

# Wetgeving en vervoermanagement

Februari 2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat



Adviesdienst Verkeer en Vervoer

De Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV  
is één van de specialistische diensten  
van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat  
van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.  
De dienst werkt voor het ministerie en in opdracht daarvan  
ook voor andere overheden.  
AVV zorgt voor deskundige en tijdige inbreng van kennis  
bij de ontwikkeling en uitvoering van het rijksbeleid  
voor het verplaatsen van personen en goederen.

**Bestellen**

Adviesdienst Verkeer en Vervoer  
Service Desk  
telefoon 045-560 5333

**Uitlenen van rapporten**

Adviesdienst Verkeer en Vervoer  
Bibliotheek  
telefoon 010-282 5608

Internet [www.rws-avv.nl](http://www.rws-avv.nl)



## **Wetgeving en vervoermanagement**

*Eindrapportage over de verkenning van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium in Nederland en de beschrijving van ervaringen met wetgeving rond vervoermanagement in België, Frankrijk en Verenigde Staten*

Amsterdam, 14 februari 2000

Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV  
Georgia de Poorter  
Martin van der Gugten

**van dijk, van soomeren en partners**

Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV  
KvK Amsterdam nummer 33176766  
Bezoek: Van Diemenstraat 410 - 412, Amsterdam  
Post: Van Diemenstraat 374, 1013 CR Amsterdam  
Telefoon: 020 625 75 37 Facsimile: 020 627 47 59



## Colofon

|                       |                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titel                 | Wetgeving en vervoermanagement                                                                                                                                                        |
| Subtitel              | Verkenning van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium in Nederland en de beschrijving van ervaringen met wetgeving rond vervoermanagement in België, Frankrijk en Verenigde Staten |
| Projectcode           | VP 98.708                                                                                                                                                                             |
| Status                | Definitief eindrapport                                                                                                                                                                |
| Auteurs               | Georgia de Poorter<br>Martin van der Gugten                                                                                                                                           |
| Opdrachtgever         | Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam                                                                                                                                            |
| Projectleider         | Barbara van Schijndel                                                                                                                                                                 |
| Telefoon              | 010-2825661                                                                                                                                                                           |
| E-mail                | B.I.vSchijndel@AVV.RWS.minvenw.nl                                                                                                                                                     |
| Bestelling publicatie | 010-2825655                                                                                                                                                                           |
| Opdrachtnemer         | Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP)                                                                                                                                              |
| Adres                 | Van Diemenstraat 374                                                                                                                                                                  |
| Postcode en Plaats    | 1013 CR AMSTERDAM                                                                                                                                                                     |
| Telefoon              | 020-6257537                                                                                                                                                                           |
| E-mail                | dsp@dsp-advies.nl                                                                                                                                                                     |
| Website               | <a href="http://www.dsp-advies.nl">http://www.dsp-advies.nl</a>                                                                                                                       |
| Datum                 | 14 februari 2000                                                                                                                                                                      |

© Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV, Amsterdam, 2000

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm, internet of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van Van Dijk, Van Soomeren en Partners.



# Inhoudsopgave

|                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Summary</b>                                                         | <b>5</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                                                     | <b>13</b> |
| 1.1 Achtergrond                                                        | 13        |
| 1.2 Meer mobiliteit vraagt om actief ingrijpen                         | 14        |
| 1.3 Doelstelling onderzoek                                             | 15        |
| 1.4 Fasering in het onderzoek                                          | 16        |
| 1.5 Leeswijzer                                                         | 16        |
| <b>2 Verkenning bestuurlijk-juridisch instrumentarium</b>              | <b>17</b> |
| 2.1 Beleidsinstrumenten                                                | 17        |
| 2.2 Wetgeving als beleidsinstrument: een aantal kanttekeningen         | 18        |
| 2.3 Actoren en factoren in het wetgevingsproces: een theoretisch model | 20        |
| 2.4 Aansluiting bij bestaande wetten en beleidsterreinen               | 23        |
| 2.5 Draagvlak vervoermanagement in Nederland                           | 27        |
| 2.6 Criteria voor succesvolle wetgeving                                | 28        |
| 2.7 Samenvatting                                                       | 29        |
| <b>3 Internationale ervaringen met wetgeving</b>                       | <b>31</b> |
| 3.1 Inleiding                                                          | 31        |
| 3.2 Overzicht internationale wetgeving                                 | 32        |
| 3.3 België                                                             | 34        |
| 3.4 Frankrijk                                                          | 39        |
| 3.5 Verenigde Staten van Amerika                                       | 45        |
| 3.6 Samenvatting                                                       | 50        |
| <b>4 Conclusies en aanbevelingen</b>                                   | <b>51</b> |
| 4.1 Aanleiding onderzoek                                               | 51        |
| 4.2 Lessen uit het buitenland                                          | 52        |
| 4.3 Bestaand juridisch instrumentarium                                 | 56        |
| 4.4 Aanbevelingen                                                      | 57        |
| <b>Bijlagen</b>                                                        |           |
| Bijlage 1 Lijst van respondenten 1e fase                               | 61        |
| Bijlage 2 Vragenlijst voor interviews 1e fase                          | 63        |
| Bijlage 3 Leden begeleidingscommissie                                  | 65        |
| Bijlage 4 Buitenlandse respondenten                                    | 67        |
| Bijlage 5 Genodigden expertmeeting                                     | 69        |
| Bijlage 6 Verslag expertmeeting d.d. 25 november 1999                  | 71        |
| Bijlage 7 Geraadpleegde literatuur                                     | 83        |



## Summary

Travel demand management<sup>1</sup> has been a feature of the dutch Ministry of Transport, Public Works and Water Management's political agenda for about 10 years. In this time the dutch central government has introduced several strategies and has developed push and pull measures in order to encourage the support of employers in the concept of travel demand management. Despite these efforts the results to date do not match the expectations. According to the "Perspectievennota Verkeer en Vervoer" the number of employers implementing travel demand management is so small as to have had no significant impact on a national level. This lack of results puts the voluntarily basis of travel demand management under strain. The option of using legislation to implement travel demand management was considered a few years ago by the dutch government. Although a policy framework had already been developed by experts, the introduction of a legislative framework was at that time politically inopportune. At the present time, still no legislation for travel demand management exists in the Netherlands.

However, there are indications that the mobility (going hand in hand with increasing congestion) will continue to increase in the future. According to the Transport Research Centre of the dutch ministry of Transport, Public Works and Water Management legislation on travel demand management is once again being considered as an instrument for dealing with this problem. Such legislation should especially stress the responsibility of the employers. In order to find out if legislation is an option the Transport Research Centre of the Dutch Ministry of Transport, Public Works and Water Management has started a special research project on travel demand management. This project has been carried out by bureau Van Dijk, Van Soomeren & Partners. The central question of the research project was:

- Is it possible to stimulate travel demand management by legislation?

The introduction of new legislation is often a time-consuming and complicated process. Besides, legislation does not always have the desired effects. Legislative success is dependent on principles such as necessity, efficiency, effectiveness and righteousness. As well as new legislation the research was also focusing on existing legislation:

- Which existing legislation is suitable for developing a legal framework for travel demand management?
- Which criteria should be used to examine these existing forms of legislation?

This research project not only focuses on the dutch situation but also on situations abroad. Belgium, France and the United States of America either already have, or are considering, legislation on travel demand management. An important part of this research was aimed at describing and analysing the situation abroad. The following questions were used as a guide:

- What are the developments, expectations and experiences abroad in regarding legislation on travel demand management?
- What lessons can be learned from experiences abroad?

Noot 1      Travel demand management is defined as "the effort taken by the management of profit/non-profit organizations to reduce the number of employees driving vehicles to their worksite".

## Existing legislative and policy links

It is possible to link travel demand management with already existing legislation, such as the Environmental Act, the National Plan on Traffic and Transport, The Air Quality Acts, the long term Energy agreements, the collective labour agreements and location, land, parking and infrastructure planning. Dutch experts on travel demand management would prefer to link travel demand management to existing policy and legislation instead of introducing new legislation. However, existing policy tools also have their drawbacks. It is not juridically possible for example to develop a mobility policy guideline within the existing guidelines of the Environmental Act. Furthermore, an environmental license is limited only to the license holder and other judicial principles, such as Alara<sup>2</sup>.

Parts of the National Plan on Traffic and Transport have to be further interpreted and implemented by the provincial, regional and local governments in so called Provincial Traffic and Transport Plans (PVVP), local county policy and Regional Traffic and Transport Plans (RVVP). At this moment it is uncertain how the translation of policy at the lower level will be done, and how much attention will be drawn to travel demand management in the different local and regional plans. The advantages and disadvantages of the several existing instruments are shown in the figure below.

| Instrument                             | Advantage                                                                                                                                                                        | Disadvantage                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Environmental Act                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationwide coverage;</li> <li>• Infrastructure for control and maintenance exists;</li> <li>• Tailor-made approach possible.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aimed at only one organization. Development of a mobility policy guideline impossible;</li> <li>• Limited to Alara-principle;</li> <li>• License directions limited to license holder.</li> </ul> |
| National Plan on Traffic and Transport | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationwide coverage;</li> <li>• Elaboration at the lower levels of government.</li> </ul>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Long preparation time;</li> <li>• Elaboration at the lower levels of government depends on willingness to cooperate of the lower levels of government.</li> </ul>                                 |
| Air Quality Acts                       | Infrastructure for control and maintenance exists                                                                                                                                | Long procedures                                                                                                                                                                                                                            |
| Long term Energy Agreements            | Part of an existing system                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agreements only last for a certain period and certain sector;</li> <li>• Tailormade approach not always possible;</li> <li>• No infrastructure for control and maintenance.</li> </ul>            |
| Covenants                              | Part of an existing system                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agreements only last for a certain period and certain sector;</li> <li>• No infrastructure for control and maintenance.</li> </ul>                                                                |
| Collective Labour Agreements           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Based on shared responsibility</li> </ul>                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unclear juridical basis;</li> <li>• Agreements only last for a certain period and certain sector;</li> <li>• No infrastructure for control and maintenance.</li> </ul>                            |

Noot 2 The dutch judicial system knows the so-called Alara-principle. This implies that environmental legislation imposed on businesses should be in proportion to the costs.

|                                |                                                              |                                              |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Location policy                | Tailor-made approach possible                                | Location policy is not implemented uniformly |
| Land policy                    | Enforcement of travel demand management is possible          | Implementation is not uniformly              |
| Parking policy                 | Stimulation of the unattractiveness of car-use               | Implementation is not uniformly              |
| Infrastructure planning policy | Travel demand management is part of a wider policy framework | Implementation is not uniformly              |

### **Description of the cases**

#### *Belgium*

The Belgian Bill intending "to stimulate the organisation of commuter traffic with company transport plans" has a long history. The motivation for this Bill was congestion, especially around urban areas. The Bill dictates that employers with 50 or more employees must develop a commute traffic reduction program. Such a program can be incorporated as part of a collective labour agreement. When it is not modeled as a collective labour agreement, the commute traffic reduction program should be integrated in the policy guidelines of an organization. Although the Bill was accepted by Parliament it received very little support from Belgian society. In particular, the Bill received criticism from employers and legal academics. In their opinion, decisions concerning the content of collective labour agreements should not be made by central government. By the time the Bill was ready to be discussed in the Senate a political crisis struck the Belgian government. The Senate therefore decided not to judge the Bill at that time. A few months ago the new Belgian government decided to review the entire juridical procedure.

#### *France*

The main reason for the introduction of the "Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie" was the increasing air pollution in France. The Bill can be characterized as an environmental law and sets out a framework for central and regional and local government. The central government decrees that on a lower policy level (urban agglomerations with 100.000 or more inhabitants) a traffic and transportation plan (Plan de déplacements urbain) should be developed. Central government also defines what subjects should be addressed in such a plan. The Bill is not directly aimed at the employers, which explains why there was only slight opposition against this Bill. At this moment the effects of the law are still unknown. Nevertheless, the main players involved are very enthusiastic about it, because for the first time it brings together all the parties involved with traffic and transportation in one region.

#### *Washington*

The Commute Trip Reduction (CTR) law is incorporated into the state's Clean Air Act. Just as in France the CTR Law has been issued to address environmental pollution. Central government sets the objectives for local government, which then has to control and implement these objectives. The maintenance of the law is not very strict: sanctions merely have a symbolic value. Support for the law is relatively large. Employers participate in a task force, which develops tailor-made programmes, guides and hand-books for affected employers. Another function of this task force is to ensure that each county implements the law in the same way. The trade unions are more sceptical: a free parking spot is often part of the conditions

of employment. In December 1999 the financial funding for the CTR-law came under severe strain and the taxation which financed the law was abolished. So far it is unknown how this problem will be solved.

In the three countries considered in this research, legislation appears to have provided the stimulus for travel demand management. In the Netherlands however, legislation is considered as a rounding-off instrument. This different approach to legislation can be understood when we look at the Dutch political climate. In this culture negotiation predominates. Instead of formulating strict guidelines the Dutch prefer to convince parties by talking and negotiation. Another interesting feature is that the legislation concerning travel demand management in France and Washington are part of the environmental legislative framework. In these countries legislation was also formulated to show the public that the respective governments were fighting against environmental pollution. The findings of this research project also indicated that foreign countries often consider the Netherlands as a role-model when it comes to travel demand management policy. Consequently the need for exchanging information, ideas and knowledge should not be underestimated.

### **Lessons from abroad**

What can we learn from other countries?

#### *Lesson 1: Good juridical preparation and basis*

Travel demand management is a sensitive issue, because it deals with people's privacy: people are being asked to change their travel habits. When a legislative proposal on travel demand management is prepared these aspects should be taken into account. A thorough analysis of all juridical aspects is also of importance. The Belgian case, with its unique approach, illustrates these points clearly. If there is substantial doubt over the extent of governmental intervention in the formulation of collective labour agreements, and confusion exists over the juridical procedures followed, proposals for legislation will be seen in a bad light from the start.

#### *Lesson 2: Create support*

A Bill will only be supported when society and politicians feel that by accepting and implementing this Bill a problem will be addressed in an effective, efficient and righteous way. In other words: Support is essential. Creating support is not easy: The initiator(s) of a Bill has to be tactful when discussing the matter and has to make a good judgement of the political situation. Creating support is however not achieved overnight. It takes a lot of time. Target groups and social partners have to be informed, and politicians have to be made persuaded. Organizing a public debate is often an effective tool to find out if there is sufficient support. In Belgium there should have been more effort taken in creating support. Although talks between the initiator and social partners gave clear indications that reasonable doubts existed, these doubts were not taken seriously enough. In Washington three parties took the initiative for the CTR law. Because of this level of support, the Bill progressed much faster in Washington than in Belgium. Acceptance of the Bill was also not so difficult to achieve. In France the Bill was linked to improvements in policy on air quality. This was seen as a clever political move since environmental policy enjoyed wide popular support at that time.

#### *Lesson 3: Good timing (the use of triggering devices)*

A Bill has to be presented in parliament at the right time. In France and Washington, triggering devices were used, whereby the initiator(s) were

able to make favourable conditions which existed at that moment. In France air pollution in the big cities was used as a triggering device. The French Bill was supported by politicians and citizens because research showed that the cities suffered from serious air pollution. The need for action was clear. In Washington the CTR-law was incorporated into the Clean Air Act when the latter was being evaluated. This evaluation showed that the measures taken up to that point had not been sufficiently effective. This conclusion, combined with new information that heavy congestion on the state's roads was costing a lot of time and money lead the way for the CTR-law.

#### *Lesson 4: Efforts instead of results*

Travel demand management is not the main activity of commercial organizations. That is why employers should be given sufficient time to practise and experiment with travel demand management. Rather than being asked to achieve a certain result employers should instead only be obliged to make the appropriate effort.

#### *Lesson 5: Reward instead of punishment*

Psychological studies have shown that behaviour is easier to change when the desired behaviour is rewarded. This approach is practiced in Washington. When employers do not meet the objectives, a helping hand is given to try and define a suitable program so that objectives can be met. It is also worth mentioning that the CTR-law is connected to a voucher-system. Participation in a program entitles a person to discount vouchers.

#### *Lesson 6: Good supervision and financial support*

In order to make sure that employers implement activities in the field of travel demand management support is essential. The American case makes clear what good supervision entails:

- the program is supported/supervised by a task force, in which all parties involved (especially employers) are represented;
- there is a helpdesk where employers can obtain tailor-made advice;
- specially designed communication programmes are developed: employers can use these programmes to stimulate their employees to change their transport behaviour;
- specially designed computer programs and handbooks are developed, which are ready for use by employers;
- there is financial support for special project.

#### *Lesson 7: Sharing responsibility*

Travel demand management is a common interest for central, regional and local government, as well as employers and employees. In practice, travel demand management has taken its shape from this shared responsibility, particularly in France and Washington. In France, for example, all parties involved with urban traffic and transport were gathered together for the first time. According to the material reviewed in this study employees are not really involved yet. The Chamber of Commerce is the only party which currently represents the employees. In Washington the shared responsibility becomes apparent when the law is maintained: Local government checks that employees are implementing the program, and sends its finding to the state government. The state government contacts employees who fall short of the required level of effort. In discussion with the employer and state government a suitably revised programme is developed. The shared responsibility is underlined by the fact that the CTR-program is for an important part co-financed by the employers.

#### *Lesson 8: Bottom up instead of top down*

Controlling travel demand management on a central level is very difficult. Local governments have much more knowledge and deal more often with

employer organizations than central government does. Studies on the federal Clean Air Act show that this Act was considered as being restrictive by employers, and the measures which had to be taken by employers, unrealistic. Indeed it is very difficult to formulate one uniform effort for all employers. By doing this one neglects the differences that exists between organizations. Research shows that the dutch local governments implement travel demand management by careful diplomacy and negotiation with employers.

### **Recommendations**

The foreign case-studies show that it is indeed possible to stimulate travel demand management by a form of legislation. When the results and effects of the existing foreign legislation are taken into account, there seems, however, to be no real necessity for introducing separate legislation in the Netherlands. Instead, there appears to be a much greater preference for the further development of existing policy and legislative instruments. Moreover, experts make it clear that there is a greater need for further development of the existing policy and legislative instruments. The adage of the experts can be summarized as "voluntarily if possible, compulsory when necessary". It also turns out that the existing instruments have not completely crystallized yet. When legislation is being considered it should be used to stop the free-rider behaviour of employers. These free-riders cannot be addressed by existing tools. The recommendations mentioned below show how the effectiveness and range of the existing instruments can be improved and how a legislative safety net can cover up the flaws.

#### ***Make clear what the objective of travel demand management is***

Travel demand management is most commonly described as "the effort taken by the management of profit and non-profit organizations to reduce the number of employees driving a car to their worksite". This description is in a sense clear, but it does not indicate if travel demand management should be implemented to stop congestion, to stop environmental pollution, or both. In the policy note titled "Travel demand management 1999" congestion seems to be the main reason, while in practice employers are being asked to implement travel demand management because of environmental pollution. Uncertainty in the central government's objective for travel demand management causes confusion for employers and for regional and local governments. One of the attendants of the expertmeeting on the 25th of November illustrated this with a striking example. When settling on a new location, business organizations often negotiate with local government on the number of parking spots. In exchange for more parking spots a business organization commits itself to implement travel demand management. Although the issuing of extra parking spots encourages more companies to sign up to travel demand management, by allowing more cars to park at a location this approach in fact undermines travel demand management. While location policy is intended as an instrument to stimulate travel demand management. When central government makes clear what and why travel demand management should be put into practice, it can take away the ambiguity with which regional and local government and employers struggle.

#### ***A specific choice enables fine-tuning***

When the ambiguity about the specific reasons for travel demand management is resolved, the existing legislative instruments can be made compatible for travel demand management. This research project shows that spatial planning instruments (parking, location and land policy) and the Environmental Act can enhance travel demand management. When these

instruments are now used for the benefit of travel demand management they are often considered improper. A clear statement by the relevant ministers about the objectives and range of these instruments can make a difference. The Dutch Minister of Housing, Spatial Planning and Environment has recently announced that he will upgrade the status of the spatial planning plans. He wants to make it possible to integrate environmental objectives in these plans. Travel demand management could be linked to objectives such as these. By implementing travel demand management, the emission of harmful substances can be reduced. It is therefore interesting to examine how travel demand management can be incorporated in spatial plans. The Minister has also declared that the maintenance of spatial planning will be more strictly controlled.

#### *Make clear what each governmental level can do*

The "Perspectieevennota Verkeer en Vervoer" is the precursor for the yet to be released "National Traffic and Transport Plan". In this plan the central government can set out the main topics for a travel demand management policy. This policy has to be further "translated" by provincial, regional and local governmental level into regional and local traffic and transport plans. To make sure that this is being done, provincial, regional and local governments must be told what their specific roles are in this process and how they can contribute to this policy. Consideration could be given to the development of a checklist which can be used as a guideline by the various governments. A handbook may also be helpful in making clear how travel demand management can be addressed, what role each governmental level should play, and how the different policies can be linked together and enhance one another.

#### *Evaluation before initiation*

The traffic and transport plans still have to be developed by the various governments and then implemented. The existing legislative tools which can be used for travel demand management also have to be implemented and fine-tuned. When the principles of legislation (necessity, efficiency, effectiveness and righteousness) are taken into account, it is in our opinion too early to initiate a bill on travel demand management. When an evaluation of the existing instruments indicates that there are insufficient results, a safety-net law should be taken into consideration.

#### *Contours Safety-net law and the role of other policy levels*

We do not know yet what the effectiveness and usage of existing instruments will be in practice. Nevertheless it is possible to give a rough outline of how such a law will look like. This law will focus merely on addressing the free-rider behaviour. Regional and local government will be central players. They will fulfil a key-role in implementing the law. The same view is expressed in the Note on Travel Demand Management 1999. According to the Minister regional and local government are better equipped to define the common interest of employers and government. They are better able to take initiatives which bring employers, government and the market together. Central government should make sure that the lower levels of government can rely on sufficient financial support. The safety-net law could define a specific effort for regional and local governments, e.g. reduce the number of free riders within a certain period of time. Regional and local government would report the results to central government. Central government would provide oversight and support by financial means and by offering expertise.



# 1 Inleiding

*Vervoermanagement staat al zo'n tien jaar op de agenda van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ondanks de gebleken effectiviteit van het instrument, blijft de toepassing in de praktijk tot nu beperkt. Gelet op de toenemende congestie in de toekomst wordt de introductie van regelgeving op dit terrein overwogen. In het onderhavige onderzoek worden de mogelijkheden daartoe nader onderzocht.*

## 1.1 Achtergrond

De introductie en uitwerking van vervoermanagement binnen het bedrijfsleven is vooralsnog tot stand gekomen op basis van vrijwilligheid. In de loop der jaren heeft de overheid diverse benaderingsstrategieën, stimuleringsmaatregelen, extra budgetten (o.a. McKinseygelden) en VM-producten ontwikkeld en toegepast om bedrijven gevoelig te maken voor vervoermanagement. Ondanks deze inspanningen blijven de feitelijke resultaten achter bij de verwachtingen.

Het projectbureau Vervoermanagement van de provincie Noord-Holland constateert wel dat er een attitudeverandering bij bedrijven heeft plaatsgevonden: Zo vond een aantal jaren geleden het merendeel van bedrijven in die regio nog dat een goede bereikbaarheid de verantwoordelijkheid van de overheid was. Inmiddels vindt een flink percentage van diezelfde bedrijven dat zij hierin zelf ook verantwoordelijkheid dragen<sup>3</sup>. De monitor vervoermanagement 1998 bevestigt dit beeld. Uit ander onderzoek blijkt overigens dat bereikbaarheid door bedrijven als essentiële eis aan de bedrijfsomgeving wordt gesteld.

### Bedrijven hechten aan bereikbaarheid

Op basis van beperkt onderzoek kan geconcludeerd worden dat bereikbaarheid als een essentiële eis aan de bedrijfsomgeving wordt gesteld:

- in 1997 wordt bereikbaarheid in 62 % van de gevallen genoemd tegen 53 % in 1992.
- bereikbaarheid wordt daarbij overigens breed opgevat en omvat o.a. de bereikbaarheid over de weg, voor klanten, parkeermogelijkheden, bereikbaarheid openbaar vervoer en de nabijheid van aan- en afvoerpunten.
- in de praktijk blijkt circa 30 % van de bedrijven in Nederland problemen te ondervinden met de bereikbaarheid in de Randstad (circa 47 %) maar vormt de bereikbaarheid slechts in beperkte mate een reden voor bedrijven om te verhuizen.
- de belangrijkste reden om te verhuizen is gebrek aan ruimte om de bedrijfsgroei op te vangen (42 %), gevolgd door bedrijfseconomische redenen (16%); bereikbaarheid komt met 10 % pas op de derde plaats.

Uit: Perspectievennota Verkeer en Vervoer

Noot 3      Jaarplan Vervoermanagement 1999, Projectbureau Vervoermanagement Noord-Holland.

De geconstateerde attitude-verandering kan worden gezien als een eerste noodzakelijke stap op weg naar een actieve participatie op het gebied van vervoermanagement. Toch blijft het aantal bedrijven dat daadwerkelijk met vervoermanagement aan de slag gaat, klein. In de Perspectievennota Verkeer en Vervoer wordt ten aanzien van vervoermanagement opgemerkt dat gelet op het beperkt aantal deelnemende bedrijven er nauwelijks sprake is van een landelijk effect<sup>4</sup>.

## 1.2 Meer mobiliteit vraagt om actief ingrijpen

Gelet op de toenemende mobiliteit in de toekomst en de daarmee gepaard gaande congestie wordt de roep om het toepassen van vervoermanagement als instrument steeds noodzakelijker.

### Factoren die mobiliteit beïnvloeden:

- De toekomstige bevolkingsgroei: De verwachtingen voor de bevolkingsomvang in het toekomstige Nederland variëren van 15,2 tot 19,3 miljoen.
- Immigratie: De immigratie is de afgelopen 20 jaar flink toegenomen, maar het autogebruik onder allochtonen is (nog) beperkt. Hier valt nog een zekere groei te verwachten.
- Individualisering: De individualisering deed het aantal huishoudens in de periode 1970-1995 met 59 % stijgen. Deze trend stuwde de mobiliteit omhoog. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) verwacht dat individualisering en de daarmee samenhangende toename van het aantal huishoudens in vertraagd tempo doorgaat. Tot 2030 wordt een groei van 16-25 % verwacht.
- Individualisering: De individualisering deed het aantal huishoudens in de periode 1970-1995 met 59 % stijgen. Deze trend stuwde de mobiliteit omhoog. Het Sociaal Cultureel Planbureau verwacht dat individualisering en de daarmee samenhangende toename van het aantal huishoudens in vertraagd tempo doorgaat. Tot 2030 wordt een groei van 16-25 % verwacht.
- Emancipatie: De emancipatie leidde in de afgelopen twintig jaar tot een verdubbeling van het aantal vrouwen met een betaalde baan. De verwachting is dat ook deze trend zal doorzetten.
- Economische groei: Het gemiddelde huishoudinkomen steeg in de afgelopen 25 jaar met 45 %. Meer werkgelegenheid betekent meer woon-werkverkeer; toename van de welvaart betekent ook toename van mobiliteit.

Uit: Perspectievennota Verkeer en Vervoer

Het vrijwillige karakter van vervoermanagement komt daarmee steeds meer onder druk te staan. Overigens werd bij de start van vervoermanagement al nadrukkelijk de mogelijkheid overwogen om een wettelijke verplichting tot stand te brengen. In het SVV-II stond aangekondigd dat: "(...) alle bedrijven met meer dan vijftig werknemers geacht werden in 1995 een vervoerplan te hebben". Hiertoe is zelfs een systeem van normering ontworpen. Het introduceren van een wettelijke verplichting bleek destijds politiek echter niet opportuun.

Noot 4    Perspectievennota Verkeer en Vervoer, p. 13

De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) verwacht dat de komende jaren de roep om een wettelijk kader voor vervoermanagement sterker zal gaan doorklinken, met name om de collectieve verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven nog verder te onderstrepen.

#### Een wettelijk kader voor vervoermanagement

Deskundigen hebben begin jaren '90 een systeem van "normering" ontworpen dat handhaafbaar en effectief zou zijn. Ingevolge dit systeem zou:

- Elk bedrijf met meer dan 50 werknemers verplicht worden te meten welke autoratio het heeft;
- Als een bedrijf slechter scoort dan een normatieve waarde van de autoratio, wordt het verplicht een proces van analyse, planvorming, uitvoering en effectmeting te doorlopen;
- Als het vervolgens wel aan de normatieve waarde voldoet, is daarmee de kous af;
- Als het nog steeds niet aan de normatieve waarde van de autoratio voldoet, wordt door een gecertificeerde organisatie beoordeeld of de genomen maatregelen in het redelijke als voldoende kunnen worden aangemerkt;
- Zo niet, dan wordt het bedrijf verplicht het zorgproces verbeterd te herhalen.

Uit: Status: kansrijk. De ontwikkeling van vervoermanagement in Nederland, 1990-1998.

### 1.3 Doelstelling onderzoek

Het huidige onderzoek anticipeert op deze ontwikkeling en richt zich met name op de vraag op welke wijze een wettelijk kader voor vervoermanagement het meest effectief kan worden ingericht. Om deze vraag te beantwoorden vindt een verkenning van het bestuurlijk-juridisch kader voor vervoermanagement in Nederland plaats en zullen relevante criteria nader worden uitgewerkt. Daarnaast wordt gekeken naar internationale ervaringen/voorbeelden van wetgeving op het gebied van vervoermanagement.

De probleemstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Is het mogelijk vervoermanagement te stimuleren door middel van (een vorm van) wetgeving?*

Aan de beantwoording van deze vragen ligt een aantal deelvragen ten grondslag:

- welke bestaande of te ontwikkelen vormen van wetgeving zijn relevant voor het stimuleren van vervoermanagement?
- op welke criteria moeten deze worden beoordeeld?
- wat zijn de ontwikkelingen, verwachtingen en ervaringen in andere landen inzake wetgeving ter bevordering van vervoermanagement?
- welke lering kan worden getrokken voor toepassing van wetgeving in de Nederlandse situatie?

#### **1.4 Fasering in het onderzoek**

Het onderzoek valt feitelijk uiteen in drie delen, te weten:

- 1 Het verkennen van de mogelijkheden van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium voor het stimuleren van vervoermanagement, alsmede het uitwerken van de bijpassende criteria;
- 2 Het opsporen, in kaart brengen en analyseren van diverse vormen van wetgeving in andere landen (casestudies), alsmede het vertalen van deze ervaringen naar de Nederlandse situatie;
- 3 Het voorbereiden, bijwonen en vastleggen van een paneldiscussie met bij wetgeving betrokken actoren en het mede op basis van de discussie opstellen van een advies. Dit advies bevat aanbevelingen en lessen uit de internationale voorbeelden, die relevant (kunnen) zijn voor de invoering van wet- en regelgeving rond vervoermanagement in Nederland.

#### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt het bestuurlijk-juridisch instrumentarium dat eventueel kan worden toegepast nader verkend. Ingegaan wordt op de (on)mogelijkheden van wetgeving als beleidsinstrument. Tevens wordt een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving gepresenteerd. Daarnaast worden de mogelijkheden van bestaande regelgeving, zoals de Wet milieu-beheer, het Nationaal Verkeer en Vervoersplan, instrumenten uit de ruimtelijke ordening, de Meerjarenaafspraken Energiebesparing en de besluiten Luchtkwaliteit nader onderzocht. Een uitgebreide beschrijving van de wetgeving in de staat Washington, België en Frankrijk volgt in hoofdstuk 3. Tot slot worden in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd, gebaseerd op de internationale cases.

## 2 Verkenning bestuurlijk-juridisch instrumentarium

*Welke beleidsinstrumenten heeft de overheid tot haar beschikking om in te grijpen in de samenleving? En hoe effectief is het beleidsinstrument wetgeving? Welke actoren en factoren zijn van invloed op de totstandkoming van wetgeving. En kan vervoermanagement aangrijpen bij al bestaande wetgeving of beleidsterreinen? Wat is de mening van deskundigen op dit terrein?*

### 2.1 Beleidsinstrumenten

Het openbaar bestuur hanteert bepaalde gereedschappen om in het maatschappelijk leven te interveniëren. Beleidsinstrumenten kunnen worden opgevat als typen van overeenkomstige of vergelijkbare beleidsmiddelen. Ringeling<sup>5</sup> onderscheidt de volgende beleidsinstrumenten:

- **Wet- en regelgeving<sup>6</sup>**  
Men kan bij het woord wetgeving uitsluitend denken aan de activiteiten van de formele wetgever: Koningin en Staten-Generaal. Een wet is in dat geval een formele wet, een samenstel van regels dat als 'wet' wordt aangeduid. Voorbeelden zijn de Algemene Bijstandswet en de Wet Openbaarheid van Bestuur. Naast formele wetgeving is er ook materiële wetgeving, dat wil zeggen: elke regelgevende arbeid van het openbaar bestuur. Materiële wetgeving wordt ook wel regelgeving genoemd.
- **Planning**  
Planning is een vorm van beleidsvoorbereiding die erop gericht is om de samenhang van toekomstige beslissingen te vergroten. Planning kan worden beschouwd als het leggen van een verbinding tussen kennis en georganiseerde actie. Aan het begrip planning zijn connotaties van samenhang, stelselmatigheid en wetenschappelijkheid verbonden. Er zijn vele definities van planning in omloop. De meesten kennen de volgende gemeenschappelijke elementen:
  - gericht op toekomstig beleid;
  - gericht op een tevoren bepaald doel;
  - samengesteld uit een aantal beslissingen;
  - gericht op samenhang en afstemming van die beslissingen en handelingen.
- **Financiën**  
Binnen het openbaar bestuur vindt een allocatie van financiële middelen plaats. De behoefte aan een maatschappelijk optimale allocatie vormt daar in veel gevallen de basis voor. Voorbeelden zijn studiefinanciering, huursubsidie, e.d.
- **Voorlichting en Marketing**  
Bij overheidsvoorlichting gaat het erom doeleinden te bereiken door middel van massacommunicatie. Communicatie is een zeer belangrijk facet van veel overheidsbeleid geworden. Als een bepaalde maatregel wordt uitgevoerd of bepaalde regelingen worden veranderd, gaat dat in veel gevallen met een informatiecampagne gepaard.

Noot 5 A.B. Ringeling, U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen, Openbaar Bestuur, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1987.

Noot 6 De opvatting dat regelgeving een instrument voor beleid is, is niet onomstreden. Volgens sommige auteurs, o.a. Hirsch Ballin, brengt het recht intrinsieke waarden tot uitdrukking

Marketing is te omschrijven als een proces om de dienstverlening en productie van een organisatie zo goed mogelijk af te stemmen op de wensen van huidige en toekomstige consumenten.

Bij het introduceren van vervoermanagement bij bedrijven is door de overheid vooral gebruik gemaakt van de beleidsinstrumenten voorlichting, marketing en financiën. De gehanteerde methode richtte zich op het bezoeken van bedrijven en het geven van advies (telefonische helpdesk, informatiefolders, handboeken en diskettes).

Stijn van der Walle is mobiliteitsmanager bij Rijkswaterstaat in Zuid-Holland. Vervoermanagement houdt in dat we proberen om mensen een alternatief te laten vinden voor de auto, legt hij uit. Dat doen we door werkgevers te benaderen. Die hebben invloed op de manier waarop hun personeel naar het werk komt.

Rijkswaterstaat financiert in Zuid-Holland vijf adviespunten voor vervoermanagement. De vervoersconsulenten van die adviespunten gaan bij bedrijven op bezoek om te praten over de alternatieve vervoersmogelijkheden. De pioniersfase van deze vorm van **direct marketing** is net achter de rug, en een voorzichtige peiling naar de reacties op het initiatief leert dat het bedrijfsleven wel te porren is voor vervoermanagement, aldus Stijn van der Walle.

Uit: Verkeerskunde juni 1999

Zoals eerder verwoord hebben de tot nu toe gehanteerde beleidsinstrumenten (nog) niet het gewenste effect geressorteed. Uit de monitorresultaten van 1999 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat blijkt het volgende.

- Per 1 januari 1999 is in de Randstadprovincies ca. 40 % van de doelgroep bedrijven en instellingen met meer dan 50 werknemers) benaderd (via een bedrijfsbezoek geïnformeerd). De grootste bedrijven (500 +) zijn al grotendeels benaderd (71 %).
- Van de benaderde bedrijven in de Randstad is 15 % actief met vervoermanagement, verkeert 54 % nog in de fasen van "interesse" tot "in voorbereiding" en heeft 31 % niet de bereidheid of de mogelijkheid om vervoermanagement toe te passen.

## 2.2 Wetgeving als beleidsinstrument: een aantal kanttekeningen

Na een sterk geloof in de maakbare samenleving (jaren '60 en '70) breekt in de jaren '80 het besef door dat de wetgeving die in de loop der jaren<sup>7</sup> is ontstaan niet of nauwelijks (het gewenste) effect heeft gehad. Wetgeving is steeds meer een modificerend in plaats van een codificerend instrument geworden. In diverse publicaties<sup>8</sup> wordt gesproken over "de koersval van de wet". De achting voor de wet zou een dieptepunt hebben bereikt, waar door fraude en wetsonduiking hand over hand toenemen.

Volgens De Ru<sup>9</sup> is de werking van de wet afhankelijk van cultuur. Met cultuur wordt bedoeld: de in een samenleving gedeelde normen en waarden. Hoe meer onderling wantrouwen, hoe meer harde regels averechts werken.

Noot 7 Gedoeld wordt op wetgeving die vooral na de Tweede Wereldoorlog tot stand is gekomen en die tot doel had de maatschappij in de gewenste richting te sturen, bijvoorbeeld: wetgeving op het gebied van inkomensverdeling, gezondheidszorg, ruimtelijke ordening, milieu en economische ontwikkeling.

Noot 8 Zie o.a. mr. H.J. de Ru, *Prijst de wet zich uit de markt?*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1988.

Noot 9 Idem 6.

Hij staft deze bewering door te verwijzen naar een aantal Amerikaanse studies<sup>10</sup> waarin de verschillende stijlen van overheidsregulering in Westerse landen op het gebied van milieu worden vergeleken (zie kader).

Uit een studie van David Vogel<sup>11</sup> blijkt dat een wet (die vaak als het hoogste en meest volmaakte overheidsbesluit te boek staat) geen indicatie geeft voor de effectiviteit van wetgeving als zodanig. Integendeel, een wet blijkt pas tot haar recht te kunnen komen wanneer de overheid daarmee niet alle verantwoordelijkheid beoogt te absorberen. Het opnemen van strikte normen in de wet en het naar de letter toepassen daarvan kan averechts werken.

#### Milieubeleid in de VS en UK vergeleken

David Vogel<sup>12</sup> constateert in de jaren '80 een scherp contrast tussen Groot-Brittannië en de Verenigde Staten met betrekking tot wetgeving ten aanzien van milieu. Het Amerikaanse milieubeleid wordt gekenmerkt door een extreme mate van legalisering. Gedetailleerde regels voor de industrie gaan hand in hand met een stroom conflicten, waarin de rechter uitspraak moet doen. Deze cultuur brengt met zich mee dat milieuambtenaren hun succes afmeten aan het aantal vervolgingen dat zij instellen, de boetes die zij opleggen en de fabriekssluitingen die zij afdwingen.

Britse ambtenaren bieden het tegenbeeld. De regels waarmee zij werken zijn beperkt in aantal en globaal geformuleerd, zij nodigen uit tot soepel optreden. Britse ambtenaren ervaren het als een tekortkoming wanneer het instellen van strafvervolgning de enige uitweg is. Zij beschouwen het als hun missie de industrie te overtuigen van het algemene belang en zij zijn erop uit om in overleg naar een voor het milieu aanvaardbare oplossing te zoeken. Vergelijkbaar gedrag zou Amerikaanse ambtenaren de beschuldiging van corruptie opleveren.

Opmerkelijker dan het contrast tussen deze werelden is de constatering van Vogel dat de resultaten die in beide landen op het gebied van het milieubeleid zijn bereikt elkaar niet of nauwelijks ontlopen. Voor het milieubeleid zelf is het verschil tussen 'harde' en 'zachte' wetgeving dus nauwelijks relevant. Het verschil is eerder van belang voor het rechtssysteem. Doordat de kloof tussen harde wetgeving en de praktijk groter is dan die tussen zachte wetgeving en de praktijk, is de laatste situatie uit een oogpunt van geloofwaardigheid te prefereren.

Er bestaat een aantal principes die het draagvlak voor overheidsregulering kunnen beïnvloeden, zoals:

- het noodzakelijkheidsprincipe: er moet een maatschappelijk besef bestaan dat een vorm van overheidsingrijpen nodig is om bepaalde problemen te verminderen of gewenste ontwikkelingen te stimuleren;
- het doeltreffendheidsprincipe: de door de overheid gekozen aanpak moet naar verwachting van betrokkenen leiden tot waarneembare vermindering of oplossing van het probleem;

Noot 10 David Vogel, *National Styles of Regulation, Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca and London (Cornell University Press) 1986; vgl. ook Steven Kelman, *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Regulations*, Cambridge Mass. (MIT Press) 1981./Z

Noot 11 Idem 8.

Noot 12 Idem 9.

- het doelmatigheidsprincipe: de intensiteit of de kosten van de door de overheid gekozen aanpak moeten naar het oordeel van betrokkenen in een juiste verhouding staan met de beoogde resultaten (doel-middel-keten);
- het rechtvaardigheidsprincipe: de wijze waarop de overheid ingrijpt, moet door de samenleving als rechtvaardig worden ervaren, zoals bij het principe van 'de vervuiler betaalt'.

Wanneer niet of niet in voldoende mate aan bovenstaande principes wordt voldaan, zal het draagvlak voor overheidsingrijpen over het algemeen minder groot zijn.

Door Van Groenendael<sup>13</sup> wordt erop gewezen dat het werken met regelgeving als instrument voor een rechtvaardige en beheersbare verdeling van bepaalde rechten, (schaarse) goederen (zoals bereikbaarheid) en diensten soms meer kosten dan baten met zich meebrengt<sup>14</sup>

Deze situatie zou volgens hem in de volgende omstandigheden wel eens het geval kunnen zijn.

- Wanneer in de samenleving grote verdeeldheid bestaat over de aard en de omvang van de toe te delen voorzieningen, of over de omvang van de groepering aan wie deze dienen te worden toegedeeld, is de kans groot dat het van te voren op centraal beleidsniveau vastleggen van de verdeelingscriteria felle reacties in de samenleving zal oproepen. Die reacties kunnen bestaan uit een omvangrijke en intensieve controle op de regeling als zodanig en daarop gebaseerde beslissingen, maar ook uit misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling.
- Wanneer de beleidvoerende overheid is aangewezen op uitvoerders tussen wie grote verschillen bestaan wat betreft taakopvatting en motivatie is de kans groot dat het regelgevend beleid resulteert in onderling zeer uiteenlopende uitvoeringspraktijken. Dat kan op zijn beurt aanleiding geven tot alle mogelijk vormen van externe controle op het beleid.
- Wanneer op zichzelf tamelijk duidelijke regels en voorschriften criteria bevatten waaraan burgers/bedrijven niet of nauwelijks kunnen voldoen is de kans groot dat deze burgers/bedrijven of hun hulpverleners zullen overgaan tot 'case construction' en hun beroep op deze regeling door middel van vals bewijsmateriaal zullen proberen hard te maken.
- Wanneer het beleid betrekking heeft op groeperingen die zeer wel in staat zijn om voor hun belangen op te komen (al dan niet met behulp van ondersteunende organisaties) is de kans groot dat het werken met van te voren op centraal niveau vastgestelde verdeelingscriteria leidt tot talloze juridische procedures waarin wordt gesteld dat in de afwijzende beslissing onvoldoende is rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden van het geval.

### 2.3 Actoren en factoren in het wetgevingsproces: een theoretisch model

Door d'Anjou is een theoretisch model ontwikkeld waarmee een wetgevingsproces nader beschreven en verklaard kan worden. Dit model benadert het wetgevingsproces vanuit twee verschillende perspectieven.

- Het wetgevingsproces als een proces van agendavorming (agendavormingstheorie). Dit omvat zowel het ontstaan van wensen, eisen, doelstellingen e.d. (de grondslag voor het streven naar beïnvloeding van het wetgevingsproces) als de omzetting daarvan in beleidsvoornemens,

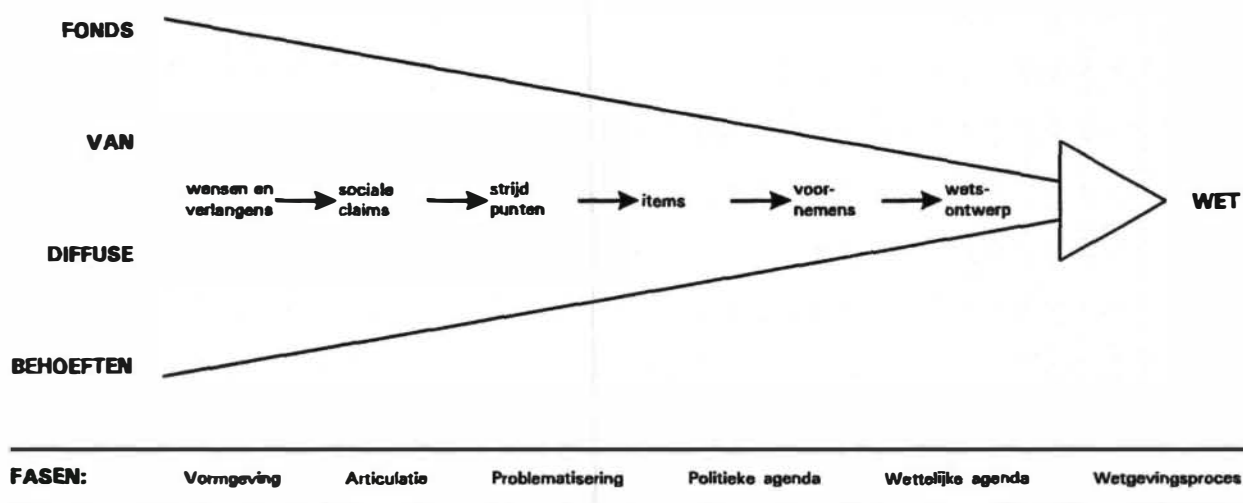
Noot 13 Toon van Groenendael: Dilemma's van regelgeving, Samsom H.D. Tjeenk Willink - NCB, 1986  
 Noot 14 In feite heeft Van Groenendaal het hier over het rechtvaardigheidsprincipe versus het doelmatigheidsprincipe!

wetsontwerpen en wetten.

- Het wetgevingsproces als een proces van besluitvorming dat plaatsvindt binnen een interactiesysteem van actoren. Het gaat hierbij om de wederzijdse beïnvloeding van bij wetgeving betrokken actoren en om de invloed van deze actoren op de inhoud van wetten.

D'Anjou kiest ervoor om beide benaderingen te combineren tot één wetgevingstheorie: de agendavormingstheorie vanwege de aandacht voor de verschillende fasen in het wetgevingsproces, terwijl de systeembenadering aandacht heeft voor de daarbij betrokken actoren en factoren. Door combinatie van de beide benaderingen is het mogelijk een gestructureerd overzicht van een bepaald wetgevingsproces te verkrijgen.

Schema 2.1 Model van het wetgevingsproces door d'Anjou



De agendavormingstheorie onderscheidt een aantal fasen in een wetgevingsproces: van wens tot rechtsregel. De eerste fase betreft de vormgeving van diffuse behoeften en de omzetting daarvan in wensen en verlangens. In de tweede fase wordt gepoogd individuele wensen en verlangens te maken tot wensen en verlangens van een groep of sociale categorie. Zij worden tot sociale claims. Deze fase wordt de articulatiefase genoemd. In de derde fase wordt het tegemoetkomen aan de nu gemeenschappelijke wensen en verlangens tot een zaak van overheidsbeleid gemaakt. Het vervullen van de wensen is voor de betrokkenen een probleem dat de overheid (geheel of mede) tot een oplossing moet brengen. Deze fase wordt problematiseren genoemd en het tegemoetkomen aan sociale claims wordt tot issue. De vierde fase omvat de erkenning door politieke instanties dat het issue een zaak is waar overheidsingrijpen voor nodig is. Het issue komt op de politieke agenda en de fase wordt daarom agendering genoemd. Fase vijf omvat het plaatsen van het probleem op de wetgevingsagenda leidend tot het toezeggen van een wetsontwerp. Pas daarna komt de zesde fase, het wetgevingsproces, waarin beslist wordt of het komt tot een output in de vorm van wettelijke regels en hoe deze regels eruit gaan zien.

*Fasen in het wetgevingsproces:*

vormgeving --> articulatie --> problematisering --> politieke agenda --> wettelijke agenda --> wetgevingsproces

Natuurlijk is het ook mogelijk dat initiatieven tot wetgeving vanuit het politieke centrum zelf komen. In dat geval komen zij meteen en vrij geluidloos op de politieke agenda. D'Anjou wijst erop dat het raadzaam is, om al gelijk met het naar voren brengen van voorstellen ten aanzien van deze maatregelen de steun van maatschappelijke organisaties en burgers voor deze voorstellen te verwerven.

Het tweede deel van de theorie gaat in op de tweede benadering, namelijk het wetgevingsproces als interactiesysteem tussen actoren. Dit interactiesysteem bestaat uit:

- individuen en organisaties die invloed proberen uit te oefenen op het besluitvormingsproces inzake wetgeving;
- besluitvormers die allerlei beslissingen nemen m.b.t. de omzetting van wensen in wetten.

Meer specifiek kunnen de volgende actoren worden benoemd:

- Politieke partijen.  
Deze proberen via deelname aan de regering en via optreden in het parlement het beleid van de overheid te beïnvloeden. Hiertoe werven ze op grond van de door hen geformuleerde politieke programma's steun van individuen en maatschappelijke organisaties.
- Pressiegroepen.  
Een pressiegroep is een belangengroep, die politiek actief is zonder politiek verantwoordelijk te worden. Er zijn twee soorten pressiegroepen te onderscheiden:
  - de geïnstitutionaliseerde pressiegroep - de groep die door de overheid erkend wordt als onderhandelingspartner of als vertegenwoordiger van bepaalde belangen of segmenten van de bevolking;
  - de ad hocpressiegroep, die t.a.v. een bepaald issue of probleem ontstaat en t.a.v. dit specifieke punt zijn zin probeert te krijgen.
- Belangenorganisaties.  
Deze houden zich met articulering en problematisering van wensen en verlangens bezig. Het gaat hier om organisaties die zich bezig houden met de behartiging van één of enkele belangen van materiële of ideële aard.
- Maatschappelijke organisaties.
- Individuele burgers.

D'Anjou onderscheidt vervolgens drie typen actoren:

- entrepreneurs: "scheppers", vormgevers van behoeften;
- besluitvormers: de twee centrale actoren betrokken bij wetgeving zijn de regering en het parlement;
- achterban: deze bestaat uit burgers en organisaties.

Niet iedere actor beschikt over dezelfde invloedsmiddelen. Iedere actor is volgens d'Anjou van de volgende factoren afhankelijk:

- toegang tot de media;
- de beschikking over invloedsmiddelen (geld, informatie en organisatie);
- kenmerken van de maatschappelijke structuur: het geheel van relaties tussen individuen en maatschappelijke organisaties en de daarmee samenhangende verdeling van invloedbronnen. Belangrijke kenmerken zijn:
  - de manier waarop invloedbronnen verdeeld zijn;
  - de aard en omvang van bestaande tekortkomingen in de maatschappelijke structuur;
  - belemmeringen, die de realisering van doeleinden zeer moeilijk kunnen maken. De belangrijkste belemmering vormt vaak het gebrek aan financiële middelen;
  - het bestaan van een communicatiestructuur;

- kenmerken van de maatschappelijke cultuur: het stelsel van gedeelde waarden, opvattingen, wereldbeelden, visies en normen.
- de aanwezigheid van gebeurtenissen die als "triggering device" werken of als zodanig gebruikt kunnen worden. Bijvoorbeeld: Toen begin jaren '80 de kerncentrale in Tsjernobyl ontplofte, kreeg het debat over voortzetting van kernenergie in Nederland een volstrekt andere wending. Tegenstanders van kernenergie zagen zich gesterkt door dit incident en de publieke opinie t.a.v. kernenergie wijzigde zich dusdanig dat de politiek besloot om uitbreiding van het kernenergie op de lange baan te schuiven.
- omstandigheden, meestal maatschappelijke veranderingen (zoals bijvoorbeeld individualisering) in delen van de samenleving, die in relatie staan met het terrein waarop het strijdpunt gevormd wordt.

De mate waarin iedere actor over bepaalde middelen beschikt, bepaalt de toegang en de effectiviteit van het optreden in de verschillende fasen van het wetgevingsproces, aldus d'Anjou. Het model is een nuttig instrument om inzicht te verkrijgen in de verschillende fasen die een wetgevingsproces doorloopt en welke actoren een rol spelen in welke fase. Het biedt op die manier de mogelijkheid om wetgevingsprocessen op een gestructureerde manier te beschrijven en verklaren.

## 2.4 Aansluiting bij bestaande wetten en beleidsterreinen

Alvorens te onderzoeken hoe een wet die eenzijdig gericht is op vervoermanagement eruit zou kunnen zien, is bestudering van het bestaande juridisch kader of beleidsterreinen vereist. De integratie van vervoermanagement met andere beleidsterreinen moet niet worden onderschat. Door vervoermanagement te koppelen aan acties en inspanningen op andere beleidsterreinen, kan een gunstig(er) klimaat voor vervoermanagement worden geschapen of kunnen maatregelen gemakkelijker of sneller worden ingevoerd. Een korte inventarisatie langs de velden levert de volgende aanknopingspunten op:

### Aansluiting bij regelgeving op rijksniveau:

- *Wet milieubeheer*<sup>15</sup>  
Met de introductie van de Wet milieubeheer (Wm) in 1993 kwam de "oude" Hinderwet te vervallen. De Wet milieubeheer kent ten op zichte van de Hinderwet een zogenaamde "verruimde reikwijdte", hetgeen betekent dat méér milieu-aspecten een rol zijn gaan spelen bij de vergunningverlening en handhaving. Bij vergunningverlening en handhaving in het kader van de Hinderwet dienden "gevaar, schade en hinder" door bedrijfsmatige activiteiten zoveel mogelijk voorkomen te worden. Bij de Wet milieubeheer gaat het om "de bescherming van het milieu". Daaronder wordt het volgende verstaan:
  - de verbetering van het milieu;
  - de zorg voor de doelmatige verwijdering van afvalstoffen;
  - de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen;
  - de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen en goederen van en naar de inrichting;

Met de verruimde reikwijdte is de aandacht voor de zogenoemde leefbaarheid verruimd naar duurzaamheid. Het verkeer van personen en

Noot 15 Zie: Handleiding vervoermanagement - Gemeente Amsterdam en VNG.

goederen van en naar de inrichting hoort daarbij. Overigens viel de indirecte hinder (zoals parkeer- en geluidsoverlast) die verkeer kan veroorzaken ook al onder het aandachtsgebied van de Hinderwet. Niet alle bedrijven zijn echter vergunningplichtig ingevolge de Wet milieubeheer. Voor een groot aantal bedrijven is een zogenaamde Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) van toepassing. Dat wil zeggen dat voor die bedrijven de vergunningplicht is vervangen door de verplichting om aan de voorschriften van de desbetreffende AMvB te voldoen. Inmiddels worden ook de diverse AmvB's aangepast aan de verruimde reikwijdte. Er zijn al enkele AMvB's die voorschriften bevatten over onder andere energiebesparing, waterbesparing en een "vangnet" artikel waar vervoersaspecten aan de orde komen. De verwachting is dat over niet al te lange termijn alle AMvB's zullen zijn aangepast.

Hoewel de Wet milieubeheer goede aanknopingspunten biedt om vervoermanagement bij bedrijven te stimuleren, kent deze echter ook enige beperkingen:

- De wet is gericht op het voorkomen en beperken van de nadelige gevolgen van (specifieke) inrichtingen. De Wet milieubeheer leent zich niet voor het voeren van een algemeen mobiliteitsbeleid, zoals ook heel nadrukkelijk bij de behandeling ervan in de Tweede kamer gesteld is. Daarvoor heeft de overheid andere instrumenten, bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening.
- Het bevoegd gezag (gemeente of provincie) is bij het beoordelen van een aanvraag om vergunning aan die aanvraag gebonden. Bij de beoordeling van een aanvraag kan dus niet meewegen dat een activiteit minder schadelijk voor het milieu zou zijn als die elders zou plaatsvinden of als de activiteit ingrijpend veranderd zou worden. Dit houdt een beperking in van mogelijkheden om goederenverkeer te reguleren.
- Het bevoegd gezag (gemeente of provincie) is bij het verlenen van een vergunning gebonden aan het zogenaamde Alara-beginsel. Dit houdt in dat de milieubelasting zo laag moet zijn als redelijkerwijs haalbaar is. Er kunnen wel eisen ter bescherming aan het milieu worden gesteld, maar die moeten in een redelijke verhouding tot andere belangen staan. Daarbij spelen kosten en bijvoorbeeld afschrijvings-termijnen een rol.
- De voorschriften in de vergunning mogen alleen tot de vergunninghouder gericht zijn. Anders gezegd: de vergunninghouder moet het in zijn eigen macht hebben om de vergunning na te leven. Deze beperking speelt een belangrijke rol bij de regulering van het woon/werkverkeer. Zo is het volgens vaste jurisprudentie niet mogelijk om in een vergunning te bepalen dat werknemers met openbaar vervoer moeten reizen. De werknemers, en niet de vergunninghouder, bepalen hoe zij naar hun werk reizen.

De milieudienst van de gemeente Amsterdam past sinds de invoering van de Wet milieubeheer de verruimde reikwijdte toe bij het in behandeling nemen van een aanvraag om vergunning. Door middel van een checklist wordt bij het vooroverleg van de vergunningaanvraag vastgesteld of een bedrijf maatregelen op het gebied van vervoermanagement zou kunnen treffen. Wanneer dat het geval is dient het bedrijf een plan van aanpak te overleggen, waarin het aspect vervoermanagement nader is uitgewerkt. Gelet op de positieve ervaringen van de gemeente Amsterdam is in samenwerking met de VNG een handleiding vervoermanagement uitgebracht. Door het ministerie van VROM worden de ontwikkelingen op dit gebied vanaf de zijlijn gevolgd. Deze afwachtende houding is enigszins merkwaardig aangezien de Wet milieubeheer toch als een van de belangrijkste instrumenten van dit ministerie kan worden beschouwd.

- *Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (NVVP)*

Het NVVP is gebaseerd op de Planwet Verkeer en Vervoer die in werking is getreden in 1998. Deze wet bepaalt dat er een NVVP wordt opgesteld, dat met het oog op de bevordering van de bereikbaarheid en de leefbaarheid richting geeft aan de te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Het NVVP is een plan als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit houdt in dat het NVVP een planologische kernbeslissing is met alle daaraan verbonden inhoudelijke en procedurele eisen. Bij de voorbereiding van het NVVP treedt de minister in overleg met provincies en gemeenten.

Het NVVP bestaat uit een algemeen deel waarin de hoofdlijnen van beleid en verantwoordelijkheden worden vastgelegd en een Rijksuitwerking in het Rijksplan. Onderdelen van beleid die voor verantwoordelijkheid zijn van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden worden verder uitgewerkt in respectievelijk de provinciale verkeer- en vervoersplannen (PVVP's), het gemeentelijk beleid en in de regionale verkeer- en vervoersplannen (RVVP's). Het NVVP moet binding en sturing geven voor het toekomstig verkeer- en vervoerbeleid. Vervoermanagement is een van de onderwerpen die op die manier kunnen worden uitgewerkt. De splitsing in een Rijksplan en plannen voor regio's, provincies en gemeenten kunnen ervoor zorgen dat vervoermanagement op lagere bestuursniveaus zijn beslag krijgt.

- *Besluiten luchtkwaliteit*

In de periode 1986-1993 zijn vier algemene maatregelen van bestuur in werking gestreden: het Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook), het Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide, het Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood en het Besluit luchtkwaliteit benzeen. Deze besluiten luchtkwaliteit bevatten kwaliteitseisen voor de buitenlucht. De kwaliteitseisen gelden in principe in heel Nederland. Op grond van deze besluiten zijn de provincies verplicht jaarlijks de luchtkwaliteit te controleren en aan het Rijk te rapporteren over overschrijding van de in de besluiten genoemde kwaliteitseisen en over maatregelen om een einde te maken aan deze overschrijdingen. Maatregelen kunnen zowel gericht zijn op bedrijven als op verkeerssituaties. In hun rapportages dienen zij de rapportages van de gemeenten (aan de provincies) te verwerken. Gemeenten zijn op grond van de besluiten verplicht de luchtkwaliteit te controleren en aan provincies te rapporteren over overschrijdingen en maatregelen in verkeerssituaties. Vervoermanagement is een van de maatregelen die kan worden getroffen om overschrijdingen te voorkomen. Het is onduidelijk hoeveel gemeenten en provincies gebruik maken van het instrument vervoermanagement bij overschrijdingen van de kwaliteitseisen.

- *Meerjarenafspraken*

De afgelopen jaren heeft de overheid met ruim 40 industriële en niet-industriële sectoren Meerjarenafspraken gesloten. In deze Meerjarenafspraken maken sectoren bindende afspraken met de overheid om het energiegebruik tot een bepaald niveau terug te dringen. Naar verwachting zullen in 2000 dertien nieuwe Meerjarenafspraken worden afgesloten. In een aantal Meerjarenafspraken (waaronder die voor de zakelijke dienstverlening) zullen voor zover mogelijk en relevant aanvullende voorwaarden worden opgenomen ten aanzien van logistiek en vervoermanagement. Hoewel de Meerjarenafspraken aanknopingspunten bevatten voor vervoermanagement, is ook een aantal beperkingen aanwezig. Zo gelden nog niet voor alle sectoren Meerjarenafspraken, zodat een deel van de bedrijven niet wordt bereikt. Daarnaast komen de Meerjarenafspraken op basis van vrijwilligheid tot stand. Voorts wordt opgemerkt dat een sectorale aanpak geen voorwaarde is voor maatwerk voor indivi-

duale bedrijven. En tot slot ontbreekt in tegenstelling tot de Wet milieu-beheer een infrastructuur voor controle en handhaving.

- *Convenanten*

Naast het maken van Meerjarenafspraken sluit de overheid ook convenanten met verschillende branches, zoals bijvoorbeeld met de verpakkingindustrie. Door middel van een convenant kunnen afspraken tussen overheid en bedrijfsleven over vervoermanagement worden vastgelegd. Wil een convenant effectief zijn dan zullen de afspraken die gemaakt zijn wel moeten worden nagekomen. Tot nu toe ontbrak het daar nog wel eens aan in de praktijk.

- *Collectieve Arbeidsovereenkomsten (CAO's)*

In de afgelopen jaren zijn al voorzichtige pogingen ondernomen om via deze weg vervoermanagement geïmplementeerd te krijgen. In 1991 verklaarden de centrales van werkgevers en werknemers dat ze onomwonden achter het vervoermanagementbeleid staan. Onder de vlag van de SER werd op gezamenlijk initiatief een handboek vervoermanagement voor bedrijven gepubliceerd. In de jaren daarna hebben zowel de werkgevers- als de werknemersorganisaties afzonderlijk nog diverse publicaties uitgebracht<sup>16</sup>. Toch blijven de activiteiten veelal beperkt tot lip-service.

### **Aansluiting bij regelgeving op regionaal/lokaal niveau**

- *Locatiebeleid*

Onder locatiebeleid wordt verstaan de afstemming van het mobiliteitsprofiel van een bedrijf op het bereikbaarheidsprofiel van een locatie. Het locatiebeleid is vastgelegd in het gemeentelijk bestemmingsplan hetgeen voor een ieder een bindende werking heeft. Het principe van locatiebeleid is, dat bedrijven en instellingen met veel werknemers of bezoekers worden gevestigd op locaties die goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. De koppeling tussen mobiliteits- en bereikbaarheidsprofiel resulteert in een typering als A,B of C-locatie<sup>17</sup>. Door vervoermanagement te koppelen aan dit locatiebeleid zou vervoermanagement meer bedrijven kunnen bereiken dan tot nu toe. Overigens moet wel worden opgemerkt dat het locatiebeleid niet door iedere gemeente altijd even nauwgezet wordt gehanteerd. Gemeentebesturen hebben vaak zwakke knieën, vooral wanneer de werkgelegenheid in het geding is. Daarnaast bestaat er vaak onduidelijkheid over de toepassing van het locatiebeleid in de praktijk: de normen worden niet eenduidig toegepast.

- *Grondbeleid*

Als bedrijven een nieuwe vestigingsplaats zoeken, is een gemeentelijke afdeling Grondzaken vaak de eerste waarmee men in aanraking komt. Dat biedt mogelijkheden om bij die bedrijven vervoermanagement onder de aandacht te brengen. Bij de uitgifte van het nieuwe terrein kunnen

Noot 16 In februari 1999 is door VNO/NCW de brochure "Files: wat een bedrijf er zelf aan kan doen!" uitgebracht.

Noot 17 A-locaties hebben een optimale ontsluiting voor de fiets en het openbaar vervoer: ten behoeve van arbeidsintensieve en/of bezoekersintensieve bedrijven en voorzieningen (de openbaar vervoerlocaties: locaties in stadscentra, dichtbij het station).  
B-locaties hebben een goede ontsluiting voor fietsen, openbaar vervoer en auto: bij een matige arbeids- en/of bezoekersintensiteit en een matige auto-afhankelijkheid (gemengde openbaar vervoer/autolocaties: nabij voorstadstations of knooppunten van openbaar vervoer);  
C-locaties hebben een optimale ontsluiting over de weg en aan het openbaar vervoer worden geen eisen gesteld: bij een lage arbeids- en/of bezoekersintensiteit en een hoge autoafhankelijkheid en/of hoge afhankelijkheid van het goederenvervoer over de weg (de autolocaties aan de rand van de stad, met een aansluiting op het hoofdwegennet).

ook eisen worden gesteld op het gebied van vervoermanagement. Het voordeel van het koppelen van vervoermanagement aan het grondbeleid is dat daarmee direct aan bedrijven eisen ten aanzien van vervoermanagement kunnen worden opgelegd. Aan de andere kant werkt een koppeling met het grondbeleid alleen, wanneer hierover in regioverband afspraken worden gemaakt. Gebeurt dat niet dan is er een grote kans dat bedrijven zich vestigen in gebieden met een minder stringent grondbeleid (weglekeffect).

- ***Parkeerbeleid***

Bij het vormgeven van parkeerbeleid en het invoeren van betaald parkeren kan vervoermanagement als instrument worden ingebracht. Dit zal voornamelijk door gemeenten moeten gebeuren. In het Jaarplan Vervoermanagement 1999 van de provincie Noord-Holland wordt gemeld dat in 1998 voor het ROA-gebied een evaluatie van het parkeerbeleid heeft plaatsgevonden. De resultaten hiervan worden betrokken bij de te verrichten evaluatie en actualisatie van het Regionale Verkeers- en Vervoersplan. Bij de voorstellen voor maatregelen zal vervoermanagement nog nadrukkelijker dan tot nu toe betrokken moeten worden.

- ***Infrastructuurbeleid***

Bij het infrastructuurbeleid gaat het om het scheppen van de juiste omstandigheden voor vervoermanagement. Door het ROA en de provincie Noord-Holland wordt nu al getracht de aanleg van die infrastructurele voorzieningen te stimuleren, die voor een vervoermanagementproject van essentieel belang zijn. Vervoermanagement kan ook als criterium worden gehanteerd bij de toekenning van zogenaamde GDU-gelden (= Gebundelde Doel Uitkering). Deze gelden zijn bestemd voor de financiering van kleine infrastructurele werken (bijvoorbeeld fietspaden).

## **2.5 Draagvlak vervoermanagement in Nederland**

In het kader van dit onderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden met een aantal materie- en ervaringsdeskundigen op het gebied van wetgeving en verkeer en vervoer. In de bijlage is een overzicht van de respondenten en de gehanteerde vragenlijst opgenomen. De meeste respondenten menen dat bij bedrijven en (lokale, provinciale en rijks-)overheid voldoende draagvlak is voor vervoermanagement. Een groot aantal respondenten is echter geen voorstander van een aparte wettelijke regeling. Als redenen worden genoemd:

- ***Vervoermanagement is nog onvoldoende (beleidsmatig) uitgekristalliseerd (noodzakelijkheidsprincipe)***

Vervoermanagement moet beleidsinhoudelijk veel beter op de kaart worden gezet. Het wordt nu teveel als flankerend beleid opgevoerd. Bovendien moet er een beter pr-beleid worden gevoerd. Niet alle experimenten met vervoermanagement zijn in het verleden succesvol geweest, hoewel dat wel wordt gesuggereerd. Dat heeft het item vervoermanagement geen goed gedaan. Door beleidsmakers en politici wordt vervoermanagement daardoor niet altijd even serieus genomen.

- ***Wetgeving is een te rigide maatregel (doeltreffendheidsprincipe)***

Vervoermanagement is maatwerk. Ieder bedrijf vereist weer een andere aanpak. Het zal lastig zijn om die individuele aanpak in een algemene wet op te nemen.

- *Wetgeving past niet in Nederlandse overlegcultuur (rechtvaardigheidsprincipe)*

Eén respondent is van mening dat het opleggen van een wettelijke verplichting niet past binnen de bestuurscultuur in Nederland: In het poldermodel wordt er juist voor gekozen om in onderling overleg tussen politiek en bedrijfsleven tot afspraken te komen. Waarom dan voor vervoermanagement hierop een uitzondering maken?

- *Wetgeving past niet in dereguleringsbeleid (doelmatigheidsprincipe)*

Aan het proces van wetgeving gaat een aantal fasen vooraf. Onderzoek moet aantonen of doelstellingen niet op een andere manier kunnen worden bereikt. Voorts moeten de kosten en baten van een wet worden gewogen. De politiek staat -gelet op de vloed aan wetgeving in de jaren '70 en '80- kritisch tegenover iedere extra vorm van wetgeving. Het bestuurlijk klimaat in Nederland is erop gericht tot een vermindering en vereenvoudiging van wettelijke regels te komen.

Kortom: De algemene tendens bij de respondenten is toch: liever nog geen wetgeving. Het gaat immers om een gedragsverandering. Een gedragsverandering is moeilijk te realiseren door middel van een wet (vergelijk Wet Samen). Daarnaast wijst een respondent erop dat bedrijven pas tot vervoermanagement zullen overgaan wanneer ze daarvan de voordelen zien. Hoewel bedrijven hinder ondervinden van congestie, is het break-even point hier blijkbaar nog niet bereikt.

## 2.6 Criteria voor succesvolle wetgeving

Aan de respondenten is ook de vraag voorgelegd aan welke criteria wetgeving moet voldoen om ten aanzien van vervoermanagement succesvol te kunnen zijn. De volgende criteria worden genoemd:

- *Inspanningsverplichting i.p.v. resultaatverplichting*

Een aantal respondenten wijst erop dat de doelen die in een eventuele wet worden genoemd beter als inspanningsverplichting dan als resultaatverplichting kunnen worden geformuleerd. Voor veel bedrijven is vervoermanagement relatief gezien "een vreemde eend in de bijt". Om ervoor te zorgen dat bedrijven de wet ook uitvoeren kan beter gekozen worden voor een inspanningsverplichting.

- *Rekening houden met regionale verschillen*

Niet iedere regio in Nederland kampt met congestie: in de Randstad zijn de mobiliteitsproblemen veel nijpender dan in een regio als Oost-Groningen. Daarnaast is er in de Randstad sprake van een relatief goed ontwikkeld openbaar vervoernet. Het openbaar vervoer vormt daar een goed alternatief voor de personenauto. In een aantal plattelandsregio's is het openbaar vervoer niet of nauwelijks ontwikkeld. Een wet op het gebied van vervoermanagement zal rekening moeten houden met deze regionale verschillen. Veel respondenten spreken dan ook een voorkeur uit voor een gebiedsgerichte aanpak.

- *Rekening houden met verschillen tussen bedrijven*

Vervoermanagement is maatwerk. Ieder bedrijf vereist bijna altijd een eigen aanpak. Een wettelijke regeling kan pas succesvol zijn als hieraan aandacht wordt besteed. Veel respondenten zien dan ook een grote rol weggelegd voor de lokale overheid. De gemeente heeft veel kennis inzake de bedrijven die daar gevestigd zijn. Het is dan ook logisch om op dit niveau in te steken.

- *Duidelijke doelstelling*  
Het moet voor bedrijven duidelijk zijn welke doelen gehaald moeten worden, op welke termijn en hoe: Gaat het om het terugdringen van de automobilititeit (files) of staat terugdringing van uitstoot van schadelijke stoffen centraal (milieuverontreiniging)?
- *Handhaving*  
Hoe wordt een eventuele wet vervoermanagement gehandhaafd? Wie is er met de handhaving belast en hoe vaak worden bedrijven gecontroleerd? En hoe meet je dat?

## 2.7 Samenvatting

Wetgeving is een van de beleidsinstrumenten die door het openbaar bestuur kan worden ingezet om in de samenleving te interveniëren. Dat het beleidsinstrument wetgeving niet altijd het gewenste effect resorteert, is vooral in de jaren '80 duidelijk geworden. Geconstateerd kan worden dat er een aantal principes zijn die het draagvlak voor overheidsregulering beïnvloeden, zoals het noodzakelijkheids-, het doeltreffendheids-, het doelmatigheids- en het rechtvaardigheidsprincipe. Materiedeskundigen op het gebied van wetgeving en verkeer en vervoer menen dat er bij bedrijven en bij de (lokale, provinciale en rijks-)overheid voldoende draagvlak is voor vervoermanagement. Naar hun mening is het nog te vroeg voor een aparte wettelijke regeling. Zij geven de voorkeur aan het verder ontwikkelen en eventueel aanpassen van de bestaande wettelijke mogelijkheden.

In schema 2.2 worden alle instrumenten met voor- en nadelen nogmaals gepresenteerd. De Wet milieubeheer biedt de mogelijkheid om maatwerk te leveren voor elk afzonderlijk bedrijf. Daarnaast wordt van bedrijven die vergunningplichtig ingevolge de Wet milieubeheer zijn, de bedrijfsvoering regelmatig gecontroleerd. Naast de eerder genoemde beperkingen van de Wet milieubeheer, vereist het aandacht schenken aan vervoermanagement wel de benodigde kennis van de desbetreffende gemeentelijke of provinciale milieu-ambtenaar. Toepassing van vervoermanagement bij de andere beleidsterreinen (zoals parkeer-, locatie- en grondbeleid) kan leiden tot grote verschillen tussen regio's en gemeenten. Vooral in tijden van hoge werkloosheid stellen gemeenten zich vaak coulant op ten aanzien van bedrijven, waardoor vervoermanagement uit beeld kan verdwijnen. Gelet op de vele onderwerpen die tijdens CAO-onderhandelingen moeten worden behandeld, ligt een uitbreiding met vervoermanagement niet voor de hand. Bovendien is er bij grote ondernemingen een tendens naar een CAO-op-maat.

Schema 2.2 Bestaande wettelijke mogelijkheden

| Instrument               | Voordeel                                                                                                                                                             | Nadeel                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wet milieubeheer         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landelijke dekking;</li> <li>• Infrastructuur voor controle en handhaving aanwezig;</li> <li>• Maatwerk mogelijk</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gericht op individueel bedrijf, dus geen mobiliteitsbeleid mogelijk;</li> <li>• Gebonden aan Alarabeginsel</li> <li>• Voorschriften alleen tot vergunninghouder gericht</li> </ul>           |
| NVVP                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landelijke dekking;</li> <li>• Doorwerking naar regionaal en lokaal niveau</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lange voorbereidingstijd</li> <li>• Uitwerking op regionaal en lokaal niveau afhankelijk van regio, provincie en gemeente</li> </ul>                                                         |
| Besluiten luchtkwaliteit | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landelijke dekking;</li> <li>• Infrastructuur voor controle en handhaving aanwezig</li> </ul>                               | Lange procedures                                                                                                                                                                                                                      |
| Meerjarenafspraken       | Maakt onderdeel uit van bestaand systeem                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afspraken gelden maar voor een bepaalde tijd en voor een bepaalde sector</li> <li>• Maatwerk niet altijd mogelijk</li> <li>• Infrastructuur voor controle en handhaving ontbreekt</li> </ul> |
| Convenanten              | Maakt onderdeel uit van bestaand systeem                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afspraken gelden maar voor een bepaalde tijd en voor een bepaalde sector</li> <li>• Infrastructuur voor controle ontbreekt</li> </ul>                                                        |
| CAO's                    | Gaat uit van gedeelde verantwoordelijkheid                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juridische basis onduidelijk</li> <li>• Afspraken gelden maar voor een bepaalde tijd en voor een bepaalde sector</li> <li>• Infrastructuur voor controle en handhaving ontbreekt</li> </ul>  |
| Locatiebeleid            | Maatwerk mogelijk                                                                                                                                                    | Locatiebeleid wordt niet eenduidig en uniform toegepast                                                                                                                                                                               |
| Grondbeleid              | Afdwingbaarheid van vervoermanagement mogelijk                                                                                                                       | Eenduidige en uniforme toepassing ontbreekt                                                                                                                                                                                           |
| Parkeerbeleid            | Onaantrekkelijkheid autogebruik verhogen                                                                                                                             | Eenduidige en uniforme toepassing ontbreekt                                                                                                                                                                                           |
| Infrastructuurbeleid     | Vervoermanagement als onderdeel van breder beleid                                                                                                                    | Eenduidige en uniforme toepassing ontbreekt                                                                                                                                                                                           |

### 3 Internationale ervaringen met wetgeving

*In een aantal omringende landen en in de Verenigde Staten van Amerika is al wetgeving op het gebied van vervoermanagement. Besloten is om met behulp van het model van d'Anjou de Belgische, Franse en Amerikaanse cases nader te onderzoeken.*

#### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een theoretisch model gepresenteerd, waarmee een wetgevingsproces nader beschreven en verklaard kan worden. Dit model 'knipt' een wetgevingsproces in een aantal fasen en beschrijft welke actoren (politieke partijen, pressiegroepen, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties en individuele burgers) in iedere fase actief zijn. Het gedrag en de invloed van de actoren in iedere fase is afhankelijk van een aantal factoren (toegang tot de media, beschikking over invloedsmiddelen zoals geld, informatie en organisatie, kenmerken van maatschappelijke cultuur en structuur, aanwezigheid van triggering devices en maatschappelijke veranderingen).

Het voordeel van het model van d'Anjou is dat op een impliciete manier al aan een aantal onderzoekscriteria wordt getoetst. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de implementatie van een wet niet met het model van d'Anjou kan worden beschreven en verklaard. Omdat juist de uitvoering van de wet in het kader van dit onderzoek interessant is, zijn nog een aantal criteria toegevoegd die hieraan specifiek aandacht besteden. Dit levert uiteindelijk de volgende lijst van criteria op:

- Initiator: Wie heeft het initiatief genomen tot het vervaardigen van de wetgeving en wat was de aanleiding?
- Doelstelling: Wat is het doel van het wetsvoorstel/wet?
- Reikwijdte: Richt de wetgeving zich op alle bedrijven of op specifieke doelgroepen of regio's? En gaat het om een inspannings- of een resultaatverplichting?
- Draagvlak: Op welke manier is de doelgroep en maatschappelijke groepen betrokken bij het vormgeven van de wetgeving?
- Kosten van de wet.
- Subsidie: Zijn aan het invoeren van de wetgeving subsidies of prijsprikkels verbonden?
- Controle op uitvoering/handhaving: Op welke manier wordt uitvoering van de wetgeving gecontroleerd?
- Sancties: Welke maatregelen worden getroffen wanneer de wetgeving niet wordt nageleefd of niet het gewenste effect resorteert?
- Verwachte effecten: welke resultaten worden van de wetgeving verwacht en op welke termijn?
- Toepassing Alara-beginsel.

Het Alarabeginsel wil zeggen dat gestreefd wordt naar een zo laag mogelijke milieubelasting als redelijkerwijs mogelijk is.

### 3.2 Overzicht internationale wetgeving

In een aantal Europese landen en in de Verenigde Staten van Amerika bestaat al wetgeving op het gebied van vervoermanagement. Ondanks het feit dat de bestuursstructuur en -cultuur in deze landen afwijkt van de Nederlandse situatie is het interessant te onderzoeken hoe in andere landen de wetgeving ten aanzien van vervoermanagement is vorm gegeven <sup>18</sup>.

- **VS**

In 1970 is de Clean Air Act aangenomen, die targets stelt voor het tegengaan van luchtverontreiniging. Dit is een federale wet, maar de staten geven invulling aan de manier waarop de wet zijn concrete uitwerking krijgt. In 1990 volgde een federale verplichting om vervoersmanagement in te zetten om de targets uit de Clean Air Act te halen. Deze is afgeschaft, omdat het te weinig kostenefficiënt zou zijn. In drie staten (Arizona, Oregon en Washington) is nog wel wetgeving op het gebied van vervoermanagement.

- **Frankrijk**

In Frankrijk is aangesloten bij de wet op de luchtverontreiniging, die steden met meer dan 100.000 inwoners verplicht voor 1 juli 2000 een plan te hebben, waarin zij moeten aangeven hoe zij bepaalde kwantitatieve doelen willen bereiken ten aanzien van automobiliteitsreductie. De doelen moeten in 2005 gehaald zijn. Eén van de instrumenten om dit te bereiken is door bedrijven aan te moedigen (of te verplichten) om hun vervoer te beïnvloeden. Vervoermanagement is in dat geval een bruikbaar instrument. Hoe e.e.a. wordt gecontroleerd is onduidelijk.

- **Engeland**

In Engeland is gekozen voor een zelfde model als in Frankrijk: The White Paper (vergelijkbaar met het regeerakkoord in Nederland) verplicht de steden bepaalde doelen te halen ten aanzien van luchtverontreiniging en biedt op die manier een mogelijkheid voor vervoermanagement. Op lokaal niveau wordt hiervan in een aantal gevallen gebruikt gemaakt, zoals bijvoorbeeld in Nottingham. De invloed van de lokale overheid is echter maar zeer klein. Wanneer een bedrijf zich nieuw komt vestigen in een gemeente kan de overheid bepaalde vereisten stellen, bijvoorbeeld dat het bedrijf een vervoerplan moet hebben. De overheid kan het bedrijf echter niet dwingen om zich aan de afspraak te houden. Alleen wanneer het bedrijf uitbreidingsplannen heeft kan de overheid zich sterk maken en eisen dat het daadwerkelijk een vervoerplan maakt.

- **Italië**

In Italië is ook aangesloten bij de wet op de luchtverontreiniging, maar hier is een verplichting voor bedrijven opgenomen om een vervoerplan te hebben. Dit wordt gecontroleerd door de lokale overheid, die zich hierin echter meer als partner dan als controleur/accountant opstelt. Er staan geen sancties op het overtreden van de wettelijke verplichting.

- **België**

In België heeft men een wetsvoorstel ingediend, dat rechtstreeks de bedrijven (van 50 werknemers en meer) verplicht een vervoerplan op te stellen. In de wet wordt aangegeven dat dit gelijk met de CAO-onderhandelingen plaats kan vinden. De wet moet nog door de Eerste Kamer worden goedgekeurd en krijgt pas dan een uitwerking.

Noot 18 W.M. de Jong: Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 1998, . 28.

In de eerste fase van het onderzoek is aan de Nederlandse respondenten een beschrijving van deze internationale ervaringen voorgelegd. Vervolgens is hun mening gevraagd over de keuze van drie cases. In schema 3.1 is dit weergegeven<sup>19</sup>.

Schema 3.1 Voorkeur respondenten

| Keuzemogelijkheid | België | Frankrijk | Groot-Brittannië | Italië | Verenigde Staten |
|-------------------|--------|-----------|------------------|--------|------------------|
| 1e keuze          |        | ....      |                  | ...    | •                |
| 2e keuze          | ...    |           |                  | •      |                  |
| 3e keuze          |        |           | •                | •      |                  |

Uit het schema kan worden afgeleid dat vooral Italië en Frankrijk tot de verbeelding spreken van de respondenten. België volgt op een tweede plaats. De Franse case wordt interessant gevonden, vanwege de insteek die gekozen is: namelijk aansluiting bij de wet op de luchtverontreiniging. Daarnaast wordt gewezen op het feit dat bedrijven enige tijd wordt gegund (tot 2005) om de doelen te bereiken. In de Italiaanse case wordt voor een zelfde aanpak gekozen. Een aantal respondenten vindt het interessante aan deze case dat de lokale overheid als partner optreedt naar bedrijven toe. Deze aanpak zou goed aansluiten bij de Nederlandse cultuur. Toch moet ook worden opgemerkt dat een aantal respondenten de wet wantrouwend bekijken: zij hebben niet zoveel vertrouwen in de Italiaanse bestuurscultuur.

Een aantal respondenten vindt de poging die in België is gedaan het analyseren waard. Deze keuze wordt vooral ingegeven door de insteek waarop in België met het onderwerp vervoermanagement wordt omgegaan. Voorts is er een respondent die vooral de Amerikaanse case het onderzoeken waard vindt, terwijl een andere respondent graag zou willen weten waarom de federale plicht is afgeschaft: hoe is deze keuze gemotiveerd? Diezelfde respondent zou graag onderzocht zien waarom in de Scandinavische landen en in Duitsland (landen die toch enigszins bekend staan om hun grote betrokkenheid bij het milieu) geen wetgeving op het gebied van vervoermanagement wordt overwogen. Hoewel deze invalshoek zeer interessant is, valt deze buiten de grenzen van het huidige onderzoek.

In overleg met de begeleidingscommissie is uiteindelijk besloten om de Amerikaanse, Belgische en Franse case nader te analyseren:

- België: vanwege de verrassende invalshoek
- Frankrijk: vanwege de regionale/lokale insteek
- Verenigde Staten: omdat deze case het gehele wetgevingsproces heeft doorlopen, waardoor de nodige praktische ervaring is opgedaan.

Noot 19 Niet iedere respondent heeft drie cases genoemd. Sommige respondenten hadden een sterke voorkeur voor 1 case, andere respondenten vonden het moeilijk een prioriteit in de cases aan te brengen.

### 3.3 België

#### Staatsinrichting

##### *Drie bestuursniveaus*

In 1993 heeft een staatshervorming plaatsgevonden in België. Vanaf die tijd is België geen eenheidsstaat meer, maar is het een federale staat (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) geworden. Die federale staat bestaat uit een systeem met drie bestuursniveaus. Op het hoogste bestuursniveau bevinden zich de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten. Deze drie organen zijn juridisch gezien elkaars gelijke, maar hebben elk bevoegdheden op verschillende zogenoemde domeinen.

Op het tweede bestuursniveau bevinden zich de provincies. Voor de staatshervorming van 1993 stonden de provincies alleen onder toezicht van de centrale staat. Nu moeten de provincies werken onder toezicht van alle hogere overheden (dus in het kader van de federale, gemeenschaps- of regionale bevoegdheden).

Op het derde bestuursniveau bevinden zich de gemeenten. Net zoals de provincies staan ze onder toezicht van de hogere overheden (federale staat, gemeenschap of gewest). Over het algemeen worden de provincies gefinancierd en gecontroleerd door de gewesten.

##### *Bevoegdheden*

Binnen de federale staat wordt de wetgevende macht uitgeoefend door enerzijds het federale parlement en anderzijds de regering (met name de koning en de ministers). Het federale parlement is samengesteld uit twee vergaderingen, namelijk de kamer van volksvertegenwoordigers en de senaat. De koning oefent geen persoonlijke macht uit (vergelijk Nederlandse situatie). De ministers dragen de volle verantwoordelijkheid door de wetsontwerpen en Koninklijke Besluiten, die door het parlement worden aangenomen, mede te ondertekenen.

In de kamer van volksvertegenwoordigers (te vergelijken met de Nederlandse Tweede Kamer) worden de 150 volksvertegenwoordigers rechtstreeks gekozen. De senaat (te vergelijken met de Nederlandse Eerste Kamer) telt 71 leden: 40 senatoren (25 Nederlandstaligen en 15 Franstaligen) die door de bevolking gekozen worden, 21 senatoren die door de Gemeenschappen worden gekozen en 10 gecoöpteerde senatoren (6 Nederlandstaligen en 4 Franstaligen). Daar moeten nog de senatoren van rechtswege -dat zijn sommige leden van de koninklijke familie- aan worden toegevoegd.

Ook de regering neemt deel aan de wetgevende macht door haar initiatiefrecht. De regering kan namelijk wetsontwerpen bij het parlement indienen en heeft het recht van amendement. Dit betekent dat zij amendementen kan indienen voor de eigen wetsontwerpen, maar ook voor de wetsvoorstellen van parlementsleden. Ook heeft een wet die goedgekeurd werd in het parlement, slechts kracht van wet na ondertekening door de regering, met name de koning en de ministers.

De federale uitvoerende macht wordt uitgeoefend door de federale regering. Deze regering bestaat uit ten hoogste 15 ministers. De federale regering is samengesteld uit evenveel Nederlandstaligen als Franstaligen.

#### Korte voorgeschiedenis

In België zijn zowel op regionaal als op centraal (federaal) bestuursniveau initiatieven ontwikkeld om vervoermanagement via een wettelijke maatregel tot stand te brengen. Wij concentreren ons hier op het centrale (federale) wetsvoorstel 'tot bevordering van de organisatie van het woon-werkverkeer met bedrijfsvervoerplannen'. Dit wetsvoorstel is op 17 januari 1996 door

Jos Ansoms (lid van de Christelijke Volkspartij) ingediend. De CVP zit op dat moment -samen met de SP (Vlaamse socialistische partij), PS (Waalse socialistische partij) en de PRC (Waalse christelijke volkspartij)- in de regering. Ruim een jaar later, op 20 mei 1997, besluit de commissie voor Sociale Zaken een subcommissie op te richten, die wordt belast met de voorbereidende bespreking van het wetsvoorstel. De subcommissie, die op 18 juni 1997 wordt opgericht, behandelt het wetsvoorstel in 8 vergaderingen. De uiteenzetting van het voorstel door Ansoms en de algemene bespreking worden gevolgd door hoorzittingen.

Tijdens die hoorzittingen worden de Nationale Arbeidsraad<sup>20</sup>, alsmede vertegenwoordigers van ondernemingen<sup>21</sup>, een vertegenwoordiger van het ministère de l'Équipement et du Transport van het Waals gewest en de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening gehoord. Later wordt tevens advies ingewonnen bij de minister van Financiën en de Raad van State.

Na deze consultatieperiode wordt het wetsvoorstel besproken in de betrokken Kamercommissie en daarna op 22 april 1999 goedgekeurd door de kamer van volksvertegenwoordigers. Na een uitvoerige parlementaire behandeling krijgt het voorstel hierbij de volle steun van de CVP, de SP en PS en de groene fractie. De VLD (Vlaamse liberale democraten) onthoudt zich van stem en de PRL (Waalse liberale democraten) stemt tegen. Het door de kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurde wetsvoorstel wordt echter geëvoceerd door de PRL in de senaat. Dit betekent dat het voorstel helemaal vanaf het begin de procedure moet doorlopen in de kamer van volksvertegenwoordigers, tenzij de (inmiddels nieuwe) regering het goedgekeurde voorstel - samen met eventuele andere ontwerpen en voorstellen uit de vorige kabinetsperiode die slechts in één kamer werden goedgekeurd- op een lijst plaatst van goedgekeurde ontwerpen die verder mogen worden afgehandeld in de assemblee waar ze aanhangig zijn. Het wetsvoorstel van Jos Ansoms staat niet op deze lijst. Dat betekent dat het wetsvoorstel opnieuw het gehele wetgevingsproces moet doorlopen. Het nieuwe kabinet heeft aangegeven met een eigen wetsvoorstel te willen komen. Het is echter nog onduidelijk op welke termijn dit zal gebeuren. Jos Ansoms heeft het voorstel van de regering niet afgewacht en heeft op 10 november jongstleden zijn wetsvoorstel opnieuw ingediend bij de kamer van volksvertegenwoordigers.

### Initiator

Het oorspronkelijke wetsvoorstel dateert uit 1992 en is ingediend door Jos Ansoms, lid van de Christelijke Volkspartij (CVP). In dit oorspronkelijke voorstel gaat het om vrijwillige bedrijfsvervoerplannen in de vorm van CAO's. Inhoudelijk worden de plannen nog niet omschreven. Het woonwerkverkeer en alles wat daarmee samenhangt zou verplichte materie moeten worden van het sociaal overleg, dat eventueel zou kunnen uitmonden in een bedrijfsvervoerplan-CAO.

In de loop van de besprekingen in de Kamer en in diverse subcommissies wordt het voorstel bijgesteld: bedrijfsvervoerplannen worden verplicht en dienen de vorm van een CAO aan te nemen. Hierop komt echter kritiek van het VBO (=Verbond van Belgische Ondernemingen en het VEV (=Vlaams Economisch Verbond). Zij beweren dat het opleggen van een verplichte

Noot 20 In de Nationale Arbeidsraad hebben werknemers- en werkgeversorganisaties zitting die representatief zijn voor de Belgische economische en sociale wereld (vergelijkbaar met de SER in Nederland).

Noot 21 Er wordt gesproken met SIRA, dit is een informeel platform waarin de scheikundige industrie van de regio Antwerpen is vertegenwoordigd (o.a. BASF, Bayer Rubber, Degussa en Inspec Belgium). Bij deze zitting waren tevens aanwezig Royal Belge en adviesbureau Langzaam Verkeer.

CAO in strijd is met internationale conventies inzake arbeidsverhoudingen. Om tegemoet te komen aan de kritiek past Ansoms zijn wetsvoorstel aan: In plaats van een verplichting kan het bedrijfsvervoerplan de vorm van een CAO aannemen. Een dergelijk bedrijfsvervoerplan kan voorzien in een zogenaamde mobiliteitspremie voor wie naar het werk rijdt met het openbaar vervoer, per fiets of samen met collega's (carpooling). Wie alleen met de auto naar het werk komt, krijgt die premie niet. Wie zich dichterbij zijn/haar werk vestigt, heeft eveneens recht op een premie. Een bedrijf waar het sociaal overleg premies invoert, mag geen individuele autovergoedingen meer geven, die hoger liggen dan de reële verplaatsingskosten.

Het voordeel van een bedrijfsvervoerplan in de vorm van een CAO is dat op die manier door de overheid relatief eenvoudig kan worden vastgesteld welke ondernemingen een bedrijfsvervoerplan hebben en welke niet. Er hoeft geen aparte administratie te worden opgericht of een specifieke aangifteverplichting te worden ingevoerd. Indien het bedrijfsvervoerplan geen onderdeel uitmaakt van een CAO, moet het bedrijfsvervoerplan worden opgenomen in het arbeidsreglement van de onderneming.

### **Doelstelling**

De doelstelling van het wetsvoorstel is een bijdrage te leveren aan een betere bereikbaarheid van economische centra door een rationeler gebruik van de auto in het woon-werkverkeer.

### **Reikwijdte**

Het wetsvoorstel bepaalt dat de werkgever "een bedrijfsvervoerplan moet opstellen voor elke onderneming waar gewoonlijk een gemiddelde van ten minste 50 werknemers zijn tewerkgesteld". In België zijn bijna 3000 bedrijven met meer dan 50 werknemers. Verschillende werkgevers waarvan de ondernemingen in elkaars nabijheid liggen, kunnen voor het geheel van die ondernemingen één bedrijfsvervoerplan opstellen. Een bedrijfsvervoerplan omvat minimaal:

- een analytisch gedeelte;
- een actieplan;
- een communicatieplan;
- een gedeelte betreffende de middelen;
- een gedeelte betreffende de evaluatie.

Het analytische gedeelte geeft een zo volledig mogelijke beschrijving van het woon-werkverkeer. Het actieplan beschrijft de maatregelen die de werkgever wil nemen om de autoratio en het autovolume met tien procent te verminderen. In het communicatieplan wordt aangegeven welke maatregelen de werkgever wil treffen om de werknemers optimaal te betrekken bij de realisatie van het bedrijfsvervoerplan. Het gedeelte betreffende de middelen beschrijft welke materiële, organisatorische en financiële middelen worden aangewend om de doelstelling te bereiken. Het gedeelte betreffende de evaluatie beschrijft de criteria die zullen worden gebruikt om het bedrijfsvervoerplan te evalueren en onder welke voorwaarden en nadere regels een jaarverslag wordt opgesteld.

### **Draagvlak**

#### *Politiek*

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer, stemt de PRL tegen het voorstel, de VLD (Vlaamse liberale democraten) onthoudt zich van

stem, terwijl de Groenen het voorstel tot het einde toe steunen. Vlak voor de eindstemming in de plenaire vergadering willen de oppositiepartijen (PRL en VLD) nog advies vragen aan de Raad van State. Zij vragen zich af of bedrijfsvervoerplannen wel een bevoegdheid van de federale overheid is. De Raad van State oordeelt dat het voorstel zowel betrekking heeft op vervoerbeleid als op het beleid inzake arbeidsvoorwaarden. Omdat vervoerbeleid ook onder de bevoegdheid van de gewesten valt, moeten zij bij het wetsvoorstel betrokken worden.

#### *Werkgevers*

Vooraf vanuit de grote werkgeversorganisaties (VBO en VEV) is er protest tegen het wetsvoorstel. Het VBO (Verbond van Belgische Ondernemers) oordeelt dat het wetsvoorstel tot teveel administratieve lasten zal leiden voor de werkgevers. Voorts wijzen zij erop dat de meeste bedrijven niet per openbaar vervoer te bereiken zijn en dat het openbaar vervoer om de haverklap staakt.

Het VEV (Vlaams Economisch Verbond) is op zich niet tegen bedrijfsvervoerplannen, maar vindt dat die op vrijwillige basis tot stand moeten komen en vooral dat zowel de overheid, de werkgevers als de werknemers zich ervoor moeten inzetten dat dat ook daadwerkelijk gebeurt. Het VEV had eerder al het wetsvoorstel onwettig genoemd, omdat het dwingend een CAO wil opleggen, hetgeen volgens hun in strijd is met de vrijheid van collectief onderhandelen. Voorts merken de werkgeversorganisaties op dat het personeel weinig interesse toont voor bedrijfsvervoerplannen. Bovendien is er gebrek aan ondersteuning door de overheid en leidt het maken van bedrijfsvervoerplannen tot hoge kosten voor bedrijven.

#### *Vakbonden*

De Nationale Arbeidsraad (organisatie van werknemers én werkgevers) blijkt tijdens de hoorzittingen niet overwegend positief tegenover het voorstel van Ansoms te staan. De Nationale Arbeidsraad onderstreept dat het woon-werkverkeer een complex en belangrijk vraagstuk is dat onder verschillende bevoegdheidsniveaus ressorteert; De Nationale Arbeidsraad wijst op de noodzaak van een multidisciplinaire aanpak en aan een geïntegreerde oplossing -zowel op het vlak van de in te zetten middelen als op het vlak van de verantwoordelijkheid van de verschillende instanties- op alle bevoegdheidsniveaus.

De Nationale Arbeidsraad wijst tevens op de noodzaak rekening te houden met de individuele vrije keuze van vervoermiddel, alsook met de verplichtingen die een dergelijke keuze beperken, met name de familiale verplichtingen en andere elementen die verband houden met de flexibiliteit van de arbeidstijd.

Volgens een van onze contactpersonen staan de vakbonden wel positief tegenover het wetsvoorstel. Nader onderzoek moet hierover nog uitsluitsel geven.

#### *Wetenschappelijk*

Volgens de Leuvense hoogleraar-emeritus en specialist arbeidsrecht, Roger Blanpain, is het wetsvoorstel ongrondwettelijk. Volgens hem is een bedrijfsvervoerplan in de vorm van een verplichte CAO in strijd met de vrijheid van collectief onderhandelen.

### **Kosten van de wet**

In de toelichting behorende bij het wetsvoorstel wordt gemeld dat de aanstelling van vervoermanagers gefinancierd kan worden uit het budget 'supplementaire tewerkstelling in de private sector'. Het budget bedraagt 6,5 miljard frank (= 325 miljoen gulden).

### **Subsidie**

Om de ondernemingen aan te zetten tot het opstellen van een bedrijfsvervoerplan is het volgende voorzien:

- alle inspanningen van de ondernemingen in dat verband worden fiscaal aftrekbaar;
- er is een eenmalige tegemoetkoming van de federale overheid bij het aanstellen van een vervoermanager die in het bedrijf zelf het woon-werkverkeer organiseert in functie van de vermindering van het individuele autogebruik door de werknemers.

### **Controle op uitvoering/handhaving**

In de wet wordt gesproken over "door de Koning aangewezen ambtenaren" die toezicht houden op de naleving van de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan. Deze ambtenaren oefenen dit toezicht uit overeenkomstig de bepalingen van de wet betreffende de arbeidsinspectie.

### **Sancties**

In de wet wordt gesteld dat "de werkgever, zijn lasthebbers of aangestelden, die de voor hen uit deze wet of zijn uitvoeringsbesluiten voortvloeiende verplichtingen niet nakomen, gestraft worden met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en met een geldboete van 50 (= f 2,50) tot 1000 frank (= f 50,--) of met één van die straffen alleen.

### **Verwachte effecten**

Jos Ansoms heeft voor de effecten vooral naar de ervaringen in de Verenigde Staten gekeken. Volgens hem leidden bedrijfsvervoerplannen daar tot een gemiddelde daling van het autogebruik op bedrijfsniveau met 20 procent. De werkgeversorganisaties wijzen erop dat alleen sprake kan zijn van succes wanneer er draagvlak is bij het bedrijfsleven.

### **Toepassing Alarabeginsel**

Het Belgische rechtssysteem kent het zogenaamde BBT-principe, dat wil zeggen: best beschikbare technieken. Technieken die voor bedrijven overmatig hoge kosten met zich meebrengen mogen niet worden opgelegd. Met hoge kosten wordt bedoeld: kosten die

- onredelijk zijn in verhouding tot het resultaat op het vlak van de bescherming van mens en milieu;
- of die uit economisch standpunt overmatig zijn voor een bedrijf of bedrijfstak

### Conclusies

- Vooral partijpolitiek getouwtrek heeft ervoor gezorgd dat het wetsvoorstel van Ansoms geen wet is geworden. Ansoms had meer aandacht moeten besteden aan het informeren en masseren van de diverse politieke partijen;
- Er had meer juridisch onderzoek moeten plaatsvinden over de vraag of de overheid wel kan en mag bepalen of bedrijfsvervoerplannen de vorm van een CAO mogen aannemen. Door twijfel hierover raakt het wetsvoorstel al snel in diskrediet. De werkgevers maken hiervan gebruik en noemen het wetsvoorstel "ondeugdelijk". Ook vanuit de Raad van State komt kritiek, omdat het wetsvoorstel niet de juiste procedure zou hebben doorlopen. Deze kritiek had makkelijk voorkomen kunnen worden door een betere juridische voorbereiding.
- Het maatschappelijk draagvlak voor het wetsvoorstel was gering: Vooral de werkgevers staan negatief tegenover het voorstel.
- De reikwijdte van het wetsvoorstel is vergelijkbaar met de huidige Nederlandse situatie: het Belgische wetsvoorstel richt zich op bedrijven waar een gemiddelde van ten minste 50 werknemers zijn te werkgesteld. De bedrijfsvervoerplannen die in Nederland worden gemaakt, richten zich meestal op dezelfde doelgroep (bedrijven van meer dan 50 werknemers).
- Volgens de werkgevers leidt het wetsvoorstel vooral tot hoge kosten. Ondanks het feit dat bedrijven de kosten van een bedrijfsvervoerplan kunnen aftrekken en een eenmalige tegemoetkoming kunnen krijgen voor het aanstellen van een vervoermanager is dit blijkbaar onvoldoende.
- De op te leggen sancties lijken meer een symbolische functie te vervullen dan dat ze daadwerkelijk als stok achter de deur fungeren.

## 3.4 Frankrijk

### Staatsinrichting

#### *Vier bestuursniveaus*

Naast het nationale niveau kent het Franse bestuurssysteem drie bestuurslagen, namelijk: de gemeente, het departement en de regio. De gemeente is de oudste en kleinste bestuurseenheid. De taken en bevoegdheden van een gemeente hebben betrekking op het terrein van de ruimtelijke ordening, openbare werken, bouwen en exploiteren van scholen en ziekenhuizen, sociale dienstverlening, economisch en werkgelegenheidsbeleid.

Een niveau hoger vinden we het departement. Frankrijk is verdeeld in 100 departementen met aan het hoofd een prefect. De prefect is de vertegenwoordiger van de regering en van iedere afzonderlijke minister. De taken en bevoegdheden van een departement hebben betrekking op het terrein van de volksgezondheid en sociale zaken. Bijna de helft van het budget wordt hiervoor aangewend (kinderbijslag, AOW, etc.). Het departement is voorts verantwoordelijk voor het onderhoud aan wegen en bruggen.

De regio vormt de nieuwste administratieve eenheid binnen het Franse bestuurssysteem. In totaal zijn er 26 regio's. De belangrijkste taken hebben betrekking op economische en ruimtelijke ontwikkeling/planning.

Er is sprake van een informele vervlechting tussen de verschillende bestuurslagen. Veel zaken zijn niet in procedures vastgelegd, maar door betrokken partijen in informele codes en omgangsnormen gevangen. Er is een machtsconcentratie bij enkele functionarissen die zich op de diverse bestuurslagen begeven. De positie van pressiegroepen en andere particuliere belanghebbenden lijkt zich te verstevigen.

#### *Bevoegdheden*

Sinds de grondwet van 1958 (herzien in 1962) is Frankrijk een parlementaire republiek. De president van de republiek wordt rechtstreeks gekozen door de stemgerechtigden voor een periode van 7 jaar. De president vaardigt aangenomen wetten uit, tekent besluiten van de ministerraad, benoemt ministers en kan in geval van nood het geheel van de wetgevende en uitvoerende macht tot zich trekken en de ontbinding van de Nationale Vergadering (het parlement) uitspreken. De wetgevende macht wordt uitgeoefend door het parlement, dat uit twee kamers bestaat: de rechtstreeks gekozen Nationale Vergadering die 475 leden telt en de niet rechtstreeks (door de gemeenteraden) gekozen senaat. Deze senaat telt 273 leden en heeft minder bevoegdheden. De leden van de Nationale Vergadering hebben negen jaar zitting en om de drie jaar wordt de senaat voor een derde vernieuwd.

#### **Initiator**

Het initiatief voor de 'loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie' werd in 1996 genomen door Corinne Le Page, lid van de RPR (= Rassemblement Pour La République/Franse Liberalen/rechts). De RPR maakte toen deel uit van het kabinet, samen met de UDF (Union Démocratique pour la France/Franse Liberalen/gematigd rechts). Le Page was op dat moment minister van planning en milieu. Zij heeft het initiatief voor de wet genomen, omdat men in het algemeen bezorgd was over de ernstige luchtverontreiniging in de grote steden. Dit vormt vooral een bedreiging voor de gezondheid. Daarnaast wordt gewezen op de grote kosten die luchtverontreiniging (in de vorm van zure regen, broeikas effect, aantasting van de ozonlaag) met zich meebrengen: verloren gaan van natuurgebieden, medische kosten. Deze kosten worden geschat op 10 biljoen francs. Hoewel in het verleden goede resultaten waren geboekt bij het terugdringen van de luchtverontreiniging veroorzaakt door de industrie en door huishoudens, vormen uitlaatgassen van auto's een bron van luchtverontreiniging. Door middel van de wet wordt getracht de uitstoot van uitlaatgassen terug te dringen.

De wet is voorbereid door het ministerie van planning en milieu. Hiertoe is een speciale projectgroep opgericht, die in een aantal sessies het wetsvoorstel heeft opgesteld en bediscussieerd. Dit alles onder leiding van Le Page. Volgens een contactpersoon op het ministerie was het moeilijk om de wet vervolgens door het kabinet en het parlement te loodsen. Dit vanwege de verhoging van de accijns op fossiele brandstoffen die onderdeel uitmaakt van de wet.

De wet bepaalt onder meer dat steden met 100.000 of meer inwoners een 'plan de déplacements urbains' (PDU) moeten opstellen. Een PDU is een totaal vervoersplan voor een stad of stedelijke regio. In een PDU wordt aangegeven hoe de organisatie van het verkeer van goederen en personen wordt georganiseerd en hoe verkeersstromen worden geregeld. Het besteedt tevens aandacht aan parkeerbeleid. Een PDU moet passen binnen streek- en bestemmingsplannen en moet rekening houden met wetgeving op het gebied van luchtverontreiniging. Een PDU wordt opgesteld door 'de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het stedelijk transport in de regio'.

In de praktijk zijn dit de burgemeesters in een stedelijke agglomeratie. Voorts zijn de centrale overheid, vertegenwoordigers en gebruikers van transportorganisaties, bedrijfsverenigingen, milieu-organisaties en de inwoners van de agglomeratie bij het opstellen van een PDU betrokken. De groep burgemeesters neemt het voortouw: Zij brengen eerst de bestaande situatie in kaart.

Op basis daarvan worden verschillende toekomstscenario's opgesteld. Een scenario wordt vervolgens gekozen en verder uitgewerkt in een voorlopig PDU. Dit PDU wordt ter advisering voorgelegd aan de hiervoor genoemde organisaties. In de praktijk blijkt deze consultatie veel tijd en energie te kosten. Reden waarom het maken van een PDU veel vertraging ondervindt. Na deze consultatieronde gaat het voorlopige PDU de inspraak in. Het voorlopige PDU met de inspraakreacties wordt vervolgens voorgelegd aan de betrokken ministeriële en regionale raden en aan de regionale prefecten. Wanneer ook deze reacties zijn verwerkt wordt het PDU definitief bestuurlijk vastgesteld. In figuur 3.1 is een en ander schematisch weergegeven.

### **Doelstelling**

De doelstelling van de wet is heel ambitieus, namelijk: iedereen het recht geven schone (niet verontreinigde) lucht in te ademen. Om deze doelstellingen mogelijk te maken worden 6 actiegebieden genoemd, waaraan in een PDU aandacht moet worden besteed. Een PDU moet gericht zijn op:

- terugdringing van het gemotoriseerde verkeer;
- verdere ontwikkeling van openbaar vervoer en van energiezuinig vervoer, (zoals fiets- en wandelvoorzieningen);
- stimuleren en optimaliseren van het stedelijk vervoer door het leveren van nieuwe producten en door het verbeteren van de informatievoorziening over het stedelijk vervoer;
- regelen van parkeren in het openbaar gebied;
- efficiënte organisatie van het goederentransport;
- bedrijven (profit/non-profit) aanmoedigen om het gebruik van openbaar vervoer en carpooling te stimuleren bij de werknemers.

Een PDU heeft tot doel om tot een gecoördineerd gebruik van alle verkeers- en vervoersbewegingen te komen, met name door een goede inrichting en toezicht op het wegen- en verkeersaanbod, zodat het gebruik van minder vervuilende vervoermiddelen wordt gestimuleerd en er minder energie wordt verbruikt.

### **Reikwijdte**

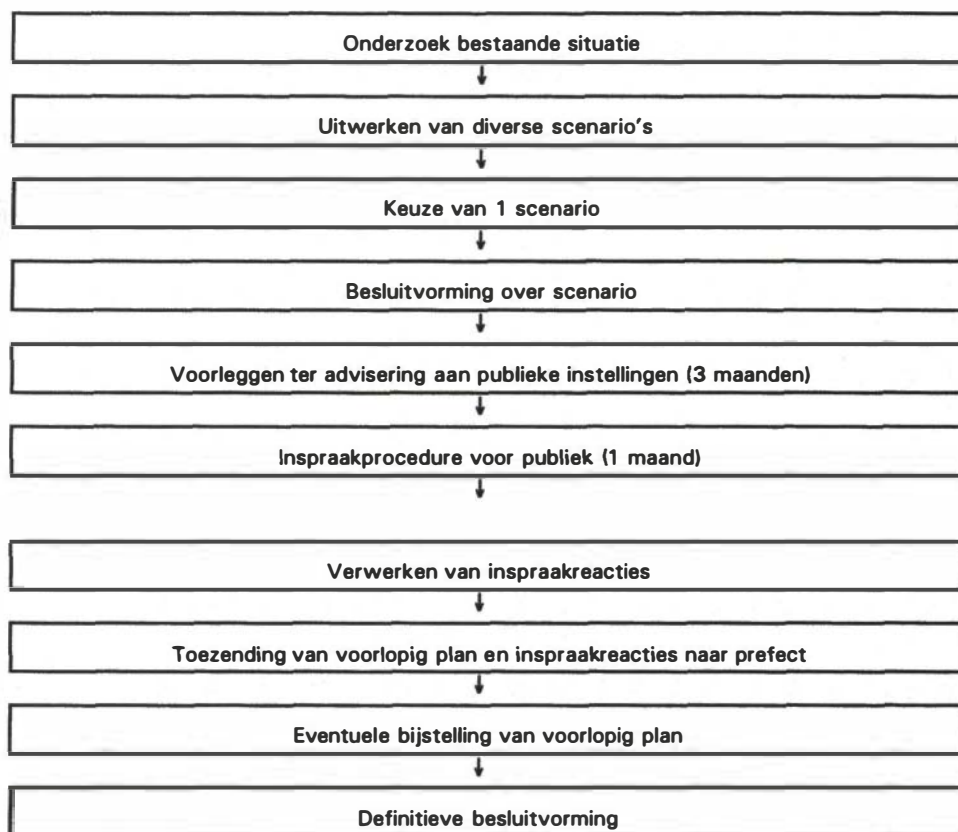
De wet richt zich op steden met 100.000 of meer inwoners. In de praktijk betekent dit dat de wet op 74 Franse steden/stedelijke agglomeraties van toepassing is. Zij moeten voor 1 juli 2000 een PDU definitief hebben vastgesteld. Zestien agglomeraties met 100.000 of meer inwoners beschikken op dit moment al over een vastgesteld PDU. Figuur 5.2 geeft weer welke agglomeraties dit zijn en op welk moment zij hun PDU hadden afgerond.

Lyon beschikte als eerste agglomeratie over een PDU. De belangrijkste doelen die in dit PDU worden nagestreefd zijn:

- een vermindering van het aantal verkeersongevallen (met 40 %), terugdringen van geluidsoverlast en luchtverontreiniging;
- vermindering van het aantal parkeerplaatsen in de openbare ruimte;

- vermindering van het aantal parkeerplaatsen in businesscentra, die ook met het openbaar vervoer gemakkelijk te bereiken zijn;
- beperking van de stedelijke groei, dat wil zeggen: geen verdere groei van de bebouwing in de stadsranden;
- verminderen van de modal split.

Schema 3.2 Voorbereidingsproces van een PDU



De doelen wil men bereiken door:

- het aantrekkelijker maken van het openbaar vervoer: openbaar vervoer moet kunnen concurreren met de auto. Als het openbaar vervoer een alternatief wil zijn voor de auto dan moet het snel en betaalbaar zijn. Daarnaast moet het veel bestemmingen kunnen bereiken en op tijd rijden;
- het aanleggen van veilige fiets- en wandelpaden, het instellen van langzaam verkeer routes (te vergelijken met de woonerven in Nederland);
- geluidswallen rondom wegen aanbrengen;
- compacter bouwen in de stad en geen nieuwbouw van woonhuizen rondom de stad;
- invoeren van parkeernormen: wanneer in het centrum van de stad een metrostation op minder dan 400 meter bereikbaar is, wordt maximaal 1 parkeerplaats per 300m<sup>2</sup> kantoorvloeroppervlakte toegestaan. In andere delen van de stad is slechts 1 parkeerplaats per 200m<sup>2</sup> kantoorvloeroppervlakte toegestaan.

### Schema 3.3    Overzicht agglomeraties met een PDU

| Agglomeraties    | Afronding PDU    |
|------------------|------------------|
| Aubagne          | 27 maart 1999    |
| Bordeaux         | december 1998    |
| Lille            | 18 december 1998 |
| Lyon             | 14 oktober 1997  |
| Rennes           | 18 december 1998 |
| Orléans          | 30 oktober 1998  |
| Metz             | december 1998    |
| Rouen            | 14 december 1998 |
| Clermont-Ferrand | 8 juli 1999      |
| Grenoble         | 26 april 1999    |
| Le Mans          | 18 mei 1999      |
| Montbéliard      | juli 1999        |
| Nancy            | 25 april 1999    |
| Nice             | december 1998    |
| Saint-Etienne    | juli 1999        |
| Strasbourg       | mei 1999         |

#### **Draagvlak**

##### *Politiek*

Volgens een contactpersoon op het ministerie van planning en milieu was het moeilijk om de wet vastgesteld te krijgen. Een aantal partijen onthielden zich tijdens de stemming. De doelstelling wordt door de meeste partijen wel onderschreven. Het feit dat de wet ook bepaalt dat de accijns op fossiele brandstof moet worden verhoogd, zorgde voor weerstand.

##### *Werkgevers*

Vooraf de grote autofabrikanten, zoals Renault en Peugeot, hadden bezwaren tegen de wet. Zij vinden dat door de wet (die vooral gericht is op het stimuleren van het gebruik van openbaar vervoer) de auto in een kwaad daglicht komt te staan. Deze mening wordt ook gedeeld door de olieproducenten. Zij vrezen een vermindering van inkomsten. Door de contactpersoon op het ministerie wordt erop gewezen dat de weerstand van bedrijven in het algemeen niet groot was, omdat de wet slechts indirect op bedrijven van toepassing is. Hoewel een van de zes actiegebieden van een PDU het terugdringen van het autogebruik in het woon-werkverkeer is, wordt in de meeste PDU's hieraan het minst aandacht besteed.

##### *Vakbonden*

Volgens een contactpersoon hebben de vakbonden niet of nauwelijks gereageerd op de wet. Dat hoeft ook niet, omdat de belangen van werknemers tot nu toe niet of nauwelijks in het geding zijn. Men verwacht dat de vakbonden wel zullen reageren wanneer in een PDU dwingende maatregelen op het gebied van carpoolen worden opgelegd.

### *Wetenschap/maatschappelijke organisaties*

De wet wordt vooral door milieu-organisaties als een stap in de goede richting beschouwd: Eindelijk worden de agglomeraties aangesproken om iets te doen aan de enorme luchtverontreiniging in de steden. Vanuit de wetenschap is nauwelijks gereageerd op de wet.

### **Kosten**

De monitoring van de wet heeft sinds 1996 200 miljoen franc per jaar gekost (= 70 miljoen gulden).

### **Subsidie**

Agglomeraties kunnen voor het onderzoek dat ten grondslag ligt aan een PDU een subsidieverzoek indienen bij het ministerie van Transport. Dit ministerie heeft een jaarlijks onderzoeksbudget van 90 miljoen franc ter beschikking. Een grote agglomeratie (zoals bijvoorbeeld Lyon) krijgt maximaal 1 tot 1,5 miljoen franc.

### **Controle op uitvoering/handhaving**

De wet bepaalt dat agglomeraties die een PDU moeten opstellen, dit uiterlijk 1 november 2000 moeten hebben laten goedkeuren door de prefect. Wanneer die termijn niet wordt gehaald, dan stelt de prefect zelf een PDU op. Een goedgekeurd PDU moet na 5 jaar worden gecontroleerd en geëvalueerd. De controle wordt uitgevoerd door degene die het PDU zelf heeft opgesteld. Inmiddels wordt overwogen om de wet op dit punt aan te passen: Er wordt gewerkt aan een checklist, die moet worden toegepast bij de evaluatie. De evaluatie van het plan moet ter controle worden toegestuurd aan de prefect. Als uit het evaluatierapport blijkt, dat het plan niet de van te voren geformuleerde doelstellingen heeft gehaald, moet het worden aangepast.

### **Sancties**

In de wet wordt gesteld dat "degene, die de controle door de overheid bemoeilijkt gestraft kan worden met een gevangenisstraf van 6 maanden en een geldboete van 50000 franc."

### **Verwachte effecten**

Volgens de contactpersoon heeft de wet vooral symbolisch effect gehad: duidelijk moet worden dat om luchtverontreiniging te voorkomen ieder beleidsniveau maatregelen moet treffen, waarbij zoveel mogelijk verschillende partijen betrokken zijn (burgers, bedrijven, maatschappelijke groeperingen).

### **Toepassing Alara beginsel**

Het Franse systeem kent een vergelijkbaar principe: bij het opleggen van maatregelen aan bedrijven moet rekening worden gehouden met neveneffecten, kosten en effectiviteit.

### Conclusies

- Belangrijkste aanleiding voor het opstellen van de wet was de toenemende luchtverontreiniging in Frankrijk. De wet is ingegeven vanuit milieu-overwegingen;
- De wet is een kaderwet: de centrale overheid bepaalt dat er op een lager beleidsniveau plannen moet worden gemaakt en aan welke onderwerpen aandacht moet worden besteed;
- De wet richt zich niet rechtstreeks op bedrijven. De wet gaat nadrukkelijk uit van het principe dat verschillende betrokkenen (lokale overheid, bedrijven, maatschappelijke organisaties) een bijdrage moeten leveren aan het totstandkomen van een PDU;
- Effecten van de wet zijn op dit moment nog niet vast te stellen.

## 3.5 Verenigde Staten van Amerika

### Staatsinrichting

De drie voornaamste onderdelen van het Amerikaanse staatsbestel zijn: de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht.

#### *Wetgevende macht*

De wetgevende macht is opgedragen aan het Congres, dat uit twee kamers bestaat: de Senaat en het Huis van Afgevaardigden. De Senaat wordt gevormd door afgevaardigden uit de staat. Iedere staat mag twee leden afvaardigen. De Senaat heeft een zittingstermijn van zes jaar. Het Huis van Afgevaardigden telt 435 leden. Iedere staat heeft tenminste een afgevaardigde in het Huis. De rest is afgeleid van het inwonertal. Alle leden van het Huis en de Senaat kunnen wetsontwerpen indienen. Financiële wetten kunnen echter alleen van het Huis uitgaan. De Senaat heeft in dat laatste geval echter een vrijwel onbeperkt recht van amendement.

#### *Uitvoerende macht*

De uitvoerende macht is opgedragen aan de president. Deze wordt voor vier jaar gekozen (herverkiezing is slechts 1 maal mogelijk) door middel van algemene verkiezingen via een college van kiesmannen. Deze kiesmannen worden per staat benoemd naar rato van het aantal zetels van die staat in het Congres. De president is het staatshoofd, hoofd van de uitvoerende macht en opperbevelhebber van alle strijdkrachten.

#### *De staten*

Net als de federale overheid kennen de staten een wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. De uitvoerende macht berust bij de gouverneur. De gouverneur wordt rechtstreeks gekozen door de inwoners van de staat voor een periode van 4 jaar (in een aantal staten voor 2 jaar). Net als op federaal niveau kennen de staten een Senaat en een Huis van Afgevaardigden.

De constituties van de verschillende staten verschillen niet veel van elkaar en kennen dezelfde opbouw als die van de federale constitutie (met een statement of rights of the people en een uitleg over de staatsinrichting in de betreffende staat).

## **Korte voorgeschiedenis**

In 1970 werd de Clean Air Act aangenomen, die targets stelt voor het tegengaan van luchtverontreiniging. Hoewel het hier een federale wet betrof, werd de concrete invulling van de wet aan de staten overgelaten. In 1990 volgde een federale verplichting om vervoermanagement in te zetten om de targets uit de Clean Air Act te halen. Deze federale verplichting werd begin jaren '90 weer afgeschaft, omdat het te weinig kostenefficiënt zou zijn.

In Washington bestond -voordat de federale Clean Air Act werd ingevoerd- al een 'eigen' Clean Air Act. Toen de federale wet werd afgeschaft, bleef de Washington Clean Air Act gewoon in werking. In 1991 werd de Washington Clean Air Act herzien en uitgebreid met de Commute Trip Reduction Law (CTR-law). Doel van de CTR-law is het verminderen van luchtverontreiniging, terugdringen van congestie en vermindering van het gebruik van fossiele brandstoffen. Dit probeert men te bewerkstelligen door terugdringing van het autosolisme in het woon-werkverkeer.

## **Initiator**

Het initiatief voor de Commute Trip Reduction (CTR) law werd genomen door een lid van de Democratische partij, het Washington State Department of Energy en vertegenwoordigers van een vervoermaatschappij.

Samenwerking tussen verschillende partijen past in de bestuurscultuur van de Verenigde Staten. Door schaarste aan financiële middelen zijn partijen genoodzaakt elkaar regelmatig op te zoeken en tot co-producties over te gaan. Dat leidt vaak tot oplossingen waar iets van ieders gading in zit<sup>22</sup>. Voornoemde partijen namen het initiatief omdat de congestie met name in het gebied rond Seattle steeds grotere vormen aannam.

Hoewel de staat Washington een relatief groot grondgebied beslaat, zijn er maar weinig locaties waar industrie mogelijk is. Alle industrie is dan ook geconcentreerd in een relatief klein gebied. Daarnaast onderstreepte de Golfoorlog (die in die tijd woedde) nog eens duidelijk de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

## **Doelstelling**

Doel van de CTR law is het terugdringen van luchtverontreiniging, congestie en verminderen van het energiegebruik. Vervoermanagement in de context van deze wet is vooral gericht op het terugdringen van autosolisme.

## **Reikwijdte**

De CTR-law is uitgewerkt in het zogenaamde CTR-programma. Dit programma is een samenwerkingsverband tussen werkgevers, lokale overheid en het Washington State Departement of Transportation. De lokale overheid voert het programma uit door middel van verordeningen die voorschrijven dat werkgevers bedrijfsvervoerplannen moeten maken. Een speciaal opgerichte task force geeft richtlijnen waaraan die lokale verordeningen moeten voldoen. Deze task force ontwikkelt programma's, leidraden en handboeken en zorgt ervoor dat het CTR-programma op een uniforme wijze wordt toegepast in de diverse counties. De task force rapporteert iedere twee jaar aan de staat over de effecten van het CTR-

Noot 22 W.M. de Jong: Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 1998, p. 20.

programma. De task force bestaat uit 28 leden, afkomstig uit het bedrijfsleven, lokale overheid en openbaar vervoermaatschappijen. Ook burgers hebben zitting in de task force. Het Washington State Department of Transportation coördineert het CTR-programma.

De CTR law is van toepassing op organisaties, zowel profit als non-profit, die 100 of meer 'affected employees' hebben. Alleen profit-organisaties in counties met 150.000 of meer inwoners vallen onder de CTR law. Non-profit organisaties met minder dan 100 'affected employees' vallen eveneens onder de wet. In totaal gaat het om 1.000 bedrijven, die in totaal 500.000 werknemers in dienst hebben.

Van een 'affected employee' is sprake, wanneer iemand:

- 35 of meer uren werkt per week en;
- tenminste twee dagen per week met werken begint tussen 6 en 9 uur 's-ochtends gedurende 12 maanden op 1 werkplek.

De CTR law schrijft voor dat elke lokale overheid met tenminste 1 'affected employer' een CTR verordening moet opstellen en implementeren. De CTR-law geeft een aantal criteria waaraan deze verordeningen moeten voldoen. Daarnaast kan de lokale overheid de verordeningen aanpassen aan de lokale omstandigheden en zelf de boetes bepalen wanneer een werkgever niet aan de eisen voldoet. De task-force heeft bovendien een modelverordening uitgebracht. Een verordening bepaalt in ieder geval altijd dat een 'affected employer' 'goede wil' moet tonen. Dit houdt het volgende in:

- aanstellen van een vervoercoördinator;
- personeel informeren over wie de vervoercoördinator is en wat zijn functie is;
- personeel informeren over vervoersalternatieven;
- implementatie van specifieke maatregelen;
- inventariseren hoe het personeel naar de werkplek komt;
- jaarlijks rapporteren over de effecten van de genomen maatregelen.

De CTR law is erop gericht het autosolisme terug te dringen (zowel in aantal als in kilometers). De CTR law noemt een aantal doelstellingen die moeten worden gehaald. Deze doelstellingen zijn voor alle werkgevers gelijk:

- 15 % vermindering van het autosolisme (zowel in aantal als in kilometers) binnen twee jaar, nadat een werkgever 'affected employer' is geworden;
- 20 % vermindering van het autosolisme (zowel in aantal als in kilometers) binnen vier jaar, nadat een werkgever affected employer is geworden;
- 25 % vermindering van het autosolisme (zowel in aantal als in kilometers) binnen zes jaar, nadat een werkgever affected employer is geworden;
- 35 % vermindering van het autosolisme (zowel in aantal als in kilometers) binnen 12 jaar, nadat een werkgever affected employer is geworden.

Iedere twee jaar moet een werkgever controleren of de doelstelling is behaald. Dit doet een werkgever door een enquête af te nemen onder de werknemers. De task force heeft speciaal voor dit doel enquêteformulieren ontworpen. Deze enquêtes bevatten vragen over hoe werknemers naar het werk komen, hoeveel kilometers ze moeten afleggen om de werkplek te bereiken en andere informatie over het werkverkeer van de werknemers. Wanneer de doelstelling niet is gehaald, moet de werkgever in overleg treden met de lokale overheid om te bezien hoe een beter resultaat is te behalen.

## **Draagvlak**

### *Politiek*

Het was volgens een betrokkene van het Washington State Department of Transportation niet moeilijk om de CTR-law vast te stellen. Dat heeft volgens hem te maken met het feit dat zowel de inwoners als de politici in Washington het milieu een warm hart toe dragen. Wat dat betreft neemt de staat Washington wel een aparte positie in ten op zichte van andere staten.

### *Werkgevers*

Over het algemeen staan de werkgevers positief tegenover de CTR-law. Bedrijven zijn ook ruim vertegenwoordigd in de task-force en helpen op die manier de uitvoering van de wet vorm te geven. Door betrokkenen wordt erop gewezen dat grote bedrijven als Boeing en Vista Utilities commute trip reduction als onderdeel van hun bedrijfscultuur beschouwen. Een dergelijke trend zou ook te bespeuren zijn bij bedrijven in Silicon Valley (hoogwaardige technologiebedrijven).

### *Vakbonden*

De vakbonden staan sceptischer tegenover de CTR-law. Een eigen parkeerplaats op het bedrijventerrein maakt in Amerika namelijk vaak onderdeel uit van het arbeidsvoorwaardenpakket. Een vertegenwoordiger van de vakbond van staatsambtenaren merkte op dat de vakbonden over het algemeen wel meewerken, maar dat daar wel stevige onderhandelingen aan vooraf gaan.

## **Kosten van de wet**

Voor de uitvoering van de CTR-law is jaarlijks ongeveer 2,2 miljard dollar beschikbaar. Dit geld is voor een derde deel afkomstig uit de zogenaamde motorvehicle tax. In december 1999 is de motorvehicle tax echter afgeschaft, waardoor met ingang van 1 juli 2000 ongeveer een derde deel van het CTR-lawbudget komt te vervallen. De afschaffing van de motorvehicle tax was een zogenaamd 'citizens initiative'. Volgens de wetten van de staat Washington kunnen ook burgers een wetsvoorstel indienen, als dit wetsvoorstel maar door een voldoende aantal burgers wordt ondersteund (dit moet blijken uit handtekeningen die ten gunste van het voorstel zijn verzameld). Ook op federaal niveau kent men een dergelijk principe. Vergeleken met Europese landen staat in de institutionele structuur van de Verenigde Staten de burger veel meer centraal<sup>23</sup>. Op dit moment wordt door de gouverneur van Washington een tegenvoorstel ontwikkeld om de afschaffing weer terug te draaien. Bovendien hebben de openbaar vervoermaatschappijen met een rechtszaak gedreigd, omdat door het wegvallen van het budget veel chauffeurs hun baan dreigen te verliezen.

## **Subsidie**

In 1999 is er 1 miljoen dollar uitgetrokken om vanpool- en carpoolprojecten te subsidiëren. Er is 500.000 dollar gereserveerd in een fonds, waaruit specifieke projecten kunnen worden gefinancierd.

Noot 23 Idem.

## **Controle op de uitvoering/handhaving**

De lokale overheid controleert of bedrijven de doelstellingen hebben gehaald. Uit de tot nu toe beschikbare gegevens blijkt dat bij het niet halen van de doelstellingen er niet streng wordt opgetreden.

Een citaat uit een handboek voor de lokale overheid:

"What if we don't meet our goals?

The CTR goals are just that - goals. As long as the employer is making a good faith effort to implement its CTR program, it cannot be assessed civil penalties for failure to meet the CTR goals."

## **Sancties**

In de lokale CTR verordeningen kan de lokale overheid zelf bepalen welke sancties worden opgelegd aan bedrijven die de doelstellingen niet halen. In het algemeen gaat het om geldboetes, die variëren van 125 tot 150 dollar per dag.

## **Effecten**

Volgens informatie van het Washington State Department heeft de wet zeker effect gehad:

- het autosolisme bij ondernemingen die onder de jurisdictie van de CTR-law vallen is met een gemiddelde van 9,5 % gedaald;
- er zijn 18.000 voertuigen minder op de wegen gedurende de spits;
- het benzineverbruik is met 4,1 miljoen gallon per jaar gedaald.

## **Toepassing Alara-beginsel**

Het Angelsaksische rechtssysteem kent het zogenaamde BAT-principe, dat wil zeggen "best available technology". Technieken die voor bedrijven overmatig hoge kosten met zich meebrengen mogen niet worden opgelegd. Met hoge kosten wordt bedoeld: kosten die

- a) onredelijk zijn in verhouding tot het resultaat op het vlak van de bescherming van mens en milieu;
- b) of die uit economisch standpunt overmatig zijn voor een bedrijf of bedrijfstuk.

### **Conclusies**

- Belangrijkste aanleiding voor het opstellen van de CTR-law was de toenemende luchtverontreiniging. De wet is ingegeven vanuit milieu-overwegingen;
- De prestaties die door bedrijven geleverd moeten worden, zijn duidelijk omschreven;
- De CTR-law wordt niet strikt gehandhaafd. De sancties hebben vooral een symbolische waarde.

### 3.6 Samenvatting

In het onderstaande schema worden de drie cases nogmaals op een rijtje gezet:

| Criterium               | België                                                       | Frankrijk                       | USA/Washington                                                                                                                                                                 |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aanleiding wet</b>   | Vervoersproblemen                                            | Luchtverontreiniging            | Luchtverontreiniging                                                                                                                                                           |
| <b>Ingangsdatum wet</b> | In voorbereiding                                             | 1996                            | 1991                                                                                                                                                                           |
| <b>Initiator</b>        | Kamerlid van voormalige regeringspartij                      | Minister van planning en milieu | Gezamenlijk initiatief van Democratische partij, Washington State Department of Energy en vervoermaatschappij                                                                  |
| <b>Soort regeling</b>   | CAO-gelieerd                                                 | Kaderwet                        | Kaderwet                                                                                                                                                                       |
| <b>Doelgroep</b>        | Bedrijven > 50 werknemers                                    | Steden > 100.000 inwoners       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Counties &gt; 150.000 inwoners</li> <li>bedrijven &gt; 100 werknemers</li> <li>nonprofit organisaties altijd</li> </ul>                 |
| <b>Prestaties</b>       | Bedrijfsvervoerplan maken                                    | PDU maken                       | Verordening vaststellen                                                                                                                                                        |
| <b>Controle</b>         | Arbeidsinspectie                                             | Préfet                          | Lokale overheid en Washington State Department of Transportation                                                                                                               |
| <b>Sancties</b>         | Detentie/geldboete                                           | Detentie/geldboete              | Geldboete                                                                                                                                                                      |
| <b>Subsidie</b>         | Fiscale stimulering en een eenmalige bijdrage vervoermanager | OV-subsidies                    | Projectsubsidies                                                                                                                                                               |
| <b>Effecten</b>         | --                                                           | Nog niet bekend                 | Autosolisme is gemiddeld 9.5 % gedaald;<br>Er zijn 18.000 voertuigen minder op de wegen gedurende de spits;<br>Het benzineverbruik is met 4,1 miljoen gallon per jaar gedaald. |

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Aanleiding onderzoek

Vervoermanagement staat al zo'n 10 jaar op de beleidsagenda van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ondanks de geleverde inspanningen zijn de resultaten tot nu toe achtergebleven bij de verwachtingen. In de Perspectievennota Verkeer en Vervoer wordt ten aanzien van vervoermanagement opgemerkt dat vanwege het beperkt aantal deelnemende bedrijven er nauwelijks sprake is van een landelijk effect. Gelet op deze resultaten, komt het vrijwillige karakter van vervoermanagement steeds meer onder druk te staan. Overigens werd in het SVV II al nadrukkelijk de mogelijkheid van wetgeving als instrument overwogen. Daartoe is door deskundigen zelfs een "normeringssysteem" ontworpen (zie hoofdstuk 1). Het introduceren van een wettelijke verplichting bleek destijds politiek echter niet opportuun.

Verwacht wordt dat in de toekomst de mobiliteit en de daarmee gepaard gaande congestie alleen nog maar zal toenemen. De belangstelling voor een wet vervoermanagement is daardoor weer toegenomen. Een dergelijke wet zou vooral gericht moeten zijn op het onderstrepen van de verantwoordelijkheid van de werkgevers. Anticiperend hierop heeft de AVV aan DSP de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren met als centrale probleemstelling:

*Is het mogelijk vervoermanagement door middel van (een vorm van) wetgeving te stimuleren?*

Het introduceren van nieuwe wetgeving is een tijdrovend en ingewikkeld proces. In paragraaf 2.2 is bovendien geconstateerd dat wetgeving niet altijd het gewenste effect resorteert, maar dat succes mede afhankelijk is van een aantal principes zoals noodzakelijkheid, doelmatigheid, efficiency en rechtvaardigheid. Tegen deze achtergrond is in dit onderzoek de focus gelegd op ervaringen met wetgeving in het buitenland. In België, Frankrijk en in de Verenigde Staten van Amerika (staat Washington) blijkt al wetgeving op het gebied van vervoermanagement te bestaan of wordt wetgeving overwogen. Een belangrijk onderdeel van dit explorerende onderzoek richtte zich dan ook op het in kaart brengen van deze buitenlandse ervaringen. Daarbij waren de volgende vragen richtinggevend:

- Wat zijn de ontwikkelingen, verwachtingen en ervaringen in andere landen inzake wetgeving ter bevordering van vervoermanagement?
- Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor toepassing van wetgeving in de Nederlandse situatie?

Naast het analyseren van de buitenlandse cases is in dit onderzoek ook uitdrukkelijk gekeken naar bestaande vormen van wetgeving in Nederland, die relevant kunnen zijn voor het stimuleren van vervoermanagement:

- Welke bestaande of te ontwikkelen vormen van wetgeving zijn relevant voor het stimuleren van vervoermanagement?
- Op welke criteria moeten deze worden beoordeeld?

## 4.2 Lessen uit het buitenland

Geconstateerd wordt dat in de onderzochte landen (met name Frankrijk en de Verenigde Staten) wetgeving vaak het vertrekpunt is om vervoermanagement te stimuleren, terwijl in Nederland het beleidsinstrument wetgeving vooral als sluitstuk lijkt te fungeren. Dit onderzoek is daar zelf een sprekend voorbeeld van. Dit heeft enerzijds te maken met ons politiek-bestuurlijk klimaat: In Nederland is sprake van een onderhandel- en overlegcultuur. In plaats van dwingende voorschriften op te leggen wordt veeleer de voorkeur gegeven aan onderhandelingen tussen de betreffende partijen in kwestie. Anderzijds maakt de wetgeving op het gebied van vervoermanagement in met name Frankrijk en Washington deel uit van een breder juridisch kader, namelijk milieuwetgeving. Het vaststellen van wetgeving op voornoemd terrein heeft in die landen vooral naar de publieke opinie toe een signaal-functie gehad. Het buitenlandse (onderzoeks)materiaal maakte ook duidelijk dat Nederland vaak wordt beschouwd als hét land waar de aanpak van vervoermanagement succesvol is. Deze indruk werd tijdens de interviews door de buitenlandse respondenten meermaals bevestigd. Daarnaast is gebleken dat er een grote behoefte bestaat aan het uitwisselen van kennis, ideeën en ervaringen tussen de diverse landen.

Schema 4.1 Samenvatting van de buitenlandse cases

| Criterium               | België                                                       | Frankrijk                       | USA/Washington                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aanleiding wet</b>   | Vervoersproblemen                                            | Luchtverontreiniging            | Luchtverontreiniging                                                                                                                                                                  |
| <b>Ingangsdatum wet</b> | In voorbereiding                                             | 1996                            | 1991                                                                                                                                                                                  |
| <b>Initiator</b>        | Kamerlid voormalige regeringspartij                          | Minister van planning en milieu | Gezamenlijk initiatief van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratische partij,</li> <li>• Washington State Department of Energy</li> <li>• Vervoermaatschappij</li> </ul> |
| <b>Soort regeling</b>   | CAO-gelieerd                                                 | Kaderwet                        | Kaderwet                                                                                                                                                                              |
| <b>Doelgroep</b>        | Bedrijven > 50 werknemers                                    | Steden > 100.000 inwoners       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Counties &gt; 150.000 inwoners</li> <li>• bedrijven &gt; 100 werknemers</li> <li>• nonprofit organisaties altijd</li> </ul>                  |
| <b>Prestaties</b>       | Bedrijfsvervoerplan maken                                    | PDU maken                       | Verordening vaststellen                                                                                                                                                               |
| <b>Controle</b>         | Arbeidsinspectie                                             | Préfet                          | Lokale overheid en Washington State Department of Transportation                                                                                                                      |
| <b>Sancties</b>         | Detentie/geldboete                                           | Detentie/geldboete              | Geldboete                                                                                                                                                                             |
| <b>Subsidie</b>         | Fiscale stimulering en een eenmalige bijdrage vervoermanager | OV-subsidies                    | Projectsubsidies                                                                                                                                                                      |
| <b>Effecten</b>         | --                                                           | Nog niet bekend                 | Autosolisme is gemiddeld 9.5 % gedaald;<br>Er zijn 18.000 voertuigen minder op de wegen gedurende de spits;<br>Het benzineverbruik is met 4,1 miljoen gallon per jaar gedaald.        |

Welke lering kan nu worden getrokken uit deze internationale cases?

*Les 1: Goede juridische voorbereiding en onderbouwing*

Vervoermanagement is een lastig en gevoelig onderwerp omdat het ingrijpt in de privésfeer: mensen wordt gevraagd bewust(er) met het gebruik van de auto om te gaan. Bij het voorbereiden van een wetsvoorstel op dit terrein moet dan ook de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht worden genomen. Een gedegen analyse van de juridische aspecten met betrekking tot een wetsvoorstel op dit terrein is dan ook een eerste vereiste.

De Belgische case, uniek vanwege de gekozen insteek, maakt dit op een pijnlijke manier duidelijk. De twijfel over de vraag of de centrale overheid zich wel met de inhoud van een CAO mag bemoeien en de verwarring over de gevolgde procedure zorgen ervoor dat het wetsvoorstel in een kwaad daglicht komt te staan. Een betere juridische voorbereiding had dit eenvoudig kunnen voorkomen, bijvoorbeeld door het wetsvoorstel voor te leggen aan deskundigen op het gebied van arbeidsrecht of door in een vroeg stadium contact te zoeken met adviescolleges van de regering, zoals de Raad van State.

#### *Les 2: Creëer draagvlak*

Een wetsvoorstel kan pas op steun rekenen als er in de samenleving en op politiek-bestuurlijk niveau het gevoel bestaat dat door middel van het voorgestane voorstel een probleem op een doeltreffende, rechtvaardige en efficiënte manier kan worden opgelost. Met andere woorden: er moet draagvlak zijn. Draagvlak creëren is niet eenvoudig. Het vereist tact, overredingskracht en politiek-strategisch inzicht van de initiator(s) van het wetsvoorstel. Daarnaast kost het vooral veel tijd. Doelgroepen en sociale partners moeten worden geïnformeerd, de politiek moet worden gemas-seerd. Het organiseren van een maatschappelijk debat brengt vaak aan het licht of het wetsvoorstel in de samenleving op steun kan rekenen of niet. In België is te weinig aandacht besteed aan het creëren van draagvlak. Er is wel overleg gepleegd met de sociale partners, maar hun bedenkingen tegen het voorstel zijn onvoldoende serieus genomen en geanalyseerd. Een groot publiek debat is niet georganiseerd, terwijl het wetsvoorstel nu juist een gedragsverandering vraagt van werknemers.

In Washington hebben drie partijen het initiatief voor een wet genomen. Hierdoor kende het wetsvoorstel een stevigere maatschappelijke veran-kering dan in België, waardoor acceptatie gemakkelijker van de grond kwam. In Frankrijk is het wetsvoorstel gekoppeld aan verbetering van de luchtkwaliteit. Politiek-strategisch gezien was dit een slimme zet, want wie is het nou niet eens met een wetsvoorstel gericht op de verbetering van de luchtkwaliteit?

#### *Les 3: Goede timing (maak gebruik van triggering devices)*

Ook het moment waarop een wetsvoorstel wordt ingediend, is van belang. In Frankrijk en in Washington is gebruik gemaakt van "triggering devices", dat wil zeggen er is gebruik gemaakt van gunstige omstandigheden die zich op dat moment voordeden. In Frankrijk was de triggering device de lucht-verontreiniging in de grote steden. Het wetsvoorstel kon op politieke en pu-blieke steun rekenen omdat uit onderzoeken was gebleken dat de luchtkwa-liteit vooral in de stedelijke gebieden steeds ernstigere vormen aannam. Actie was daarom geboden. In Washington is de CTR-law in de Clean Air Act opgenomen op een moment dat de Clean Air Act geëvalueerd werd en geconstateerd werd dat de tot nu toe getroffen maatregelen onvoldoende effect ressorteerden. Gecombineerd met het nieuws dat de congestie op de wegen steeds meer tijd en geld gingen kosten vormde het een perfect mo-ment om de bestaande wet uit te breiden.

#### *Les 4: Inspanningsverplichting in plaats van resultaatverplichting*

Vervoermanagement behoort niet tot de kernactiviteiten van een commerciële onderneming. Het is daarom zaak om bedrijven de tijd te ge-ven om ervaring op te doen met vervoermanagement. Een inspanningsver-plichting werkt dan beter dan een resultaatverplichting. In de Amerikaanse case zien we dit weerspiegeld: De bedrijven moeten "good faith" kunnen aantonen. Ondanks de duidelijke eis in de lokale verordeningen, blijkt het tonen van goede wil op den duur tot het door de staat Washington nagestreefde resultaat te leiden.

### *Les 5: Belonen in plaats van straffen*

Uit de psychologie is bekend dat gedrag makkelijker te veranderen is als (ook) wenselijk gedrag beloond wordt. In de Amerikaanse case zien we dat deze methodiek veelvuldig wordt toegepast. Als bedrijven de targets niet kunnen halen, wordt de reikende hand geboden en gekeken hoe het programma voor een bedrijf zo kan worden ingericht dat de targets wel worden gehaald. Ook interessant is het feit dat aan de CTR-law een vouchersysteem is gekoppeld. Meedoen aan het programma levert een werknemer vouchers of zogenaamde kortingsbonnen op. Amerikaanse vouchers zijn te vergelijken met Nederlandse systemen als Air-miles of bonuspunten. Door toepassing van het vouchersysteem wordt het voor een werkgever een stuk gemakkelijker om werknemers tot participatie over te halen. Tot slot kunnen de bedrijven die de vouchers leveren zich als "milieuvriendelijk" profileren.

### *Les 6: Zorg voor goede begeleiding en financiële ondersteuning*

Om ervoor te zorgen dat bedrijven activiteiten op het gebied van vervoermanagement gaan ontplooiën is een optimale ondersteuning een pré. De Amerikaanse case laat naar onze mening het beste zien waaruit zo'n goede begeleiding bestaat:

- het programma wordt ondersteund door een task-force, waarin alle betrokken partijen (en met name bedrijven) vertegenwoordigd zijn;
- er is een helpdesk ingericht waar bedrijven adviezen op maat kunnen krijgen;
- er zijn panklare communicatietrajecten die bedrijven kunnen toepassen om hun werknemers tot vervoermanagement aanzetten;
- er zijn speciale computerprogramma's en handboeken ontwikkeld voor bedrijven;
- er is subsidie mogelijk voor speciale projecten.

### *Les 7: Gedeelde verantwoordelijkheid*

Vervoermanagement is een gemeenschappelijke zaak van de centrale, regionale en lokale overheid en werkgevers en werknemers. Het benadrukken van deze gedeelde verantwoordelijkheid blijkt met name in Frankrijk en in Washington ertoe te leiden dat vervoermanagement in de praktijk gestalte krijgt. In Frankrijk doordat als gevolg van het wetsvoorstel alle overheden die betrokken zijn bij de verkeers- en vervoersproblematiek voor het eerst gezamenlijk om de tafel zitten. Op basis van de door ons bestudeerde plannen wordt geconstateerd dat de werkgevers in de praktijk nog niet zozeer worden aangesproken. De Kamer van Koophandel blijkt de belangrijkste betrokkene wanneer het om vertegenwoordiging van het bedrijfsleven gaat.

In Washington blijkt de gedeelde verantwoordelijkheid vooral uit het getrapte controlesysteem: De lokale overheid controleert of bedrijven het CTR-programma uitvoeren en sluit de gegevens door naar de staat. De staat neemt contact op met bedrijven die onvoldoende hebben gepresteerd. In overleg met het bedrijf wordt een programma op maat gemaakt. De gedeelde verantwoordelijkheid wordt nog eens onderstreept door het feit dat het CTR-programma voor een belangrijk deel door de werkgevers wordt medegefinancierd. In Nederland kennen we die gedeelde verantwoordelijkheid ook al in de vorm van het VERDI-convenant en in de nota Samen Werken aan Bereikbaarheid (SWAB). In het VERDI-convenant hebben de verschillende bestuurslagen afspraken met elkaar gemaakt over verkeer en vervoer. In de nota SWAB wordt er ook een duidelijk rol weggelegd voor het bedrijfsleven.

### *Les 8: Bottom up in plaats van top down*

Het is lastig om vervoermanagement op centraal niveau te regelen. De kennis over en het werken met bedrijven vindt veelal plaats op lokaal niveau. Studies over de Amerikaanse federale Clean Air Act laten zien dat deze wet door bedrijven als dirigistisch en de maatregelen als irreëel werden beschouwd. Het is ook lastig om een, uniforme resultaatverplichting te formuleren voor alle bedrijven. Op die manier kan geen rekening worden gehouden met het specifieke karakter van een bedrijf. Uit het concept-rapport "Decentraal vervoermanagementbeleid: stand van zaken"<sup>24</sup> blijkt bovendien dat vooral gemeenten door middel van uitrust bedrijven tot inspanningen op het gebied van vervoermanagement kunnen bewegen.

Hoewel het onderhavige onderzoek een explorerend karakter heeft en slechts 3 buitenlandse cases zijn onderzocht, is in dit onderzoek *de meerwaarde van een aparte wet vervoermanagement niet onomstotelijk aangetoond*. Zo vertoont de Franse wet veel gelijkenis met de Planwet Verkeer en Vervoer, met name wat betreft het accent op decentralisatie en integratie. Het is naar onze mening dan ook de moeite waard om ook nog eens te kijken naar landen waar geen wet vervoermanagement bestaat: hoe komt daar vervoermanagement van de grond?

### **4.3 Bestaand juridisch instrumentarium**

In dit onderzoek is ook gekeken naar bestaande vormen van wetgeving die relevant zijn voor het stimuleren van vervoermanagement. In schema 4.2 zijn deze mogelijkheden met voordelen en nadelen nogmaals schematisch weergegeven. De Wet milieubeheer, het NVVP en het locatie-, grond- en parkeerbeleid bieden op zich goede mogelijkheden voor vervoermanagement. Het is echter niet mogelijk om op basis van de Wet milieubeheer een mobiliteitsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Het NVVP kan in deze leemte voorzien: hierin wordt immers het verkeers- en vervoersbeleid voor Nederland op de lange termijn geschetst. Provincies, regio's en gemeenten worden geacht de algemene beleidslijn uit het NVVP over te nemen en te vertalen in regionale, provinciale en gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen. Ook in het locatie-, grond- en parkeerbeleid zoals neergelegd in bestemmingsplannen zou idealiter deze algemene beleidslijn terug te vinden moeten zijn. Om ervoor te zorgen dat dit daadwerkelijk gebeurt, is naar onze mening wel specifieke actie nodig. Niet alleen gericht op bedrijven, maar zeker ook op de regionale en lokale overheden. Uit het rapport 'Decentraal vervoermanagement: stand van zaken' (concept) blijkt immers dat ook bij overheden vervoermanagement nog geen vanzelfsprekendheid is.

Noot 24 U. Blom e.a., Decentraal vervoermanagementbeleid: stand van zaken (concept-versie), B & A Groep Beleidsonderzoek & -Advies b.v. 1999.

## Schema 4.2 Bestaand juridisch instrumentarium

| Instrument               | Voordeel                                                                                                                                                             | Nadeel                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wet milieubeheer         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landelijke dekking;</li> <li>• Infrastructuur voor controle en handhaving aanwezig;</li> <li>• Maatwerk mogelijk</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gericht op individueel bedrijf, dus geen mobiliteitsbeleid mogelijk;</li> <li>• Gebonden aan Alara-beginsel</li> <li>• Voorschriften alleen tot vergunninghouder gericht</li> </ul>          |
| NVVP                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landelijke dekking;</li> <li>• Doorwerking naar regionaal en lokaal niveau</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lange voorbereidingstijd</li> <li>• Uitwerking op regionaal en lokaal niveau afhankelijk van regio, provincie en gemeente</li> </ul>                                                         |
| Besluiten luchtkwaliteit | Infrastructuur voor controle en handhaving aanwezig                                                                                                                  | Lange procedures                                                                                                                                                                                                                      |
| Meerjarenafspraken       | Maakt onderdeel uit van bestaand systeem                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afspraken gelden maar voor een bepaalde tijd en voor een bepaalde sector</li> <li>• Maatwerk niet altijd mogelijk</li> <li>• Infrastructuur voor controle en handhaving ontbreekt</li> </ul> |
| Convenanten              | Maakt onderdeel uit van bestaand systeem                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afspraken gelden maar voor een bepaalde tijd en voor een bepaalde sector</li> <li>• Infrastructuur voor controle en handhaving ontbreekt</li> </ul>                                          |
| CAO's                    | Gaat uit van gedeelde verantwoordelijkheid                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juridische basis onduidelijk</li> <li>• Afspraken gelden maar voor een bepaalde tijd en voor een bepaalde sector</li> <li>• Infrastructuur voor controle en handhaving ontbreekt</li> </ul>  |
| Locatiebeleid            | Maatwerk mogelijk                                                                                                                                                    | Locatiebeleid wordt niet eenduidig en uniform toegepast                                                                                                                                                                               |
| Grondbeleid              | Afdwingbaarheid van vervoermanagement mogelijk                                                                                                                       | Eenduidige en uniforme toepassing ontbreekt                                                                                                                                                                                           |
| Parkeerbeleid            | Onaantrekkelijkheid autogebruik verhogen                                                                                                                             | Eenduidige en uniforme toepassing ontbreekt                                                                                                                                                                                           |
| Infrastructuurbeleid     | Vervoermanagement als onderdeel van breder beleid                                                                                                                    | Eenduidige en uniforme toepassing ontbreekt                                                                                                                                                                                           |

### 4.4 Aanbevelingen

De buitenlandse cases laten zien dat het mogelijk is om vervoermanagement door middel van een vorm van wetgeving te stimuleren. Gelet op de resultaten en effecten hiervan lijkt het invoeren van een aparte wettelijke regeling voor vervoermanagement in Nederland voorsnog geen toegevoegde waarde te hebben. Een conclusie die ook al min of meer door de deelnemers van de expertmeeting op 25 november 1999 werd getrokken (zie bijlage 6). Er blijkt meer behoefte te bestaan aan het verder ontwikkelen van het bestaande juridische instrumentarium, dan aan het initiëren van een aparte

wet vervoermanagement<sup>25</sup>.

De algemene teneur bij de deskundigen kan samengevat worden als "vrijwillig waar het kan, verplichten waar het moet". Bovendien zijn de bestaande mogelijkheden nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Wanneer een wettelijke regeling zou worden overwogen dan zou deze vooral een antwoord moeten bieden op het free-ridergedrag<sup>26</sup> van bedrijven en instellingen die met het bestaande juridische instrumentarium niet kunnen worden aangepakt. In het onderstaande wordt een aantal aanbevelingen gedaan over hoe de effectiviteit en de reikwijdte van het bestaande instrumentarium verbeterd kan worden en hoe een eventuele "vangnetwet" in de toekomst de leemtes in dit instrumentarium zou kunnen aanvullen.

*Maak duidelijk wat de doelstelling van vervoermanagement is*

Vervoermanagement wordt meestal omschreven als "de zorg die het management van bedrijven en instellingen heeft voor personenverkeer, gericht op selectief autogebruik". Deze omschrijving is op zich helder, maar geeft niet aan of vervoermanagement nu vanuit congestie- of vanuit milieumotieven is ingegeven of vanuit beide. In de beleidsbrief Vervoermanagement 1999 worden congestiemotieven genoemd, terwijl in de praktijk ook milieumotieven aanleiding zijn om aan bedrijven inspanningen op het gebied van vervoermanagement te leveren.

De onduidelijkheid over wat precies de doelstelling is van de centrale overheid ten aanzien van vervoermanagement zorgt voor verwarring: zowel bij bedrijven als bij de andere bestuurslagen (regio, provincie en gemeente). Op de expertmeeting van 25 november 1999 werd dit door een van de deelnemers door middel van een treffend voorbeeld geïllustreerd. Wanneer bedrijven zich op een nieuwe locatie vestigen, wordt met een gemeente vaak onderhandeld over het aantal parkeerplaatsen. Bedrijven willen over het algemeen meer parkeerplaatsen dan het geldende locatiebeleid toelaat. In ruil voor meer parkeerplaatsen wordt met een gemeente afgesproken dat een bedrijf dan "aan vervoermanagement" gaat doen. Op deze manier toegepast ondergraaft vervoermanagement het locatiebeleid. Terwijl het locatiebeleid juist een instrument is waarmee vervoermanagement gestimuleerd kan worden. Een heldere uiteenzetting door de centrale overheid over het waarom en hoe van vervoermanagement kan de onduidelijkheid bij bedrijven én regionale, provinciale en gemeentelijke overheden opheffen.

*Een duidelijke keuze maakt fine-tuning mogelijk*

Duidelijkheid omtrent de motieven van vervoermanagement kan ervoor zorgen dat het bestaande wettelijke instrumentarium beter kan worden toegesneden op vervoermanagement. Uit dit onderzoek is gebleken dat vooral instrumenten uit de ruimtelijke ordening (parkeer-, locatie en grondbeleid) en de Wet milieubeheer goede kansen bieden voor vervoermanagement. Nu wordt het gebruik van deze instrumenten ten behoeve van vervoermanagement vaak als "oneigenlijk" beschouwd. Een duidelijke uitspraak van de betrokken ministers over de doelstelling en reikwijdte van de verschillende ter beschikking staande instrumenten kan hierin verandering brengen. Overigens heeft de Minister van VROM onlangs aangekondigd dat hij de rol van het bestemmingsplan (waarin parkeer-, locatie- en grondbeleid worden opgenomen) wil versterken en uitbreiden. Daarnaast wil hij het mogelijk maken om milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen op te nemen. Vervoermanagement zou hieraan gekoppeld kunnen worden. Immers vervoermanagement kan ervoor zorgen dat de uitstoot van schadelijke

Noot 25 Zie ook concept B & A rapport: Decentraal vervoermanagementbeleid: stand van zaken, p. 20: "Verschillende respondenten geven aan dat het nog te vroeg is om al te praten over aanvullend instrumentarium. Vervoermanagement moet nog gedijen.

Noot 26 Free rider dat wil zeggen: zelf geen inspanningen plegen, maar wel meeprofiteren als andere bedrijven wat bereiken.

stoffen wordt verminderd. Het is derhalve interessant om te onderzoeken hoe vervoermanagement in bestemmingsplannen zou kunnen worden opgenomen. De Minister heeft tevens aangekondigd in de toekomst bestemmingsplannen strikter te zullen gaan handhaven.

#### *Maak duidelijk wat elke bestuurslaag kan doen*

De perspectievennota Verkeer en Vervoer vormt de opmaat voor het nog uit te brengen NVVP. In het NVVP kan de rijksoverheid de hoofdlijnen voor een vervoermanagementbeleid uiteenzetten. Dit beleid moet vervolgens op provinciaal, regionaal en lokaal niveau zijn beslag krijgen in het PVVP, RVVP en in gemeentelijke plannen. Om ervoor te zorgen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, moet aan kaderwetgebieden, provincies, regio's en gemeenten duidelijk worden gemaakt wat hun rol in het proces is en hoe ze beleidsinhoudelijk een bijdrage kunnen leveren. Gedacht zou kunnen worden aan het ontwikkelen van een checklist die bij de planvorming voor de diverse bestuurslagen als leidraad kan dienen. Maar ook aan het uitbrengen van een handzame brochure die aangeeft hoe in een RVVP of PVVP aandacht kan worden besteed aan vervoermanagement, wat precies de rolverdeling is tussen de diverse bestuurslagen op dit terrein en hoe de diverse beleidslijnen op elkaar afgestemd kunnen worden, in elkaar grijpen, elkaar aanvullen en versterken.

#### *Evalueren voor initiëren*

De verkeer- en vervoerplannen moeten nog door de diverse overheden worden opgesteld en daarna uitgevoerd worden. En ook het bestaande juridische instrumentarium dat ten behoeve van vervoermanagement kan worden ingezet, moet nog verder worden ontwikkeld en verfijnd. Gelet op de eerdergenoemde principes ten aanzien van wetgeving (noodzakelijkheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtvaardigheid) is het initiëren van een aparte wet vervoermanagement naar onze mening dan ook (nog) niet aan de orde. Pas wanneer uit een evaluatie blijkt dat er onvoldoende resultaten worden geboekt met het huidige instrumentarium, dient een 'vangnetwet' te worden overwogen. In juridische termen wordt een dergelijke vangnetwet beschouwd als 'geconditioneerde zelfregulering': wanneer bedrijven niet vanuit zichzelf de gewenste inspanningen leveren, treedt deze wet in werking en kunnen ze hiertoe gedwongen worden.

#### *Contouren Vangnetwet en rolverdeling bestuurslagen*

Het onderzoek maakt duidelijk dat nieuwe vormen van wetgeving niet op voorhand moeten worden uitgesloten, maar dat deze bij voorkeur aanvullend op het bestaande bestuurlijk-juridisch instrumentarium zijn. De bruikbaarheid en effectiviteit van een aantal in dit onderzoek geïnventariseerde instrumenten met betrekking tot vervoermanagement zal eerst nader onderzocht moeten worden. Pas dan kan de definitieve invulling en reikwijdte van de vangnetwet worden geformuleerd. De contouren van een eventuele vangnetwet vervoermanagement kunnen al wel globaal worden aangegeven. Zo zal deze wet met name gericht zijn op het effectief aanpakken van free-ridergedrag. Daarnaast zal het zwaartepunt van actie vooral bij de regionale en lokale overheden komen te liggen. Een opvatting die we ook in de Beleidsbrief Vervoermanagement 1999 aantreffen. Volgens de Minister zijn de regionale en lokale overheden in vergelijking met het Rijk meer en beter in staat om het gemeenschappelijk belang van bedrijven en overheid te definiëren en kunnen ze initiatieven nemen om bedrijven, overheid en markt bij elkaar te brengen. Het Rijk dient de andere overheden daar waar nodig vooral financiële middelen en instrumenten aan te reiken. De vangnetwet zou voor regionale en lokale overheden een inspanningsverplichting kunnen inhouden, bijvoorbeeld terugdringing van het aantal free-riders binnen een bepaalde termijn. Daarbij zouden zij via de vangnetwet over doeltreffende instrumenten moeten kunnen beschikken,

die aanvullend zijn op het bestaande bestuurlijk-juridisch instrumentarium. De regionale en lokale overheden rapporteren over de resultaten aan de centrale overheid. De centrale overheid ondersteunt door middel van financiële middelen en deskundigheidsbevordering.

## Bijlage 1 Lijst van respondenten 1e fase

|                           |                                                                                               |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| de heer M. Bakker         | senior beleidsmedewerker mobiliteits-<br>beïnvloeding ministerie van Verkeer en<br>Waterstaat |
| mevrouw E. van den Braak  | medewerker gemeentelijke milieudienst<br>gemeente Amsterdam                                   |
| de heer J. van Donkelaar  | senior beleidsmedewerker mobiliteits-<br>beïnvloeding ministerie van Verkeer en<br>Waterstaat |
| de heer E. van Geenen     | beleidsmedewerker ministerie van<br>Economische Zaken                                         |
| de heer W. B. van der Ham | wethouder gemeente Alkmaar                                                                    |
| mevrouw M. Ipenburg       | beleidsmedewerker ministerie VROM                                                             |
| de heer T. van Roermond   | coördinator doelgroepbeleid milieu en<br>industrie VNG                                        |
| de heer H. Spiegelers     | beleidsmedewerker ministerie VROM                                                             |
| de heer F. van der Steen  | beleidsmedewerker Interprovinciaal<br>Overleg                                                 |
| de heer J.H.M. Steijn     | secretaris transport en infrastructuur<br>VNO-NCW                                             |
| mevrouw M. Zebregs        | beleidsmedewerker ministerie VROM                                                             |
| de heer W. Veeneman       | onderzoeker/adviseur B & A groep                                                              |
| mevrouw A. van de Wiel    | medewerker centrale directie juridische<br>zaken ministerie van Verkeer en Water-<br>staat    |
| mevrouw M. Zebregs        | beleidsmedewerker ministerie VROM                                                             |



## Bijlage 2 Vragenlijst voor interviews 1e fase

### *Introductie*

Vervoermanagement voor bedrijven is al acht jaar een beleidsonderwerp in het mobiliteitsbeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Toch wil het maar niet vlotten om vervoermanagement van de grond te krijgen.

Van Dijk, Van Soomer en Partners is door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer dan ook gevraagd te onderzoeken of het mogelijk is vervoermanagement te stimuleren door middel van (een vorm van) wetgeving. Vragen die in het onderzoek aan bod zullen komen, zijn:

Welke bestaande of te ontwikkelen vormen van wetgeving zijn relevant voor het stimuleren van vervoermanagement? En op welke criteria moeten deze worden beoordeeld? Wat zijn de ervaringen in het buitenland en welke lering kan daaruit worden getrokken voor de Nederlandse situatie?

Het onderzoek valt uiteen in drie fasen:

- verkenning van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium;
- opsporen van cases;
- paneldiscussie;
- eindrapport.

Momenteel bevinden we ons nog in fase 1.

1 Is er draagvlak voor wetgeving op het gebied van vervoermanagement?

- bij bedrijven;
- bij rijk, provincie, gemeente;
- bij regio's;

Zo ja, waaruit leidt u dat af? Zo nee, waarom niet?

2 Wat voor soort wettelijke verplichting denkt u dan aan?

- Kaderwet;
- Opnemen in andere wetgeving (bijv. milieu, ro of arbo).

3 Hoe zou een wettelijke regeling voor vervoermanagement eruit kunnen zien?

4 Kan eventueel worden aangesloten bij andere wetgeving?

5 Aan welke criteria of condities zou wetgeving moeten voldoen?

6 In een aantal landen is al wel wetgeving op het gebied van vervoermanagement van kracht.

Kent u deze wetgeving?

- wat is uw eerste oordeel hierover?
- wat zijn sterke/zwakke punten?
- heeft u een voorkeur voor een bepaalde case?
- kent u nog andere voorbeelden?

- 7 Hoe zou volgens u een wettelijke regeling voor vervoermanagement eruit moeten zien om daadwerkelijk succes te hebben?
- inhoud: wat moet erin geregeld zijn?
  - taken rijk, provincie en gemeente?
  - betrokken actoren?
  - rol voor VCC?
  - aansluiting bij andere onderwerpen?
  - hoe controleren?
  - eventuele sancties?
  - eventuele subsidies?
  - ambitieniveaus?
- 8 We staan nu nog aan het begin van het onderzoek. Gelet op uw ervaring en deskundigheid: welke literatuur of gesprekspartners zouden wij beslist nog moeten spreken?

### **Bijlage 3 Leden begeleidingscommissie**

mevrouw A. Boumans  
de heer S. Halbersma  
mevrouw I. Heiszwolf  
de heer W. Kuijper  
mevrouw B.I. van Schijndel  
de heer A. Stoelinga

Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat



## **Bijlage 4    Buitenlandse respondenten**

### **België**

|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| mevrouw K. Bamps<br>de heer S. Daniëls                                                 | Mobiliteitscoördinator provincie Antwerpen<br>Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap,<br>Afdeling Wegen en Verkeer Limburg                                                                                                       |
| mevrouw I. Deherdt<br>de heer B. Desmedt                                               | Agfa-Gevaert<br>Traject cvba "Management en marketing voor<br>mobiliteit"                                                                                                                                                       |
| de heer J. Germis<br>de heer W. Goossens                                               | Vlaams Economisch Verbond<br>Ministerie van de Vlaamse gemeenschap,<br>departement Leefmilieu en Infrastructuur,<br>Mobiliteitscel                                                                                              |
| de heer J. Pelckmans                                                                   | Adviseur van het kabinet van de vice-eerste<br>minister, minister van mobiliteit en vervoer                                                                                                                                     |
| de heer F. van Looveren<br>de heer N. Milo<br>mevrouw E. Sauvage<br>mevrouw A. Teugels | Fractiemedewerker Christelijke Volkspartij<br>Sociaal Economische Raad van Vlaanderen<br>Langzaam Verkeer<br>Ministerie van de Vlaamse gemeenschap,<br>departement Leefmilieu en Infrastructuur,<br>afdeling milieuvergunningen |

### **Frankrijk**

|                                       |                                                                                                                |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| de heer Bouchet<br>mevrouw V. Callabe | Sytral Lyon<br>Ministère de l'Aménagement du territoire et de<br>l'Environnement                               |
| de heer P. Geiger                     | Ministère de l'Aménagement du territoire et de<br>l'Environnement                                              |
| mevrouw V. Hennion<br>de heer M. Jean | Ville de Lille<br>Certu (Center for studies on urban planning,<br>transport, utilities and public construction |
| de heer Lefebvre                      | Ville de Lille, Direction Voirie - Aménagements<br>Urbains                                                     |
| de heer Muffat                        | Ministère de l'Aménagement du Territoire,<br>de l'Équipement et des Transports                                 |
| mevrouw V. Pfahl                      | Ville de Lille, Cabinet du Maire,<br>Communication et Information Municipale                                   |
| de heer Roudaut                       | Ministère de l'Aménagement du Territoire,<br>de l'Équipement et des Transports                                 |
| mevrouw B. Vessiller                  | Certu (Center for studies on urban planning,<br>transport, utilities and public construction                   |
| mevrouw P. Viscardi                   | Ville de Lyon                                                                                                  |

### **Verenigde Staten**

|                                                |                                                                        |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| mevrouw L. Anderson                            | Washington State Department of<br>Transportation                       |
| de heer L. Durbin<br>de heer B. Ferguson       | Yakima Valley, COG<br>Washington State Department of<br>Transportation |
| de heer T. Horobyowsky<br>de heer T.J. Johnson | Vista Utilities<br>Washington State Department of<br>Transportation    |

mevrouw L. Loveday  
de heer B. Rechts

mevrouw M. Rose  
de heer T. Welch  
de heer M. Wash

City of Poulsbo  
voorm. Washington State Department of  
Energy  
Spokane County  
Federation of State Employees  
Boeing

## **Bijlage 5    Genodigden expertmeeting**

|                           |                                                                                               |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| de heer M. Bakker         | senior beleidsmedewerker mobiliteits-<br>beïnvloeding ministerie van Verkeer en<br>Waterstaat |
| mevrouw E. van den Braak  | medewerker gemeentelijke milieudienst<br>gemeente Amsterdam                                   |
| de heer J. van Donkelaar  | senior beleidsmedewerker mobiliteits-<br>beïnvloeding ministerie van Verkeer en<br>Waterstaat |
| de heer E. van Geenen     | beleidsmedewerker ministerie van<br>Economische Zaken                                         |
| de heer W. B. van der Ham | wethouder gemeente Alkmaar                                                                    |
| mevrouw M. Ipenburg       | beleidsmedewerker ministerie VROM                                                             |
| de heer T. van Roermond   | coördinator doelgroepbeleid milieu en industrie<br>VNG                                        |
| de heer H. Spiegeler      | beleidsmedewerker ministerie VROM                                                             |
| de heer F. van der Steen  | beleidsmedewerker Interprovinciaal Overleg                                                    |
| de heer J.H.M. Steijn     | secretaris transport en infrastructuur<br>VNO-NCW                                             |
| mevrouw M. Zebregs        | beleidsmedewerker ministerie VROM                                                             |



## Bijlage 6 Verslag expertmeeting d.d. 25 november 1999

### *Aanwezigen:*

|                            |                                 |
|----------------------------|---------------------------------|
| de heer J.H.M. Steijn      | VNO-NCW                         |
| de heer J. van Donkelaar   | DGP                             |
| mevrouw E. van den Braak   | Milieudienst gemeente Amsterdam |
| mevrouw M. Ipenburg        | VROM                            |
| mevrouw A. Boumans         | AVV                             |
| mevrouw B.I. van Schijndel | AVV                             |
| de heer M. van der Gugten  | DSP                             |
| mevrouw G. de Poorter      | DSP                             |

### 1 Welkom en toelichting

Mw. Van Schijndel (AVV) heet de aanwezigen van harte welkom. De bijeenkomst heeft tot doel te discussiëren over wetgeving vervoermanagement. Niet omdat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vast van plan is vervoermanagement door middel van wetgeving af te gaan dwingen. Veeleer is het een verkenning of regelgeving een optie is om bedrijven te stimuleren aan vervoermanagement te doen. In die zin past het ook binnen de nieuwe beleidslijn, waarin bedrijven zelf de verantwoordelijkheid krijgen (en nemen) om voor hun bereikbaarheid zorg te dragen. Vervoermanagement is een instrument voor bedrijven om hun bereikbaarheid te waarborgen en wetgeving kan een instrument zijn om hen eensgezind over de streep te trekken.

Nederland is niet het enige land waar men aan wetgevnig denkt - in enkele landen is het zelfs al toegepast of is een poging daartoe ondernomen. Dit was de reden om i een paar van die landen te gaan kijken welke consequenties dat dat gehad heeft. Van Dijk, van Soomeren en Partners hebben hier onderzoek naar verricht. Dit onderzoek is nog niet geheel afgerond. De belangrijkste bevindingen worden vandaag besproken.

### 2 Presentatie van buitenlandse case-studies

Mw. De Poorter (DSP) vertelt dat vervoermanagement al ruim 8 jaar op de beleidsagenda van het ministerie van Verkeer en Waterstaat staat. Vervoermanagement in Nederland is vooralsnog op basis van vrijwilligheid tot stand gekomen. Ondanks alle geleverde inspanningen blijven de resultaten achter bij de verwachtingen. Al snel klinkt dan de roep om wetgeving: Als bedrijven niet vrijwillig aan vervoermanagement doen is het dan niet mogelijk dat via een wet te regelen? Die vraag kan als het uitgangspunt voor deze explorerende studie beschouwd worden, namelijk:

Is het mogelijk vervoermanagement te stimuleren door middel van (een vorm van) wetgeving?

Deze centrale vraag is weer onderverdeeld in vier deelvragen namelijk:

- Welke bestaande of te ontwikkelen vormen van wetgeving zijn relevant voor het stimuleren van vervoermanagement?
- Op welke criteria moeten deze worden beoordeeld?
- Wat zijn de ontwikkelingen, verwachtingen en ervaringen in andere landen inzake wetgeving ter bevordering van vervoermanagement?
- Welke lering kan getrokken worden voor toepassing van wetgeving in de Nederlandse situatie?

In deze eerste presentatie concentreren we ons op de buitenlandse cases. Om het wetgevingsproces in de drie buitenlandse cases te analyseren, is behoefte aan een theoretisch model. Er is gekozen voor het theoretisch model zoals ontwikkeld door d'Anjou. In dit model wordt een wetgevingsproces als het ware in een aantal fasen "geknipt". Die fasen zijn achtereenvolgens: vormgeving, articulatie, problematisering, politieke agenda, wettelijke agenda en wetgevingsproces.

In iedere fase zijn actoren en factoren actief die van invloed zijn op de huidige en de toekomstige fase. Op die manier wordt duidelijk wie en wat in iedere fase een rol speelt. Het voordeel van het model van d'Anjou is, dat het impliciet ook een aantal onderzoekscriteria introduceert, namelijk:

- Initiator: Wie heeft het initiatief genomen tot het vervaardigen van de wetgeving en wat was de aanleiding?
- Doelstelling: Wat is het doel van het wetsvoorstel/wet?
- Reikwijdte: Richt de wetgeving zich op alle bedrijven of op specifieke doelgroepen of regio's?
- Draagvlak: Op welke manier is de doelgroep en maatschappelijke groeperingen betrokken bij het vormgeven van de wetgeving?
- Kosten van de wet.

Het nadeel van het model van d'Anjou is dat het de implementatie van een wet niet kan verklaren. Het model houdt immers op op het moment dat een issue een wet is geworden. Vandaar dat de volgende onderzoekscriteria nog zijn toegevoegd:

- Subsidie: Zijn aan het invoeren van de wetgeving subsidies of prijsprikkels verbonden?
- Controle op uitvoering/handhaving: Op welke manier wordt de uitvoering van de wetgeving gecontroleerd?
- Sancties: Welke maatregelen worden getroffen wanneer de wetgeving niet wordt nageleefd of niet het gewenste effect resorteert?
- Verwachte effecten: Welke resultaten worden van de wetgeving verwacht en op welke termijn?
- Toepassing Alarabeginsel. Het Alarabeginsel wil zeggen dat gestreefd wordt naar een zo laag mogelijke milieubelasting als redelijkerwijs mogelijk.

Deze laatste criteria zijn veelal door de geïnterviewden aangedragen.

## **België**

In België is in 1996 een wetsvoorstel ingediend door Jos Ansoms, kamerlid van de CVP, de christelijke volkspartij (De toenmalige regeringspartij). Het wetsvoorstel was ingegeven vanuit de congestieproblematiek in België. Het wetsvoorstel in België kent een lange geschiedenis. Het oorspronkelijke wetsvoorstel van Ansoms dateert al uit 1992. In dit oorspronkelijke voorstel gaat het nog om vrijwillige bedrijfsvervoerplannen in de vorm van CAO's. Inhoudelijk worden de plannen nog niet omschreven. Het woon-werkverkeer en alles wat daarmee samenhangt zou verplichte materie moeten worden van het sociaal overleg, dat eventueel zou kunnen uitmonden in een bedrijfsvervoerplan-CAO.

Tijdens de besprekingen in de Tweede Kamer en in diverse subcommissies is kritiek op dit voorstel. Naar voren wordt gebracht dat werkgevers alleen een reiskostenvergoeding mogen geven aan werknemers wanneer die met het openbaar vervoer reizen of carpoolen. Het kan niet zo zijn dat werknemers die alleen met de auto naar het werk reizen ook een reiskostenvergoeding krijgen. Naar aanleiding van deze kritiek past Ansoms zijn voorstel aan: bedrijfsvervoerplannen worden verplicht en dienen de

vorm van een CAO aan te nemen.

Op dit gewijzigde voorstel komt vooral kritiek van de werkgevers: het VBO (=Verbond van Belgische Ondernemingen) en het VEV (=Vlaams Economisch Verbond). Zij beweren dat het opleggen van een verplichte CAO in strijd is met internationale conventies inzake arbeidsverhoudingen. Zij worden daarin gesteund door een hoogleraar recht die beweert dat de CAO-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers vrij moeten zijn. Bedrijfsvervoerplannen in de vorm van een verplichte CAO zijn in strijd met de vrijheid van collectief onderhandelen.

Naar aanleiding van deze kritiek past Ansoms zijn voorstel weer aan: In plaats van een verplichting kan een bedrijfsvervoerplan de vorm aannemen van een CAO. Uiteindelijk wordt dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. In de senaat wordt het wetsvoorstel geëvoceerd. Dit betekent dat het wetsvoorstel helemaal vanaf het begin de gehele procedure moet doorlopen. In België is daarmee de procedure terug bij af. Inmiddels is het voorstel opnieuw bijgesteld en ingediend.

Het voorstel van Ansoms richtte zich op bedrijven van meer dan 50 werknemers. Zij moeten een bedrijfsvervoerplan maken. De controle hierop zou worden uitgevoerd door de Arbeidsinspectie. Om bedrijven te stimuleren bedrijfsvervoerplannen te maken worden vooral fiscale incentives gebruikt: alle inspanningen die bedrijven leveren om een bedrijfsvervoerplan te maken zijn fiscaal aftrekbaar. Verder voorziet het voorstel in een eenmalige tegemoetkoming van de federale overheid voor het aanstellen van een vervoermanager.

### Frankrijk

In Frankrijk is in 1996 de loi sur l'air utilisation rationnelle de l'énergie aangenomen. De wet was ingediend door de toenmalige minister van planning en milieu, Corinne LePage. Aan het wetsvoorstel liggen milieumotieven ten grondslag. Vooral in stedelijke gebieden werd de luchtverontreiniging een steeds groter wordend probleem. Men vond dat daarin verandering moest worden gebracht.

De wet bepaalt dat steden met 100.000 of meer inwoners een zogenaamd "Plan de déplacements urbains" (PDU) moeten opstellen. Zo'n PDU kan beschouwd worden als een mobiliteits- en verkeersplan voor een stedelijke agglomeratie. In totaal vallen 74 steden/agglomeraties onder de reikwijdte van de wet.

De wet bepaalt dat in een PDU aan 6 actiegebieden aandacht moet worden besteed. Deze actiegebieden zijn:

- terugdringing van het gemotoriseerde verkeer;
- verdere ontwikkeling van openbaar vervoer en van energiezuinig vervoer (zoals goede fiets- en wandelvoorzieningen);
- stimuleren en optimaliseren van het stedelijk vervoer door het leveren van nieuwe producten en door het verbeteren van de informatievoorziening over het stedelijk vervoer;
- regelen van parkeren in het openbaar gebied;
- efficiënte organisatie van het goedertransport;
- bedrijven (profit/non-profit) aanmoedigen om het gebruik van openbaar vervoer en carpooling te stimuleren bij hun werknemers.

De steden die onder de reikwijdte van de wet vallen, moeten voor 1 juli 2000 een PDU hebben. Tot nu toe heeft alleen Lyon een PDU. Toch zijn de contactpersonen in Frankrijk niet ontevreden: Zij wijzen erop dat het maken van een PDU heel veel tijd in beslag neemt. Er zijn namelijk veel verschillende partijen betrokken bij het maken van zo'n plan: diverse bestuurslagen, de kamer van koophandel, natuur- en milieuorganisaties en de openbaar vervoermaatschappijen.

Meestal is het een groep van burgemeesters uit de stedelijke agglomeratie die het voortouw neemt voor het maken van een PDU. Zij worden daarbij ondersteund door ambtenaren van de regio en het departement. Als het plan in concept af is, gaat het de inspraak in. Deze procedure is vergelijkbaar met de Nederlandse procedure inzake bestemmingsplannen: In een lokale krant wordt aangekondigd dat het PDU ter inzage ligt op het gemeentehuis. Belanghebbenden kunnen hun zienswijze/bedenkingen schriftelijk kenbaar maken.

Een PDU richt zich niet rechtstreeks op de werkgevers/bedrijven. Meestal gaat het om het verbeteren van het openbaar vervoer in de regio. Waar de Fransen zelf heel enthousiast over zijn is de nieuwe manier van werken die door het PDU is geïntroduceerd: Alle partijen betrokken bij het verkeer en vervoer in een regio zitten voor het eerst met zijn allen om de tafel. Men beseft dat verkeer en vervoer een gedeelde verantwoordelijkheid is. Dat is volgens betrokkenen in Frankrijk het grote voordeel van het wetsvoorstel. Overigens kunnen stedelijke agglomeraties van het ministerie van Transport subsidie krijgen voor het uitvoeren van onderzoek. Ieder jaar is er een budget van 90 miljoen franc beschikbaar. Een grote stad als Lyon of Lille krijgt 1,5 miljoen franc aan subsidie.

### Washington, USA

De Verenigde Staten van Amerika kenden een aantal jaren geleden een federale wet op het gebied van vervoermanagement. Deze wet is enige tijd later weer afgeschaft. Reden hiervoor was volgens onze contactpersoon de top-down benadering, de eenzijdige nadruk op bedrijven en het strikte karakter van de wet.

In de staat Washington was er voor de invoering van deze federale wet al een eigen staatswet, de zogenaamde Clean Air Act. Deze wet was ingegeven vanuit milieumotieven: de steeds ernstigere vormen aannemende luchtverontreiniging moest worden aangepakt. De Commute Trip Reduction Law (CTR law) maakt onderdeel uit van de Washington Clean Air Act. De CTR law is van toepassing op organisaties, zowel profit als non-profit, die 100 of meer "affected employees" hebben. Alleen profit-organisaties in counties met meer dan 150.000 of meer inwoners vallen onder de CTR law. Non-profit organisaties met minder dan 100 "affected employees" vallen eveneens onder de wet. In totaal gaat het om 1.000 bedrijven, die in totaal 500.000 werknemers in dienst hebben. Van een "affected employee" is sprake wanneer iemand:

- 35 of meer uren per week werkt en
- tenminste twee dagen per week met werken begint tussen 6 en 9 uur 's-ochtend gedurende 12 maanden op 1 werkplek.

De CTR-law schrijft voor dat elke lokale overheid met tenminste 1 "affected employer" een CTR-verordening moet opstellen en implementeren. De CTR law geeft een aantal criteria waaraan deze verordeningen moeten voldoen. Daarnaast kan de lokale overheid de verordeningen aanpassen aan de lokale omstandigheden en zelf de boetes bepalen wanneer een werkgever niet aan de eisen voldoet. Een verordening bepaalt in ieder geval altijd dat een "affected employer" goede wil moet tonen.

De CTR law is erop gericht het autosolisme terug te dringen (zowel in aantal als in kilometers). De CTR law noemt een aantal doelstellingen die moeten worden gehaald. Deze doelstellingen zijn voor alle werkgevers gelijk:

- 15 % vermindering van het autosolisme (zowel in aantal als in kilometers) binnen twee jaar, nadat een werkgever affected employer is geworden;

- 20 % vermindering van het autosolisme (zowel in aantal als in kilometers) binnen vier jaar, nadat een werkgever affected employer is geworden;
- 25 % vermindering van het autosolisme (zowel in aantal als in kilometers) binnen zes jaar, nadat een werkgever affected employer is geworden;
- 35 % vermindering van het autosolisme (zowel in aantal als in kilometers) binnen 12 jaar, nadat een werkgever affected employer is geworden.

Volgens onze contactpersoon is er weinig weerstand vanuit bedrijven om aan de CTR law uitvoering te geven. Dit is voornamelijk te wijten aan het feit dat bedrijven zelf ook financieel fors investeren in het programma. De controle op de uitvoering van de CTR law loopt via de lokale overheid. Zij sturen vervolgens de rapportages van de bedrijven naar het Washington State Department of Transportation. Als een bedrijf de doelstellingen niet heeft gehaald, wordt in samenspraak met het bedrijf gekeken wat de oorzaak hiervan is en hoe dit kan worden opgelost.

### 3 Eerste discussieronde

*Wat vindt u het meest opvallend aan het wetgevingsproces in België, Frankrijk en de Verenigde Staten? Wat zijn volgens u de sterke en zwakke punten van de verschillende processen?*

Dhr. Van Donkelaar heeft in België het wetsvoorstel onder ogen gekregen en was niet diep onder de indruk van diens kwaliteit. Zo is er bijvoorbeeld een verplichting ten aanzien van bedrijven in opgenomen om 10% resultaten te behalen.

Dhr. Steijn (VNO-NCW) merkt op dat hij in de Amerikaanse en Franse case niet zozeer de bereikbaarheid of congestie voorop staat, maar het milieu. In Nederland is het juist andersom: bereikbaarheid is daar het motief. Verder wijst hij erop dat er in België weinig draagvlak voor het wetsvoorstel is geweest: Er worden allerlei zaken aangegrepen om het wetsvoorstel in diskrediet te brengen (slechte juridische onderbouwing, advies Raad van State, etc.). Het toch doorzetten van het wetsvoorstel heeft ervoor gezorgd dat de tegenstanders nog feller gekant waren tegen het wetsvoorstel.

Dhr. Van Donkelaar: In België komen initiatieven tot vervoermanagement doorgaans van werknemers. Het is opvallend dat zij ook tegen het wetsvoorstel waren (evenals de werkgevers), maar niet onverklaarbaar, want het grijpt in op de CAO-onderhandelingen. De werknemersorganisaties voelen dat als een inbreuk op hun vrijheid om in deze onderhandelingen te bespreken wat zij zelf belangrijk vinden. De overheid legt hen nu als het ware op om vervoermanagement te behandelen. Bovendien betekent vervoermanagement een inbreuk op de vrije keuze hoe te reizen.

Mw. Boumans (AVV) vindt de Franse case interessant vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid. Dit is sterk vergelijkbaar met de Nederlandse decentralisatiegedachte, zoals neergelegd in het VERDI-convenant en het NVVP, RVVP en PVVP. Ook is het interessant dat het hier om het gehele vervoersysteem gaat.

Dhr. Steijn wijst erop dat in Nederland de gedeelde verantwoordelijkheid al lang bestaat en dat wij hierin voorlopen of Frankrijk.

De vraag wie de plannen maakt wordt beantwoord door mw. De Poorter: de vervoerautoriteiten.

Mw. Van Schijndel geeft aan dat het openbaar vervoer in Frankrijk vaak wordt uitbesteed aan private bedrijven. De vervoerautoriteit (een projectorganisatie van vervoerbedrijven en overheden) is hiervoor verantwoordelijk en schrijft ook de vervoerplannen.

Dit is in ieder geval in Lille het geval, maar, zo zegt dhr. Steijn, in ieder geval niet in Lyon.

Op de vraag van mw. Van Schijndel of de plannen in Lille en Lyon ook verplichtingen aan werkgevers opleggen, antwoordt mw. De Poorter dat ze erg zacht zijn naar werkgevers toe. Of er nog andere steden zijn, die meer aandacht aan vervoermanagement besteden, weet zij niet.

Dhr. Steijn vraagt waarom in de Verenigde Staten de meeste staten gestopt zijn met vervoermanagement en waarom die drie door zijn gegaan. Komt dat door de politieke kleur? Van Oregon is bekend dat dit een milieustaats is, dus is wetgeving vervoermanagement niet ingegeven door bereikbaarheidsproblemen.

Dhr. Van Donkelaar geeft aan, dat Californië ook heel actief is met vervoermanagement, weliswaar op vrijwillige basis, en dat het hier toch grotendeels de bereikbaarheidsproblemen zijn geweest die daar voor gezorgd hebben.

Dhr. Steijn vraagt zich toch af waarom niet gekeken is naar de staten waar het is afgeschaft.

Mw. Van Schijndel repliceert dat dat geen antwoord zou geven op de vraagstelling van het onderzoek, omdat het doel is om te leren uit voorbeelden waar wetgeving is tot een succes geleid kan hebben. Een succesvol voorbeeld zonder wetgeving kennen we al (namelijk Nederland); we willen juist weten of het ergens anders met wetgeving nog succesvoller is geworden.

Dhr. Van der Gugten vraagt of de gezamenlijke verantwoordelijkheid het beste is geregeld in de Verenigde Staten.

Mw. Van den Braak stelt voor eerst de definitie van vervoermanagement helder te krijgen: hoe ver gaat de verantwoordelijkheid van bedrijven en wat is de kracht van (groepen) bedrijven naar de overheid toe?

*Stel: u krijgt een nieuwe baan als eerstverantwoordelijk ambtenaar voor de wetgeving rond vervoermanagement op het Ministerie van Verkeer in België, Frankrijk en in Washington: Wat gaat u als eerste aanpakken?*

Mw. Boumans merkt op dat ze eerst zou gaan praten met bedrijven in grote steden: Waarom willen deze bedrijven niet, wat zijn hun motieven, achterliggende gedachten?

Mw. Ipenburg (Ministerie van VROM) zou kijken hoe de lokale overheid de zaken aanpakt. Als daar nog verbeteringen mogelijk zijn, moet dat eerst worden aangepakt. Daarna zou ze gaan kijken bij de werkgevers.

Dhr. Steijn merkt op dat hij zou gaan praten met de werkgevers- en werknemersorganisaties om te achterhalen wat zij van vervoermanagement vinden. Hij zou zeker niet meteen naar wetgeving als instrument grijpen. Hij zou bedrijven juist de vraag voorleggen: "Hoe zou je het anders kunnen doen dan met een wet?".

Op de vraag van M. van der Gugten (DSP) of het door middel van een CAO geregeld zou moeten worden, antwoordt dhr. Steijn dat een CAO geen middel is, maar een afspraak tussen werkgevers en werknemers. Ook dhr. Van Donkelaar (Ministerie van V en W) merkt op dat vervoermanagement uit de sfeer van de arbeidsvoorwaarden moet worden gehaald. In België was bijvoorbeeld wel draagvlak voor vervoermanagement, maar het is in het overleg tussen werkgevers en werknemers gedropt, zodat de werknemersorganisatie wel gedwongen waren tegen het wetsvoorstel te zijn. Congestie is het uitgangspunt. Dat moet op bedrijfsniveau geregeld worden. Hij verwijst naar de Franse case: In Frankrijk is de Kamer van Koophandel betrokken bij de totstandkoming van een PDU. Dat is logisch, want dat is een sterke partij op lokaal niveau. Dhr. Van Donkelaar heeft veel vertrouwen in het afsluiten van convenanten. Convenanten zijn aantrekkelijk, omdat daarbij beide partijen iets inbrengen. Het vereist echter ook dat convenantpartijen gehouden worden om afspraken na te komen.

Dhr. Van der Gugten: Als de minister wil dat steden ook bedrijven betrekken in de PDU, hoe zou ze dat moeten doen?

Dhr. Steijn: dan moet men kijken naar incentives, maar dan op lokaal regionaal niveau.

Mw. Boumans: een uitruil werkt vaak niet, omdat het te vrijblijvend is voor bedrijven (het valt niet af te dwingen).

dhr. Steijn: met het afsluiten van een convenant voelt een bedrijf zich gecommiteerd.

Dhr. Van Donkelaar: een convenant is aantrekkelijk, omdat beide partijen betrokken zijn, maar in Nederland is men te slap met het afsluiten van convenanten. Ook is het belangrijk dat beide partijen zich er aan houden; ook de overheid!

Dhr. Steijn: In meerjarenafspraken zit ook een afrekening; dat zou ook in een convenant moeten. Wie verzorgt de meerjarenafspraken?

Dhr. Van Donkelaar: NOVEM doet alles op dat gebied.

Dhr. Steijn: een goede incentive is dat de klant er nu niet kan komen; daar moet dan voor gezorgd worden.

In de VS willen werkgevers zich nog wel eens passief opstellen als het om het nakomen van afspraken gaat. Hoe moet je deze bedrijven achter de vordes aan zitten?

Dhr. Steijn: je moet werkgevers aanspreken op hun afspraken en anders de incentives intrekken.

*Welke lessen of aandachtspunten voor de Nederlandse situatie kunt u trekken uit de ervaringen in België, Frankrijk en de Verenigde Staten?*

Het zoeken naar incentives, zoals in de Verenigde Staten, zou ook in Nederland zijn vruchten af kunnen werpen. Deze kunnen neergelegd worden in convenanten, maar die moeten wel harder afgedwongen worden - alle partijen moeten zich aan de afspraken houden. Wanneer bedrijven zich niet aan de afspraken houden moeten de incentives ingetrokken worden; dat zal niemand abnormaal vinden (zeker de bedrijven niet).

Een tweede belangrijke constatering is dat wetgeving in het buitenland ingezet wordt aan het begin van het proces om een draagvlak te kweken. In Nederland is er echter al veel draagvlak en dan kan het juist afbreuk doen aan het draagvlak. Het voorbeeld van de VS laat dat een beetje zien. Hier was de oorspronkelijke doelstelling energiebesparing. Na de crisis werd de

wetgeving ingetrokken en moest het draagvlak helemaal opnieuw opgebouwd worden.

#### *Concrete lessen*

- Het wetsvoorstel moet goed juridisch onderbouwd worden. Vooral de case in België laat zien, dat onduidelijkheid hierover funest is.
- Hoe kun je de incentives zoals gepresenteerd in de Amerikaanse case overnemen in Nederland? Het zou interessant zijn om te onderzoeken hoe de werkgevers hierover denken.
- Wanneer gekeken wordt naar het buitenland, valt op dat de situatie in Nederland rooskleuriger is dan we denken. Het draagvlak in Nederland voor vervoermanagement is groeiende (denk ook eens aan advertenties van KPN over telewerken).
- In de buitenlandse cases wordt wetgeving als uitgangspunt genomen om vervoermanagement te stimuleren. In Nederland is de situatie veeleer andersom: Wetgeving wordt daar als sluitstuk beschouwd en moet zorgen voor rechtvaardigheid.

#### **4 Presentatie van bestuurlijk juridisch instrumentarium in Nederland**

Naast analyse van buitenlandse cases is in het kader van dit onderzoek ook onderzocht welke bestaande of te ontwikkelen vormen van wetgeving relevant zijn voor het stimuleren van vervoermanagement.

Vaak wordt een wet of wettelijke maatregel als het meest effectieve beleidsinstrument van de overheid beschouwd. Maar wetten hebben vaak niet altijd het gewenste effect. Het draagvlak voor overheidsregulering is afhankelijk van een aantal principes, namelijk:

- noodzakelijkheidsprincipe: er moet een noodzaak zijn voor het opstellen van een wet;
- doeltreffendheidsprincipe: de wet moet het antwoord vormen op de problematiek die je wilt bestrijden of verbeteren;
- doelmatigheidsprincipe: de kosten van de wet en de baten die het oplevert staan in redelijke verhouding tot elkaar;
- rechtvaardigheidsprincipe: in de samenleving moet het gevoel aanwezig zijn dat ingrijpen door middel van een wet rechtvaardig is. Bijvoorbeeld zoals bij het principe de vervuiler betaalt.

Naast het ontwikkelen van een nieuwe wet vervoermanagement is door DSP onderzocht bij welke bestaande regelgeving op rijksniveau zou kunnen worden aangesloten. Georgia de Poorter (DSP) loopt de mogelijkheden even kort langs:

- wet milieubeheer;
- Nationaal Verkeer en Vervoersplan;
- besluiten luchtkwaliteit;
- meerjarenafspraken;
- collectieve arbeidsovereenkomsten.

Op regionaal/lokaal niveau zijn er de volgende opties:

- locatiebeleid;
- grondbeleid;
- parkeerbeleid;
- infrastructuurbeleid.

## 5 Tweede discussieronde

*Stel: Om vervoermanagement daadwerkelijk op de agenda van bedrijven te krijgen en te houden, besluit de Minister een wet te maken. Gaat de voorkeur op basis van buitenlandse ervaringen in Nederland uit naar een aparte wet of naar aansluiting bij bestaande wetgeving?*

Mw. Ipenburg (Ministerie van VROM) merkt op dat wat haar betreft de voorkeur uitgaat naar het aansluiten bij bestaande wetgeving en dan met name de Wet milieubeheer. Hiermee worden al goede resultaten geboekt. Het opstarten van een nieuw wetgevingstraject is kostbaar en neemt veel tijd in beslag. Bovendien zorgt een zelfstandige wet voor het "wet-op-wet" fenomeen; er is al zoveel wetgeving. De anderen sluiten zich hierbij aan.

Dhr. Van Donkelaar merkt wel op dat door bestaande wetgeving (zoals de Wet milieubeheer) niet alle bedrijven bereikt worden. Bovendien is het niet mogelijk om met behulp van de Wet milieubeheer een mobiliteitsbeleid te voeren.

Mw. Van den Braak (gemeentelijke milieudienst Amsterdam) merkt op dat naar haar mening wel alle bedrijven bereikt worden: Als ze niet onder de Wet milieubeheer vallen, vallen ze onder de reikwijdte van een algemene maatregel van bestuur (amvb). De amvb's zijn/worden zodanig aangepast dat ook hier aandacht kan worden besteed aan verkeer en vervoer.

Bedrijven die noch onder de Wet milieubeheer noch onder een aparte amvb vallen, hebben een dusdanige lage milieubelasting dat aparte regels overbodig zijn.

Mw. Van den Braak licht voor de aanwezigen toe hoe de gemeentelijke milieudienst te werk gaat. Een bedrijf dat een aanvraag voor een milieuvergunning indient, krijgt een checklist voorgelegd tijdens het vooroverleg. Op basis van die checklist wordt bepaald of een bedrijf maatregelen zou kunnen treffen op het gebied van verkeer en vervoer. Als dat het geval is, moet bij de vergunningaanvraag (naast alle andere bijlagen) een plan van aanpak ten aanzien van verkeer en vervoer worden overgelegd. Op die manier maakt het plan van aanpak onderdeel uit van de milieu-aanvraag. Het plan van aanpak wordt door de milieudienst getoetst: zijn dit alle maatregelen die het bedrijf kan treffen of zijn er meer dingen mogelijk? Voor het toetsen van het plan van aanpak maakt de gemeentelijke milieudienst ook gebruik van de kennis van andere deskundigen (o.a. projectbureau vervoermanagement).

Mw. Van den Braak geeft toe dat het handhaven van vervoermanagementmaatregelen bij bedrijven lastig is. Het controleren of de brandblusser wel op de juiste plaats hangt, is veel eenvoudiger. Bovendien is het niet mogelijk om door middel van een milieuvergunning werknemers te dwingen om te fietsen of carpoolen.

Mw. Van den Braak geeft verder aan, dat een resultaatverplichting onzinnig is, maar een inspanningsverplichting alleen is ook niet genoeg. Je moet kijken naar de situatie en dan als gemeente "dwingende" maatregelen treffen. Maatwerk is ontzettend belangrijk.

Dhr. Steijn zegt niets te zien in wetgeving; de vervoerplannen die daaruit voortkomen zijn een wassen neus. Vervoermanagement op basis van vrijwilligheid (niet vrijblijvendheid) heeft veel meer kansen; vastgelegd in convenanten die goed af te dwingen zijn. Hij merkt op dat je een werkgever niet kan verplichten dat hij/zij van zijn personeel vraagt om te carpoolen of te fietsen. Volgens hem zouden zulke maatregelen moeten komen vanuit de

Ondernemingsraad of het personeel zelf. Hij ziet meer in het voortborduren op vrijwilligheid, bijvoorbeeld door het afsluiten van convenanten. Overigens betekent vrijwilligheid volgens hem niet vrijblijvendheid.

Mw. Van de Braak geeft aan, dat er een inspanning wordt verwacht van de werkgevers en niet van de werknemers.

Gevoelsmatig vindt dhr. Steijn de Wet milieubeheer een verkeerde ingang. Je kan er geen mobiliteitsbeleid meer voeren. Daarnaast wijst hij op het feit dat de milieubelasting van auto's in de komende jaren alleen nog maar zal afnemen. Als je congestie wilt bestrijden, zul je meer maatregelen moeten nemen, die betrekking hebben op een breed vervoersbeleid. Volgens Steijn zul je eerst je doelstelling moeten bepalen en daarna kijken welke instrumenten en incentives je tot je beschikking hebt om die doelstellingen te halen. Daarnaast moet draagvlak gekweekt worden en moet gezorgd worden voor maatwerk. Op die manier bied je bedrijven een legio aan mogelijkheden. Voor het gedeelte dat dan overblijft, zou je een wet als vangnet kunnen creëren. Dhr. Steijn wijst er vervolgens op dat draagvlak niet gecreëerd kan worden door middel van wetgeving. Ook kan wetgeving werkgevers voor een probleem plaatsen: werknemers voelen zich door de vervoermanagementmaatregelen aangetast in hun privacy en de werkgevers moeten hen dat uitleggen.

*Waar zit naar uw mening de meest cruciale succes- of faalfactor in dit wetgevingsproces? Hoe kan hierop het beste worden ingespeeld? Is draagvlak de enige voorwaarde of zijn er ook nog andere?*

Mw. Ipenburg merkt op dat het om gedragsbeïnvloeding gaat. Dat is moeilijk te bewerkstelligen. Ze vertelt hoe het ministerie van VROM hiermee omgaat: iedere werknemer op dit ministerie krijgt een gratis OV-kaart, parkeren bij het ministerie kost f 17,- per dag. Maar volgens haar red je het niet alleen met goede voorzieningen en afspraken maken. Je zal als werkgever ook moeten luisteren naar je personeel.

Dhr. Steijn heeft vertrouwen in het Nederlandse poldermodel. Werkgevers en werknemers in Nederland komen er samen wel uit. Als er consensus is op dat niveau, wordt een programma vaak succesvol. Op die manier creëer je namelijk ook sociale controle. Verder merkt hij op dat de politiek zich naar zijn mening teveel richt op de werkgevers, terwijl de bottle-neck bij de werknemers zit. Je grijpt namelijk in op de privacy van de werknemers. Het gaat erom een win-win situatie te creëren voor zowel de werkgevers als de werknemers.

Dhr. Van Donkelaar is het hiermee wel eens. Natuurlijk gaat het erom een win-winsituatie te creëren, maar hij wijst op het probleem van de free-riders. Als het ene bedrijf wel actie onderneemt, maar het andere niet, heeft degene die niks doet ook voordeel. Hoe zorg je er nou voor dat een bedrijf dat niks doet, toch maatregelen gaat treffen? Verkeer en vervoer zou een aspect moeten zijn in de besluitvorming bij bedrijven. Dat gebeurt nu nog te weinig. Hij geeft het voorbeeld van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen dat wil verhuizen van Zoetermeer naar Den Haag. Heeft het ministerie rekening gehouden met het aspect vervoer bij die beslissing? Wat gaat het ministerie doen als blijkt dat de verhuizing leidt tot overvolle treinen en congestie op de wegen?

Mw. Van den Braak vertelt over de vestiging van een nieuwe Pabo in Amsterdam. Bij de bouw hiervan is verkeer en vervoer vanaf het allereerste moment een aspect geweest. Bovendien wijst zij erop dat bereikbaarheid een steeds belangrijker verkoopargument wordt.

Dhr. Steijn heeft kritiek op het locatiebeleid. Dit blijkt niet te werken in de praktijk. De aantrekkelijkheid van A-locaties moet worden verhoogd. Vervoermanagement vraagt meer van werknemers, dan het locatiebeleid. Voorts wijst hij erop dat het locatiebeleid niet overal juist wordt toegepast.

Mw. Van den Braak merkt op dat bedrijven vaak bang zijn dat er bij hun bedrijf te weinig parkeerplaatsen zullen zijn. Ze vertelt over een bedrijf in Groningen dat bij de nieuwbouw voor voldoende parkeerplaatsen had gezorgd. Door het toepassen van vervoermanagement heeft dit bedrijf structureel parkeerplaatsen over, die nu worden verhuurd aan andere bedrijven.

Dhr. Van Donkelaar schrikt van deze discussie: wordt vervoermanagement dan gezien als een manier om het locatiebeleid te verkopen? Laten we dan maar ophouden met over vervoermanagementwetgeving te praten en laten ze eerst het locatiebeleid goed uitvoeren!

*De minister wil een gedeelde verantwoordelijkheid van overheden, bedrijfsleven en particulieren rond vervoermanagement benadrukken. Wat betekent dit voor wetgeving? Welke bijdrage zou uw organisatie hierbij kunnen/willen leveren en op welke wijze. Hoe creëer je een win-win situatie? En heb je daar wel wetgeving voor nodig?*

Dhr. Steijn licht toe wat volgens hem een goede aanpak zou zijn: Je zult eerst in kaart moeten brengen wat je wil bereiken. Welke instrumenten zijn nodig om die win-win situatie te bereiken? Als uit onderzoek blijkt dat je een grote doelgroep mist met het toepassen van het huidige instrumentarium, zou je aan een aparte wet kunnen denken. Je zal veel aandacht moeten besteden aan communicatie. Niet alleen gericht op werkgevers, maar ook op werknemers. Vertel werkgevers en werknemers wat er allemaal mogelijk is. Volgens hem hebben folders met op maat gemaakte informatie meer succes dan een algemeen spotje.

Dhr. Van Donkelaar merkt naar aanleiding hiervan op dat geconstateerd moet worden dat de aanpak zoals voorgestaan door dhr. Steijn niet het gewenste effect heeft gehad. Er is meer nodig. Een wet kan dan als sluitstuk dienen.

Dhr. Steijn merkt op dat je wel moet weten wat je dan wil bereiken. Volgens hem is dat nu nog niet duidelijk.

Dhr. Van Donkelaar merkt op dat moeilijk is vast te stellen wat nu precies het effect van het tot nu toe gevoerde vervoermanagementbeleid is geweest.

Volgens dhr. Steijn moet duidelijk zijn wat het voordeel is voor bedrijven wanneer ze vervoermanagement toepassen. Volgens hem is vervoermanagement niet nodig op alle locaties: In Oost-Groningen is er maar weinig congestie, bijvoorbeeld. Een mogelijke doelgroep zijn wat hem betreft bedrijven met meer dan 100 werknemers.

Mw. Van den Braak merkt op dat je kleine bedrijven niet om een plan van aanpak gaat vragen. Maar je kan ze wel vragen om bijvoorbeeld een goede fietsenstalling te realiseren.

Dhr. Van der Gugten merkt op dat bij bedrijven er wellicht behoefte bestaat aan informatie over welke maatregelen welke effecten opleveren.

Mw. Van den Braak vertelt dat in januari een handleiding wordt verspreid onder gemeenten, waarin uitleg wordt gegeven over de methode van werken die nu al wordt toegepast in Amsterdam. Er worden ook speciale workshops in het land georganiseerd.

Dhr. Steijn merkt op dat in de toekomstige CAO-onderhandelingen en branche-afspraken aandacht zal worden besteed aan vervoermanagement. Momenteel worden gesprekken gevoerd met de vakbeweging. Vervoermanagement zal ook daar aan bod komen. Bovendien komen er steeds meer CAO's op maat, waardoor vervoermanagement meer op het bedrijf of bedrijfstak kan worden toegesneden.

## **6 Afsluiting**

Een aantal belangrijke conclusies kunnen uit de voorgaande discussies getrokken worden.

In de eerste plaats is maatwerk van groot belang bij het bewegen van bedrijven aan vervoermanagement te doen. Alleen op die wijze kunnen ook win-winsituaties gecreëerd worden. Deze zijn belangrijk voor de werkgever; ook om aan de werknemers uit te leggen waarom er vervoermanagementmaatregelen getroffen moeten worden. Bedrijven moeten het liefst op basis van vrijwilligheid over de streep; daarna moeten de maatregelen afgedwongen kunnen worden; bijvoorbeeld door middel van een convenant. Incentives die geboden zijn in het convenant moeten, als de afspraken gebroken worden, ingetrokken worden. Het draagvlak voor vervoermanagement is in Nederland al erg groot; internationaal lopen wij hierin voor. In de buitenlandse voorbeelden is wetgeving gebruikt om draagvlak te creëren. Hierdoor kan ook een achterstandspositie opgelopen worden, wanneer die wetgeving later weer ingetrokken wordt (zoals in de VS). In Nederland zou wetgeving geïntroduceerd worden om het rechtvaardigheidsbeginsel eer aan te doen en freerider-gedrag tegen te gaan. Of dit mogelijk is valt dus niet uit het buitenland te leren.

## Bijlage 7 Geraadpleegde literatuur

- Act of law, nr. 96-1236 of December 1996 on air and the rational use of energy.
- Actieprogramma energiebesparing 1999/2002, Ministerie van Economische Zaken, 1999.
- Analyse des orientations stratégiques du Plan de Déplacements de l'Agglomération Nantaise, premiers éléments de réflexion.
- L.J.M. d'Anjou, Actoren en factoren in het wetgevingsproces; een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1986.
- Baromètre PDU GART, l'état d'avancement des pdu au 22 septembre 1999.
- "Bedrijfsvervoerplannen mogen geen plicht worden", VEV-Snelbericht 15, 2 oktober 1998.
- Beleidsbrief vervoermanagement, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer, september 1999.
- P.H.G.M. van Bentum, J.M. Stap, Certificering van vervoersmanagement, 1996.
- U. Blom, B. Temme, W. Veeneman, Decentraal vervoermanagementbeleid: stand van zaken, (concept), B&A-groep Den Haag, 1999.
- Circulaire relative aux aides de l'état aux transports collectifs de province, Ministère de l'Équipement des Transports et du Tourisme, 10 janvier 1995, nr. 94-91.
- Commute Trip Reduction, 1999 CTR Task Force, Report to the Washington State Legislature Washington State Department of Transportation, december 1999.
- Commute trip reduction program, city of Poulsbo, Washington.
- Commute Trip Reduction Manual, Washington State Department of Transportation, september 1999.
- De bedrijfseffectentoets, checklist en toelichting, Ministerie van Economische Zaken, juni 1999.
- J. Dill, Mandatory employer-based trip reduction - what happened?, Transportation Research Board, Washington D.C., 1998.
- C. Duchêne, Paris Region mobility plan (PDU), a strategy for the durable development of the region and the capital, infrastructures and transport director, dreif france.
- Employee Transportation Coordinator Handbook.

- T. van Groenendaal: Dilemma's van regelgeving, Samsom H.D. Tjeenk Willink - NCB, 1986.
- Handleiding vervoermanagement - Gemeente Amsterdam en VNG.
- Jaarplan Vervoermanagement 1999, Provincie Noord-Holland, afdeling Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid, Bureau Verkeer en Vervoer.
- P.J. Jansen, E.M. Peeters m.m.v. H.C.I. Rietman, Volkshuisvesting geregeld: Analyse van overheidssturing met wetgeving vanaf 1945, Rijksuniversiteit Leiden, 1989.
- W.M. de Jong, Internationale vergelijking besluitvorming infrastructuur, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 1998.
- S. Kelman, Regulating America, Regulating Sweden: A comparative study of occupational safety and health regulations, Cambridge Mass. (MIT Press) 1981./Z.
- "La loi sur l'air a été définitivement adoptée par le Parlement", Le Monde, 21 december 1996.
- Le plan des déplacements urbains de l'agglomération Lyonnaise.
- "Les grandes agglomérations tardent à se conformer à la loi sur l'air, Lyon en avance", Le Monde, 18 december 1998.
- D. Ligtermoet, Status: kansrijk, De ontwikkeling van vervoermanagement in Nederland, 1990-1998.
- Monitor vervoermanagement 1998, eindrapport, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat.
- Perspectievennota Verkeer en Vervoer
- Plan de déplacements urbains de Lilli métropole.
- Plan de déplacements urbains de l'agglomération Nantaise.
- "Plusieurs villes françaises sont touchées par une pollution à l'ozone, Le loi Lepage sur l'air tarde à être mise en oeuvre, Le Monde 14 augustus 1997.
- "Pour Mme Voynet, "Homo automobilis doit redonner sa place à Homo sapiens", Le Monde, 18 augustus 1998.
- Pour un observatoire des plans de déplacements urbains, document de recommandations méthodologiques, CERTU CETE de Lyon, juni 1999.
- A.B. Ringeling, U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen, Openbaar bestuur, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1987.
- H.J. de Ru, Prijs de wet zich uit de markt?, W.E.J. Tjeenk Willink - Zwolle, 1988.
- The institutions of the fifth republic, Ministry of foreign affairs;press, information and communication department.

- M. Touwen, D. Ligtermoet, Normering in vervoermanagement: op weg naar een zorgsysteem, research voor beleid bv, Leiden, mei 1993.
- Urban Public Transport in France the institutional organisation, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, september 1995.
- Verdi, Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal, convenant tussen Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- B. Vessiller, The French Air Quality Law and Mobility Management, Lyon 1998.
- D. Vogel, National styles of regulation, Environmental policy in Great Britain and the United States, Ithaca and London, Cornell University Press, 1986.
- VNO-NCW, Files: wat een bedrijf er zelf aan kan doen!.



