



Wat kan een gemeente nog, wanneer het asfalt bij de grens van de bebouwde kom ophoudt? In een serie van vier artikelen zoekt *B&G* in de sector verkeer en vervoer naar innovaties die een gemeente verder helpen. Deze maand aflevering drie: met Friso de Zeeuw, voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

**AGNES KOERTS en
DERK VAN DER LAAN**
Adviseurs en journalisten

Tabel 5 Beheersaspecten

Beheersaspecten	Risico's/bedreigingen	Kansen
Tijd	<ul style="list-style-type: none"> • Vertraging van planontwikkeling en realisatie door bestuurlijke processen en juridische procedures¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer sturing op fasering van de uitgifte na beëindiging contingentenbeleid
Geld	<ul style="list-style-type: none"> • Nadelige resultaten van verliesgevendende exploitaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Betrekkelijk eenvoudig kostenverhaal via gronduitgifte • Winstneming
Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Onderbouwing/kwaliteit van exploitatieberekeningen • Tijdsdruk en geldgebrek 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer sturingsmogelijkheden op inrichting openbaar gebied
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> • Niet-transparante bedrijfsvoering • Projectadministratie niet adequaat ingericht 	<ul style="list-style-type: none"> • Moderne (financiële) pakketten bieden mogelijkheid voor adequate projectadministratie
Capaciteit	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende kennis en kunde aanwezig • Betrekkelijk hoge kosten inhuur specialistische kennis 	<ul style="list-style-type: none"> • Externe capaciteit is rendabel te maken
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie onvoldoende ingericht voor productietraak • Onduidelijke taakverdeling tussen functionarissen/afdelingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering van project- en procesmanagement

* Dit is niet een exclusief risico voor actieve grondpolitiek. Ook voor faciliterende of passieve grondpolitiek bestaat de kans op vertraging door bestuurlijke en juridische processen.

bouwd. De huidige ambitie en mogelijkheden gaan uit van een substantiële woningproductie. Is de organisatie bijvoorbeeld klaar voor actieve grondexploitatie? Tabel 5 belicht verschillende beheersaspecten die ook in de afweging moeten worden betrokken.

De praktijk leert dat met name de beheersorganisatie rondom de grondexploitatie nog volop ontwikkelingsmogelijkheden kent. Het effectief inzetten van instrumenten voor grondbeleid is sterk afhankelijk van de toerusting en inrichting van de (project)organisatie. Naast de juiste hulpmiddelen is een efficiënt werkende organisatie noodzakelijk om de aansluiting met het bestuur en de markt te behouden. Projectmatig werken is daarbij een must, omdat dat een bijdrage kan leveren aan planmatig werken met een resultaatgerichte houding in een cultuur waarbij een afspraak ook een afspraak is.

Samenvattend noemen we volgende succesfactoren voor toepassing van actieve grondpolitiek:

- Heldere bestuurlijke uitgangspun-

ten ten aanzien van grondbeleid en volkshuisvestingsbeleid.

- Flexibiliteit en beleidsruimte bij inkoop- en verkoopprijzen, onder meer door toepassing van de residuele grondwaardemethode.
- Inzicht in kwantitatieve en kwalitatieve behoefte van de woningmarkt.
- Een adequate (project)organisatie die is ingericht op risicobeheersing en die kansen weet te verzilveren.

Conclusies

De *Nota Ruimte* is gepubliceerd en biedt ruimte voor ontwikkeling. Om de beleidsdoelen te kunnen bereiken, brengt de minister haar nieuwe sturingsfilosofie, de aanstaande herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de modernisering van het grondbeleidsinstrumentarium met elkaar in verband. Nieuwe instrumenten moeten de gemeente meer armslag geven. Het brengt ons tot de volgende voorlopige conclusies.

1 De huidige instrumenten kennen

hun beperkingen, maar bieden wel mogelijkheden om actieve grondpolitiek te voeren.

2 Nieuwe instrumenten, waaronder de nieuwe Grondexploitatiewet, voor gemeentelijk grondbeleid zijn welkom en bevorderen de mogelijkheid om actieve grondpolitiek te voeren.

3 De toepassing van actieve grondpolitiek hangt sterk samen met de afweging van kansen en risico's ten aanzien van het grondexploitatieproces en de beheersaspecten.

4 Adequate toepassing biedt mogelijkheden voor financiële meevallers in de projectportfolio – waarom zou je als gemeente niet 'winst' kunnen maken als je daarmee je ruimtelijke beleidsdoelen kunt verwezenlijken?

5 Het instrumentarium biedt kansen, de belangrijkste risico's lijken te liggen op het gebied van de beheersorganisatie.

Meer lezen?

- *Het Financieele Dagblad*, 'Ontwikkelaars in het geweer om bouwrecht', 12 februari 2005.
- Ministerie van VROM, *Nota Grondbeleid*, kamerstukken 2000-2001, 27 581, nrs. 1 en 2.
- Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte – ruimte voor ontwikkeling*, 2004.
- Minister van VROM, *4e voortgangsbrief grondbeleid*, kamerstukken 2004-2005, 27 581, nr. 20, 25 november 2004.
- Minister van VROM, *brief van de minister in antwoord op kamervragen over instrumentarium voor de provincies en over verhandelbare ontwikkelingsrechten*, kamerstukken 2004-2005, 29 435, nr. 103, 24 januari 2005.
- Nirov/Habiforum/Rathenau Instituut, brochure *Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave*, 2004.
- *Rotterdams Dagblad*, 'De juiste woning op de juiste plek', opinieartikel door D. Bokx, NVB (vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers), 24 februari 2005.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, rapport aan de regering*, nummer 53, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998.

Leve de kilometerheffing

Maar hoe kom je af van het melkkoesyndroom?

‘Ik zie dat het beprijste autorijden per kilometer er echt komt. Omdat het een onontkoombaar instrument is om stedelijke regio’s bereikbaar te houden. En omdat langzamerhand op dit punt toch heel veel neuzen dezelfde kant opwijzen. Maar, ik geef het toe, het is wel een vernieuwing die plaatsvindt in een nogal vijandige omgeving.’

Friso de Zeeuw is er van overtuigd dat Nederland eens overgaat tot het invoeren van een vorm van kilometerheffing, maar dan wel in combinatie met het grotendeels afschaffen van de belastingen op autobezit. Het aantal geharnaste tegenstanders van dit principe ziet hij afnemen. Het breed geventileerde wantrouwen dat de kop opsteekt bij elk voorstel in die richting zal, volgens hem, wèl veel aandacht vragen. Terwijl heel veel burgers er direct financieel op vooruit gaan, verwacht hij.

De Zeeuw is jurist en heeft een verleden als onder meer wethouder, consultant en gedeputeerde voor Noord-Holland. Nu besteedt hij het merendeel van zijn tijd aan projectontwikkeling, als directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds MAB Ontwikkeling BV. Zijn belangrijkste nevenfunctie is voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

‘Ik onderscheid twee aspecten. Eerst moet voldoende consensus ontstaan over de precieze doelen van beprijst autorijden en over de manier waarop het te innen nieuwe geld dan weer wordt uitgegeven. Met deze beide gegevens in de hand ga je dan over tot stap twee: de systeemkeuze. Daarbij is er denk ik voldoende keuze aan beschikbare technologie voorradig om het plan goed uit te voeren. Ik ben er van overtuigd dat de techniek in staat is om het gevraagde te realiseren. Want in verschillende landen is inmiddels genoeg ervaring opgedaan met uiteenlopende toepassingen. Zulke systemen werken.’

De Zeeuw formuleert bedachtzaam in reactie op de stelling dat veel gemeenten zich toch vooral afvragen of de systemen in de praktijk wel doen wat ze beloven: ‘Wie niet begint met de doelstelling en de bestemming van de heffing

komt wel honderd verschillende technische varianten tegen. Dan zie je door de bomen het bos niet. De gemeenten zijn heel belangrijke partijen voor het draagvlak. Zij staan immers dicht bij de gebruiker en weten wat de effecten zijn.’

De Zeeuw ziet in het landschap van het lokaal bestuur momenteel drie stromingen rond dit onderwerp: ‘In de eerste plaats heb je de bestuurders die overtuigd zijn. Zij beseffen hoe cruciaal de kilometerheffing is voor de bereikbaarheid van hun regio. Nut en noodzaak zijn voor hen onomstreden en dat gaat dwars door de politieke partijen heen. Onder deze uitgesproken voorstanders zijn niet alleen PvdA’ers, maar ook de VVD-wethouders Van der Horst (Amsterdam), Hulman (Rotterdam) en Bruins (Den Haag). Ook het College van Zuid-Holland en VVD-gedeputeerde Mooy in Noord-Holland zijn voor.’

De tweede categorie zijn de bestuurders die de problemen nu nog niet aan den lijve ondervinden, en dus nog geen stappen moeten ondernemen. Deze groep wethouders zegt: ach, het tijdstip van invoeren ligt nog zo ver weg, het zal mijn tijd wel duren. Zij vinden dat zij er zich niet druk over hoeven te maken. Een toenemend aantal onder hen krijgt, voorspel ik, in de toekomst zelf zeker te maken met slechtere bereikbaarheid. Tot slot denkt een groep dat het probleem simpelweg, met wat extra asfalt, is op te lossen. En dat is dus niet zo.’

De Zeeuw denkt even na en ziet nog een extra, kleinere, buitencategorie: ‘Ook onder een aantal van de groeikernen, zoals Hoorn en Lelystad, hoor ik een apart geluid. Zij zeggen: het rijk heeft de mensen vroeger bewust gestimuleerd zich buiten de steden te vestigen met als gevolg veel grotere verkeersstromen. De infrastructuur bleef achter, de banen trokken niet mee en moeten wij nu hiervoor boeten?’

‘Draagvlak is cruciaal en het Platform *Anders betalen voor Mobiliteit* dat hiervoor moet zorgen (de commissie-Nouwen) had er wat betreft onze Raad al zeker twee jaar geleden moeten zijn. Wij zijn voor een systeem waarin wordt betaald

per kilometer, maar dan wel met een tarief dat verschilt naar tijd en plaats. Daarbij moet je de heffing ook laten gelden voor het secundaire wegennet, om het sluipverkeer tegen te gaan.

Idealiter zou je moeten beginnen in één regio, voordat je het systeem over het hele land uitrolt. Start daar waar urgentie en draagvlak aanwezig is. In het westen. Maar kan dat? Ik zet er een vraagteken bij. Want essentieel van wat een meerderheid in de Kamer en ook de minister wil, is het grotendeels afschaffen van beide belastingen op de aanschaf en het bezit van een auto: de BPM en de motorrijtuigenbelasting. Een deel van de accijns op brandstof kan ook worden overgeheveld naar de kilometerheffing. Het gaat al met al om een ingrijpende operatie. En zulke



... melkkoe ... ?

veranderingen kun je niet laten gelden voor alleen de burgers die in een specifieke regio wonen of werken.

In het buitenland zijn, vaak al jaren, uiteenlopende systemen in gebruik. De meeste aandacht krijgt de laatste tijd de tolheffing in Londen, die februari 2003 is ingevoerd. Opvallend hierbij is dat er weinig kinderziekten optraden. Burgemeester Ken Livingstone zette het aanwijzen van een gebied van 22 vierkante kilometer, het hart van de Britse hoofdstad, door. Wie overdag en op werkdagen met de auto hier wil komen, betaalt rond de € 11. Bij elke toegangsweg naar de zone staan camera's die kenteken en automodel vastleggen. De informatie wordt 's avonds verwerkt en vergeleken. Autorijders kunnen betalen via internet, sms, telefoon, automaten of op het postkantoor. Tot nu toe blijkt dat automobilisten binnen het cordon dertig procent minder van hun tijd in files doorbrengen, zoals blijkt uit een studie van de organisatie die voor de heffing aan de lat staat. Het aantal buspassagiers steeg met 37%, het openbaar vervoer kon sneller doorrijden en hun klanten meer frequent bedienen. Over het economisch effect heerst verwarring omdat in dezelfde periode de economie en het toerisme in het algemeen terugliepen. Grotere bedrijven blijven voorstander en de waarde van onroerend goed gaat niet achteruit door de heffing, aldus de studie. De middenstand en de horeca melden wel een teruggang in omzet als gevolg van de *congestion charge*.

Duitsland voerde per 1 januari 2005 een heffing voor vrachtauto's in, met veel vallen en opstaan. Met een kastje in de auto en via satellieten het gebruik registreren. Zwitserland kent al sinds 2001 een kilometerheffing voor vrachtverkeer. Het tarief varieert naar grootte van de auto, gewicht en emissies. Boordcomputers, een aantal portalen en internet vormen de technologie en de douane voert uit. In Noorwegen bestaan cordonheffingen vanaf 1986, inmiddels toegepast in de steden Trondheim, Oslo, Stavanger en Bergen. De Noren werken met transponders in de auto, smartcards en wegbakens. Resultaat: tien procent minder passages en een opleving van de bedrijvigheid in binnen het cordon.

Het direct toepassen van de Londense variant ziet De Zeeuw hier niet gebeuren. 'Het systeem functioneert binnen de context van de hele regio eromheen. Groot Londen is dan zoiets als alle vier onze grote steden bij elkaar. De city ligt in het midden van de metropool. Onze stedelijke structuur is fundamenteel anders, waarbij in het midden van de Randstad het Groene Hart ligt.

Waar we wel van kunnen leren, is de gebruikte techniek en de gehanteerde methoden om draagvlak voor uitvoering te verwerven. De Duitse heffing voor de vrachtauto's komt als systeem dicht in de buurt voor wat hier zou kunnen', denkt de Zeeuw. 'Met daarbij de mogelijkheid om een aantal extra praktische dingen aan te bieden, zoals betere informatievoorziening. Bovendien moet je goed aandacht geven aan de privacy aspecten.'

'Elke belastingverandering wekt direct een enorme argwaan. Ik noem het in dit geval het melkkoesyndroom. Veel mensen vinden dat zij al genoeg belasting betalen, zeker als het gaat om de auto. Elke stap wordt met een flink wantrouwen tegemoet gezien. Terwijl uit onderzoek blijkt, dat heel veel autorijders er financieel op vooruit gaan, wanneer beprijsd rijden wordt ingevoerd. Gemiddeld rijdt een auto in ons land ongeveer 15.000 kilometer per jaar. Bij de andere manier van heffing die de Adviesdienst verkeer en vervoer (denktank van het ministerie) nu als waarschijnlijk inschat, ligt het omslagpunt op 18.000 kilometer per jaar. Wie minder rijdt, gaat er op vooruit. Dat is een grote categorie. Rond de 50 procent hoort tot deze groep die niet zo erg veel rijdt en die nu wel flink wat kwijt is aan het bezit. In de praktijk zal de veelrijder de lasten zien verzwaren. Maar een flink aantal van die mensen kan de extra kosten doorberekenen. Aan de werkgever, of aan de klanten. Natuurlijk zullen zich hier en daar schrijnende gevallen gaan voordoen, bij zo'n soort verandering zijn er niet alleen winnaars. Maar ik zie toch het grote voordeel van het hanteren van elementen van marktwerking, al is hier geen sprake van een echte markt. We volgen het principe dat we de kosten afwentelen op wie het probleem veroorzaakt.

Ik vind het belangrijk dat lokale bestuurders goed in beeld brengen wat de gevolgen zijn voor specifieke groepen in hun gemeente. Waar werken onze inwoners? Wat betekent de heffing voor onze ondernemers, en heb je wat te bieden aan mensen die in de problemen komen? Wat kun je doen aan het sociale verkeer?'

De Raad voor Verkeer en Waterstaat adviseerde al een keer positief over beprijsd autorijden op een moment dat de heersende opinie duidelijk tegen was. Begin 2003 verscheen het advies 'Bewust mobiel, beter bereikbaar'. De Zeeuw: 'Maar de wereld ziet er, vergeleken met twee jaar geleden, nu toch wat anders uit. Een vorig kabinet sloot een deal met de grote stedelijke regio's: wanneer jullie tolpoorten toestaan, krijg je extra geld voor infrastructuur. De poorten met bijbe-

horende inkomsten gingen niet door, de nieuwe uitgaven voor infra wel. Nu voorzie ik opnieuw het belang om te komen tot een goede uitruil.

Maar het verschil met toen is, dat nu het besef er is dat je het geld niet alleen in meer infra moet stoppen, maar ook in betere mobiliteit in het algemeen. De rollen zijn nu omgekeerd. De stedelijke regio's zelf zeggen nu: we hebben weliswaar behoefte aan meer infra, maar ook aan andere instrumenten. We hebben een systeem van betalen per kilometer nodig om de woon- en werkcentra bereikbaar te houden, anders reddend we het niet. Besteed zoveel mogelijk van de opbrengst van de heffing dus aan betere mobiliteit en, laat de regionale besturen daarover voor een groot deel beslissen. Laat de gebruikers zien dat het geld niet naar een algemene pot gaat, maar dat zij er voorzieningen op het gebied van mobiliteit voor terug krijgen. Dat hoeft niet alleen extra asfalt, beton of rails te zijn, het kan ook een betere dienstverlening zijn. Perfect werkende reizigersinformatiesystemen bijvoorbeeld, of een programma om de halteplaatsen voor openbaar vervoer te moderniseren (die zien er in ons land doorgaans beroerd uit).'

De Zeeuw wijst op het gevaar van het door elkaar gaan lopen van verschillende systemen: 'Veel projecten die op een publiek private manier moeten worden gefinancierd veronderstellen het heffen van een tol, die specifiek geldt voor die ene tunnel of die ene weg. Zo is er onder meer een sterke lobby gaande om de aanleg van de A4-Zuid (Beneluxtunnel - België) in de vorm van PPS te financieren. Maar ook bij de Tweede Coentunnel gaan er stemmen op. Wie hier tol gaat heffen, moet dat ook gaan doen bij de parallel lopende, bestaande Coentunnel. Je kunt tol en kilometerheffing wel combineren, maar het systeem moet wel transparant blijven voor de automobilist.'

De communicatie over beprijsd autorijden is tot nu toe zeer verwaarloosd. Een campagne waarmee het brede publiek wordt geïnformeerd over de kilometerheffing en het bewust moet maken van de kosten en opbrengsten rond dit onderwerp, vindt De Zeeuw heel belangrijk. In de huid kruijpen van de modale automobilist die staat te tanken is veel belangrijker dan overleg tussen overheden onderling, waarin bij eerdere rondes veel tijd en energie ging zitten: 'Deze keer moet het anders gaan,, en uiteindelijk zal het lukken', verwacht De Zeeuw: 'Het invoeren van verschillende tarieven per soort reiziger en per tijdstip waarop je reist, geldt al jarenlang voor de trein en het vliegtuig. Dat is toch ook algemeen aanvaard?'