Samenvatting

Een van de aanbevelingen van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit ('commissie Nouwen') is dat marktpartijen een grotere rol moeten krijgen bij het beheer van wegen. In het denken over die rol, spelen publieke belangen en de borging daarvan een sleutelrol. In deze rapportage beschouwen we de publieke belangen en hun borging vanuit de theorie en vanuit de beleidspraktijk. Daarnaast geven we aan hoe deze kennis behulpzaam kan zijn in het denken over de organisatie van het wegbeheer.

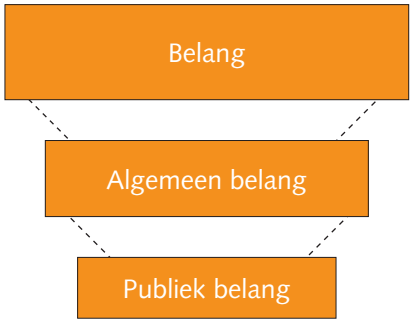
De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Op welke wijze worden in de beleidspraktijk publieke belangen in het wegbeheer gedefinieerd en geborgd en hoe verhoudt zich dat tot de wetenschappelijke visies hierover?

Trechter van belangen
Bij de termen 'algemeen belang' en 'publiek belang' kunnen de meeste mensen zich wel een globale voorstelling maken. Moeilijker wordt het wanneer we vragen naar het kenmerkende onderscheid tussen die twee termen. Om het begrip helder te maken, introduceren we de trechter van belangen, waarin we belangen in twee stappen trechteren.
Figuur 1 geeft deze trechter schematisch weer. In dit onderzoek definiëren we:

- een *belang* als een zaak waaraan men aandacht schenkt omdat er voordeel mee gemoeid is;
- een *algemeen belang* als een zaak waarmee voor de samenleving als geheel voordeel gemoeid is;
- een *publiek belang* als een algemeen belang waarbij een rol voor de overheid gewenst is. Op de vraag bij welke algemene belangen dit het geval is, bestaan verschillende visies.

Figuur 1
De trechter van belangen



Publieke belangen in de economische en bestuurskundige visie

Zowel vanuit de economische als vanuit de bestuurskundige visie is het kenmerkende onderscheid tussen een algemeen en een publiek belang dat er bij een publiek belang een rol voor de overheid ligt. Een andere overeenkomst is dat beide benaderingen beseffen dat de specifieke invulling van welke belangen publiek zijn in de tijd kan veranderen en afhankelijk is van de context. Tabel 1 vat de publieke belangen volgens de bestuurskundige en economische visie samen.

Tabel 1
Publieke belangen volgens de economische en bestuurskundige visies

Bestuurskundige visie	Economische visie
Inhoudelijk/weggebruiker	
Beschikbaarheid	Belangen niet publiek
Capaciteit	
Bereikbaarheid en snelheid	
Betrouwbaarheid	
Betaalbaarheid	
Kwaliteit en comfort	
Veiligheid	
Robuustheid en flexibiliteit	
Esthetische beleving	
Inhoudelijk/maatschappelijk	
Bereikbaarheid bestaande werk-, woon- en recreatielocaties	Belangen niet publiek
Toegankelijkheid nieuwe werk-, woon- en recreatielocaties	
Ruimtebeslag	Belang niet publiek
Esthetische beleving en barrièrewerking	Esthetische beleving en barrièrewerking[a]
Geluidhinder	Geluidhinder[a]
Uitstoot van schadelijke stoffen	Uitstoot van schadelijke stoffen[a]
Externe veiligheid	Externe veiligheid[a]
Procesmatig	
Effectiviteit	Effectiviteit[b]
Efficiëntie	Efficiëntie[b]
Flexibiliteit	Flexibiliteit[b]
Creativiteit en innovatie	Creativiteit en innovatie[b]
Gelijkheid	Verdeling
Transparantie en openheid	Zorgvuldig bestuur is een randvoorwaarde van, geen reden voor, overheidsingrijpen
Democratie	
Betrouwbaarheid en vertrouwen	
Zorgvuldigheid	

[a] externe kosten

[b] marktmacht kan hierbij belemmerend werken

De economische visie hanteert een strengere scheiding tussen algemeen en publiek belang en benoemt daarom minder belangen als publiek dan de bestuurskundige visie. Dit verschil volgt uit de definitie van publieke belangen. De *bestuurskundige* benadering definieert publieke

waarden als "…wat het bredere publiek of de samenleving verwacht of denkt te mogen verwachten …". In de *economische* visie is efficiëntie het uitgangspunt: ieder belang kan het beste gediend worden door de partijen die dat het beste kunnen, in termen van kosten en welvaart. In beginsel is dat volgens veel economen 'de markt', dat wil zeggen, het geheel van onderlinge transacties tussen private partijen. Wanneer er sprake is van *marktfalen*, is de markt volgens economen niet meer per definitie de meest efficiënte manier om belangen te dienen, en ligt er mogelijk een rol voor de overheid.

Redenerend vanuit de rol van de overheid als wegbeheerder komt de bestuurskundige visie tot een categorie publieke belangen die gerelateerd zijn aan het gebruik van de weg, te weten:

- Beschikbaarheid;
- Capaciteit;
- Bereikbaarheid en snelheid;
- Betrouwbaarheid;
- Betaalbaarheid;
- Kwaliteit en comfort;
- Veiligheid;
- Robuustheid en flexibiliteit;
- Esthetische beleving.

Economen zien deze belangen ook, maar beschouwen ze niet als publiek. Het is immers heel goed mogelijk om het 'product weg' door private bedrijven tegen betaling aan te laten bieden. De prijs en capaciteit van een weg zijn dan net zo min een publiek belang als de prijs en smaak van koekjes.

Zowel economen als bestuurskundigen zien in de effecten van het weggebruik op de omgeving een publiek belang. Het meest evidente voorbeeld is emissies, maar ook horizonvervuiling en landschapsdoorsnijding vallen hieronder. Congestie is een soortgelijk effect, maar verschilt van de anderen omdat weggebruikers hiermee, net als bij verkeersongevallen, vooral elkaar hinderen, en niet zozeer hun omgeving.

De bestuurskundige visie onderscheidt verder nog zogenaamde procesmatige publieke belangen, die betrekking hebben op de omgang tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke partijen onderling. Sommige daarvan, zoals transparantie en democratie, zijn nauw verwant aan politieke en juridische beginselen van behoorlijk bestuur. Andere, zoals efficiëntie en innovatie, verwijzen meer naar de

verstandige besteding van publieke middelen of de wenselijkheid om in onderlinge interactie tussen partijen meerwaarde te creëren of een goed eindresultaat op te leveren.

Voor economen zijn dergelijke belangen ofwel randvoorwaarden (behoorlijk bestuur) ofwel kenmerken van een goed werkende markt (efficiëntie). Wanneer er echter sprake is van marktmacht, kunnen belangen als efficiëntie en innovatie in gevaar komen, en worden deze belangen publiek.

Belangen geborgd, volgens economen en bestuurskundigen
Zowel de bestuurskundige als de economische visie onderschrijven de noodzaak om de gedefinieerde publieke belangen te borgen. In ieder van de benaderingen worden daarvoor instrumenten onderscheiden. De bestuurskundige visie onderscheidt drie borgingsinstrumenten, te weten hiërarchische regulering, interactie en concurrentie. Bij de economische visie onderscheiden we regulering, overreding, financiële instrumenten en publieke productie als borgingsinstrumenten.

De bestuurskundige term 'Hiërarchische regulering', en de economische term 'regulering' zijn sterk overlappend, met het verschil dat de bestuurskundige visie het accent legt op het formeel-juridische karakter, waar de economische visie het regulerende karakter sterker benadrukt. De handhaving van de regulering is veelal hiërarchisch van aard. De totstandkoming van de regels vindt soms deels in interactie met betrokkenen plaats.

De overeenkomst tussen de twee visies is minder sterk bij het borgingsinstrument 'concurrentie'. Zowel economen als bestuurskundigen zien concurrentie als borgingsinstrument, maar bij economen is het succesvol inzetten van dit instrument juist een reden om een belang niet als publiek te bestempelen.

Het economische borgingsinstrument 'publieke productie' is daarentegen weer minder expliciet zichtbaar in de bestuurskundige visie, mede omdat economen geneigd zijn de overheid te zien als één entiteit die het publieke belang dient. Bestuurskundigen zien ook in de relatie tussen overheden de noodzaak om publieke belangen te borgen, en zien publieke productie op zichzelf daarom niet als borgingsinstrument, maar kijken eerder naar hiërarchie en interactie tussen overheden.

De beleidspraktijk
Doorstroming, veiligheid en milieu vormen in de meeste beleidsstukken de rode draad wanneer het impliciet of expliciet over publieke belangen gaat. Ook bij decentrale overheden en in het ondernemingsplan van Rijkswaterstaat (RWS) vormen deze drie publieke waarden de hoofdmoot van de benoemde belangen.

De termen doorstroming, veiligheid en milieu worden in de bestuurskundige visie ook genoemd als publieke belangen. Vanuit de economische visie is doorstroming geen publiek belang. Veiligheid en milieu vertegenwoordigen ook in de economische visie een publiek belang.

De beleidspraktijk lijkt op dit punt dus overeen te komen met de beide wetenschappelijke visies, met uitzondering van de vraag of doorstroming (of bereikbaarheid) een publiek belang is. Ook in de politieke arena zijn de meningen hierover verdeeld.

Een veranderende weging van publieke belangen zien we ook in de beleidspraktijk rond weginfrastructuur. In de afgelopen vijftien jaar is het relatieve belang van doorstroming toegenomen. Het beeld uit de beleidspraktijk bevestigt de stelling van bestuurskundigen dat het kwalificeren als publiek belang en de weging van belangen onderling kunnen variëren met de tijd, de context, of het perspectief dat men kiest. Vanuit economisch perspectief geldt dat ook, maar economen stellen dat algemene belangen alleen publieke belangen mogen heten, als de markt faalt. Die afweging wordt in de praktijk echter niet altijd gemaakt.

Belangen worden in de praktijk geborgd met een wisselend stelsel van borgingsinstrumenten. De afgelopen vijftien jaar is het accent verschoven naar marktconforme borgingsinstrumenten. Zo is de rol van concurrentie en financiële prikkels in het wegbeheer toegenomen. Daarnaast vindt er meer interactie plaats tussen verschillende wegbeheerders en is regulering op het gebied van externe effecten uitgebreid of verscherpt.

Vanuit de politiek en de maatschappij wordt blijvend druk uitgeoefend om de grenzen tussen ‘zelf doen’ en ‘overlaten aan de markt’ op te zoeken. Het beleid is er op gericht om activiteiten naar de markt te verplaatsen als functioneel specificeren en outputsturing mogelijk is. Waar dat niet mogelijk is en continue belangen moeten worden

afgewogen, houdt de overheid zelf de regie in handen. Ondanks deze inspanningen is publieke uitvoering echter nog steeds het dominante borgingsmechanisme in de zorg voor weginfrastructuur.

Ook het instrument 'interactie' wordt veel gebruikt. Beleidsnota's worden bijvoorbeeld opgesteld in overleg met andere overheden en belanghebbenden en worden vervolgens besproken in de Tweede Kamer, waarna inspraak en advies vanuit de samenleving plaatsvindt. De resultaten daarvan worden verwerkt in een kabinetsstandpunt dat eveneens door de Tweede en Eerste Kamer moet worden goedgekeurd.

Het borgen van publieke belangen via wet- en regelgeving is een typisch voorbeeld van het borgingsinstrument regulering. Met zulke regels wordt de weging tussen publieke belangen tot op zekere hoogte vastgelegd, omdat aan bepaalde belangen minimumnormen worden opgelegd.

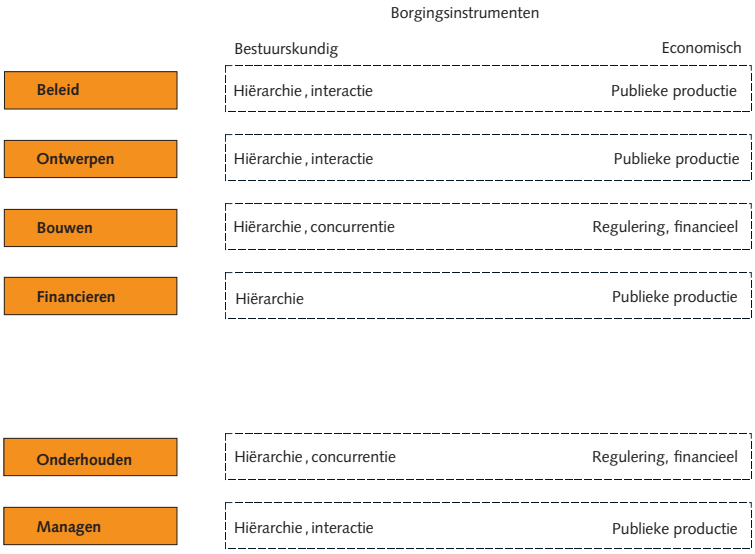
Publieke belangen en de organisatie van het wegbeheer
Een hulpmiddel bij het nadenken over de organisatie van het wegbeheer is het ontwikkelen van organisatiemodellen.

Dergelijke modellen geven een vereenvoudigde weergave van de wijze waarop het wegbeheer georganiseerd wordt, en bieden, mits op consistente wijze geformuleerd, de mogelijkheid om organisatievormen te vergelijken. Daarbij maken we onderscheid naar de activiteiten beleid, bouwen, financieren, onderhouden en managen. Voor ieder van deze activiteiten moet vervolgens beschreven worden:

- of ze door een publieke of een private partij worden uitgevoerd;
- of de activiteit op netwerkniveau of op gebiedsniveau plaatsvindt;
- welk borgingsinstrument (zowel economisch als bestuurskundig) ingezet wordt.

Deze opsomming van beschrijvingen tezamen vormt de typering van een institutioneel organisatiemodel. Figuur 2 laat dit voor de huidige situatie zien. De huidige organisatie kent een hoofdzakelijk publieke uitvoering, bouw en onderhoud uitgezonderd. Activiteiten vinden zowel plaats op het niveau van het landelijk hoofdwegennet als op het niveau van gebieden in het geval van het onderliggend wegennet.

Figuur 2
Huidige borgingsinstrumenten in de keten van weginfrastructuur



De vervolgstap is om een aantal van deze modellen te toetsen op hun bijdrage aan de borging van publieke belangen, bij voorkeur door ze bilateraal te vergelijken. Een dergelijke vergelijking van modellen is dan uit te drukken in termen van een afruil tussen (publieke) belangen. Een beschrijving in termen van afwegingen heeft als belangrijk voordeel dat recht kan worden gedaan aan de verschillende typen wegen en hun functies. Voor alle wegen gelden immers in beginsel dezelfde publieke belangen, maar de gewichten kunnen aanzienlijk verschillen. Zo ligt het voor de hand dat doorstroming bij een snelweg belangrijk gevonden wordt, terwijl externe veiligheid een hoog gewicht krijgt voor een straat in een woonwijk, waar de verblijfsfunctie veel dominanter is.

Het vergelijken van uitgewerkte modellen laten we voor later onderzoek, maar deze studie geeft wel enkele globale aanwijzingen voor de afruil tussen publieke belangen. Ten opzichte van een model met hoofdzakelijke publieke uitvoering zal een model met een hoofdzakelijk private uitvoering het op de belangen 'capaciteit', 'doorstroming' en 'efficiëntie' waarschijnlijk beter doen, maar minder goed op de belangen 'gelijkheid' en 'transparantie'.

Een netwerkgericht model zal het belang 'doorstroming' waarschijnlijk beter dienen dan een gebiedsgericht model, terwijl die laatste de belangen rond lokale omgevingseffecten mogelijk beter dient. Bovendien is het bij een indeling op gebiedsniveau waarschijnlijk

eenvoudiger om marktmacht onder controle te houden, wat weer gunstig is voor belangen als 'efficiëntie' en 'innovatie'. Merk op dat de niet-lokale omgevingseffecten (denk aan de uitstoot van CO_2) niet beïnvloed worden door de hier beschreven afwegingen, maar wel door de ingezette borgingsinstrumenten.