ten opzichte van het jaar 2000. In 2020 zal een verbetering zijn bereikt, om de gewenste akoestische kwaliteit in de ecologische hoofdstructuur in 2030 te kunnen realiseren.

Strategie: bronmaatregelen en knelpuntaanpak

Liever geluid voorkomen dan geluid weren
Voor beperking van de geluidsoverlast geeft het kabinet de voorkeur aan het zoveel mogelijk nemen van bronmaatregelen; op die manier is de geluidsoverlast kosteneffectiever te reduceren dan met hoge geluidsschermen en isolatie.
Deze maatregelen kunnen echter niet geheel achterwege blijven. De rijksoverheid zet zich in Europa actief in voor snelle aanscherping van internationale eisen aan voertuigen, met name (vracht)auto's en treinwagons. Bij wegverkeer gaat het zowel om het geluid van motoren, als vooral ook om dat van banden. Er is veel winst te behalen met stille banden. Nederland spant zich in om de EU-eisen aan te scherpen zonder afbreuk te doen aan de veiligheid.

Prioriteit bij knelpunten met meeste geluidsoverlast
Alle te nemen geluidsmaatregelen voor de projecten uit de Spoedwet Wegverbreding, zullen in 2010 zijn vastgelegd in geluidsplannen. De knelpunten met de meeste geluidsbelasting worden het eerst aangepakt. Voor nieuwe situaties moeten knelpunten worden voorkomen: bij de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties moet ingevolge de Wet geluidhinder rekening worden gehouden met de geluidseffecten van aanwezige rijksinfrastructuur. Geluidwerende of afschermende maatregelen zijn dan voor rekening van de decentrale overheden.

Wat doet de rijksoverheid?

Uitvoering van het reguliere geluidbeleid vindt plaats via de rijksinfrastructuurprogramma's (aanleg en reconstructie). In het jaarlijkse MIT zijn de financiële middelen voor inpassing opgenomen.

Innovatieprogramma Geluid uitvoeren
Voor het realiseren van de geluidsdoelstellingen van spoor en wegvervoer is innovatie (vaak bronmaatregelen) onontbeerlijk. Het Innovatieprogramma Geluid draagt zorg voor de toepassing van nieuwe, innovatieve geluidsreducerende (bron)maatregelen, zoals stille wegdekken en nieuwe remsystemen voor treinen. Hiervoor is tot 2010 110 miljoen euro op de begroting van Verkeer en Waterstaat opgenomen.
Voor de uitvoering van de geluidsmaatregelen is 200 miljoen euro beschikbaar (deels voor de Spoedwetprojecten). Afhankelijk van de bevindingen zal in 2005 het besluit worden genomen om dubbellaags ZOAB structureel toe te passen. Maar ook de kleinschalige technologische innovaties voor het stiller maken van laad- en loshandelingen in bewoonde gebieden van het innovatieprogramma PIEK worden bevorderd.

Regelgeving, geluidsproductieplafonds en geluidsbelastingkaarten ontwikkelen
Ook de toepassing van spoorregelgeving (tariefsdifferentiatie van de gebruiksvergoeding voor het spoor) draagt bij aan de stimulering van het gebruik van stil materieel en dus aan de reductie van geluidsniveaus. Ten slotte wordt zowel bij wegverkeerslawaai als bij spoorlawaai gekeken naar de voor- en nadelen van zogenaamde geluidsproductieplafonds in de vorm van experimenten. Deze experimenten moeten duidelijk maken of en op welke wijze de groei van geluid op wegen en spoorwegen kan worden beheerst.

Verder zal Verkeer en Waterstaat in het kader van de Europese richtlijn Omgevingslawaai voor de situaties langs het merendeel van de rijksinfrastructuur en Schiphol geluidsbelastingkaarten (2007) en actieplannen (2008) opstellen. Op geluidsbelastingkaarten staat aangegeven waar binnen welke geluidsklassen belaste gevoelige bestemmingen (ziekenhuizen en scholen) en woningen liggen. De kaarten waarop wordt gedoeld betreffen het gebied met een geluidsbelasting boven de 55 dB[27]. De actieplannen worden conform artikel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht bij de bewoners van de desbetreffende gebieden in de inspraak gebracht.

[27] *Dit betreft een jaargemiddelde als dosismaat (Lden). In een aanstaande wijziging van de geluidsregelgeving in Nederland zal deze hierop worden aangepast.*

Verkeer en Waterstaat stelt in de actieplannen zelf de drempelwaarden vast waarboven maatregelen zullen worden getroffen en motiveert deze.

De luchthaven Schiphol mag jaarlijks op de daarvoor aangegeven handhavingspunten een vastgestelde hoeveelheid geluid niet overschrijden. Deze totale hoeveelheid wordt berekend aan de hand van het aantal vliegbewegingen en het geluid dat ieder vliegtuig produceert.
In ICAO-kader is afgesproken dat vliegtuigen die na 1 januari 2006 worden geproduceerd, gemiddeld 3 dB minder geluid zullen maken dan de huidige norm. In praktijk voldoen de huidige nieuwe vliegtuigen al aan de nieuwe norm voor 2006. De luchthavenexploitant houdt de grenzen van de maximale geluidproductie in de gaten en heeft daarvoor de landingtarieven als instrument: voor lawaaiige vliegtuigen wordt een hoger tarief berekend. In het kader van het project Regelgeving Regionale en Kleine Luchtvaart zal specifiek bronbeleid geluid voor de kleine luchtvaart worden ontwikkeld.

7.3 Landschap en water

Infrastructuur voor verkeer en vervoer doorkruist leefgebieden van dieren en planten, en ook de kwaliteit van het water heeft te lijden van de mobiliteit. Om de leefomgeving te verbeteren zet het kabinet 'ontsnipperingsbeleid' in en beperkt het de ingrepen in de ecologische hoofdstructuur. Maatregelen voor de (zee)scheepvaart worden zoveel mogelijk in internationaal verband afgesproken.

Situatieschets: schade aan landschap en water

Infrastructuur doorkruist landschap
Auto-, spoor- en waterwegen doorsnijden leefgebieden van dieren en planten. Deze worden hierdoor belemmerd in hun bewegingsvrijheid en voortplantingsmogelijkheden. Indien er geen maatregelen worden getroffen kunnen plant- en diersoorten verdwijnen uit natuur-, woon-, werk-, en recreatiegebieden.

Verkeer en vervoer vervuilen water
Rivieren, meren en zeeën worden vervuild door het verkeer en vervoer over water. Soms is de vervuiling afkomstig uit andere landen, soms is ze het resultaat van binnenlandse activiteiten. Veel ecosystemen zijn afhankelijk van zoet water. De vervuiling heeft tot gevolg dat de planten en dieren waaruit deze ecosystemen bestaan, aangetast worden. Ook wordt het door de vervuiling steeds moeilijker en duurder om schoon drinkwater te winnen. Het succesvolle vergunningenbeleid voor de lozing van industrieel en huishoudelijk afvalwater heeft ertoe geleid dat de gecontroleerde lozingen in Nederland sterk zijn teruggedrongen. Voor verbetering van de waterkwaliteit zal de aandacht daarom moeten verschuiven naar zogenaamde diffuse bronnen, zoals landbouw, verkeer, bouwmaterialen en scheepvaart, en naar buitenlandse bronnen.

Ambitie en strategie: knelpunten wegnemen

Ruimte voor dieren en planten
Het zogeheten ontsnipperingsbeleid is gericht op een duurzaam voortbestaan van dieren- en plantensoorten in de ecologische hoofdstructuur op provinciaal, nationaal en internationaal niveau. Het kabinet heeft als doel om de knelpunten in de ecologische hoofdstructuur uit het Meerjarenprogramma Ontsnippering door infrastructuur in 2018 te hebben opgelost.

Infrastructuur die past in het landschap
Inbreuk op het landschap moet worden geminimaliseerd, aan de hand van een door het rijk te ontwikkelen kwaliteitsagenda. Er wordt bij de inpassing van infrastructuur naar gestreefd dat in 2020 geen negatieve effecten voor bijzondere natuurwaarden zijn opgetreden, bij boven- en ondergronds transport de kwaliteit van het bodemsysteem behouden blijft en waar nodig verbetert, en actief wordt bijgedragen aan natuurcompensatie en op voorhand natuurreserve wordt ontwikkeld voor compensatiedoeleinden.

Respect voor cultureel erfgoed
Gebouwde monumenten, historische landschappen en archeologische sporen worden door het kabinet beschouwd als integraal onderdeel van de kwaliteit van de leefomgeving. Bij de inpassing van (nieuwe) infrastructurele werken wordt zo mogelijk bijgedragen aan behoud, versterking en verdere ontwikkeling van cultuurhistorische waarden. Voor wat betreft de archeologie gaat binnenkort een nieuw wettelijk regime gelden (invoering van het verdrag van Malta) voor de omgang met archeologische waarden bij ruimtelijke ingrepen.

Betere waterkwaliteit
Het kabinet zet zich in voor ambitieuze internationale afspraken over de waterkwaliteit, die haalbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Waar nodig stelt het kabinet zelf (nadere) eisen. Bij het formuleren van emissiebeperkende maatregelen voor de scheepvaart wordt onderscheid gemaakt in zeescheepvaart, (beroeps)binnenvaart en recreatievaart.

Naast internationale en nationale normstelling, onderzoekt het kabinet de mogelijkheid om met marktconforme instrumenten duurzame zeescheepvaart te stimuleren. Gezocht wordt naar mogelijkheden om dit te combineren met het stimuleren van veiligheid en security. Naast de scheepvaartsector en de overheid zijn ook het verladende bedrijfsleven en de havenbedrijven hierbij bepalende spelers. Bij deze aanpak passen ambitieuze doelstellingen die verder gaan dan het voldoen aan bestaande normstelling. Bij de binnenvaart wordt naast normstelling ingezet op stimulering van innovatie en op communicatie. Communicatie moet leiden tot betere naleving van de regels en stimulering van milieuvriendelijk gedrag dat verder gaat dan de regels. In dit verband is het belangrijk dat alle betrokken partijen gezamenlijk werken aan een toekomstbeeld voor een duurzame en veilige zeescheepvaart, binnenvaart en recreatievaart.

Wat doet de rijksoverheid?

Maatregelen voor waterkwaliteit internationaal afspreken
Maatregelen voor de zeescheepvaart worden zoveel mogelijk in IMO-verband genomen, en als hierin onvoldoende voortgang wordt geboekt in EU-verband, voor wat betreft de Europese zeeën en havens. Maatregelen voor de beroepsbinnenvaart worden bij voorkeur opgesteld door de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, ook als deze maatregelen nodig zijn om aan de EU-kaderrichtlijn water te voldoen. Maatregelen ter bescherming van recreatiewateren zijn een verantwoordelijkheid van de waterbeheerder, tenzij generieke nationale maatregelen nodig zijn om hardnekkige problemen op te lossen. Nederland gaat bovendien door met uitvoering van de HOI-richtlijn en zal zich inspannen om het Scheepsafvalstoffenverdrag zo snel mogelijk in werking te laten treden. Door de inhoud van het verdrag te verbeteren zijn ook de administratieve lasten te beperken.

Inpassing van infrastructuur verbeteren
Voor ingrepen die verband houden met infrastructurele werken, zoals onderhoud, aanleg en capaciteitsvergroting, moeten de bepalingen uit de Flora en Faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Vogel- en Habitatrichtlijn worden nageleefd. Dit houdt onder meer in dat er in bepaalde gebieden een ‘nee, tenzij-benadering’ wordt gehanteerd.

Voor de ecologische hoofdstructuur betekent dit dat handelingen niet zijn toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn èn er wel sprake is van een groot maatschappelijk belang. Indien de initiatiefnemer dit kan aantonen moet er vervolgens voor een goede inpassing worden zorggedragen, waarna verzachtende maatregelen de schade beperken en de dan nog resterende schade wordt gecompenseerd.

Voor de Vogel- en Habitatrichtlijn geldt een meer specifiek ‘nee, tenzij-regiem’. Een project is alleen toegestaan als de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast of wanneer geen alternatieve oplossing aanwezig is en er sprake is van dwingende redenen van groot maatschappelijk belang, inclusief redenen van sociale of economische aard. Indien er sprake is van een prioritair type habitat en/of een prioritaire soort gelden alleen overwegingen die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, tenzij de Europese commissie instemt met de aanwezigheid van andere dwingende redenen. Een compensatie in de vorm van geld is voor ingrepen in dergelijke gebieden niet mogelijk.

In nationale landschappen zijn nieuwe grootschalige infrastructurele projecten niet toegestaan, tenzij wordt aangetoond dat deze ingrepen redelijkerwijs vanwege een groot nationaal belang onvermijdelijk zijn. In dat geval dienen mitigerende en compenserende maatregelen te worden getroffen. Dit onder supervisie van de Rijksbouwmeester en de Rijksadviseur voor het landschap.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal de initiatieven en acties op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit, gerelateerd aan de droge en natte hoofdinfrastructuur voortzetten en participeert hiertoe ondermeer in het interdepartementale Actieprogramma Ruimte en Cultuur. Het rijk neemt, voortbouwend op het project routeontwerp A-12 bij de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur gebiedsgerichte (route)ontwerpen in samenhang met de omgeving als uitgangspunt en vraagt provincies, waterschappen en gemeenten hetzelfde te doen. Dit kan leiden tot zowel aanpassing van de infrastructuur als van de directe omgeving.

In de uitvoeringspraktijk van Rijkswaterstaat, gemeenten, waterschappen en provincies zijn duurzaam bouwen, ecologisch bermbeheer en beleid ten aanzien van wegverlichting van belang. Bij dit laatste gaat het om standaardtoepassing van energiezuinige wegverlichting en om het terughoudend plaatsen van verlichting in natuurgebieden.

Beleidsinzet rijksoverheid

- sluit aan bij (inter)nationaal afgesproken kwaliteitsniveau's (w.o. NEC-plafonds) en stimuleert innovaties naar duurzame mobiliteit
- stimuleert en intensiveert het bronbeleid voor emissiereductie (incl. geluid) in internationaal- en EU-verband,
- pakt de knelpunten boven de 65 dB(A) bij rijkswegen en boven de 70 dB(A) bij spoorwegen in periode 2010-2020 aan
- voert de Innovatieprogramma's Geluid en Luchtkwaliteit uit
- onderzoekt de mogelijkheden van tariefsdifferentiatie van de gebruiksvergoeding voor het spoor, ten behoeve van stimulering stil materieel
- ratificeert MARPOL, Annex VI
- inventariseert alle geluidmaatregelen i.h.k.v. de Spoedwet Wegverbreding en voert deze uiterlijk in 2013 uit
- lost de knelpunten in de ecologische hoofdstructuur uit het Meerjarenplan Ontsnippering uiterlijk in 2018 op
- ontwikkelt samen met VROM, provincies en gemeenten een breed gedragen gestandaardiseerde reken- en meetsystematiek voor lokale luchtkwaliteit

Hoofdstuk 8

Financiële uitwerking

Met de beschikbare middelen en de te nemen maatregelen zijn de ambities uit deze Nota Mobiliteit tot en met 2020 gedekt en haalbaar. Het gaat hierbij wel om een lange planperiode. Dit brengt onlosmakelijk met zich mee dat de financiële ramingen met – soms ruime – onzekerheidsmarges gepaard gaan.

Hierover zal in de loop der tijd een meer geconcretiseerd beeld ontstaan. Bij de concretisering van de ambities, en daarmee ook van de financiële gevolgen, is samenwerking met vele partners een noodzaak.

In de voorgaande hoofdstukken is per beleidsonderdeel aangegeven wat de ambitie is voor de periode tot en met 2020. In die hoofdstukken is meer ingegaan op de vragen 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen'. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de middelenbehoefte voor de ambities van de Nota Mobiliteit en de beschikbaarheid van financiële middelen, met andere woorden 'wat kost het' en 'hoe wordt het betaald'.

Er zijn ook VenW-uitgaven die niet zijn toe te schrijven aan de Nota Mobiliteit. Dit betreft met name uitgaven voor de waterkerende functies, de noodoverloopgebieden en het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (Tweede Maasvlakte). De inventarisatie van beschikbare middelen is verlaagd met de reserveringen voor deze programma's.

De voorbereiding en besluitvorming over de verlenging (2011-2014) en de doorkijk (2015-2020) van het MIT loopt gelijk op met de besluitvorming over de nota Mobiliteit. Daarbij geldt dat voor de periode 2011-2014 in het MIT een meerjarig financieel sluitend beeld wordt gepresenteerd. In het MIT zal de concrete vertaling van onder meer de ambities van de Nota Mobiliteit worden weergegeven. Jaarlijks wordt met het opstellen van de ontwerp begroting van het Infrastructuurfonds ook dit MIT bijgesteld. In het voorjaar 2006 zal aanvullende informatie beschikbaar zijn over de Zuiderzeelijn, de Noodoverloopgebieden, de Noordvleugel en de *midterm review* naar het onderhoud. Op basis daarvan kan nadere besluitvorming plaatsvinden. De resultaten zullen in de daarop volgende begrotingen worden verwerkt.

Ambities en middelen

Middelenbehoefte Nota Mobiliteit tot en met 2010
Tot en met 2010 wordt voor de Nota Mobiliteit uitgegaan van uitvoering van de huidige VenW-begroting (inclusief Infrastructuurfonds) en het daarop aansluitende MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport). In 2003 heeft het kabinet extra middelen gereserveerd om tot en met 2010 een deel van de onderhoudsachterstanden aan de infrastructuur aan te pakken. De Nota Mobiliteit bouwt hier nadrukkelijk op voort door de verhoging van de onderhoudsbudgetten na 2010 voort te zetten.

Middelenbehoefte ambities Nota Mobiliteit 2011-2020
De ambities van de Nota Mobiliteit zijn weergegeven in het eerste deel van tabel 8.1.

Onder *'onderhoud en vervanging'* is een totaalbedrag over alle betrokken modaliteiten geraamd van € 30,9 miljard. Dit bedrag komt overeen met het doortrekken van het gemiddelde uitgavenniveau in de periode tot en met 2010 inclusief de impuls uit de Begroting 2004, en hier bovenop een reële jaarlijkse verhoging met 2,8% conform de jaarlijkse bijstelling van de voeding van het Infrastructuurfonds. Met dit budget kan het huidige en toekomstige areaal worden onderhouden. De huidige beheer- en onderhoudsplannen zijn niet alleen gebaseerd op de levensduur van infrastructuur, maar ook op veiligheids-, milieu en leefomgevingeisen en voor zover mogelijk op gebruikerswensen. Binnen dit totaalbudget is ruimte gemaakt om bij spoorwegen een goede benutting en het tijdig vervangen van infrastructuur te waarborgen zodat voorkomen kan worden dat de onderhouds- en vervangingsopgave in deze periode bovenproportioneel stijgen. Het effect van de inzet van de beschikbare middelen wordt versterkt door gebruik te maken van de mogelijkheden van doelmatig en waar mogelijk innovatief in te kopen en het differentiëren binnen de programma's op basis van het economisch rendement ervan. De mogelijkheden voor optimalisatie en differentiatie van de onderhoudsprogramma's worden in een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) nader geconcretiseerd. Het IBO wordt in 2005 afgerond. In 2006 vindt bovendien een *midterm review* op de plannen van aanpak beheer en onderhoud plaats, waarin mede op basis van de uitkomsten van het IBO het tempo van wegwerken van de onderhoudsachterstanden wordt geëvalueerd en wordt bezien of de nu voorliggende verdeling van middelen over de modaliteiten nog steeds passend is bij de urgentie van de achterstanden.

Onder *'doorloop MIT'* zijn bedragen opgenomen voor de realisatie van de MIT-projecten die in 2010 nog niet zijn afgerond of in het verleden geherprioriteerd zijn en een financiële doorloop na 2010 kennen.

Als laatste wordt in de tabel onder *'extra aanleg/overige programma's'* aangegeven welke extra bedragen noodzakelijk zijn voor nieuwe aanleg- en benuttingsprojecten en de programma's ter financiering van het regionale verkeer en vervoer (waaronder de Brede Doeluitkering, waaruit onder meer de kleine regionale investeringen in onderliggend wegennet en openbaar vervoervoorzieningen worden gefinancierd) en de verplichtingen om milieu- en leefomgevingsdoelen (geluid en lucht) te realiseren.

Beschikbare middelen

De beschikbare rijksmiddelen voor verkeer en vervoer worden ook na 2010 verantwoord in hoofdstuk XII van de rijksbegroting en de begroting van het Infrastructuurfonds.

De middelen in het Infrastructuurfonds vloeien voor een deel uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). De beschikbare bedragen uit deze bronnen worden inzichtelijk gemaakt in het tweede deel van tabel 8.1.

Tabel 8.1 Totaalbeeld ambities en beschikbare middelen Nota Mobiliteit 2011-2020

Ambities

Nr.	Onderwerp	Ambitie 2020	Onderhoud en vervanging	Doorloop MIT	Extra aanleg/ overige programma's	2011-2020
1	Hoofdwegen	Snelwegen: 50 km in max. 45 minuten Ring en overige wegen: 10 km in max. 12 min	10	**4,4**	**21,5**	**35,9**
1a		Prijsbeleid			**-3 à -7**	**-3 à -7**
2	Spoorwegen	89-91% punctualiteit	13,4	**2,1**		**15,5**
3	Waterwegen[28]	Huidige kwaliteit	7,5	**1,7**	**1,2**	**10,4**
4	Regionaal verkeer en vervoer	Totaal regionaal		**0,7**	**19,3**	**20**
4a		BDU: mee-ademen met budget V&W (exclusief veiligheid)			17,5	17,5
4b		Grote regionale/lokale infrastructuurprojecten		0,7	1,0	1,7
4c		Veiligheid: maximaal 640 doden Bedrag wordt toegevoegd aan BDU			0,8	0,8
5	Leefomgeving	Handhaven wet en bestaand beleid			**1**	**1**
6	ZZL	Uitvoeren		**2,7**		**2,7**
	Totaal ambities		**30,9**	**11,6**	**36,0 à 40,0**	**78,5 à 82,5**

Beschikbare middelen

Nr.	Bron	Toelichting	2011-2020
I	Infrastructuurfonds	Reguliere verkeer en vervoermiddelen[29]	**55,7**
II	Hoofdstuk XII	BDU inclusief Duurzaam veilig[30]	**18,3**
III	FES	Bijdrage FES uit ruimtelijk-economisch domein[31]	**6,5**
	Totaal		**80,5**

[28] *Een deel van het onder waterwegen opgenomen budget (circa € 2,4 miljard bij basisonderhoud en € 0,5 miljard bij doorloop MIT) betreft middelen ten behoeve van Waterbeheer en zijn niet bestemd voor transport gerelateerde functies.*
[29] *Infrastructuurfonds exclusief waterkeren (WB21 à € 3,3 miljard, onderhoud waterkeren à € 1,1 miljard en reservering noodoverloopgebieden à € 0,5 miljard), inclusief opbrengsten vervoersconcessie HSL-Zuid.*
[30] *H XII art. 19.02*
[31] Voeding aardgasbaten en staatsdeelnemingen o.b.v. veronderstellingen ontwerpbegroting FES 2005. Rekening is gehouden met een reservering voor PMR. Voor de vervoersconcessie HSL-Zuid is het verschil tussen opbrengsten van de vervoersconcessie en de uitgaven aan de beschikbaarheidsvergoeding HSL vanaf 2016 opgenomen. Deze middelen (thans geraamd op € 0,1 mld in de periode 2016-2020) komen ten gunste van het FES in afwachting van besluitvorming over de aanwending ervan.

Ambities

Ad 1. Hoofdwegen

Voor de weg is de ambitie om in 2020 betrouwbaarder van A naar B te bewegen dan nu het geval is. De Nota Mobiliteit gaat daarbij uit van maximaal twee keer de reistijd op ringwegen en maximaal anderhalf keer de reistijd op doorgaande wegen. Als de reistijd boven deze norm komt, is er sprake van een knelpunt. Deze knelpunten doen zich vooral voor in de Randstad. Om aan de norm/ambitie te kunnen voldoen, is een robuust bouwprogramma nodig, inclusief een geraamde investering van € 4,5 miljard voor de Noordvleugel. Tevens wordt een programma benuttingsmaatregelen voorzien. Bij de kostenraming voor aanleg wegen is rekening gehouden met het nemen van inpassingmaatregelen, waarbij voldaan wordt aan de huidige wettelijke en beleidsmatige vereisten. Intensiveringen van de inpassing dan wel verdere bovenwettelijke inpassing zijn niet meegenomen. Hiervoor geldt het veroorzakerprincipe.

In de periode 2011-2020 is een bedrag van *€ 21,5 miljard* opgenomen voor het benodigde aanleg en benuttingprogramma. Hierbij is rekening gehouden met de prijsdruk die is ontstaan in de bouwsector en het doelmatiger aanbesteden van projecten. De komende tijd zal verder worden gewerkt aan het in kaart brengen en aanpakken van mogelijkheden op het terrein van publiek-private samenwerking en betolling van concrete projecten. Momenteel wordt bij zes projecten tol onderzocht[32]. In PKB-deel 3 zal dit nader met opbrengsten worden geconcretiseerd. De daadwerkelijke opbrengsten/effecten van tol zijn afhankelijk van de vorm en (juridische) condities, inclusief de risicoverdeling, waaronder tol wordt gerealiseerd.

Naast dit bouwpakket is in de periode 2011-2020 een bedrag van *€ 10 miljard* beschikbaar voor beheer en onderhoud. Tot slot wordt rekening gehouden met een doorloop van het MIT na 2010 van *€ 4,4 miljard*. Hierin zitten onder meer projecten als de A4 Midden Delfland, de 2e Coentunnel, de A15 Maasvlakte-Vaanplein en de A2 Tunnel Maastricht.

> Het beschikbare budget om te voldoen aan de ambities voor wegen komt daarmee uit op *€ 35,9 miljard*.

In het overzicht is het effect van de introductie van prijsbeleid op het bouwvolume voor het programma wegen opgenomen. De exacte effecten zijn afhankelijk van de vorm van prijsbeleid en lopen uiteen van *€ 3 tot € 7 miljard*. Daarbij geldt dat het saldo van kosten en opbrengsten van het te implementeren systeem niet is meegenomen.

Ad 2. Spoorwegen

Als gevolg van het huidige spoorbeleid zal de punctualiteit op het spoor toenemen tot 89-91% in 2010. Het doel is deze punctualiteit in de periode 2011-2020 vast te houden. Bij deze punctualiteit is het mogelijk de landelijke groei van personen en goederenvervoer te realiseren binnen de bestaande en nu voorziene infrastructuur. De inzet van de Nota Mobiliteit daarbij is om alleen dat te doen, wat kosteneffectief is. Dit leidt tot een selectief investeringsbeleid, waarbij primair wordt ingezet op vervangingsinvesteringen (met name op de dikke stromen) en benuttingmaatregelen.

In de periode 2011-2020 is een bedrag van *€ 13,4 miljard* opgenomen voor beheer, onderhoud en vervanging, inclusief de betalingen aan de Infraprovider-HSL-Zuid. Voor doorloop van MIT-projecten is een bedrag van *€ 2,1 miljard* nodig. In de doorloop zitten onder meer projecten als Randstadspoor, Amsterdam-Utrecht, Hanzelijn, Regionet en de Goederenroute Roosendaal-Antwerpen.

> Het beschikbare budget om te voldoen aan de ambities voor spoorwegen komt daarmee uit op *€ 15,5 miljard*.

Ad 3. Waterwegen

Voor de binnenvaart is de ambitie om, gegeven de autonome groei van de huidige binnenvaartmarkten, het vervoer van goederen over water in 2020 op kwalitatief dezelfde wijze te laten plaatsvinden als nu het geval is in termen van betrouwbaarheid en verkeersafwikkeling. Bij vaarwegen wordt ingezet op een wachttijd van maximaal dertig minuten voor sluizen/bruggen en het voldoen aan wettelijke normen op het gebied van waterkwaliteit en -kwantiteit. Er worden geen nieuwe aanlegprojecten gestart na 2010. Wel worden de huidige MIT-projecten afgerond (zoals Sanering waterbodems, het Amsterdam-Rijnkanaal en de Maasroute). Hiermee is een bedrag van *€ 1,7 miljard* gemoeid en worden extra benuttingmaatregelen getroffen van circa *€ 1,2 miljard*. Verder worden na 2010 alleen maatregelen op het gebied van beheer- en onderhoud en benutting genomen. Het gaat hierbij om een bedrag van *€ 7,5 miljard*.

[32] *A6/A9, A4 (Delft-Schiedam), A27 (Merwedebrug/Hoge Snelweg), A4/A15, ring Utrecht A2/A12/A27 en Coentunnel.*

Het beschikbare budget om te voldoen aan de ambities voor waterwegen komt daarmee uit op *€ 10,4 miljard*.

Ad 4. Regionaal verkeer en vervoer inclusief verkeersveiligheid

Op het gebied van regionaal verkeer en vervoer zijn de volgende zaken van belang. Allereerst zijn er middelen nodig voor de Brede Doeluitkering (BDU). Hiermee worden decentrale overheden vanaf 2005 in staat gesteld decentrale infrastructuurmaatregelen, Duurzaam Veilig-maatregelen en OV-exploitatie te financieren. De Nota Mobiliteit gaat uit van een jaarlijkse reële groei van de BDU met 2,1% om de vervoersgroei op regionaal en lokaal niveau op te kunnen vangen. Daarvan uitgaande worden de BDU-middelen voor 2011-2020 – bij de huidige omvang van het Infrastructuurfonds – geraamd op circa *€ 18,3 miljard*. Naast de middelen voor de GDU en OV-exploitatie, is in dit bedrag een totaal van € 0,8 miljard opgenomen voor het realiseren van de doelstellingen op het gebied van (verkeers)veiligheid. Bij dat beleidsterrein wordt gestreefd naar een permanente vermindering van het aantal doden en slachtoffers. Met het doortrekken van € 80 miljoen per jaar na 2010 is het mogelijk het aantal verkeersslachtoffers in 2020 te reduceren tot 640 doden en 13.500 ziekenhuisgewonden. Zonder Europees voertuigbeleid zijn er in 2020 circa 200 verkeersdoden en 1.900 ziekenhuisgewonden meer te betreuren.

Daarnaast zijn er middelen gereserveerd als rijksbijdrage aan eventuele regionale/lokale projecten die meer kosten dan € 112,5 respectievelijk € 225 miljoen. Vooralsnog wordt dit bedrag geraamd op *€ 1 miljard* voor de periode 2011-2020. Een exacte invulling kan niet gegeven worden, omdat het initiatief voor deze projecten bij de decentrale overheden ligt. Voor dit type projecten is er bovendien sprake van een doorloop op het MIT van *€ 0,7 miljard*.

Het totale financiële beslag van het onderdeel regionaal verkeer en vervoer in de periode 2011-2020 komt daarmee uit op *€ 20 miljard*.

Ad 5. Kwaliteit van de leefomgeving

Voor de kwaliteit van de leefomgeving zijn uitgaven van € 1 miljard in de periode 2011-2020 nodig om te voldoen aan internationale en nationale eisen. Voor het realiseren van de Europese richtlijn over luchtkwaliteit in de periode 2010-2015 is *€ 0,3 miljard* opgenomen. In navolging van de Nota Ruimte worden geluidsknelpunten boven de 70 dB bij spoorwegen en boven de 65 dB bij hoofdwegen aangepakt. Tot en met 2020 is hiermee circa *€ 0,65 miljard* gemoeid. Daarnaast zijn in de programma's voor beheer en onderhoud middelen gereserveerd voor het realiseren van het Meerjarenprogramma Ontsnippering. De geformuleerde knelpunten in de ecologische hoofdstructuur kunnen dan in 2018 opgelost zijn.

Totaal is voor de kwaliteit van de leefomgeving een bedrag benodigd van *€ 1 miljard* in de periode 2011-2020.

Ad 6. Zuiderzeelijn

Bij de Zuiderzeelijn gaat het om een financiële doorloop van het huidige MIT van *€ 2,7 miljard*.

Totaal is voor de Zuiderzeelijn een bedrag gereserveerd van *€ 2,7 miljard* in de periode 2011-2020.

Beschikbare middelen

Ad I. Infrastructuurfonds

Uit de algemene middelen is voor het Infrastructuurfonds een bedrag beschikbaar van *€ 55,7 miljard* in de periode 2011-2020. In dit bedrag is rekening gehouden met de ontvangsten uit de vervoersconcessie op basis van het met de HSA gesloten contract. Het bedrag van € 55,7 miljard is beschikbaar voor het financieren van de ambities uit de Nota Mobiliteit, omdat de reserveringen voor noodoverloopgebieden (€ 0,5 miljard), voorbereidingskosten PMR, WB21 (€ 3,3 miljard) en onderhoud waterkeren (€ 1,1 miljard) hiervan al zijn afgehaald.

Ad II. Hoofdstuk XII

Op hoofdstuk XII van de rijksbegroting worden met ingang van 1 januari 2005 de uitgaven voor de BDU geboekt. Hierin zijn de uitgaven voor exploitatie OV, de voormalige GDU en Duurzaam Veilig opgenomen. Voor de periode 2011-2020 gaat het om een bedrag van *€ 18,3 miljard*.

Ad III. Fonds Economische Structuurversterking
In het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zijn middelen beschikbaar voor de versterking van de economische structuur van Nederland. Hiervan is in de periode 2011-2020 een bedrag van *€ 6,5 miljard* beschikbaar voor de financiering van de Nota Mobiliteit.

Conclusie

Met de beschikbare middelen en de te nemen maatregelen zijn de ambities uit deze Nota Mobiliteit tot en met 2020 gedekt en haalbaar. Het gaat hierbij wel om een lange planperiode. Dit brengt onlosmakelijk met zich mee dat de financiële ramingen met – soms ruime – onzekerheidsmarges gepaard gaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor gevoeligheid voor onderliggende veronderstellingen rond groei van mobiliteit, technische ontwikkeling en economische ontwikkeling. Ook de ramingen van kosten, zoals van een bouwpakket voor de weg, zijn naar hun aard in dit stadium globaal. Naarmate in de tijd meer naar projectniveau wordt gekomen neemt de robuustheid van de ramingen toe.

Het bovenstaande wordt versterkt door de ambities ten aanzien van het realiseren van efficiencywinsten op basis van doelmatig aanbesteden, publiek private samenwerking en betolling van concrete projecten. Hierover zal in de loop der tijd een meer geconcretiseerd beeld ontstaan. Zoals aangegeven zal de invoering van een vorm van beprijzen, waar vorm en invoeringsmoment nog niet is bepaald, een sterke invloed hebben op het bouwpakket voor de wegen. Diverse afwegingen die in deze nota worden geschetst, zullen in de loop der tijd uiteraard bij hun concrete invulling in hun financiële consequenties scherper worden. Bij de concretisering van de ambities, en daarmee ook van de financiële gevolgen, is de samenwerking met vele partners een noodzaak.

Het bovengeschetste noopt tot terughoudendheid rond onvoorwaardelijke garanties. Wanneer alle acties het nu voorziene effect sorteren zullen de ambities in 2020 gerealiseerd kunnen worden. Mocht gedurende de uitvoering van de Nota Mobiliteit blijken dat de in de geschetste inzet op doelmatig aanbesteden, of de geraamde effecten van prijsbeleid anders uitvallen, dan worden uitgaande van de thans beschikbare middelen knelpunten dus eerder of pas na 2020 aangepakt. In figuur 2.9a is indicatief aangegeven welke knelpunten in 2020 wel en niet worden opgelost indien er geen sprake is van vormen van prijsbeleid. De knelpunten die uiteindelijk worden opgelost hangen af van de kosten en baten van de afzonderlijke projecten.

Essentiële onderdelen van beleid en plankaarten

In dit deel staan de essentiële onderdelen van het nationaal verkeers- en vervoers-beleid in de zin van artikel 3, sub a van de Planwet Verkeer en Vervoer. Dit hoofdstuk is bovendien de planologische kernbeslissing (PKB) als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Na overleg en inspraak stelt het kabinet de PKB vast. Vervolgens behoeft de PKB, eventueel na wijziging, de instemming van de Staten-Generaal.

Doorwerking

De essentiële onderdelen van beleid worden van wezenlijk belang geacht voor het bereiken van de nationale doelstellingen en het realiseren van verticale samenhang in het verkeers- en vervoerbeleid van rijk, provincies, WGR-plusregio's[33], gemeenten en waterschappen. Ingevolge de Planwet werken zij rechtstreeks door in het te voeren beleid van het rijk, de provinciale verkeers- en vervoersplannen, de regionale plannen van WGR-plusregio's en het gemeentelijk beleid. De provinciale en regionale verkeers- en vervoerplannen dienen anderhalf jaar nadat de Nota Mobiliteit van kracht is geworden te zijn geactualiseerd. Daarnaast moeten de decentrale overheden de uitspraken in de PKB laten doorwerken in hun ruimtelijke plannen op grond van de WRO. De plankaarten bevatten de hoofdinfrastructuur (wegen, spoorwegen en vaarwegen) waarvan aanleg of wijziging in overweging wordt genomen. In de inspraakreacties, kan de mate waarin de essentiële onderdelen voldoende concreet doorwerken in de decentrale plannen – en daarmee handhaafbaar zijn – aan de orde komen. Dit kan tot tekstwijzigingen leiden.

Essentiële onderdelen van beleid

Een goed functionerend systeem voor het vervoer van personen en goederen is een essentiële voorwaarde voor de economische ontwikkeling. Daarom wil het kabinet enerzijds de groei accommoderen en anderzijds zorgen voor een betrouwbare, vlotte en veilige mobiliteit binnen de (inter)nationale wettelijke en beleidsmatige kaders van veiligheid en leefomgeving.

De Nota Mobiliteit laat zien welke kwaliteit het rijk kan bereiken in 2010 en 2020. Versterking van de economische concurrentiepositie van Nederland heeft hierbij prioriteit. De Nota Mobiliteit geeft aan welke bijdragen het rijk wil leveren aan het realiseren van de nationale doelen. Provincies, WGR-plusregio's respectievelijk gemeenten geven op basis van beschikbare middelen en instrumenten in de PVVP's en RVVP's alsmede in het gemeentelijk beleid aan welke bijdragen zij leveren aan de nationale doelen voor 2010 en 2020.

Samenhang in beleid

Gemeenten, provincies en WGR-plusregio's zorgen voor een integratie van beleid voor ruimtelijke ordening en beleid voor verkeer en vervoer en economie. Bij de ontwikkeling van nieuwe uitbreidingen van steden en dorpen en bij centrumontwikkeling moet niet alleen worden gekeken naar de ruimtelijke en marktpotenties van de locatie en de ruimtelijke context. Maar bij de ontwikkeling van infrastructuur moet ook worden geanticipeerd op mogelijkheden van verstedelijking en centrumvorming. De provincies, WGR-plusregio's en gemeenten gebruiken infrastructuur als structurerend principe in het ruimtelijk beleid en houden in ruimtelijke plannen rekening met de gevolgen voor verkeer en vervoer.

Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor een voldoende en gevarieerd op de vraag afgestemd aanbod van locaties voor bedrijven en voorzieningen. Provincies concretiseren het integrale locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen in het provinciale ruimtelijke en verkeers- en vervoerbeleid. Dit geldt ook voorzover het gaat om binnenregionale vraagstukken voor de zeven WGR-plusregio's.

Provincies en WGR-plusregio's alsmede de gemeenten stellen in de PVVP's en RVVP's, respectievelijk het gemeentelijke beleid op in samenwerking met in ieder geval de betrokken overheden in de regio, (vertegenwoordigers van) het bedrijfsleven en het rijk en stemmen deze af met aangrenzende regio's (indien van toepassing buitenlandse aangrenzende regio's).

Het rijk bevordert een gebiedsgerichte aanpak met inachtneming van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Daarbij horen ook afspraken met provincies, WGR-plusregio's en gemeenten over financiering en tempo van uitvoering. Het rijk koppelt de inzet van financiële middelen aan de mate waarin de binnen een nationaal stedelijk netwerk participerende (samenwerkende) gemeenten afspraken met elkaar hebben gemaakt en deze ten uitvoer brengen).

Provincies en WGR-plusregio's respectievelijk de gemeenten en waterschappen beschrijven in de PVVP's en RVVP's alsmede in het gemeentelijke- en waterschapsbeleid hoe de verschillende netwerken en modaliteiten optimaal worden verknoopt en benut én in samenhang en kosteneffectief worden ingezet en houden daarbij rekening met de aansluiting van de verschillende netwerken.

Provincies en WGR-plusregio's houden bij het opstellen van respectievelijk de PVVP's en RVVP's rekening met de bereikbaarheidsparagrafen in de Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's van de inliggende GSB-steden.

[33] *In deze nota worden met het begrip WGR-plusregio's steeds de huidige zeven regio's bedoeld die onder het regime van de Kaderwet Bestuur in verandering zijn ingesteld. Zolang de aangepaste WGR nog niet formeel van kracht is, moet overal waar in deze nota sprake is van WGR-plusregio's 'kaderwetgebieden' gelezen worden.*

Een concurrerend Nederland: knopen en netten

Het rijk richt zich voor de versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland op gebieden en netwerken die tot de nationale ruimtelijke hoofdstructuur behoren: onder andere nationale stedelijke netwerken, de economische kerngebieden inclusief beide mainports (en de daarmee verbonden mainportregio's, de noord- en zuidvleugel van de Randstad), de greenports en hoofdverbindingsassen. Deze structureren op nationaal niveau in belangrijke mate de (bundeling van) verstedelijking en economische activiteiten. Ze dragen ook bij aan de ruimtelijke samenhang van Nederland als geheel en de verbinding van Nederland met het omringende buitenland.

De overheid streeft naar behoud en verbetering van (betrouwbaarheid van) bereikbaarheid, zodanig dat Nederland kan blijven concurreren met het buitenland.

Nederland is via de trans-Europese netwerken (TEN's) goed verbonden met het buitenland. Het rijk spant zich in om binnen de Europese Unie prioriteit te verkrijgen voor opheffing van knelpunten in de hoofdinfrastructuur elders in Europa, wanneer dat de bereikbaarheid van en naar Nederland verbetert en draagt eigen projecten aan.

De provincies, WGR-plusregio's en gemeenten geven in de PVVP's en RVVP's respectievelijk het gemeentelijke beleid aan hoe het verkeers- en vervoerbeleid bijdraagt aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling. Daartoe wordt in bijzonder aandacht geschonken aan de locatiebereikbaarheid van de vitale economische functies op lokaal en regionaal niveau en de toegankelijkheid van de steden. Bovendien maken overheden op regionaal en lokaal niveau afspraken met het bedrijfsleven, die ertoe leiden dat ook zij hun bijdrage leveren aan het verbeteren van de bereikbaarheid. Hierbij gebruiken decentrale overheden het juridisch instrumentarium, bijvoorbeeld vergunningverlening, dat hen ter beschikking staat om eisen te stellen aan mobiliteitsmaatregelen van het bedrijfsleven.

Provincies en WGR-plusregio's alsmede de (samenwerkende) gemeenten inventariseren specifieke knelpunten voor goederenvervoer (bereikbaarheid, veiligheid en leefomgeving) en stimuleren dat goederenvervoer zoveel mogelijk gebundeld gebruik maakt van de beschikbare weg-, water- en spoorinfrastructuur.

De weg

De ambitie is het realiseren van een betrouwbare en vlotte reistijd in 2020 over de gehele reis. Hierbij staat een integrale netwerkbenadering centraal. Het doel is de betrouwbaarheid te verhogen en de reistijd te verminderen. Het rijk heeft voor de betrouwbaarheid van reistijd de ambitie dat in 2020 in de spits 95% van de verplaatsingen op tijd is, dat wil zeggen dat voor de kortere afstanden (tot 50 minuten reistijd) de werkelijke reistijd niet meer dan 10 minuten afwijkt van de verwachte reistijd. Bij verplaatsingen van 50 minuten en meer is de afwijking tussen realisatie en verwachting maximaal 20% meer of minder dan de verwachte reistijd op dat tijdstip.

De knelpunten op de hoofdverbindingsassen weg, water en spoor, en daarbinnen met name de triple A-verbindingen (A2, A4 en A12), worden in samenhang bezien en kunnen prioriteit krijgen. Ook in geval van een enigszins gunstiger verhouding van kosten en baten bij knelpunten op andere verbindingen.

Daarnaast wordt er nadrukkelijk rekening gehouden met ruimtelijke overwegingen (zoals nieuwe locaties voor wonen en weken of versterken van het ruimtelijk structurerend effect van infrastructuur), naast verkeerskundige, economische, (verkeers)veiligheids-, milieu-, waterhuishoudkundige overwegingen en overwegingen met betrekking tot natuur en landschap.

De provincies, WGR-plusregio's en gemeenten nemen in de PVVP's en RVVP's respectievelijk het gemeentelijke beleid concrete doelen op voor de verbetering betrouwbaarheid en geven aan welke bijdragen zij leveren aan vlotte reistijden. Voor alle wegbeheerders geldt dat ingrepen op het eigen wegennet en in de stad geen dusdanige effecten mag hebben op andere wegennetten dat de bereikbaarheid over de gehele reis verslechtert.

Zorg voor de infrastructuur betekent allereerst optimaal beheer en onderhoud. Het rijk zal de achterstand in beheer en onderhoud zoveel mogelijk wegwerken. Bij het inlopen van de achterstand hebben de hoofdverbindingsassen en met name de triple A-verbindingen prioriteit.

Waar de vraag tegen de grenzen van de capaciteit aanloopt of deze overschrijdt of sprake is van grote onbetrouwbaarheid, kunnen benuttings- en bouwmaatregelen aan de orde komen. De overheden streven naar een optimale benutting van de bestaande infrastructuur en van de potenties van knooppunten in deze infrastructuur. Bouwen is voor het rijk

een optie als benutten ook op lange termijn onvoldoende oplossing biedt en wanneer het economisch wenselijk is. Als de betrouwbaarheid en omvang van de reistijd naar verwachting structureel onder de ambitie voor het landelijk netwerk komt, is dat voor het rijk aanleiding tot het doen van een verkenning. Daarin wordt op netwerkniveau gekeken naar de aard van het knelpunt en naar de meest efficiënte oplossing ervan, gerelateerd aan de effecten voor veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving. Bij uitbreiding neemt het rijk de robuustheid van het netwerk in aanmerking, zodat de gevoeligheid van het wegennet voor verstoringen vermindert.

Bij het zoeken naar oplossingsrichtingen voor knelpunten op het hoofdwegennet wordt in een gebiedsgerichte aanpak ook de mogelijkheid onderzocht van het verbeteren van het onderliggend wegennet en van ontvlechting van verkeersstromen naar afstand of motief.
Het rijk kan bijdragen aan oplossingen op het onderliggende wegennet als dit de betrouwbaarheid en doorstroming op het rijkswegennet verbetert, onder de voorwaarde dat ook decentrale overheden onderling afspraken hebben gemaakt over een samenhangend pakket van maatregelen voor alle netwerken en dit pakket uitvoeren.

De meerkosten van inpassing van de geplande infrastructuuruitbreidingen, die veroorzaakt worden door nieuwe bestemmingen langs de hoofdinfrastructuur nadat het rijk deze infrastructuuruitbreidingen in deze PKB of het MIT heeft aangekondigd, worden door de desbetreffende overheden betaald.

Stedelijke distributie
Het rijk stelt minimum proceseisen aan de samenwerking tussen overheden en bedrijven rond stedelijke distributie:
1. Gemeenten en WGR-plusregio's hebben de zorg voor voldoende mogelijkheden voor stedelijke distributie en regionaal goederenvervoer. Zij volgen hierbij een aanpak waarbij zij uniformiteit en regionale samenhang als uitgangspunt nemen;
2. Indien gemeenten regels stellen ten aanzien van tijdsvensters en voertuigeisen, zijn zij verplicht deze in regionaal overleg af te stemmen met buurtgemeenten, verladers, vervoerders en detailhandel;
3. In dit regionaal overleg wordt tevens in ieder geval aandacht besteed aan de fysieke beperkingen voor het geldtransport, de mogelijkheden voor een (regionaal) ontheffingenbeleid en de activiteiten die zowel het vervoerend, verladend als ontvangend bedrijfsleven neemt om de bevoorrading te verbeteren;
4. Het overleg moet leiden tot bindende afspraken tussen de deelnemende partijen die worden opgenomen in de regionale verkeers- en vervoersplannen alsmede in het gemeentelijk beleid.

De Minister van VenW stelt ter facilitering van het regionale overlegproces een onafhankelijke commissie in die op verzoek van de regionale partijen gedurende het overleg kan adviseren. Als na afzienbare termijn het regionaal overleg niet tot overeenstemming leidt, kan de commissie ingeschakeld worden om te bemiddelen tussen de partijen. Van dit bemiddelingsadvies kan alleen met zwaarwegende motieven worden afgeweken.

Openbaar vervoer en goederenvervoer per spoor
Het openbaar vervoer bestaat uit vervoer per trein, bus, light rail, tram en metro. Hierbij staat een integrale netwerkbenadering centraal. Dit betekent dat niet de modaliteit, maar de reiziger centraal staat. Het rijk heeft de verantwoordelijkheid voor de infrastructuur zoals opgenomen op de plankaart spoorwegennet en het personenvervoer op het hoofdrailnet. Decentrale overheden hebben de zorg voor het regionale en lokale openbaar vervoer en de gedecentraliseerde treindiensten.

Het rijk handhaaft de betrouwbaarheid van het spoor op het niveau dat wordt bereikt met het huidige beleidspakket. De punctualiteit bedraagt in 2010 en in 2020 89-91%, tegenover 83% in 2003. Het rijk zal de achterstand in beheer, onderhoud en vervanging op het spoor wegwerken.
Bij het inlopen van de onderhoudsachterstand, bij de vervanging van infrastructuur en bij het vergroten van de betrouwbaarheid geldt dat de hoofdverbindingsassen, en daarbinnen met name de verbindingen, die aansluiten bij de kerntaak van het spoorprioriteit krijgen. Als kerntaak geldt het verwerken van grote vervoersstromen, op een veilige manier en zonder een groot beslag te leggen op de schaarse ruimte.

Het rijk verleent concessies aan NS voor het vervoer op het hoofdrailnet en aan ProRail voor het spoorwegnet met mogelijkheid van afzondering van de Betuweroute. Het rijk beoordeelt de afspraken tussen de spoorsector en de regionale overheden aan de hand van de vervoersconcessie en de daarin opgenomen kwaliteitseisen en randvoorwaarden, zowel qua financiën als capaciteit. Het rijk ziet er op toe dat afspraken tussen de spoorsector en regionale overheden voldoen aan vereisten van transparantie en dat NS en ProRail geen misbruik maken van hun monopoliepositie. Dit geldt ook in geval van afwegingen bij baanvakken op het

hoofdrailnet waar decentrale spoordiensten rijden. Op basis van het jaarlijkse vervoerplan van de NS beoordeelt de rijksoverheid of aan de plichten is voldaan wat betreft voorzieningen, tarieven, toegankelijkheid en sociale veiligheid van stations.

Om middelen zo efficiënt mogelijk te kunnen inzetten, moeten rijk, regionale partijen en vervoerders gezamenlijk de vervoerkundige, financiële en bestuurlijke aspecten van lijnen en stations analyseren. Op basis daarvan kunnen zij keuzes maken. Per baanvak zetten zij gezamenlijk alle gegevens op een rij. Maatregelen worden afgewogen in relatie tot het overig openbaar vervoer en andere transportwijzen voor goederen. Soms zijn geschikte alternatieven voorhanden.

Het rijk zorgt dat provincies en WGR-plusregio's in staat zijn om eigen keuzes te maken bij het regionaal openbaar vervoer, om dat aan te laten sluiten bij het specifieke karakter van de regio. Het rijk verstrekt middelen (in de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer) en zorgt voor wet- en regelgeving, met name ten behoeve van de marktordening en ten behoeve van de inbreng van collectieve consumentenbelangen.

De invoering van de chipkaart OV is een middel waarmee de provincies en WGR-plusgebieden hun taken op verkeer en vervoergebied beter kunnen uitvoeren. Hierbij past dat provincies en WGR-plusgebieden in hun PVVP en RVVP's concreet aandacht besteden aan de implementatie van de chipkaart. Uitgangspunt daarbij is het streven om, afhankelijk van de go/no go-beslissing van de Minister eind 2005, uiterlijk 31 december 2007 een invoering van de chipkaart op landelijke uniforme manier te realiseren. De uitwerking van dit essentiële onderdeel van de RVVP's en PVVP's stemmen de provincies en WGR-plusgebieden af met VenW, andere provincies en WGR-plusregio's, vervoerders en consumentenorganisaties.

Provincies en WGR-plusregio's dragen zorg voor een betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig regionaal openbaar vervoer dat past bij hun specifieke regionale situatie. In de PVVP's en RVVP's alsmede in het gemeentelijk beleid wordt aangegeven welke doelstelling wordt nagestreefd.

De vier WGR-plusgebieden in de Randstad geven binnen hun regionaal OV-netwerk prioriteit aan verbindingen met in de spits een hoge vervoerwaarde.

Provincies en WGR-plusregio's geven in de PVVP's en RVVP's concreet aan op welke wijze mensen die niet zelf in hun mobiliteit kunnen voorzien, een vorm van OV wordt aangeboden die de bereikbaarheid waarborgt van voorzieningen die alleen in gemeenten met een centrumfunctie voorhanden zijn.

Provincies en WGR-plusregio's alsmede de gemeenten houden in de PVVP's en RVVP's, respectievelijk het gemeentelijke beleid rekening met de belangen van ouderen en mensen met een functiebeperking bij het opstellen van het verkeers- en vervoerbeleid, in het bijzonder de toegankelijkheid van het openbaar vervoer.

Fiets

Alle overheden stimuleren het gebruik van de fiets. Gemeenten, waterschappen, provincies en WGR-plusregio's doen dit onder meer door het zorgen voor een netwerk van veilige routes en parkeervoorzieningen voor fietsers en nemen hiervoor een doel voor 2010 en 2020 op in de PVVP's, RVVP's en gemeentelijk beleid.

Het rijk heeft bij de aanleg en het beheer van hoofdinfrastructuur medeverantwoordelijkheid voor het instandhouden en verbeteren van kruisende routes voor fietsverkeer. Alle overheden zorgen voor promotie van fietsgebruik en kennisoverdracht.

Mainport Schiphol en luchthavens

Het rijk houdt vast aan het uitgangspunt dat Schiphol zich tot 2030 op de huidige locatie verder moet kunnen ontwikkelen. Het beleid is gericht op een blijvende bijdrage van de luchthaven aan de internationale concurrentiepositie van de Randstad, binnen grenzen van veiligheid, milieu en leefomgeving en met inachtneming van een goede ruimtelijke inpassing in de omgeving.
Bij het beleid inzake de directe nabijheid van de luchthaven als vestigingslocatie voor bedrijven en kantoren is het criterium van gerelateerdheid aan de luchthaven een belangrijk uitgangspunt. Dit omwille van behoud van de landzijdige bereikbaarheid, veiligheidsdoelstellingen en toekomstige duurzame ruimtebehoefte van de primaire vervoerfunctie van de mainport.

Naast de mainport Schiphol zijn de regionale luchthavens primair van belang voor de bereikbaarheid van regio's en voor de versterking van de regionale economie. Het beleid voor de regionale luchthavens wordt gedecentraliseerd naar de provincies. Dit laat onverlet dat het op termijn van belang kan zijn een of meerdere regionale luchthavens in de

Randstad beschikbaar te hebben. Provincies, WGR-plusregio's en gemeenten waarin een regionale luchthaven is gelegen, zorgen dat deze via relevante ontsluitende infrastructuur van en naar de (hoofd) infrastructuur goed bereikbaar is. Waar mogelijk wordt samengewerkt met luchthavens direct over de grens.
De provincie bepaalt de ruimte voor de regionale luchthavens. Dat doet ze door een vergunning af te geven waarin heldere milieu- en veiligheidsnormen worden gesteld en door de landzijdige ontsluiting van luchthavens van enige omvang te organiseren, waarbij met name de bereikbaarheid per OV een aandachtspunt is. Het rijk zal aangeven met welke milieu- en veiligheidsnormen de provincie minimaal rekening moet houden. De provincie handhaaft de milieunormen.

De binnenvaart
De ambitie is het realiseren van betrouwbare reistijden voor de binnenvaart in 2020 met prioriteit voor de hoofdverbindingsassen. Dat doet het rijk allereerst door het achterstallig onderhoud aan de hoofdvaarwegen weg te werken. Nieuw achterstallig onderhoud wordt voorkomen door voldoende middelen te reserveren voor het basisonderhoud, waardoor de hoofdvaarwegen preventief kunnen worden onderhouden ten behoeve van alle functies. Daarmee worden onverwachte stremmingen zoveel mogelijk voorkomen en voldoen de vaarwegen aan de vereiste huidige dimensies.

Daarnaast wil het rijk de autonome groei van de huidige markten voor de binnenvaart de ruimte geven bij gelijkblijvende kwaliteit. Daar waar deze groei van het vervoer tot capaciteitsknelpunten op de rijksvaarwegen gaat leiden, zal het rijk (via uitvoering van het MIT) in de periode tot en met 2020 benuttingsmaatregelen nemen door het selectief oplossen van deze knelpunten indien een maatschappelijke kosten-batenanalyse een dergelijke investering rechtvaardigt. Het streefbeeld voor 2020 is dat hoofdvaarwegen die de belangrijkste zeehavens met het achterland verbinden (hoofdtransportassen), ten minste geschikt zijn voor klasse VIb-schepen en vierlaagscontainervaart, de doorgaande nationale hoofdvaarwegen ten minste voor klasse Va-schepen en vierlaagscontainervaart en de overige hoofdvaarwegen ten minste geschikt zijn voor klasse IV en drielaagscontainervaart. Voor sluizen op de hoofdvaarwegen wordt gestreefd naar een gemiddelde structurele wachttijd van maximaal dertig minuten. Verder moeten er op de hoofdvaarwegen – ook voor schepen met gevaarlijke stoffen – voldoende ligplaatsen zijn en de bediening van de kunstwerken moet zo veel mogelijk afgestemd worden op de wensen vanuit de markt.

Het rijk zet zich internationaal in voor goede afstemming en ontwikkeling van (aansluitende) TEN-corridors, veilige verkeersbegeleiding en eerlijke concurrentievoorwaarden en is aanjager en facilitator voor innovaties die door het bedrijfsleven worden geïnitieerd.
De regionale overheden formuleren in de PVVP's en RVVP's op basis van de streefbeelden voor de streefbeelden en hoofdverbindingsassen (uit figuur 5.4 en 5.5) gebiedsgerichte doelen voor onderhoud, bediening en ontwikkeling van hun eigen vaarwegen en zorgen voor afstemming met het hoofdvaarwegennet. De regionale overheden houden bij hun ruimtelijke ordeningsbeleid expliciet rekening met multimodale ontsluiting en ontwikkeling van natte bedrijventerreinen.

De zeescheepvaart
De ambitie is het versterken van de concurrentiepositie van de zeescheepvaart en het short sea-vervoer. Tevens is het intra-Europees containervervoer vanuit Nederland door short sea in 2010 toegenomen tot 40 miljoen ton.

De publieke taak van het rijk beperkt zich tot het creëren van eerlijke marktverhoudingen, het vergroten van de innovatiekracht, het stellen van duidelijke kaders voor milieu en veiligheid en het vereenvoudigen van procedures, waaronder reductie van administratieve lasten. Waar mogelijk nationaal, maar veelal internationaal. Een gelijk internationaal speelveld voor de zeescheepvaart is een noodzakelijke voorwaarde.

Mainport Rotterdam en overige zeehavens
Het rijk wil de maatschappelijke meerwaarde van de Nederlandse zeehavens voor Nederland optimaliseren. Daarom wordt het huidige beleid herijkt. Daarbij komen drie hoofdlijnen naar voren: het verbeteren van de marktwerking, het stellen van heldere randvoorwaarden en het ten minste in stand houden en zo nodig verbeteren van de capaciteit van infrastructuur en haventerreinen. Investeringen in de mainport Rotterdam gaan vóór investeringen in de zeehavens in de andere economische kerngebieden. WGR-plusregio's en gemeenten worden verzocht in de uitwerking van regionaal en lokaal ruimtelijk en verkeers- en vervoerssbeleid het streven van het rijk te ondersteunen.

Provincies, WGR-plusregio's en gemeenten bepalen de gewenste groei en omvang van zeehavenactiviteiten (met name industriële en op- en overslagbedrijven en het daarmee samenhangende verkeer en vervoer) en zorgen dat in streek- en bestemmingsplannen voldoende ruimte krijgen voor verdere ontwikkeling. Dat wil zeggen, zoals in de Nota Ruimte is vastgelegd, met inachtneming van de gestelde

randvoorwaarden en de ruimtelijke neerslag daarvan. Daarbij dient rekening gehouden te worden met vigerende normen voor milieuoverlast (emissies, geluid), veiligheid van omwonenden (externe veiligheid) en natuurwetgeving (onder meer naleving Vogel- en Habitat-richtlijnen). Provincies, WGR-plusregio's en gemeenten zorgen verder voor een goede bereikbaarheid van zeehaventerreinen via relevante ontsluitende en haveninterne infrastructuur van en naar de (hoofd)infrastructuur over land en over water.

Het rijk werkt samen met de Provincie Zuid-Holland, de Stadsregio Rotterdam en de Gemeente Rotterdam bij de uitvoering van de Planologische Kernbeslissing Plus Mainportontwikkeling Rotterdam en de daarin vervatte drie deelprojecten Landaanwinning (Tweede Maasvlakte), Bestaand Rotterdams Gebied (herschikking) en 750 ha natuur- en recreatiegebied. Het rijk heeft daarmee ruimte gereserveerd voor vestiging van bedrijvigheid op de Tweede Maasvlakte. In de PKB Nota Ruimte heeft het rijk daaraan randvoorwaarden verbonden ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Met het oog op transportpreventie zal het bevorderen van clustering daarbij een belangrijke plaats innemen. Om in de ruimtevraag naar 300 hectare havengerelateerde bedrijventerreinen ten behoeve van Rotterdam te kunnen voorzien acht het rijk het noodzakelijk dat hiervoor naast de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte in de noordrand van de Hoeksche Waard ruimte wordt geboden.

Het rijk vraagt de Provincie Noord-Holland en de gemeenten in het Noordzeekanaalgebied (Amsterdam, Zaanstad, Beverwijk, Velsen/IJmuiden) ervoor zorg te dragen dat in de desbetreffende streek- en bestemmingsplannen rekening wordt gehouden met een eventuele aanpassing van het zeesluizencomplex in het Noordzeekanaal bij IJmuiden.

Greenports

Het rijksbeleid is er op gericht de ontwikkeling van de greenports zodanig te sturen dat hun functie als greenport op lange termijn behouden blijft en/of wordt versterkt. Belangrijk aspect daarbij is de wisselwerking tussen logistieke en ruimtelijke keuzes.

Veiligheid

Verkeersveiligheid op de weg

Het nationale doel is een permanente verbetering van de verkeersveiligheid in de periode tot 2020 door reductie van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden.
Het nationale doel voor 2010 is (in opgehoogde aantallen):

- Een reductie van het aantal verkeersdoden tot maximaal 900 doden in 2010 (ten opzichte van 2002 is dat een daling van ruim 15%);
- Een reductie van het aantal ziekenhuisgewonden tot maximaal 17.000 ziekenhuisgewonden in 2010 (ten opzichte van 2002 is dat een daling van 7,5%);
- Behoud van een plaats in de top 4 van de Europese Unie in 2010 en 2020.

Het nationale doel voor 2020 is een daling van het aantal verkeersdoden tot maximaal 640 per jaar en 13500 ziekenhuisgewonden: een daling ten opzichte van 2002 van 40% doden respectievelijk 30% ziekenhuisgewonden. Indien het niet lukt om in Europees verband tot een verregaande verbetering van voertuigtechnologie te komen, zal het maximum aantal verkeersslachtoffers 200 hoger liggen en het maximum aantal ziekenhuisgewonden 1.900 hoger.

De nationale doelstelling werkt voor alle provincies en WGR-plusregio's in gelijke mate door in regionale doelstellingen, zodat zij allemaal de aantallen met eenzelfde percentage moeten terugbrengen. De provincies en WGR-plusregio's werken deze doelen met bestuurlijke en maatschappelijke partners uit in regionale maatregelpakketten, die zowel maatregelen op het gebied van gedrag, voertuig als infrastructuur bevatten en waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan het goederenvervoer (vracht- en bestelwagens).

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid.

Railveiligheid

Voor het aantal reizigers dat in 2010 bij een treinongeval om het leven komt, bedraagt de risiconorm 1,5 dodelijk slachtoffer per 10 miljard reizigerskilometers. Dit is een afname van het risico met 25% ten opzichte van 2000.

Op overwegen vallen in 2010 maximaal 24 doden. Dit is een afname van 30% ten opzichte van 2000.
Bij baanwerkzaamheden en rangeren kan in 2010 maximaal 1 dode op 10.000 werknemers (fte) per jaar vallen.

Voor personeel zoals machinisten, conducteurs, storingsmonteurs is het persoonlijk risico in 2010 0,5 doden op de 10.000 werknemers (fte) per beroepsgroep per jaar.

De verantwoordelijkheden voor het veilig vervoer en de infrastructuur bij interlokale tram en metro liggen bij gemeentelijke overheden. De rijksoverheid heeft in deze toezichttaken.

Deze regelgeving is nog gebaseerd op wetgeving van 9 juli 1900 (Locaalspoor en Tramwegwet). Het komend jaar wordt gestart met de modernisering van deze wet en zal deze worden ondergebracht onder de nieuwe Spoorwegwet.

Verkeersveiligheid op het water

Het aantal ongevallen met significante gevolgen op de Nederlandse zeewateren is in 2010 en 2020 per jaar minder dan 25 en op de Nederlandse binnenwateren minder dan 275[34].

De rijksoverheid bevordert het veiligheidsbewustzijn onder overheidsdiensten, bedrijven en burgers. Ter bevordering van de veiligheid op het water stimuleert de rijksoverheid ook het gebruik van informatie- en communicatietechnologie. Het rijk bevordert het gebruik van veilige vaartuigen en de overheden benutten de mogelijkheden van nautisch veilige infrastructuur (bijvoorbeeld in Maasvlakte II). De rijksoverheid versterkt de samenwerking met decentrale overheden op het gebied van verkeersmanagement en ruimtelijke ordening op en langs het water. Het rijk streeft naar zo veel mogelijk scheiding van beroepsvaart en recreatievaart en als dat niet mogelijk is wordt waar nodig de (rijks)infrastructuur aangepast om veilig samengaan mogelijk te maken.

De decentrale overheden:

- houden rekening met de voor de scheepvaartveiligheid benodigde ruimte langs de vaarweg;
- faciliteren alternatieve routes voor de recreatievaart zoals is aangegeven in de Beleidsvisie Recreatietoervaart Nederland;
- realiseren River Information Services op vaarwegen vanaf klasse IVa in decentraal beheer;
- zorgen voor adequate capaciteit, geoefendheid en inzetbaarheid van hulpverlening en rampbestrijding op gemeentelijk ingedeelde wateren.

Luchtvaartveiligheid

De rijksoverheid streeft permanent naar verbetering van de luchtvaartveiligheid. Dat doet ze door randvoorwaarden te creëren waarbinnen de sector kan functioneren, toezicht te houden en regels te handhaven.

Voor regionale en kleine luchthavens wordt vooruitlopend op de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving specifiek voor de externe veiligheid een planologisch interim-beleid gevoerd ter voorkoming van ongewenste toekomstige risicosituaties in de omgeving van de luchthaven. In de Wet Luchtvaart wordt de basiskwaliteit voor externe veiligheid geregeld.
Na decentralisatie van taken en bevoegdheden staat het provincies dan vrij (restrictief) beleid voor regionale en kleine luchthavens uit te werken.

Sociale veiligheid

Het doel is het aantal incidenten te verminderen en de waardering van het veiligheidsgevoel te verhogen. In de aan de beheerder van het spoorwegnet en de vervoerder over het hoofdrailnet te verlenen concessies neemt het rijk een zorgplicht ten aanzien van de sociale veiligheid op.

Provincies en WGR-plusregio's formuleren streefcijfers voor de verbetering van de sociale veiligheid in het regionaal openbaar vervoer voor waardering veiligheidsgevoel, onveiligheidsincidenten en zwartrijden.
Omdat de sociale onveiligheid zich niet alleen in het openbaar vervoer manifesteert, bedden de decentrale overheden de aanpak zoveel mogelijk in de integrale keten van opvang, toezicht, handhaving en vervolging in.

Tunnelveiligheid

Het tunnelveiligheidsbeleid richt zich op alle tunnels in publiek of privaat beheer die langer zijn dan 250 meter. Maar ook op kortere tunnels als er geen beperkingen zijn gesteld aan het vervoer van gevaarlijke stoffen. In de loop van 2005 stelt het kabinet veiligheidseisen vast. In 2006 zijn deze eisen vertaald in wet- en regelgeving. In het verlengde van de EU-richtlijnen bevatten de veiligheidseisen zoveel mogelijk doelvoorschriften, zodat maatwerk kan worden geleverd.

Transport van gevaarlijke stoffen

De ambitie is het vervoer van gevaarlijke stoffen ook op lange termijn veilig mogelijk te blijven maken door een permanente verbetering van de veiligheid van het vervoer binnen een duurzame ruimtelijke begrenzing.

[34] *Voorlopige doelstelling; deze zal nog worden bijgesteld nadat de registratie van ongevallen op de binnenwateren is verbeterd en is geactualiseerd.*

Het rijk stelt in aansluiting op de Nota Ruimte reguleringssystematieken op voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, spoor en water. Het rijk zorgt dat via het ruimtelijk-economisch beleid en het milieubeleid een bijdrage wordt geleverd aan beheersing en bundeling van transportstromen en daarbij toegepaste modaliteiten.

De decentrale overheden nemen de normen voor het plaatsgebonden risico op in hun verkeers-, vervoers- en ruimtelijke plannen:

- in nieuwe situaties zijn kwetsbare bestemmingen binnen de 10^{-6}-contour niet toegestaan. Voor minder kwetsbare bestemmingen is dit het streven (richtwaarde);
- in bestaande situaties streven naar geen bebouwing binnen de 10^{-6}-risicocontour;
- in bestaande situaties geen bebouwing binnen de 10^{-5}-risicocontour (grenswaarde).

Infrastructuur en bestemmingsplannen worden door rijk en decentrale overheden veilig ontworpen en afgestemd met de betrokken infrastructuurbeheerder. De keuze voor uitvoering wordt gebaseerd op een integrale afweging van de veiligheid voor de omwonenden en voor de gebruikers. In deze afweging worden het voorkomen en het beheersen van ongevallen, de mogelijkheden voor vluchten, en de mogelijkheid voor het optreden van hulpdiensten betrokken.

Zowel het rijk als de provincies en gemeenten nemen externe veiligheid op in de beheersplannen voor infrastructuur. Zij geven periodiek aan welke verdere verbetering van de veiligheid mogelijk is om zo nieuwe ontwikkelingen in het vervoer of in de omgeving mogelijk te maken. Het rijk, de provincies en de gemeenten zorgen voor een veilige en goed onderhouden infrastructuur.

Op gebiedsniveau benoemen de provincies, WGR-plusregio's en gemeenten, daar waar zij bevoegd zijn, relatief veilige voorkeursroutes voor het transport van gevaarlijke stoffen en voeren een hierop gericht samenhangend verkeersmanagement.

Door optimaal gebruik te maken van de Betuweroute zullen andere spoorroutes van west naar oost zoveel mogelijk worden ontlast van het transport van gevaarlijke stoffen. In lijn met het Tracébesluit Betuweroute, krijgt het vervoer op de Betuweroute prioriteit boven ruimtelijke ontwikkelingen direct langs die route. Dit gebeurt door ruimtelijke ontwikkelingen in het invloedsgebied van de externe veiligheid aan weerszijden van de Betuweroute, en daaraan gerelateerde vervoersknooppunten (met name Kijfhoek) aan beperkingen te binden.

Het huidige beleidskader voor groepsrisico met oriënterende waarden en verantwoording door initiatiefnemer is uitgangspunt tot de afronding in 2005 van het nieuwe beoordelingskader voor verkeers-, vervoers- en ruimtelijke plannen.

Provincies en gemeenten wegen de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen vanaf het begin mee in de ruimtelijke planvorming.

De overheden toetsen de gewenste ontwikkeling van bedrijventerreinen en de hiermee samenhangende vervoerstromen van gevaarlijke stoffen in samenwerking met de infrastructuurbeheerder.

Bescherming van vitale infrastructuren

Het verkeers- en vervoersysteem moet zo worden ingericht en ontworpen dat de kans op schade door moedwillige verstoring en misbruik van vitale infrastructuur en transportketens in alle modaliteiten beperkt is en de voorbereiding op resterende risico's voldoende is. Het rijk toetst in dit kader vanaf 2004 de kwetsbaarheid van de belangrijkste knooppunten. Dit betreft in ieder geval de luchthaven Schiphol, de Rotterdamse en Amsterdamse haven, de beschikbaarheid van het rijkswegennet en de mogelijkheden voor de aanvoer en overslag van brandstof.

Het rijk, de provincies, WGR-plusregio's en gemeenten zorgen dat beheerders van infrastructuur ten behoeve van de continuïteit van de dienstverlening de gevolgen van moedwillige verstoring verkennen en aanpakken en moedwillige verstoring voorkomen.

Gemeenten zien toe op het zo goed mogelijk beveiligen van zeehaventerreinen tegen terroristische of andere geweldadige aanslagen conform daartoe opgestelde (ISPS-code en de EU-richtlijn ter zake) en nog op te stellen regelgeving (aankomende EU-richtlijnen), en informeren het rijk over de getroffen maatregelen.

Kwaliteit leefomgeving

Het rijk komt alle nationale en internationale verplichtingen na op het gebied van emissievermindering en milieukwaliteit. Het rijk streeft daarbij naar ontkoppeling van economie en milieu door te stimuleren dat de schadelijke effecten door infrastructuur en vervoer voor mens en omgeving blijven verminderen.

Klimaat
Het rijk streeft naar het halen van het voor 2010 vastgestelde streefdoel (op basis van het Kyoto-verdrag) van 38 megaton CO_2 voor verkeer en vervoer. De periode na 2010 (post-Kyoto) zal een nieuwe doelstelling brengen. Het kabinet zal daarbij inzetten op een vermindering van de CO_2-uitstoot.

Luchtverontreiniging/verzuring
Het rijk realiseert de – op basis van Europese richtlijnen (NEC) – geformuleerde plafonds voor verkeer en vervoer in 2010 en zet zich daarnaast in op verdere (technische) verbetering in de periode daarna. De NEC-plafonds voor SO_2, NMVOS en NO_x zijn vastgesteld op respectievelijke 4,55 en 158 NM kiloton in 2010. Het rijk zet zich er daarnaast voor in de Europese normering opgenomen grenswaarden voor lokale luchtkwaliteit voor bestaande situaties in 2010 te halen. Naar het zich nu laat aanzien, zullen niet alle knelpunten vóór 2010 kunnen worden opgelost. Het rijk zet zich daarom nu alvast internationaal in voor een verschuiving van de termijn waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan naar 2015. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de Europese grenswaarden voor de lokale luchtkwaliteit voor NO_2, bij besluiten die lokaal te beïnvloeden zijn. Alleen bij samenloop met infrastructuur in beheer van andere wegbeheerders (rijk en provincie) zullen maatregelen in overleg tussen gemeenten en rijk dan wel provincie genomen worden. Provincies en gemeenten nemen bij nieuwbouw langs rijksinfrastructuur de eisen van het Besluit Luchtkwaliteit in acht.

Geluid
Het rijk zet zich verder in Europees verband in om de EU-regelgeving op het gebied van bronbeleid ter vermindering van geluid aan te scherpen. Naast de reguliere uitvoering van de Wet geluidhinder pakt het rijk voor het jaar 2020 de geluidsknelpunten aan van boven de 65 respectievelijk 70 dB(A) voor weg en spoor die door de verkeersgroei binnen de kaders van de Wet Geluidhinder langs rijksinfrastructuur zijn ontstaan.

Provincies en gemeenten dienen de meerkosten van aanpassingen van rijksinfrastructuur te betalen, als deze het gevolg zijn van de realisatie van nieuwe bestemmingen die zijn gekozen na vaststelling van deze PKB.

Waterkwaliteit
Het rijk zet zich in te komen tot vermindering van emissies bij zee- en binnenvaart via normen in internationaal (IMO en CCR) verband, door te voldoen aan EU-regelgeving voor waterkwaliteit en door zich in te zetten om het Scheepsafvalstoffenverdrag in werking te laten treden.

Voor de vermindering van de emissies van de recreatievaart zijn de desbetreffende waterbeheerders verantwoordelijk.

Natuur en landschap
Het rijk, provincies en gemeenten zetten zich in om aan de wettelijke en beleidsmatige randvoorwaarden op het gebied van natuur en landschap te voldoen. Het rijk streeft daarbij naar bundeling van infrastructuur en vervoerstromen (Nota Ruimte 2.3.3.1).

Ontsnippering
Het rijk streeft ernaar de rijksinfrastructurele barrières in het ecologische hoofdstructuur (EHS, inclusief de robuuste verbindingen) op te heffen. Het rijk zal in 2018 de belangrijkste barrières voor de ecologische hoofdstructuur bij rijkswegen, waterwegen en nationale spoorwegen opgeheven hebben. Samen met het rijk zijn de provincies en waterschappen verantwoordelijk voor de realisatie van de EHS.

Daarnaast wordt Europese en nationale regelgeving op het gebied van ruimtelijke kwaliteit voortgezet. Het rijk neemt bij de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur gebiedsgericht ontwerpen in samenhang met de omgeving als uitgangspunt en vraagt provincies, waterschappen en gemeenten hetzelfde te doen.

Kwaliteit inpassing
Het rijk neemt bij de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur gebiedsgericht ontwerpen in samenhang met de omgeving als uitgangspunt en vraagt provincies, waterschappen en gemeente hetzelfde te doen. Dit kan leiden tot zowel aanpassing van de infrastructuur als van de directe omgeving. Het rijk zal hierbij de wettelijke en beleidsmatige randvoorwaarden in acht nemen en streeft ernaar om panorama's vanaf de infrastructuur op steden, dorpen en landschappen te behouden. Ook provincies, waterschappen en gemeenten dienen hier rekening mee te houden.

Innovatie
Het rijk acht innovatie essentieel voor het realiseren van economische groei en het verbeteren van bereikbaarheid, veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving. Tegen deze achtergrond wil het rijk een actieve rol spelen bij het verbeteren van de innovatieprestaties van de mobiliteitssectoren. Het gaat hierbij zowel om technologische, proces- als systeeminnovaties. Op dit moment presteren deze

sectoren beneden het Nederlandse gemiddelde. De ambitie is om de afstand tussen de innovatieprestaties van de mobiliteitssectoren en het Nederlandse gemiddelde te verkleinen.

Innovatiesysteem
Innovaties komen tot stand door een actief samenspel van bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Het innovatieplatform spreekt ook wel over een innovatiesysteem. Het rijk houdt overzicht over het functioneren van dit systeem en zal initiatief nemen om tot versterkingen te komen. Het rijk zal ook bedrijven, kennisinstellingen en andere overheden aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor een goed functionerend innovatiesysteem.

Inhoudelijke prioritering en implementatie
Het rijk neemt het initiatief om tot een inhoudelijke prioritering te komen. Het rijk presenteert haar behoeften en vragen op een scherpere manier aan de buitenwereld. De houding van het rijk ten opzichte van bedrijven en kennisinstellingen wordt opener en interactiever. Het rijk zal een implementatiestrategie ontwikkelen teneinde de innovatieparadox tegen te gaan. Een belangrijk onderdeel van de implementatiestrategie is het inbouwen van *incentives* om bedrijven te prikkelen om tot innovatie te komen. Innovatief aanbesteden *(launching customer)* en publiek-private samenwerking spelen hierbij een belangrijke rol.

Verbindingen leggen, barrières in wet- en regelgeving aanpakken
Het rijk stimuleert de samenwerking via bedrijven, kennisinstellingen en overheden via innovatieprogramma's als Transumo en Proces- en Systeeminnovatie in de Bouw.
Het rijk spant zich in om ook zelf de resultaten van deze programma's in haar beleid te gebruiken.
Het rijk zal bekijken of wet- en regelgeving die innovatie belemmert kan worden weggenomen of aangepast. Hierbij speelt het Programma 'Beter Geregeld!' een centrale rol.

VenW-Beraad Kennis en Innovatie
Een centrale rol bij het verbeteren van de innovatieprestaties van de mobiliteitssectoren speelt het VenW-Beraad Kennis en Innovatie. Door dit beraad, waarin sleutelfiguren uit het bedrijfsleven en kennisinstellingen alsmede leden van het rijksbrede Innovatieplatform zitting hebben, worden aansprekende innovatieve projecten gestimuleerd en wordt het innovatieklimaat versterkt.

Plankaarten

Bijgaande kaarten (de zogeheten PKB-kaarten) definiëren de volgende van rijksbelang zijnde infrastructuur: het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het spoorwegennet. Voor wijziging van deze infrastructuur dienen de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM besluiten te nemen conform de Tracéwetprocedure. Op de kaarten zijn de ruimtelijke reserveringen aangegeven waarover nog geen Tracébesluit is genomen.

Plankaart 1 • Hoofdwegennet, reservering nieuwe tracés (limitatief, indicatief)

Van het hoofdwegennet af te voeren verbindingen (wijzigingen t.o.v. SVV-II). HVA = hoofdverbindingsas

Nummer	Omschrijving	HVA	Toelichting
	Ruit om Eindhoven (Oostzijde)	Nee	Bij de verkeersproblemen aan de oostzijde van Eindhoven gaat het voornamelijk om regionaal verkeer. Project is daarom aangemerkt als regionaal/lokaal project.
A23	Lelystad Zwolle	Nee	Uit vervoerswaarde-onderzoek blijkt dat de toegevoegde waarde voor het hoofdwegennet beperkt is. De relatie is wel van regionaal belang (Lelystad - Dronten).
N23	Alkmaar Hoorn Enkhuizen Lelystad, (West Frisiaweg)	Nee	Uit verkenning N23 blijkt dat de bereikbaarheids- en verkeersveiligheidsproblematiek niet van dien aard is dat opname in het planstudie programma van het MIT op zijn plaats zou zijn.
A8	Zaanstad Beverwijk	Nee	Verbinding die in PKB SVV-II geen deel uitmaakt van het HWN, maar waarvan de positie na 2010, zal worden bezien. (zie PKB kaart SVV-II deel E). SVV-II: uit een globale belangenafweging is gebleken dat het bereikbaarheidsbelang in dit geval niet opweegt tegen doorsnijding van het betrokken natuurgebied.
Aan hoofdwegennet toe te voegen Zoekgebied (wijzigingen t.o.v. SVV II)			
	Relatie Schiphol Almere (planstudie weg Schiphol-Almere)	Ja	In de planstudie Schiphol – Almere worden twee Hoofdalternatieven bestudeerd: het doortrekken van de A6-A9 en het zgn. Stroomlijntracé, de uitbreiding langs het bestaande A6-A1-A9-tracé. Een IJmeerverbinding wordt als onderliggend wegennet verbinding in de planstudie meegenomen. De verkeerskundige gevolgen van een IJmeerwegverbinding worden als scenario (dus scenario met en scenario zonder IJmeerweg) in deze planstudie onderzocht.
A54	Relatie A15 naar A4 via Oranjetunnel	Nee	In de planstudie Delft-Schiedam wordt de A54 als alternatef onderzocht.

Huidige MIT-procedure status van ruimtelijke reserveringen hoofdwegennet

Ruimtelijke reservering	MIT Procedure status	HVA
A4 Hoogvliet - Klaaswaal	Niet gestart	Ja
A4 Delft - Schiedam	Planstudie categorie 3 start realisatie voor 2008;	Ja
A4 Dinteloord - Bergen op Zoom	Planstudie deels categorie 1 (omleiding Halsteren voor 2010), deels 3: noordelijk deel start realisatie: afhankelijk van voorstel provincie;	Ja
A5 (2e Coentunnel, Westrandweg)	Planstudie categorie 3, start realisatie voor 2010;	Nee
A6-A9 (zoekgebied)	Planstudie categorie 3 start realisatie na 2010	Ja
A13-A16	Planstudie categorie 3 start realisatie na 2010	Nee
A24 (A15-A20 via Blankenburgtunnel))	Niet gestart	Nee
Doortrekking A15-A12	Studie Provincie, MIT procedure niet gestart	Ja
A74 Venlo	Planstudie categorie 1 start realisatie voor 2010	Nee
Doortrekking N11 naar A44	Niet gestart	Nee
N18 (RW 15)	Planstudie categorie 3, start realisatie voor 2010	Nee
N31 Haak om Leeuwarden	Planstudie categorie 2 (na 2010)	Nee
N34 Ommen	Planstudie categorie 1 (voor 2010)	Nee
Doortrekking N35 naar A28	Niet gestart	Nee
N57 Verssedam Middelburg	Categorie 1 start realisatie voor 2010	Nee

Plankaart 2 • Hoofdwegennet (illustratief)

Van het spoorwegnet af te voeren verbindingen (wijzigingen t.o.v. SVV-II, incl. partiële herzieningen van SVV-II voor spoorprojecten).

Omschrijving	HVA	Toelichting
Boogafsnijding nabij Harderwijk	Ja	Met het tracebesluit Hanzelijn komt deze reservering te vervallen.
Boogafsnijding nabij Meppel	Ja	Hanzelijn Plus variant in kader van ZZL-prijsvraag betreft bestaand spoor. Daarmee komt deze reservering te vervallen

Aan het spoorwegnet toe te voegen verbindingen (wijzigingen t.o.v. SVV-II)

Omschrijving	HVA	Toelichting
Zuiderzeelijn, incl. IJmeerlijn	Ja	Besluitvorming in het kader van Commissie Langman en de Nota Ruimte. Vier opties zijn mogelijk, waarvan drie over het Zuiderzeelijntracé en één langs het tracé van de Hanzelijn (opwaardering van het spoornet tussen Zwolle en Leeuwarden en Zwolle en Groningen). Naast een tracé via de Hollandse Brug is tussen Almere-Amsterdam ook een IJmeerverbinding mogelijk.
Studie Zuidtak Betuweroute	Nee	Cf besluit van de ministers van VROM en VenW uit september 2001 zal er over een aantal jaren mogelijk een studie naar een mogelijke zuidtakverbinding kunnen plaatsvinden

Plankaart 3 • Spoorwegennet (illustratief), reservering nieuwe tracés (limitatief, indicatief)

Van het vaarwegennet af te voeren verbindingen (wijzigingen t.o.v. SVV-II)

Omschrijving	HVA	Toelichting
Twente-Mittellandkanaal	Nee	Uit een geactualiseerde kosten-batenanalyse is gebleken dat het maatschappelijk en economisch niet verantwoord is om deze ontbrekende schakel in het trans-Europese Vaarwegennetwerk aan te leggen.

Aan het vaarwegennet toe te voegen verbindingen (wijzigingen t.o.v. SVV II)

Omschrijving	HVA	Toelichting
Burgemeester Delenkanaal	Ja	Het Burgemeester Delenkanaal overschrijdt het criterium van 25.000 TEU per jaar structureel en ruimschoots.
Wilhelminakanaal	Ja	Het Wilhelminakanaal (gedeelte vanaf de Amer tot aan de haven Loven in Tilburg) overschrijdt het criterium van 25.000 TEU per jaar structureel en ruimschoots.

Plankaart 4 • Hoofdvaarwegennet (illustratief), reservering nieuwe tracés (limitatief, indicatief)

Bronvermelding

Figuren	Bron
Figuur 1.1	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer, 2004
Figuur 1.2	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer, 2004
Figuur 1.3	Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling, 2004
Figuur 2.1	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer, 2004
Figuur 2.2	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer, 2004
Figuur 2.3	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2004-2010, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 2.4	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer, 2004
Figuur 2.5	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer, 2004
Figuur 2.6a	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, LMS berekeningen, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 2.6b	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, LMS berekeningen, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 2.6.c	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, LMS berekeningen, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 2.7	Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 2.8	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, LMS berekeningen, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 2.9a	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, LMS berekeningen, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 2.9b	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, LMS berekeningen, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 2.9c	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, LMS berekeningen, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 3.1	Nederlande Spoorwegen, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 3.2	Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 3.3	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Economische Impact Studie Railgoederenvervoer, 2002 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 3.4	Nederlande Spoorwegen, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 3.5	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 3.6	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Economische Impact Studie Railgoederenvervoer, 2002
Figuur 3.7	NS/ProRail/Railion, Benutten en bouwen; Het plan van de spoorsector, 2003
Figuur 3.8	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 3.9	Fietsersbond, Fietsbalans, 2004
Figuur 4.1	Europese Commissie, Directoraat-Generaal Energie en Transport, 2003
Figuur 5.1	Bureau Voorlichting Binnenvaart, 2004
Figuur 5.2	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 5.3	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 5.4	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Figuur 5.5	Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT

Figuren	Bron
Figuur 5.6	Nationale Havenraad, 2004
Figuur 6.1	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Kerncijfers Verkeersveiligheid; uitgave 2004, 2004
Figuur 6.2	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Kerncijfers Verkeersveiligheid; uitgave 2004, 2004
Figuur 6.3	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Kerncijfers Verkeersveiligheid; uitgave 2004, 2004
Figuur 6.4	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer, 2004
Figuur 7.1	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Optiedocument Verkeersemissies, 2004
Figuur 7.2	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Optiedocument Verkeersemissies, 2004
Figuur 7.3	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Optiedocument Verkeersemissies, 2004
Plankaart 1	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Plankaart 2	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Plankaart 3	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT
Plankaart 4	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004 Kaartvervaardiging: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Geo-informatie en ICT

Tabellen	Bron
Tabel 1.1	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004
Tabel 1.2	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004
Tabel 2.1	Twijnstra en Gudde, Regionale bereikbaarheid in de Nota Mobiliteit, 2004
Tabel 2.2	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Perspectief op mobiliteit, sneller, goedkoper en verder, 2002
Tabel 2.3	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, LMS berekeningen, 2004 behalve 'betrouwbaarheid Hoofdwegennet': Ruimtelijk Planbureau en 'Emissies wegverkeer': Milieu- en NatuurPlanbureau RIVM
Tabel 2.4	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, LMS berekeningen, 2004
Tabel 3.1	Nederlande Spoorwegen, klanttevredenheidsonderzoek, 2003
Tabel 3.2	Centraal Bureau voor de Statistiek, Onderzoek Verplaatsingsgedrag, 2003
Tabel 3.3	Centraal Bureau voor de Statistiek, statline, 2003
Tabel 5.1	Ecorys, Economische betekenis Nederlandse zeehavens 2002; ten behoeve van de havenmonitor 2002, 2004.
Tabel 6.1	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Beleidsopties in beeld gebracht, 2004
Tabel 8.1	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004

Index

A

administratieve lasten 11, 27, 43, 79, 80, 90, 92, 94, 95, 96, 118, 124, 140
agrologistiek 11, 16, 17, 19, 43

B

basisnet 108, 110, 111, 113
benuttingsmaatregelen 12, 23, 31, 32, 39, 52, 60, 85, 87, 88, 91, 130, 140
beprijzen 12, 20, 23, 24, 132
bestemmingsplan 96, 113, 140, 141, 143
betrouwbare reistijden 12, 33, 42, 84, 86, 100, 140
Betuweroute 41, 52, 55, 61, 63, 64, 95, 110, 111, 112, 113, 138, 143
BDU 10, 21, 65, 67, 69, 102, 129, 131
binnenvaart 12, 17, 19, 25, 28, 59, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 96, 100, 106, 108, 111, 119, 121, 123, 124, 130, 140, 144
bouwen 10, 18, 22, 41, 44, 45, 52, 54, 56, 67, 137
bronbeleid 64, 117, 120, 121, 123, 125, 144
bus 12, 17, 50, 51, 52, 65, 67, 68, 70

C

calamiteiten 85, 100, 106, 107, 115
chipkaart 13, 51, 64, 68, 69, 139
communicatie 41, 81, 93, 103, 124
concessie 64, 69, 73
concurrentie 11, 16, 76, 77, 78, 92, 95
contractsector 69

D

doelnormen 93
drugssmokkel 76

E

EASA 78
economische kerngebieden 34, 40, 51, 56, 62, 83, 85, 88, 136
emissie-eisen 77, 121
essentiële onderdelen 21, 22, 135, 136
Eurocontrol 76, 107
Europa 11, 24, 27, 41, 56, 57, 58, 62, 77, 78, 80, 91, 92, 94
externe veiligheid 20, 90, 107, 112, 113, 118, 142, 143,

F

fiscale 24, 92
fiets 17, 22, 43, 49, 51, 68, 70, 71, 72, 73

G

gebiedsgerichte aanpak 39, 40, 107, 136, 138
gedrag 17, 99, 101, 102, 103, 119, 121, 124
gelijk internationaal speelveld 92, 140
geluid 13, 77, 93, 121, 122, 123, 125, 144
gemeente 19, 42, 71, 90, 141, 144
gevaarlijke stoffen 11, 13, 62, 64, 100, 105, 108, 110, 111, 112, 113, 140, 142, 143
greenports 10, 16, 18, 19, 28, 52, 58, 137, 141
groepsrisico 110, 111, 143

H

handhaving 22, 70, 77, 92, 93, 101, 102, 103, 110, 112, 142
haven 10, 41, 58, 93, 94, 95, 96, 115, 152
herstelplan spoor 55, 56, 59, 63
hogesnelweg
hoofdrailnet 12, 21, 49, 54, 58, 61, 64, 66, 70, 138, 142
hoofdverbindingsassen 10, 12, 18, 31, 36, 37, 49, 52, 53, 54, 56, 59, 64, 80, 84, 85, 88, 89, 90, 91, 137, 138, 140
hoofdwegennet 21, 31, 32, 33, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 45, 47, 80, 102, 138, 148
HSL 26, 52, 57, 63, 80, 129, 130
HST 57, 80

I

ICAO 13, 28, 107, 114, 121, 123
ICT 16, 96
IMO 13, 28, 93, 114, 121, 124, 144
incidentmanagement 12, 31, 41, 47
infrastructuurbeheerders 62, 64, 86, 108, 113
innovatie 13, 17, 22, 23, 44, 72, 73, 77, 81, 91, 104, 105, 118, 122, 124, 144, 145
inspectie 22, 112, 115
isolatie 80

K

kennisinstellingen 11, 22, 23, 43, 44, 145
ketenbenadering 13, 110
klimaat 92, 94, 118
KLM 76, 77, 78
knooppunt 17, 19, 45, 81, 94
knooppuntfunctie 79

L

landschap 20, 40, 123, 144
level playing field 11
low cost carriers 76, 79
liberalisering 13, 54, 55, 62, 76, 77, 78, 91
lucht 13, 20, 76, 77, 78, 93, 99, 107
luchthaven 10, 37, 57, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 107, 123, 139, 143
luchtruim 75, 77
luchtvaartsector 76, 77, 78, 81, 115
luchtverkeer 28, 78, 107
luchtverkeersleiding 76, 77, 78, 81
LVNL 76

M

mainport 78, 79, 80, 81, 139
mainport Rotterdam 58, 81, 94, 95, 140
mainport Schiphol 51, 75, 78, 139
markttoegang 76, 77
marktverhoudingen 92
metro 50, 65, 70, 105, 141
MIT 33, 34, 35, 37, 66, 122, 128, 130, 131, 138, 148
Multimodale knooppunten

N

netwerkbenadering 10, 36, 89, 115, 137, 138
netwerkkwaliteit 76, 77, 78
Nota Risico Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (Nota RNVGS) 110, 111
Nota Ruimte 10, 15, 16, 18, 20, 27, 51, 53, 57, 59, 60, 85, 88, 90, 91, 106, 108, 111, 112, 121, 131, 141, 142, 143, 144
NS 51, 58, 61, 63, 64, 67, 71, 72, 138

O

OEI-systematiek 37
onderliggend wegennet 31, 32, 36, 39, 40, 105, 28, 138, 148
ontvlechting, scheiden van verkeersstromen 39, 69, 138
openbaar vervoer 10, 12, 13, 17, 18, 21, 22, 24, 38, 40, 42, 49, 50, 51, 52, 57, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 79, 81, 115, 128, 138, 139, 142

P

parkeren 34, 39, 103
plaatsgebonden risico 109, 110, 143
Plan van Aanpak Goederen Emplacementen (PAGE) 111
Planwet 135, 136
PPS 26, 132
prijsvechters 76
prijsbeleid 23, 25, 43, 44, 47, 101, 129, 130, 132
ProRail 60, 61, 62, 64, 72, 73, 138
provincie 10, 12, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 39, 52, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 81, 90, 96, 102, 103, 105, 112, 113, 124, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 148
punctualiteit 56, 57, 129, 130, 138

R

rampbestrijding 107, 142
regionaal spoorvervoer 60, 68
reguleren 64, 110, 111, 112
reisinformatie 12, 31, 39, 41, 43, 51, 63, 72
reistijd 12, 16, 17, 23, 24, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 45, 47, 50, 53, 54, 55, 84, 85, 86, 102, 130, 137
regionale luchthavens 10, 78, 79, 139, 140
Rijkswaterstaat 17, 26, 41, 44, 124
robuustheid 39, 132, 138
routeren 110, 112
ruimtelijke ordening 18, 21, 25, 38, 57, 72, 80, 90, 96, 106, 135, 136, 140, 142

S

safety culture 106
schip 91, 93
Schiphol 10, 16, 18, 20, 37, 40, 57, 60, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 107, 114, 122, 123, 139, 148
security 13, 79, 114, 124
short sea shipping 92, 93
sluizen 12, 84, 85, 86, 87, 89, 140
sociale veiligheid 13, 22, 49, 61, 69, 70, 138, 142
stallingen 71, 72, 73
stations 53, 57, 58, 63, 64, 70, 138
stedelijke distributie 22, 40, 47, 138
stedelijke netwerken 10, 12, 18, 21, 34, 37, 40, 50, 51, 52, 56, 65, 136

T

technologie 77, 99, 103, 105, 118
terrorisme 76, 100
toegankelijkheid 22, 40, 49, 61, 69, 115, 137, 138, 139
tol 11, 24, 118, 130
tram 12, 50, 65, 105, 138, 141
trans-Europese Netwerken 27, 28, 41, 37
transfermarkt 76
transport 11, 13, 32, 38, 56, 59, 63, 65, 86, 91, 100, 108, 110, 113, 118, 123, 129, 143
train 52
triple A 10, 12, 18, 31, 36, 37, 137

V

vaarwegen 12, 13, 41, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 106, 130, 140, 142
veiligheidszone 110
verkeersmanagement 12, 17, 26, 36, 41, 42, 43, 44, 89, 90, 91, 106, 107, 113, 142, 143
verkeersveiligheid 11, 13, 18, 21, 22, 44, 47, 45, 50, 72, 100, 101, 102, 103, 104, 118, 131, 141, 142, 148
verkenning
  Haarlemmermeer-Almere 40
vervangingsinvesteringen 12, 56, 59, 60, 64, 85, 130
vervoerders 10, 16, 41, 49, 51, 52, 57, 60, 62, 63, 64, 68, 69, 104, 105, 138, 139
vervoersmanagement 21, 42
vervoersconcessie 58, 129, 131, 138
vlag 92, 114
vliegtuigen 77, 80, 107, 123
voertuigbeleid 13, 105, 131
voertuigveiligheid 104
voor- en natransport 70, 71, 84
vraagafhankelijk vervoer 50, 51, 66, 68
V&W-beraad Kennis en Innovatie 11, 23, 145

W

waterkwaliteit 123, 124, 130, 144
wegbeheerders 84, 89, 102, 103, 104, 137, 144
wegverkeer 31, 32, 73, 100, 105, 122
wet luchtvaart 80, 142

Z

zeehaven 10, 95, 96
zeescheepvaart 13, 27, 92, 93, 114, 119, 120, 121, 123, 124, 140
Zuiderzeelijn 26, 40, 52, 60, 128, 131, 150

Colofon

Dit is een publicatie van de rijksoverheid. U kunt de Nota Mobiliteit raadplegen, bestellen en downloaden via www.notamobiliteit.nl. U kunt de publicatie ook aanvragen bij de Postbus 51 Infolijn: 0800-8051 (gratis).