

**voor een sterke  
publieke sector**

# Rapport

## Afwegingskader overheidsparticipatie in smart mobility

# Afwegingskader overheidsparticipatie in smart mobility

Eindrapport

project 4694  
versie 1.0  
datum 11 juni 2015

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding	4
1.2	Opdrachtformulering	4
1.3	Referentiekader	4
1.4	Werkwijze	4
1.5	Leeswijzer	5
<b>2.</b>	<b>Afwegingskader</b>	<b>6</b>
2.1	Vijf stappen	6
2.2	Afweging 1	6
2.3	Afweging 2	7
2.4	Afweging 3	8
2.5	Afweging 4	8
2.6	Afweging 5	9
<b>3.</b>	<b>Hoe verder</b>	<b>10</b>
<b>Bijlage A</b>	<b>Schets van de bijeenkomsten</b>	<b>11</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Bestudeerde documentatie</b>	<b>12</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van een initiatief vanuit de markt waarbij het ministerie van IenM is gevraagd te participeren in een project op het gebied van connecting mobility ontstond de behoefte binnen IenM aan een toetsing- of afwegingskader dat gebruikt kan worden om te bepalen of een dergelijke participatie wenselijk is of niet.

## 1.2 Opdrachtformulering

Ten aanzien van ontwikkelingen op het gebied van Smart Mobility is de vraag gesteld of hier een rol voor de overheid ligt en zo ja welke rol. Om die reden is dit afwegingskader opgesteld dat de overheid kan hanteren alvorens te besluiten over te gaan tot een overheidsinterventie in Smart Mobility.

In het eerste kwartaal van 2015 heeft op verzoek van plaatsvervangend directeur-generaal Marjolijn Sonnema van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, onderzoek plaatsgevonden om samen met stakeholders van het ministerie van IenM te onderzoeken wat een geschikt afwegingskader zou kunnen zijn om te bepalen:

- of er een gerechtvaardigde rol aanwezig is voor de overheid bij het participeren in projecten of programma's op het terrein van Smart Mobility en zo ja;
- in welke rol of welke rollen.

Daartoe is een aantal bijeenkomsten geweest met deze stakeholders en heeft een aantal gesprekken/discussies plaatsgevonden. Dit proces is ondersteund door PBLQ HEC.

Opdrachtgever was Marja van Strien, programmadirecteur Connecting Mobility van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

## 1.3 Referentiekader

Uitgangspunt voor deze opdracht was SVIR. Daarin staan vier doelstellingen geformuleerd namelijk Nederland moet **concurrerend, bereikbaar leefbaar en veilig** zijn. Aan de hand van literatuur en praktijkvoorbeelden uit het binnen en buitenland, aangevuld met de inzichten uit de bijeenkomsten, is gekomen tot het afwegingskader waarom was gevraagd.

## 1.4 Werkwijze

Het onderzoek en de bijeenkomst zijn in de maanden januari t/m mei 2015 uitgevoerd door mr. Jacques C.H. van Berkel, advocaat en associé van PBLQ HEC.

De kwaliteitsborging was in handen van mw. B.J. (Boudien) Glashouwer RE RI CISA, principal adviseur van PBLQ HEC. In totaal waren 8 adviesdagen beschikbaar.

Een overzicht van de stakeholders waarmee is gesproken, de presentaties die zijn opgesteld om een inhoudelijke discussie tijdens de bijeenkomsten te ondersteunen, als ook de literatuur die ten grondslag ligt aan het opgestelde afwegingskader treft u als bijlagen aan bij dit eindrapport.

## **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 treft u het eindresultaat aan met als werktitel: Afwegingskader Overheidsparticipatie in Smart Mobility. In hoofdstuk 3 wordt het vervolgtraject geschetst.

Voor een korte beschrijving van de bijeenkomsten zie hiervoor bijlage A. Voorts is documentstudie gedaan. Zie hiervoor bijlage B.

## 2. Afwegingskader

### 2.1 Vijf stappen

Het afwegingskader bestaat uit 5 (volgordelijke) afwegingen. Deze staan hieronder uitgewerkt.

- AFWEGING 1: IS ER EEN NOODZAAK EN DUS EEN LEGITIMATIE OM TE INTERVENIËREN?
- AFWEGING 2: ZO JA, WELKE INTERVENTIES ZIJN MOGELIJK?
- AFWEGING 3: EN BINNEN DIE INTERVENTIES IN WELKE ROL(LEN)?
- AFWEGING 4: EN BINNEN DIE INTERVENTIES DOOR MIDDEL VAN WELKE INSTRUMENTEN?
- AFWEGING 5: EN GETOETST AAN DE ZES BASISCRITERIA VOOR SUCCESVOL INTERVENIËREN?

### 2.2 Afweging 1

#### IS ER NOODZAAK EN DUS EEN LEGITIMATIE OM TE INTERVENIËREN?

De legitimering voor een overheid om te interveniëren vloeit voort vanuit de noodzaak in te grijpen in het geval er sprake is van marktfalen, systeemfalen en/of overheidsfalen. Het ijkpunt daarvoor is het te verwachten **maatschappelijk rendement**. Dit maatschappelijk rendement (bijvoorbeeld meer veiligheid of hogere efficiency) zou niet worden behaald als de overheid niet zou interveniëren.

Allereerst moet dus worden vastgesteld dat er sprake is van marktfalen, systeemfalen of overheidsfalen. Want als er geen sprake is van een probleem is er in beginsel geen interventie noodzakelijk. De probleemstelling moet dus onderbouwd worden ter legitimatie van een overheidsinterventie.

- *Marktfalen* ziet op het tekortschieten van de werking tussen vraag en aanbod. Hier kunnen verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Bijvoorbeeld onvolledige mededinging, onvolledige informatie voor iedereen, toe- of uittredingsbarrières, hoge transactiekosten, heterogene producten of knelpunten die ontstaan en samenhangen met technologische innovaties waardoor er een impuls nodig is zoals subsidies voor R&D, het versterken van intellectueel eigendom of het beschikbaar stellen van kapitaal.
- *Systeemfalen* ziet op problemen die zich voordoen bij netwerkeffecten (bijvoorbeeld de bankencrisis), overgangsbependingen (bijvoorbeeld een leveranciers lock-in), langzaam wijzigende normen en waarden van de consumenten en in de regel ook bij grote infrastructurele werken (vanwege de complexiteit, risico's omvang en duur).
- *Overheidsfalen* ziet op het probleem dat de "basis" publieke waarden niet of onvoldoende worden gerealiseerd in het bereiken van maatschappelijk rendement. Bijvoorbeeld als een overheid niet optreedt of juist omdat het overheidsoptreden maatschappelijk ongewenste effecten met zich meebrengen.

Indien is onderbouwd dat er sprake is van een probleem (falen) dan moeten de volgende deelvragen worden beantwoord.

Op welke manier zou een interventie kunnen bijdragen aan de hoofddoelen van SVIR te weten: **concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig**!

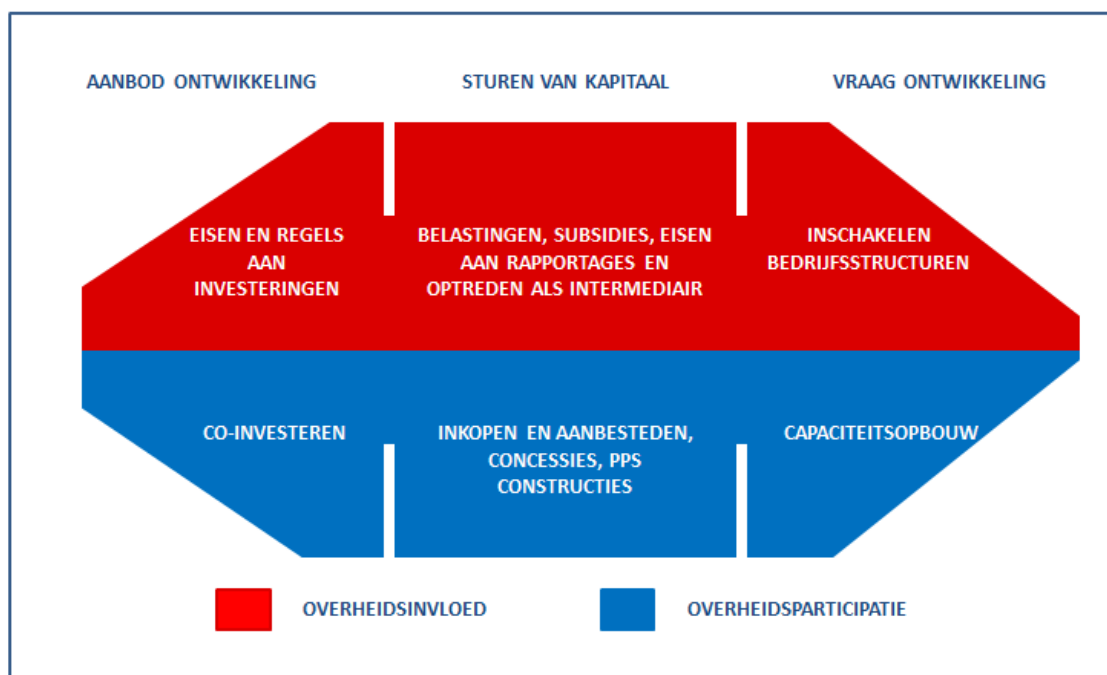
1. op welk moment of over welke periode wordt die bijdrage gerealiseerd;
2. ten aanzien van welk gebied of welke gebieden;
3. ten aanzien van welke doelgroep(en);
4. met welk meetbaar resultaat;
5. tegen welke kosten en (te verwachten) baten;
6. en met welke risico's.

## 2.3 Afweging 2

### ZO JA WELKE INTERVENTIE(S) IS/ZIJN MOGELIJK?

In de praktijk zijn vaak meerdere interventies mogelijk om het beoogde resultaat (doelstellingen SVIR) te bereiken. Het is verstandig deze interventies onderling te vergelijken (kosten, baten, risico's) zodat er een goede keuze gemaakt kan worden.

Onderstaand model kan behulpzaam zijn bij het maken van die keuzes. Dit model is ontleend aan een rapport uit 2011 ("Impact Investing" opgesteld door de Harvard Universiteit met financiering van de Rockefeller Foundation) waar na een grondige internationale analyse zes succesfactoren zijn gedefinieerd voor interventies/beleid gericht op maatschappelijk rendement.



Als de overheid bijvoorbeeld de uitstoot van CO2 wil verminderen (SVIR-doelstelling leefbaar) kan zij dat doen door het invullen van meerdere rollen zoals:

- 1) het stellen van juridische eisen aan de maximale emissie van vrachtwagens waardoor er schonere vrachtwagens worden gebouwd. Er is dan sprake van overheidsinvloed + aanbod ontwikkeling;
- 2) subsidies te verstrekken op auto's die minder CO2 uitstoten. Er is dan sprake van overheidsinvloed + sturen van kapitaal;
- 3) afspraken te maken met de autobranche over het percentage schone vrachtwagens dat verkocht moet worden. Er is dan sprake van overheidsinvloed + vraag ontwikkeling;
- 4) mee te investeren in de ontwikkeling van slimmere wegkantsystemen om de doorstroming te verbeteren. Er is dan sprake van overheidsparticipatie + aanbod ontwikkeling;
- 5) zich te committeren om nieuw ontwikkelde wegkantsystemen ook daadwerkelijk af te gaan nemen in de (nabije) toekomst. Er is dan sprake van overheidsparticipatie + sturen van kapitaal;
- 6) kennis over mobiliteit beter te delen door te investeren in programma's zoals ITS. Er is dan sprake van overheidsparticipatie + capaciteitsopbouw.

## 2.4 Afweging 3

### EN BINNEN DIE INTERVENTIES IN WELKE ROL(LEN)?

De keus voor welke rol(len) door de overheid vervuld kunnen worden zal soms worden bepaald door de probleemstelling zelf, soms door (flankerend) beleid, soms door de in te zetten instrumenten en soms door de politiek.

Het is van belang dat gemotiveerd wordt waarom er voor een of meerdere interventie(s) is gekozen zodat die die onderbouwing naderhand kan worden gebruikt als middel om te toetsen (is het beoogde maatschappelijk resultaat ook behaald).

## 2.5 Afweging 4

### EN BINNEN DIE INTERVENTIES DOOR MIDDEL VAN WELKE INSTRUMENTEN?

Er zijn, afhankelijk van de gewenste interventie, een of meerdere (combinaties van) instrumenten geschikt of wenselijk. Ook hier is het van belang dat gemotiveerd wordt waarom er voor een of meerdere instrumenten is gekozen zodat die die onderbouwing naderhand kan worden gebruikt als middel om te toetsen (is het beoogde maatschappelijk resultaat ook behaald).

Mogelijke interventies bij **overheidsinvloed** zijn:

- eisen en regels aan investeringen;
- belastingen, subsidies, eisen aan rapportages en optreden als intermediair;
- inschakelen bedrijfsstructuren.



Mogelijke interventies bij **overheidsparticipatie** zijn:

- co-investeren;
- inkopen en aanbesteden, concessies, PPS constructies;
- capaciteitsopbouw.

De ene keer zal de voorkeur uitgaan naar de rol van capaciteitsopbouw (overheidsparticipatie + vraagontwikkeling) zoals bij Connecting Mobility, de andere keer door regelgeving (overheidsinvloed + aanbod ontwikkeling) zoals bij de zelfrijdende auto en soms door een combinatie van rollen en instrumenten in te zetten, zoals bij het programma Beter Benutten.

## 2.6 Afweging 5

### EN GETOETST AAN DE ZES BASISCRITERIA VOOR SUCCESVOL INTERVENIËREN?

De gewenste interventie moet tot slot ook zijn getoetst aan onderstaande zes basiscriteria voor succes:

1. **Doelstelling:** de focus van de beoogde interventie moet zorgvuldig zijn afgestemd op de beoogde doelen. Hoe beperkter de focus hoe groter de kans op resultaat. Een te brede focus biedt de markt de ruimte om de krenten uit de pap te vissen. Ook intern moet de doelstelling helder zijn, zowel bij de beleidsmakers als bij de wegbeheerders.
2. **Transparantie:** transparantie in de inhoud van de interventie en de daarbij in te zetten mechanismen is van belang voor investeerders/participanten. Onvoldoende concrete of onvolledige informatie zal leiden tot afhaakgedrag bij investeerders/participanten.
3. **Coördinatie:** een interventie zal eerder slagen als deze overeenkomt/aansluit op bestaand beleid/andere bestaande interventies. Kleine stappen die voortbouwen op bestaand beleid en bestaande instrumenten zijn in de praktijk zinvoller dan moedige maar geïsoleerde interventies.
4. **Betrokkenheid:** voorafgaande betrokkenheid van de relevante actoren is noodzakelijk om de behoeftestelling goed te definiëren en ontwerpfouten in de interventie te voorkomen. Zeker als er een gedragsverandering wenselijk is.
5. **Verbondenheid:** door zich aan een interventie te verbinden (duur, omvang, afdwingbaarheid) nemen de risico's voor participanten af. Op het moment dat het resultaat is bereikt moet de interventie worden stopgezet.
6. **Implementatie:** een robuuste context en infrastructuur moet worden opgetuigd met de mogelijkheid van snelle tussentijdse aanpassingen om onbedoelde effecten te kunnen mitigeren.

### 3. Hoe verder

Vanuit Connecting Mobility is een SWOT gemaakt op de 4 doelen en 6 transitiepaden van de Routekaart. Op basis daarvan worden er 5 thema's aangewezen die de komende periode meer aandacht behoeven, om voortgang/versnelling op de Routekaart te houden/krijgen.

Dit afwegingskader zal worden ingezet om proactief per thema tot mogelijke interventies te komen en kan het gebruikt worden om initiatieven, die vanuit de markt ontstaan en worden aangeboden aan het ministerie van IenM voor eventuele participatie, te beoordelen.

## Bijlage A Schets van de bijeenkomsten

Hieronder staan de stakeholders die betrokken zijn geweest bij de bijeenkomsten die plaats hebben gehad op 13 januari, 12 februari en 18 maart 2015, :

### **Ministerie van IenM, DG Bereikbaarheid**

- **Marjolijn Sonnema**, directeur Wegen en Verkeersveiligheid en tevens plaatsvervangend directeur-generaal Bereikbaarheid bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- **Jan-Bert Dijkstra**, directeur programma Beter Benutten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- **Tomas de Laat**, afdelingshoofd Wegen en Verkeersveiligheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- **Michiel Beck**, programmamanager ITS van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- **Caspar de Jonge**, programmamanager ITS bij het programma Beter Benutten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- **Vincent Habers**, extern adviseur bij het programma Beter Benutten, managing director Rapp Trans Nederland.

### **Ministerie van IenM, DG Rijkswaterstaat**

- **Peter Struik**, hoofdingenieur-directeur Water, Verkeer en Leefomgeving, Rijkswaterstaat.
- **Marja van Strien**, programmadirecteur Connecting Mobility van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- **Rene Vrugt**, directeur Omgeving Communicatie en Strategie, Rijkswaterstaat.
- **Jan Hendrik Sweers**, strategisch adviseur marktontwikkeling Connecting Mobility van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- **Marit de Jong**, strategisch adviseur overheden Connecting Mobility van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

## Bijlage B Bestudeerde documentatie

- **Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)**, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012.
- **Impact Investing, a framework for policy design and analysis**, The Initiative for Responsible Investment at Harvard University, funded by the Rockefeller Foundation, 2011.
- **Feasibility study on future EU support to public procurement of innovative solutions**, Obtaining Evidence for a Full Scheme, Manchester Business School, 2012.
- **ICT, Innovation and Public Management: Governance, Models & Alternatives for e-Government Infrastructures**, Department of Information Systems, London School of Economics and Political Science, 2007.
- **Framework for Investment Decision-Making under Risk and Uncertainty for Infrastructure Asset Management**, RMIT University, Melbourne, Australia, 2003.
- **Decision models in explorative and exploitative innovation projects: a case study**, Universiteit Twente, 2013.
- **Corporate Innovatieprogramma jaaroverzicht 2013**, Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014.
- **De rol van het ministerie van Infrastructuur en Milieu bij innovatie in de maritieme sector**, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011.
- **Innoveren, een kwestie van doen. Visie op de verschillende rollen van Verkeer en Waterstaat**, Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005.
- **Werkprogramma 2014**, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014.
- **Delivering Best Value Through Innovation**, Forward Commitment Procurement, Department for Business Innovation & Skills, United Kingdom, 2011.
- **Public Management Decision-Making: Technical vs. Political Decisions**, School of Public Policy, Georgia Tech and Department of Public Policy and Administration, Rutgers University, United States, 2003.
- **Models for research into decision-making processes, On Phases, Streams and Decision-Making Rounds**, Teisman, 2002.
- **Publieke Zaken in de Marktsamenleving**, WRR rapport 87, 2012.
- **Wegen van Publieke Belangen**, SEO 2007 in opdracht van het KIM.

---

<sup>i</sup> Op het ‘hoe’ wordt in dit kader niet verder ingegaan. Binnen de overheid zijn voldoende instrumenten en modellen ontwikkeld op basis waarvan deze deelvragen beantwoord kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan RISMAN om de methode voor risicomanagement, M-KBA om het maatschappelijk rendement vast te stellen, de Routekaart BGOW, de uitgave Beter Benutten van Intelligente Mobiliteit, de wijze van aanbesteden, de wijze van projectsturing, het kwaliteitssysteem, de normatiek voor informatieveiligheid (BIR), etc. etc.