

Economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid

Verkenning van mogelijkheden in aanvulling op
landelijk prijsbeleid voor het wegverkeer



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid

Verkenning van mogelijkheden in aanvulling
op landelijk prijsbeleid voor het wegverkeer

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Maart 2009

Han van der Loop
Carl Koopmans
Pauline Wortelboer

Meer weten over mobiliteit.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. Het KiM richt zich op alle vormen van mobiliteit.

© 2009, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Tekst:

Han van der Loop, Carl Koopmans, Pauline Wortelboer

Met medewerking van:

Jaco Berveling, Pieter Wouters

Verzorging omslag: 2D3D, Den Haag/Arnhem

Verzorging binnenwerk: SSO Repro Ministerie van VenW

ISBN: 978-90-8902-054-3

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Jan van Nassastraat 125 Den Haag

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag

Telefoon: 070 351 1965

Fax: 070 351 7576

Website: www.kimnet.nl

E-mail: kimpublicaties@minvenw.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

1. Inleiding 9

2. Beoordelingskader 11

2.1 Brede benadering 11

2.2 Criteria 13

2.3 De relatie met landelijk beleid 14

3. Analyse van afzonderlijke maatregelen 17

3.1 Overzicht van resultaten 17

3.2 Reizigers 19

3.3 Eigenaren onroerend goed 27

3.4 Werkgevers en werknemers 28

3.5 Overheden 31

3.6 Conclusies 33

4. Onderlinge samenhang van maatregelen 35

4.1 Gevolgen van combinaties van maatregelen 36

4.2 De interactie tussen regionale prijsmaatregelen 38

4.3 Regionaal en landelijk prijsbeleid 39

4.4 Totaalbeeld 40

5. Conclusies 43

Summary 45

Literatuur 49

Vraagstelling

De aanpak van bereikbaarheidsproblemen is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw voor een groter deel de verantwoordelijkheid van decentrale overheden geworden. Voorbeelden hiervan zijn de parkeerheffing door gemeenten en de Brede doeluitkering die decentrale overheden meer ruimte biedt voor de besteding van rijks gelden. Inmiddels heeft het kabinet besloten om een landelijke kilometerprijs in te voeren. Dit nieuwe economische instrument krijgt in het landelijk mobiliteitsbeleid een belangrijke rol. Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) de volgende vraag gesteld:

Zijn er in aanvulling op het geplande landelijke prijsbeleid ook op regionaal niveau kansen voor economische instrumenten in het mobiliteitsbeleid?

Interpretatie van de vraagstelling

Het KiM interpreteert 'landelijk prijsbeleid' als de invoering van de kilometerprijs. Het onderzoek gaat na hoe effectief, efficiënt en acceptabel economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid zijn, onder de veronderstelling dat er een landelijke kilometerprijs komt. Andere elementen van landelijk prijsbeleid, zoals lastenneutraliteit en homogeniteit, worden niet als randvoorwaarden gehanteerd.

Met economische instrumenten worden maatregelen bedoeld die het gedrag van burgers, bedrijven en overheden beïnvloeden door hun financiële omstandigheden te veranderen.

Regionale economische maatregelen vaak effectief en efficiënt

Uit het onderzoek blijkt dat economische instrumenten in het regionale mobiliteitsbeleid vaak positieve effecten hebben op bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en welvaart. Het betreft daarbij met name de maatregelen gericht op de doelgroepen 'reizigers' en 'overheden'.

Er zijn echter ook negatieve effecten. Bij de inzet van economische instrumenten voor regionaal mobiliteitsbeleid kan beleidsconcurrentie tussen overheden ontstaan. Ook kunnen deze regionale economische instrumenten het draagvlak voor het landelijk prijsbeleid negatief beïnvloeden. Deze effecten kunnen worden beperkt door aan het regionale beleid randvoorwaarden te stellen (bijvoorbeeld maximumtarieven) en door nieuwe regionale plannen te toetsen tegen de achtergrond van het landelijk prijsbeleid en bestaand regionaal beleid ('cumulatietoets'). Het gebruik van financiële opbrengsten voor mobiliteitsdoelen bevordert het draagvlak.

Uitbreiding van betaald parkeren is een zeer effectieve maatregel om de tijd gemoeid met het zoeken naar een vrije parkeerplaats en de (loop)afstand tussen parkeerplaats en bestemming te verminderen. Daarnaast kan deze maatregel de leefbaarheid in steden vergroten. Ook het belasten van bedrijfsparkerplaatsen heeft positieve effecten, maar kent draagvlakproblemen en is mogelijk juridisch lastig.

Aanvullend op de geplande landelijke kilometerprijs kunnen specifieke regionale of stedelijke heffingen effectief en efficiënt zijn, met name als deze op leefbaarheid zijn gericht. Voorbeelden zijn passageheffingen op locaties met leefbaarheidsproblemen en heffingen voor vervuilende voertuigen in binnensteden.

Fiscalisering van boetes voor kleine overtredingen is een effectieve manier om de pakkans bij snelheidsovertredingen te vergroten, met positieve effecten op leefbaarheid en verkeersveiligheid. Voor het openbaar vervoer geldt dat het vervangen van algemene subsidies door vouchers voor doelgroepen, efficiënt en effectief is.

Daarnaast zijn er mogelijkheden om de effectiviteit en efficiëntie te vergroten door een betere selectie van investeringen. Belangrijke elementen daarin zijn het samenvoegen van budgetten tot regionale mobiliteitsfondsen, het subsidiëren van integrale planningstechnieken en het gebruik van kosten-batenanalyses.

Er zijn ook maatregelen waarbij het kennisniveau nog onvoldoende is om de efficiëntie te beoordelen. Dit betreft het verhalen van kosten van bereikbaarheidsmaatregelen op bedrijven via de Grondexploitatiewet of een baatbelasting, en een vervoersbijdrage door werknemers.

Deze conclusies zijn gebaseerd op een analyse van voor- en nadelen van regionale economische beleidsinstrumenten. Daarbij gaat het om drie soorten beleidsdoelen: het reguleren (beïnvloeden) van het verkeer, het financieren van andere maatregelen zoals wegen of openbaar vervoer en een efficiënte afweging van investeringen. Ondanks de potentiële positieve effecten van de genoemde economische instrumenten in termen van effectiviteit en efficiëntie, kunnen er ook nadelen aan de maatregelen kleven. Dit betreft beleidsconcurrentie en het maatschappelijk draagvlak.

Beleidsconcurrentie

Vooraf bij heffingen gericht op reizigers kan beleidsconcurrentie optreden: tussen regionale overheden onderling en met het geplande landelijk prijsbeleid. Dat kan leiden tot inefficiënte tarieven (te hoog of te laag). Dit is met name het geval als maatregelen van verschillende overheden hetzelfde doel hebben, op dezelfde handelingen van weggebruikers aangrijpen en op ongeveer dezelfde plaats worden toegepast. Het landelijk prijsbeleid betreft een kilometerprijs die hoger is op plaatsen en tijden met congestie. Vooral regionale congestieheffingen en cordonheffingen (ingevoerd in bijvoorbeeld Stockholm) interacteren sterk met het landelijk prijsbeleid. Voor heffingen gericht op leefbaarheid is de beleidsconcurrentie minder

groot. Parkeerbeleid leidt tot beleidsconcurrentie met andere regionale economische instrumenten zoals congestieheffingen, omdat beide soorten maatregelen zijn gericht op ritten in en naar stedelijke gebieden. In het algemeen geldt dat randvoorwaarden en een cumulatietoets bij nieuwe regionale maatregelen de beleidsconcurrentie kunnen beperken.

Draagvlakproblemen

Voor bijna alle onderzochte instrumenten geldt dat een gebrek aan maatschappelijk draagvlak een probleem kan vormen. In dit onderzoek worden hier en daar mogelijkheden geschetst om de maatregelen zodanig vorm te geven dat draagvlakproblemen worden verkleind.

Maatregelen die minder positief zijn beoordeeld

Verblijfsheffingen voor stadscentra (ingevoerd in Londen) lijken in de Nederlandse situatie minder efficiënt omdat de grootste congestieproblemen op snelwegen optreden.

Bij 'parkmanagement' van bedrijventerreinen is het niet zeker of bedrijven financiële bijdragen voor bereikbaarheid zullen leveren. Stimulering van telewerken lijkt op landelijke schaal effectiever dan op regionaal niveau. Subsidiëring van digitale loketten (callcentra) is niet effectief omdat bedrijven al voldoende financiële prikkels ondervinden in de vorm van kostenbesparingen.

1. Inleiding

Vraagstelling

De aanpak van bereikbaarheidsproblemen is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw voor een groter deel de verantwoordelijkheid van decentrale overheden geworden (provincies, kaderwetgebieden en gemeenten). Voorbeelden hiervan zijn de parkeerheffing door gemeenten (1991) en de Brede doeluitkering die decentrale overheden meer ruimte biedt voor de besteding van rijks gelden (2005). Sinds het kabinet over Anders Betalen voor Mobiliteit heeft besloten, wordt de invoering van de kilometerprijs voorbereid. Deze prijs is gedifferentieerd naar voertuigen met het oog op het milieu en gedifferentieerd naar tijd en plaats met het oog op het verminderen van congestie. Dit nieuwe economische instrument krijgt in het landelijk mobiliteitsbeleid een belangrijke rol.

Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het KiM de volgende vraag gesteld:

Zijn er in aanvulling op het geplande landelijke prijsbeleid ook op regionaal niveau kansen voor economische instrumenten in het mobiliteitsbeleid?

Interpretatie landelijk prijsbeleid

Het KiM interpreteert 'landelijk prijsbeleid' als de invoering van de kilometerprijs. Het onderzoek gaat na hoe effectief, efficiënt en acceptabel economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid zijn, onder de veronderstelling dat er een landelijke kilometerprijs komt. Andere elementen van landelijk prijsbeleid, zoals lastenneutraliteit en homogeniteit, worden niet als randvoorwaarden gehanteerd.

Breed scala van instrumenten

In dit onderzoek worden diverse economische instrumenten beoordeeld. Het gaat om sterk uiteenlopende instrumenten: een deel is gericht op beïnvloeding van het verkeer, een deel op financiering van middelen en een ander deel op betere besluitvorming over investeringen.

Economische instrumenten zijn overheidsmaatregelen die het gedrag van burgers, bedrijven en overheden beïnvloeden door hun financiële omstandigheden te veranderen.

Regionaal beleid kan geïnterpreteerd worden als maatregelen die binnen het mandaat van regionale overheden vallen. Het kan ook worden opgevat als beleid dat per regio verschillend is. Dit laatste type beleid kan ook door de nationale overheid worden gevoerd: de huidige plannen voor landelijk prijsbeleid bevatten een ruimtelijke differentiatie (op plaatsen en tijden met congestie is het tarief hoger). In dit onderzoek willen we nagaan welke effecten regionaal beleid heeft in

aanvulling op het voorgenomen landelijk prijsbeleid op wegen. Daarom bekijken we alleen maatregelen die door regionale overheden kunnen worden genomen.

Regionaal mobiliteitsbeleid is beleid dat door regionale overheden kan worden gevoerd.

Selectie van maatregelen

Bij het selecteren van te onderzoeken maatregelen zijn verschillende bronnen gebruikt. In 2006 hebben hoogleraren op uitnodiging van het Directoraat-Generaal Personenvervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat essays opgesteld met ideeën voor vernieuwing van regionaal prijsbeleid (MuConsult, 2006). De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (inmiddels opgegaan in de Dienst Verkeer en Scheepvaart: DVS) heeft studies verricht naar mogelijke financiële prikkels (AVV, 2005a en 2006). Ook het Kennisplatform Verkeer en Vervoer publiceert regelmatig over vernieuwende ideeën voor het regionaal verkeers- en vervoersbeleid (KpVV, diverse jaren).

De randvoorwaarden bij de selectie van maatregelen uit deze bronnen ten behoeve van dit onderzoek betreffen de potentie om op regionaal overheidsniveau inzetbaar te zijn, en de potentie om effect te sorteren op mobiliteit. Ook zijn de onderzochte maatregelen uitsluitend economisch van aard. Overigens pretenderen wij geen uitputtend overzicht te geven van alle mogelijke economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven op welke wijze de verschillende maatregelen zijn beoordeeld. In hoofdstuk 3 worden de maatregelen elk afzonderlijk beschouwd. Hoofdstuk 4 gaat in op de samenhang tussen maatregelen. Hoofdstuk 5, ten slotte, bevat de conclusies.

2. Beoordelingskader

2.1 Brede benadering

Verschillende invalshoeken

Er zijn verschillende manieren om naar economische instrumenten te kijken:

- De verkeerskundige benadering gaat uit van het verkeers- en vervoerssysteem. Daarbij is een beter functionerend systeem in termen van bereikbaarheid en congestie het belangrijkste doel.
- De economische invalshoek vertrekt vanuit de veronderstelling dat consumenten en bedrijven rationeel zijn en in hun eigen belang handelen. Externe effecten vormen dan een reden voor overheidsingrijpen. Als de overheid de prijs zodanig verhoogt dat de externe kosten in de nieuwe prijs zijn weerspiegeld, is de totale welvaart maximaal. Hierbij is het begrip welvaart breed gedefinieerd, inclusief congestie, milieu, verkeersveiligheid et cetera.
- Vanuit de sociologische invalshoek laat de mens zich onder andere leiden door de betekenis van de groep. Het horen bij anderen en het zich onderscheiden daarvan zijn daarbij twee op elkaar inwerkende drijfveren die in hoge mate het gedrag bepalen (AVV, 2003).
- Volgens de sociale psychologie wordt gedrag bepaald door de situatie van het moment, omgevingskenmerken en de perceptie daarvan, persoons- en systeemkenmerken, meningen over voor- en nadelen van bepaald gedrag en attitudes (affectieve waardering van het gedrag). Vooral meningen en attitudes van mensen zijn van invloed op het keuzegedrag.

In dit onderzoek proberen we de verschillende invalshoeken te combineren. Bij het analyseren van de effectiviteit van maatregelen op de bereikbaarheid wordt uitgegaan van de verkeerskundige benadering. Sociologische en psychologische aspecten zijn daarbij achterliggende factoren. Waar het gaat om de efficiëntie staat de (welvaarts)economie centraal. En de acceptatie van maatregelen wordt sterk bepaald door sociologische en psychologische aspecten.

Verschillende doelen

Bij het hanteren van economische instrumenten kunnen verschillende motieven aan de orde zijn (zie ook Verhoef et al, 2004). Ten eerste kan het gaan om het beïnvloeden van gedrag. Doelstellingen gerelateerd aan het beïnvloeden van gedrag zijn bijvoorbeeld het verbeteren van de doorstroming of het verminderen van de milieudruk door wegverkeer.

Een tweede motief kan zijn het genereren van financiële opbrengsten. Het kan bijvoorbeeld gaan om het verzamelen van middelen om de weginfrastructuur te verbeteren. Indien een maatregel gericht is op het

genereren van middelen voor fondsen kan dit als nadeel hebben dat de beschikbare middelen minder efficiënt besteed worden.

Ook een streven naar meer rechtvaardigheid kan een reden zijn om economische instrumenten in te zetten. Het motief rechtvaardigheid is sterk subjectief. Er kunnen verschillende andere doelstellingen aan worden verbonden, zoals gelijke heffingen voor iedereen, de vervuiler betaalt, de gebruiker betaalt, een meer gelijke inkomensverdeling of juist het voorkomen van veranderingen in de inkomensverdeling (Verhoef et al., 2004).

Ten slotte kan het ook gaan om het bereiken van een grotere efficiency. Efficiency kan worden bevorderd met het internaliseren van externe effecten en het beperken van regelgeving die hoge kosten met zich meebrengt. Efficiency kan ook worden bevorderd door betere beslissingen over investeringen.

Tegen deze achtergrond vullen we het overzicht van regionale maatregelen breed in. Het heeft betrekking op alle drie de motieven gedragsbeïnvloeding, financiering en efficiënt beleid. Rechtvaardigheid wordt meegenomen bij de beoordelingscriteria als een aspect dat mede het draagvlak bepaalt.

Maatregelen kunnen de volgende functies hebben:

- Regulerend: de maatregel is gericht op gedragsbeïnvloeding met het oog op beleidsdoelen zoals bereikbaarheid, veiligheid en een gezond milieu.
- Financierend: de maatregel is gericht op het (anders) vergaren van middelen voor verkeer en vervoerbeleid.
- Efficiëntiebevorderend: de maatregel is gericht op een hogere welvaart.

Sturingsprincipes

De instrumenten die in dit onderzoek worden beschouwd, sluiten aan bij drie sturingsprincipes die in het (mobiliteits)beleid een belangrijke rol spelen:

1. Mobiliteitskeuzes van burgers directer consequenties laten hebben voor hun 'portemonnee'.
2. Baathebbers bij mobiliteit zelf laten meebetalen aan de bereikbaarheid van hun voorzieningen.
3. Financiële middelen zoveel mogelijk doormandateren naar de bestuursniveaus waar de problemen opgelost moeten worden.

Op basis van deze principes lijkt het volgens de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (inmiddels opgegaan in de Dienst Verkeer en Scheevaart: DVS) nuttig om ook op regionaal niveau financiële incentives in te bouwen die de samenleving bewuster laten omgaan met mobiliteit (AVV, 2005a). Veel mobiliteitsproblemen spelen immers op een regionale of lokale schaal. In dit onderzoek wordt nagegaan hoe verschillende vormen van regionaal beleid in de praktijk uitwerken.

2.2 Criteria

In dit onderzoek beoordelen we regionale economische instrumenten aan de hand van drie criteria: effectiviteit, efficiëntie en acceptatie¹.

1. Effectiviteit

Bij het criterium effectiviteit onderzoeken we de bijdrage van maatregelen aan bereikbaarheidsdoelen, leefbaarheid, milieu en verkeersveiligheid. Deze doelen worden beschreven in regionale beleidsplannen en netwerkanalyses (zie bijvoorbeeld Provincie Zuid-Holland, 2004).

Met name als op regionaal niveau veel kennis bestaat over bereikbaarheidsproblemen en externe effecten (bijvoorbeeld de leefbaarheid rond bepaalde wegen), kunnen regionale maatregelen leiden tot beter maatwerk. Dit geldt met name als het landelijk prijsbeleid weinig of geen rekening houdt met lokale effecten.

Effectiviteit is de mate waarin de beleidsmaatregelen bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen rond bereikbaarheid, leefbaarheid, milieu en verkeersveiligheid.

2. Efficiëntie

Economische instrumenten kunnen bijdragen aan het internaliseren van externe effecten in prijzen. Hierdoor zal het gedrag volgens de welvaartseconomie zodanig veranderen dat de totale welvaart (inclusief onder andere milieu- en veiligheidseffecten) hoger wordt.

Bij beleid gericht op financiering hangt de efficiëntie vooral af van de besteding van de opbrengsten. Of de besteding efficiënt is, hangt af van de maatschappelijke baten van de uitgaven. Deze zouden dan hoger moeten zijn dan de door weggebruikers gedragen kosten van het beleid.

Regionaal beleid kan door de beperkte schaalgrootte gemakkelijker in de praktijk worden uitgetoetst dan op een groter, landelijk schaalniveau. Dit kan leiden tot een grotere flexibiliteit in ontwikkeling en uitvoering, met mogelijk lagere kosten en meer efficiëntie als gevolg.

Tegenover efficiëntievoordelen staat dat een combinatie van landelijk en regionaal beleid kan leiden tot prijzen die hoger zijn dan de externe effecten. De wens om een bepaalde financiële opbrengst te realiseren kan hieraan bijdragen. Ook is het mogelijk dat regionale overheden vooral rekening houden met effecten voor de eigen inwoners en bedrijven en niet (of minder) met gevolgen voor anderen. Op deze mogelijke nadelen wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

¹ Bij sommige maatregelen komen daarnaast juridische aspecten aan de orde.

Efficiency is de verhouding tussen maatschappelijke kosten en maatschappelijke baten van beleid.

3. *Acceptatie*

Hoe meer draagvlak voor een bepaalde maatregel, hoe groter de kans op een succesvolle implementatie. Het draagvlak kan in regio's anders zijn dan nationaal. Dit geldt ook voor prijsbeleid. King et al. suggereren dat het draagvlak voor 'congestion pricing' het grootst is als de opbrengsten naar de steden gaan (King et al., 2007). De acceptatie van prijsmaatregelen kan ook groot zijn door een grotere 'sense of urgency' op lokale schaal (Verhoef in: MuConsult, 2006). Anderzijds geldt bij regionale heffingen dat een specifieke, moeilijk 'grijpbare' groep betaalt (bijvoorbeeld mensen die in een bepaalde regio rijden). Deze groep kan moeilijk financieel worden gecompenseerd door verlaging van belastingen die door (bijna) iedereen worden betaald. Dit kan de acceptatie negatief beïnvloeden.

Het draagvlak voor maatregelen wordt ook bepaald door de mate waarin de maatregel als rechtvaardig beleefd wordt. Gelijke kosten voor iedereen en geen grote veranderingen van de inkomensverdeling kunnen daarom in de politieke afweging relevant zijn.

Acceptatie is de beleving van beleid als gewenst en/of rechtvaardig.

2.3 De relatie met landelijk beleid

Landelijk prijsbeleid

Al sinds eind jaren tachtig wordt er in Nederland gediscussieerd over het beprijzen van automobilititeit. Verscheidene alternatieven zijn in de loop der tijd onderzocht, zoals een spitsvignet, rekeningrijden, betaalstroken en een kilometerheffing. Dit leidde echter niet tot invoering van prijsbeleid, met name omdat bij veel burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bezwaren leefden.

In 2004 besloot het kabinet om het maatschappelijk draagvlak centraal te stellen. Er werd een Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) ingesteld, waarin een breed palet van maatschappelijke belangen vertegenwoordigd was (ABvM, 2005). Het Platform adviseerde om prijsbeleid in te voeren, met drie centrale doelen:

- Een eerlijke verdeling van de lasten (gebaseerd op gebruik, niet op bezit).
- Het leveren van een bijdrage aan een betere bereikbaarheid ten behoeve van versterking van het economische vestigingsklimaat en de sociale structuur van Nederland.
- Het verbeteren van de milieukwaliteit (incl. geluid) en verkeersveiligheid.

De kern van het advies is een landelijke prijs per kilometer, gedifferentieerd naar plaats, tijd en voertuigkenmerken. Het betalen van gebruik van de weg wordt daarbij rechtstreeks door de

wegbeheerders aangewend voor de verbetering, het onderhoud en de aanleg van infrastructuur.

In 2007 heeft het kabinet besloten om toe te werken naar een landelijke prijs per kilometer. Dit besluit is sterk gebaseerd op het advies van het Platform. De landelijke kilometerprijs is in 2008 geconcretiseerd (Tweede Kamer, 2008a, 2008b). In dit onderzoek gaan we ervan uit dat de landelijke kilometerprijs wordt ingevoerd. Regionaal beleid wordt beoordeeld op de mate waarin het een effectieve, efficiënte en acceptabele aanvulling kan vormen op de landelijke kilometerprijs.

Cumulatie

Het inzetten van economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid kan leiden tot een ongewenste cumulatie van heffingen. Het risico bestaat dat een combinatie van landelijk prijsbeleid met de inzet van regionale economische instrumenten in totaal leidt tot tarieven die dusdanig hoog zijn dat er sprake is van inefficiëntie. Daarbij kan ook sprake zijn van beleidsconcurrentie, bijvoorbeeld als de financiële opbrengst van regionale economische instrumenten ten koste gaat van de opbrengst van landelijk prijsbeleid (en andersom). Bij de inzet van economische instrumenten voor regionaal mobiliteitsbeleid bestaat bovendien de mogelijkheid dat regionale overheden alleen of vooral de belangen van de eigen inwoners en bedrijven behartigen; dit kan vanuit een nationaal perspectief minder gewenst zijn.

In hoofdstuk 3 van deze publicatie worden verschillende vormen van economische instrumenten voor regionaal mobiliteitsbeleid elk afzonderlijk geanalyseerd. In hoofdstuk 4 bekijken we of combinaties van maatregelen tot ongewenste effecten kunnen leiden en of er mogelijkheden zijn om deze effecten te beperken.

Wetgeving en kaderstelling

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor nationale wetgeving en kaderstelling. Om landelijk prijsbeleid mogelijk te maken wordt een wetswijziging voorbereid.

Daarnaast vormt Europese regelgeving een kader voor zowel nationaal als regionaal beleid. Bij de voorbereiding van de kilometerprijs bleek dat Europese regelgeving geldt voor (ABvM, 2005):

- De onderlinge uitwisselbaarheid van systemen;
- Minimum tarieven voor de brandstofaccijnzen;
- Het goederenvervoer (geen dubbele heffingen, bijvoorbeeld ten opzichte van het Eurovignet; geen congestieheffing op het onderliggend wegennet).

De Europese regelgeving lijkt Nederland voldoende ruimte te bieden om een andere manier van betalen te introduceren voor het personenverkeer. Of op economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid bepaalde Europese regelgeving van toepassing is, is voor deze studie niet nagegaan.

Overheidsbudgetten en tarieven

Het rijk stelt op twee manieren middelen ter beschikking aan andere overheden die kunnen worden gebruikt voor verkeers- en vervoersbeleid:

- De Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). Deze wordt als één budget per regio aangeboden. Dit geeft vrijheid om de middelen te besteden zoals de regio dat wil, mits het gaat om verkeer en vervoer.
- Uitkeringen uit het Provinciefonds en het Gemeentefonds. Bij deze middelen is de besteding geheel vrij, in tijd en naar categorieën uitgaven.

De bevoegdheid om tarieven vast te stellen kan aan landelijke of regionale overheden worden toegekend. Gemeenten hebben bijvoorbeeld het recht om parkeerbelasting te heffen. Dit kan in de vorm van een parkeervergunning of op daarvoor aangewezen parkeerplaatsen naar tijdstip en locatie.

3. Analyse van afzonderlijke maatregelen

Dit hoofdstuk beoordeelt de maatregelen elk afzonderlijk. Het hoofdstuk begint met een overzicht van de bevindingen in tabelvorm (§3.1). Vervolgens worden de resultaten per maatregel beschreven en onderbouwd voor de volgende groepen: reizigers (§3.2), eigenaren (§3.3), werkgevers en werknemers (§3.4) en overheden (§3.5). Afgesloten wordt met conclusies (§3.6).

3.1 Overzicht van resultaten

Tabel 3.1 vat de resultaten van de analyse samen². Deze tabel vormt de kern van dit onderzoek. De maatregelen zijn ingedeeld naar doelgroep (reizigers, eigenaren van onroerend goed, werkgevers/werknemers en overheden). In de tabel wordt aangegeven wat het doel is (reguleren, financieren of efficiency vergroten). Ook wordt vermeld of het gaat om nieuw beleid of om vervanging van bestaande maatregelen.

De tabel beoordeelt de maatregelen op effectiviteit, efficiëntie en acceptatie. De waarderingen in de tabel zijn indicaties. In deze analyse is zoveel mogelijk uitgegaan van empirische onderzoeken. In het geval die niet beschikbaar waren, wordt de beoordeling gebaseerd op analogieën en meer algemene argumenten en kan er alleen sprake zijn van een eerste inschatting. Daarnaast is de precieze invulling en de wijze van implementatie van een maatregel uiteindelijk bepalend voor de effectiviteit en de efficiëntie. Tot slot, verschillende bronnen kunnen een verschillende inschatting geven van de gevolgen van bepaalde maatregelen. Hierin volgen wij de bronnen met de beste onderbouwing van argumenten, of met de meest actuele gegevens.

² De technische mogelijkheden staan niet in de tabel, omdat deze in geen enkel geval een obstakel bleken te zijn voor invoering (wel kunnen nieuwe ontwikkelingen de efficiency en effectiviteit vergroten).

Tabel 3.1

Analyse van regionale economische instrumenten

Doelgroepen en instrumenten	Doel ^a	Nieuw? ^b	Effectiviteit			Efficiëntie ^c	Acceptatie
			Bereikbaarheidsdoelen	Leefbaarheid, milieu	Veiligheid	Welvaartseffect	Maatschappelijk draagvlak
<i>1. Reizigers</i>							
Uitbreiden betaald parkeren	R	A	+	+	0	+	-?
Belasten bedrijfsparkeerplaatsen	R	A	+	+	0	+	-
Congestieheffing	R	A	+	0	0	+	-?
Cordonheffing	R	A	+	0/+	0	+	-?
Verblijfsheffing	R	A	0/+	0/+	0	?	-?
Passageheffing	R	A	+	0/+	0	0/+	0/-?
Variabilisatie opcenten motorrijtuigenbelasting	R	A	+	+	0	+	+?
Differentiatie naar voertuigkenmerken per locatie	R	A	0	+	0/+	0/+	0?
Fiscalisering van boetes	R	V	0/+	+	+	?/+	-?
Vouchers openbaar vervoer	R	V	+	+	0	+	-?
<i>2. Eigenaren onroerend goed</i>							
Kosten verhalen via Grondexploitatiewet	R	V	+	0	0	+?	-?
Baatbelasting	R	V	+	0	0	+?	-?
<i>3. Werkgevers en werknemers</i>							
Vervoersbijdrage	R	V	+	0/+	0	+?	-?
Parkmanagement	R	A	?	0	0	0	-?
Vergoeding voor telewerken	R	A	0/+	0/+	0/+	-?	+?
Subsidiëring van digitale loketten	R	A	0	0	0	0	-?
<i>4. Overheden</i>							
Regionale mobiliteitsfondsen	R	V	+	+	+	+/-	+/-?
Subsidiëring planningstechnieken	E	A	+	+	0	+	+?
Kosten-batenanalyses	E	A	+	+	+	+	0/-?

+: positief effect, 0/+ : beperkt positief effect, 0: geen effect, 0/-: beperkt negatief effect, -: negatief effect, ?: effect onduidelijk, +/-: positief en negatief effect

^a Betreft het primaire doel. R=Reguleren; F=Financieren; E=Efficiency verhogen.

^b A= aanvulling op huidige subsidies en belastingen; V= vervanging (V) van bestaande maatregelen.

^c Maatschappelijke efficiëntie; deze omvat de effecten op bereikbaarheidsdoelen, leefbaarheid, milieu, veiligheid en kosten.

3.2 Reizigers

Uitbreiding van betaald parkeren

Uitbreiding van betaald parkeren is het omzetten van gratis parkeerplaatsen in betaalde parkeerplaatsen en het verhogen en differentiëren van bestaande tarieven. Hierdoor wordt het gebruik van de openbare ruimte voor parkeren duurder.

Uitbreiding van betaald parkeren is een effectieve regionale maatregel om parkeerproblemen te verminderen. Parkeerplaatsen zijn hierdoor beter beschikbaar en de zoektijd is korter (AVV, 2004a; CROW, 2001a en b; Goudappel Coffeng, 1996). Door een betere beschikbaarheid van parkeerplaatsen wordt de (loop)afstand tussen parkeerplaats en bestemming verkleind. Uitbreiden van betaald parkeren leidt in veel gevallen tot minder autogebruik en in sommige gevallen tot meer gebruik van openbaar vervoer en fiets. Een verhoging van parkeertarieven met 10 procent leidt tot zo'n 3 procent afname van het autogebruik (Goudappel Coffeng, 1996). Met betrekking tot het woon-winkelverkeer vindt óf een geringe verschuiving plaats van auto naar openbaar vervoer en fiets, óf er is geen verschil waar te nemen in vervoerwijzekeuze (CROW, 2001a). Voor winkelen kan men ook sneller een parkeerplaats vinden. Uitbreiden van betaald parkeren leidde soms tot een vermindering van de congestie op het hoofdwegennet, soms niet. Effectief is ook het verhogen en differentiëren van de tarieven (zie voor differentiatie CE, 2004, pagina 21-22 en CE, 2006). Er zijn geen indicaties dat het uitbreiden van betaald parkeren leidt tot een ander vestigingsgedrag (Goudappel Coffeng, 1996; AVV, 2004a).

Het uitbreiden van betaald parkeren kan ook leiden tot meer middelen voor financiering, als er sprake is van een directe koppeling van deze gelden aan mobiliteitsinvesteringen, en daardoor tot betere voorzieningen voor mobiliteit. De gebruiker betaalde in 2002 gemiddeld 25 procent tot 50 procent van de kosten van alle parkeerplaatsen (IOO, 2002). Voor het overgrote deel van de openbare parkeerplaatsen hoeft nog geen parkeergeld betaald te worden (in 2002 was dit 94 procent, IOO, 2002, p. 10). Uitbreiding van betaald parkeren kan daarom gepaard gaan met een verlaging van algemene belastingen of met extra middelen voor infrastructuur of andere doeleinden.

Deze maatregel heeft ook effect op de leefbaarheid doordat auto's minder lang rondrijden op zoek naar een parkeerplaats en doordat het autogebruik afneemt. Ook kan het gebruik van de auto in ruimtelijk opzicht gestuurd worden (minder in binnensteden). Het kan ook effectief zijn voor de verkeersveiligheid doordat het autogebruik beperkt wordt op plaatsen waar autoverkeer sterk met langzaam verkeer gemengd is.

Na uitbreiding van betaald parkeren zijn op de lange termijn overwegend positieve ontwikkelingen opgetreden in de lokale

economie; op de korte termijn trad soms een terugval op in aantal bezoekers (CROW, 2001a).

Het uitbreiden van betaald parkeren is efficiënt, omdat daarmee ten opzichte van de kosten van invoering (IOO, 2002) en de hogere parkeerkosten relatief grote voordelen bereikt kunnen worden in reistijden³ en leefbaarheid. Het uitbreiden van parkeerbelasting is ook efficiënt omdat de kosten beter worden geïnternaliseerd bij de gebruiker dan bij financiering uit algemene middelen. Het steeds verhogen van parkeertarieven blijft niet leiden tot toenemende efficiency: op een bepaald punt zijn de kosten groter dan de baten. Op dit moment is er nog veel ruimte tot vergroting van de efficiency.

Wetgeving en technologie zijn geen belemmering voor uitbreiding van betaald parkeren.

De grootste belemmering lijkt te zitten in het draagvlak. In gemeenten zijn landelijke doelstellingen als het bevorderen van de leefbaarheid inmiddels breed aanvaard (Castenmiller et al., 2001, p. 45; Koppenjan et al., 2001, p. 466). De mate waarin een stringent parkeerbeleid wordt gevoerd is sterk afhankelijk van de mate waarin de lokale bestuurders, bewoners en ondernemers parkeerproblemen herkennen en onderschrijven. Voor gemeenten is de eigen concurrentiepositie en de hinder voor bewoners wellicht belangrijker dan de reistijd (AVV, 2004a). De meeste bewoners zijn geen voorstander van hogere tarieven. De maatregel kan echter op meer draagvlak rekenen indien bewoners en bezoekers merken dat een gebied een bepaalde kwaliteit heeft, bijvoorbeeld door de inrichting of bestemming voor andere functies, zoals andere vervoerwijzen en speelruimte (CROW, 2001b). Ook is het draagvlak groter indien de opbrengsten voor het mobiliteitssysteem worden aangewend (de Jong & Opdam (Werkgroep '2duizend), 1996 en Schuitema en Steg, 2005). Bewoners reageren hierbij positiever dan ondernemers.

Lokaal parkeerbeleid komt soms niet van de grond omdat gemeenten concurrentie van andere gemeenten vrezen. Gemeenten zijn bang om bedrijvigheid (bijvoorbeeld winkels) te verliezen. Door hun parkeerbeleid onderling af te stemmen kunnen gemeenten dit soort belemmeringen wegnemen. Ook blijken regionale overheden hierin een sturende rol te kunnen spelen (provincie, WGR+-regio) (Castenmiller et al., 2001). Het parkeerbeleid heeft meer effect en meer kans van slagen indien dit wordt afgestemd met andere maatregelen zoals de inrichting van steden en van voorzieningen voor verkeer en vervoer (CROW, 2001b).

Het belasten van bedrijfsparkeerplaatsen

Het belasten van bedrijfsparkeerplaatsen: een belasting op het gebruik van bedrijfsparkeerplaatsen door werknemers. De belasting geldt in gebieden waar openbare parkeerruimte schaars is.

³ Het gaat hier om deur-tot-deurreistijden, dus inclusief zoeken naar een parkeerplaats en lopen van parkeerplaats naar bestemming.

Het belasten van bedrijfsparkeerplaatsen bij werknemers vermindert congestie en verbetert de leefbaarheid op regionaal niveau. De omvang van de effecten verschilt plaatselijk: indien er sprake is van veel parkeergelegenheid op het bedrijfsterrein en er sprake is van congestie op de wegen er naar toe, dan is er een groot effect van deze maatregel te verwachten op reistijden. Uit onderzoek naar de determinanten van vervoerwijzekeuze blijkt dat forensen die geen parkeergelegenheid van hun werkgever krijgen aangeboden en niet gratis (op loopafstand) kunnen parkeren, vaak overstappen op het openbaar vervoer. De situatie werkt zeer sturend op hun keuzegedrag (bron: ministerie Verkeer en Waterstaat, 1991).

Vooraf in stedelijke gebieden met betaald parkeren kan het belasten van bedrijfsparkeerplaatsen effectief zijn (Martens et al., 2001). Naar verwachting is de maatregel bij congestie in de directe omgeving van het bedrijf ook efficiënt. Deze maatregel leidt tot meer gelijkheid tussen werknemers: zowel medewerkers van bedrijven met als zonder eigen parkeergelegenheid betalen voor het parkeren. Daar staat tegenover dat de bedrijven voor het realiseren van de parkeergelegenheid in het verleden wel betaald hebben. Sommige gemeenten hebben eigen bedrijfsparkeerplaatsen bevorderd of zelfs verplicht gesteld. Als gevolg hiervan zijn serieuze belemmeringen te verwachten in het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. De draagvlakproblemen zijn naar verwachting minder groot als gemeenten de opbrengst zelf kunnen besteden. Daarnaast zijn er mogelijk juridische belemmeringen; deze vallen echter buiten de scope van dit onderzoek.

Congestieheffing

Een *congestieheffing* is een heffing op plaatsen en tijden met congestie.

Congestieheffingen zijn een zeer effectief instrument om congestie te bestrijden. Uit het onderzoek voor het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (zie. Nouwen) blijkt dat landelijke invoering van congestieheffingen de totale congestie kan halveren (ABvM, 2005; ministerie van VenW, 2005b). Volgens het onderzoek is een algemene congestieheffing ook maatschappelijk efficiënt (ABvM, 2005). Dit komt voort uit enerzijds de baten van congestievermindering, en anderzijds de relatief lage kosten van een heffing op specifieke plaatsen. De acceptatie van een congestieheffing hangt sterk af van de vraag of weggebruikers (ABvM, 2005) ervaren dat er een verbetering optreedt, bijvoorbeeld in de vorm van een snellere doorstroming. Het Platform adviseerde om niet alleen een algemene (vlakke) kilometerprijs in te voeren, maar ook een hoger tarief te hanteren op plaatsen en tijden met congestie. De plannen van het huidige kabinet voor een kilometerprijs omvatten ook een dergelijke 'opslag'; deze kan worden opgevat als een congestieheffing 'bovenop' een vlakke kilometerprijs.

Als de landelijke congestieheffing gaat gelden op alle plaatsen met congestie, kunnen regionale prijsmaatregelen daar 'bovenop' leiden tot prijzen die 'te hoog' zijn vergeleken met de maatschappelijke kosten van weggebruik. Dit kan leiden tot een zodanige beperking van de

mobiliteit dat de maatschappelijke welvaart daalt⁴. Het is echter de vraag of de landelijke heffing gaat gelden op *alle* plaatsen met congestie. Dit zou vereisen dat de rijksoverheid continu overal monitort of er congestie optreedt, bijvoorbeeld ook bij verkeerslichten in kleine dorpjes. Als de nationale congestieheffing beperkt blijft tot grotere wegen, kunnen regionale congestieheffingen een aanvullende rol spelen.

Cordonheffing

Een *cordonheffing* is een heffing bij het passeren van een ring rondom een stad.

Een cordonheffing ontmoedigt het binnenrijden van een stad. Als de toevoerwegen naar de stad (en een eventuele ring) veel congestie kennen, kan de heffing effectief zijn in het reduceren daarvan. Een cordonheffing rond de vier grote steden lijkt ook efficiënt te zijn (CPB, 1998). Gezien de intensieve maatschappelijke discussie over voorstellen voor cordonheffingen aan het eind van de jaren negentig, lijkt de acceptatie in Nederland twijfelachtig.

In het centrum van Stockholm is in 2006 bij wijze van experiment een tijdelijke cordonheffing ingevoerd. Het blijkt dat de hoeveelheid verkeer en de congestie sterk afnamen. De baten overtreffen de kosten (Eliasson, 2006). In een referendum stemden de inwoners van de stad in meerderheid voor de heffing, maar omliggende gemeenten in meerderheid tegen (Wikipedia, 2008). Sinds 1 augustus 2007 is de heffing permanent ingevoerd. Stockholm lijkt qua omvang op Amsterdam. Een verschil is dat Stockholm op eilanden ligt, waardoor de heffing kan worden geheven op een beperkt aantal oeverkruisingen; dit verlaagt de kosten van een cordonheffing.

Verblijfsheffing

Een *verblijfsheffing* is een heffing voor het rijden binnen een bepaald gebied, bijvoorbeeld binnen de stadsringen van de vier grote steden.

Een verblijfsheffing in steden heeft minder effect op de congestie op hoofdwegen dan bijvoorbeeld een congestieheffing. Er kunnen echter wel effecten optreden in de steden zelf. Daarbij gaat het niet alleen om minder congestie, maar ook om meer leefbaarheid (parkeren), milieu (fijn stof) en veiligheid. De welvaartseffecten van een verblijfsheffing in de vier grote steden zijn mogelijk licht negatief (ABvM, 2005). Hierbij is het echter de vraag of de lokale congestie-effecten volledig zijn meegenomen. De acceptatie lijkt een probleem te zijn als er tegenover de heffing geen concrete verbeteringen staan.

⁴ Volgens de economische theorie ontstaat een maximale welvaart als de externe kosten (congestie, milieu, leefbaarheid, veiligheid) deel uitmaken van de prijs. Als de prijs hoger wordt dan de totale maatschappelijke kosten, daalt de welvaart.

Een voorbeeld is de Congestion Charge die enkele jaren geleden in Londen is ingevoerd. Het gaat om een verblijfsheffing voor het centrum van de stad. Deze bleek zeer effectief bij het beperken van de hoeveelheid verkeer en de congestie in het centrum. Ofschoon tevoren verwacht werd dat de maatregel efficiënt is (bijv. Verhoef et al., 2004, p. 45 en 74), is achteraf onduidelijk of dit ook uitgekomen is (Transport for London, 2007; Raux, Transport Policy, 2005). De conclusie lijkt dat de efficiency alleen onder bepaalde condities positief is (bijv. goedkope heffingsvorm).

De acceptatie was aanvankelijk twijfelachtig, maar Ken Livingstone werd tot burgemeester gekozen op basis van een verkiezingsprogramma waarin de Congestion Charge een belangrijke rol speelde. Toen bovendien bleek dat de heffing zeer effectief was, nam de tegenstand af.

Passageheffing

Een *passageheffing* is een heffing bij het passeren van een bepaald punt. Tolheffing is hiervan een voorbeeld. Een ander voorbeeld is een heffing op doorgaand verkeer door de binnenstad.

Tolheffing heeft als primair doel om opbrengsten te genereren, terwijl andere passageheffingen gericht zijn op het beïnvloeden van de routekeuze van weggebruikers (bijvoorbeeld: niet door de binnenstad). Ook bij tolheffing kunnen er echter substantiële gedragseffecten optreden, met name voor de mobiliteit en de congestie op de tollocatie (ABvM, 2005). Tolheffing is echter vanuit maatschappelijk perspectief niet altijd efficiënt: dit hangt sterk af van de besteding van de opbrengsten en van de kosten van het opzetten en handhaven van het systeem ten opzichte van de bereikte effecten op reistijden en leefbaarheid. Heffingen op doorgaand verkeer kunnen door effecten op de routekeuze ook effecten op de leefbaarheid met zich meebrengen; dit hangt echter af van de plaats waar de tol wordt geheven. Tol lijkt – afgaande op eerdere projecten zoals de Westerscheldetunnel – redelijk acceptabel als er sprake is van financiering van nieuwe infrastructuur. De acceptatie van heffingen gericht op routekeuze lijkt vooral afhankelijk van het bestaan van een aantrekkelijke (gratis) alternatieve route.

Variabilisatie opcenten motorrijtuigenbelasting

Momenteel heffen provincies een toeslag ('opcenten') op de motorrijtuigenbelasting. Variabilisatie van deze toeslag betekent dat deze wordt verwerkt in de landelijke kilometerprijs.

Bij de invoering van Anders Betalen voor Mobiliteit worden de provinciale opcenten verwerkt in het tarief per kilometer (Tweede Kamer, 2008a, p. 2). De variabilisatie van de opcenten wordt dus met de landelijke kilometerprijs gerealiseerd. Wel is een verschil dat de opbrengsten naar het Rijk gaan in plaats van naar de provincies. Het Rijk heeft toegezegd dat een nieuwe financieringsbron voor de

provincies zal worden gezocht, buiten de automobilititeit. Deze nieuwe financieringsbron valt daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

Door het besluit om de opcenten in de landelijke kilometerprijs te verwerken is de variabilisatie de facto geen regionaal beleid meer. Het is landelijk prijsbeleid met een provinciale component geworden. Daardoor valt de variabilisatie van opcenten niet meer onder het onderwerp van onderzoek: economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid, in aanvulling op de landelijke kilometerprijs. Tegen deze achtergrond beperken we ons tot een korte schets van effecten en laten we deze maatregel daarna buiten beschouwing.

Variabilisatie van opcenten zal naar verwachting vergelijkbare effecten hebben als de variabilisatie van de Motorrijtuigenbelasting zelf: minder congestie en positieve effecten voor leefbaarheid, milieu en veiligheid. Ook is de maatregel naar verwachting efficiënt, omdat tegenover de baten nauwelijks (extra) kosten staan, als gebruik wordt gemaakt van het heffingssysteem van de kilometerprijs. Acceptatie onder de bevolking is naar verwachting aanwezig, omdat mensen het eerlijker vinden om per kilometer te betalen dan via vaste heffingen.

Differentiatie van prijsmaatregelen naar voertuigkenmerken per locatie

Differentiatie naar voertuigkenmerken per locatie betreft het verhogen van prijzen voor bepaalde voertuigen op bepaalde plaatsen.

Differentiatie naar voertuigkenmerken per locatie beoogt het gebruik van relatief onveilige (bijv. zware), lawaaiige of vervuilende auto's in bepaalde gebieden worden terug te dringen. Te denken valt aan binnensteden, leefgebieden en natuurgebieden. De prijsmaatregelen waarop deze differentiatie kan worden toegepast, betreffen in principe alle maatregelen gericht op de doelgroep reizigers, en in het bijzonder tol/passageheffingen en parkeertarieven.

Er lijkt een trend te bestaan naar beperkingen voor vervuילend verkeer in grote steden, door verbodsbepalingen of heffingen. Deze gaat verder dan het beperken van de toegang tot bepaalde (venster)tijden. In Berlijn mogen bepaalde soorten auto's sinds 1 januari 2008 het centrum niet meer in. In Londen betalen vervuilende vrachtwagens die de stad inrijden een hoge heffing. De gemeente Amsterdam heeft plannen geformuleerd om oude auto's de toegang tot het centrale deel van de stad (binnen de ring A10) te ontfeggen. In hoeverre deze plannen doorgang vinden, is overigens nog niet duidelijk.

Dit instrument kan effectief zijn met het oog op veiligheid en leefbaarheid (zie bijvoorbeeld Ministerie VenW, 2005c). Er kunnen echter negatieve gevolgen zijn voor de bereikbaarheid en de concurrentiepositie van een bepaald gebied of een bepaalde sector. De gevolgen in termen van effectiviteit en efficiëntie zijn sterk afhankelijk van de lokale situatie en van de hoogte van de heffing. Vanwege de locale, situationele aspecten hiervan kan door een afweging op regionaal niveau wellicht een groter effect bewerkstelligd worden dan

op landelijk niveau haalbaar is. Ook kan het draagvlak daardoor groter zijn.

Fiscalisering van boetes voor kleine overtredingen

Fiscalisering van boetes betekent dat regionale overheden de bevoegdheid krijgen in hun beheersgebied belasting te heffen op overschrijding van de maximumsnelheid en door rood licht rijden.

Fiscalisering van boetes voor kleine overtredingen kan worden gezien als een verdere verfijning van het prijsbeleid: de betaling hangt dan niet alleen meer af van de afstand en van kenmerken van het voertuig, tijd en plaats, maar ook van de wijze waarop de bestuurder rijdt. Eerder zijn boetes voor fout parkeren gefiscaliseerd: zij zijn vervangen door een gemeentelijke belasting ('bestuurlijke boete'; zie KpVV, Bericht 17).

Naar fiscalisering van boetes voor kleine overtredingen is, voor zover ons bekend, nog geen onderzoek verricht. Het lijkt echter plausibel dat gemeenten die de opbrengsten zelf mogen houden, er door zullen worden geprikkeld om de pakkans te verhogen. Een hogere pakkans leidt tot minder overtredingen. Tussen 2001 en 2004 is er in Nederland een samenhang geconstateerd tussen de inzet van politie en het optreden van snelheidsovertredingen (SWOV, 2005, p. 34; SWOV, 2006, p. 38). Ook is er in het algemeen een sterke relatie tussen de snelheid en het optreden van ongevallen (zie bijv. CROW, 2006, p. 38). Het lijkt aannemelijk dat fiscalisering tot meer veiligheid en leefbaarheid leidt. Daarnaast kunnen er beperkte positieve effecten op de bereikbaarheid zijn, omdat het beperken van overtredingen leidt tot minder ongevallen en een meer gelijkmatige doorstroming.

Over de efficiëntie van fiscalisering is geen informatie beschikbaar. Dit hangt sterk af van de (uitvoerings)kosten die gemeenten maken. De efficiency kan wellicht worden vergroot indien de technologie en het systeem van de kilometerprijs gebruikt wordt: daarmee is immers niet alleen bekend waar en wanneer men rijdt, maar ook met welke snelheid. Of er draagvlak voor deze maatregel bestaat, is onduidelijk. Omwonenden zullen wellicht blij zijn met minder geluid en meer veiligheid. Automobilisten daarentegen, zullen - afgaande op de gevoelens die bestaan over flitspalen - waarschijnlijk negatief reageren. Wellicht kan het draagvlak onder automobilisten worden vergroot door - tegelijk met een scherpere handhaving - op sommige plaatsen de maximumsnelheid te verhogen.

Vouchers voor openbaarvervoergebruik

Vouchers voor openbaarvervoergebruik geven specifieke groepen mensen het recht om (tot op zekere hoogte) gratis gebruik te maken van het openbaar vervoer. Zij vervangen (deels) de bestaande generieke OV-subsidies. Hierdoor wordt OV bijna gratis voor zwakke groepen en worden de tarieven voor andere gebruikers iets hoger. De totale subsidies blijven gelijk.

Momenteel subsidiëren overheden het openbaar vervoer generiek: vervoerbedrijven ontvangen geld voor het realiseren van openbaar vervoer in een regio. Een belangrijk doel van deze subsidie is echter niet generiek: zwakke groepen⁵ in staat stellen om te reizen.

Persoonsgebonden vouchers voor reizen met OV tot een bepaald bedrag⁶ voor mensen met een relatief laag inkomen (bijv. maximaal huishoudinkomen van 15.000 euro) vormen een meer gerichte subsidie (AVV, 2004b). Men kan kiezen uit bus, tram, metro en trein. Indien deze beperkt beschikbaar zijn (in landelijk gebied en tussen 19.00 uur en 07.00 uur in steden), kan ook gebruik gemaakt worden van de taxi of van vrijwilligersvervoer. Het vervangen van generieke subsidies kan ook worden gerealiseerd door een verlaagd tarief voor zwakke groepen (bijv. Ooievaarspas in Den Haag). De groep met een huishoudinkomen tot 15.000 euro maakt momenteel 14 procent van de reizen met bus, tram en metro en 10 procent van de reizen met de trein (CBS (OVG), 2003).

De effecten op de congestie op hoofdwegen zijn waarschijnlijk beperkt, omdat het OV en de auto slechts in zeer beperkte mate 'communicerende vaten' zijn. In de steden zal het autogebruik wellicht enigszins stijgen.

De bereikbaarheid (en leefbaarheid) voor zwakke groepen wordt beter, omdat zij goedkoper of gratis kunnen reizen. De maatregel is hoogstwaarschijnlijk efficiënt ten opzichte van de huidige situatie, met name omdat minder subsidies worden verleend aan groepen die dat niet of in mindere mate nodig hebben. Ook zal het openbaar vervoer, als de klant zelf een groter deel van de kosten betaalt, wellicht worden geprikkeld om beter aan te sluiten bij de wensen van de consument.

De omvang en samenstelling van het aanbod van OV zullen waarschijnlijk veranderen onder invloed van deze maatregel. Verbindingen met veel klanten zullen voor vervoerbedrijven meer opbrengsten genereren en daardoor aantrekkelijker worden om te handhaven (of te realiseren). Verbindingen met relatief veel klanten uit de niet-zwakke groepen kunnen mogelijk getroffen worden door vraaguitval. Vervoerbedrijven krijgen via de vouchers meer middelen om vraagafhankelijk vervoer te realiseren.

Het draagvlak voor deze maatregel is onduidelijk. Het OV wordt voor een deel van de gebruikers duurder, maar goedkoper voor zwakke groepen. Als de bezitters van een voucher voor anderen herkenbaar zijn, bijvoorbeeld door een opvallende kaart, kan stigmatisering optreden. Dit kan worden voorkomen door de vouchers het uiterlijk te geven van 'gewone' abonnementen.

⁵ Bijvoorbeeld mensen met een handicap, een (zeer) hoge leeftijd en/of een (zeer) laag inkomen.

⁶ Onbeperkt gratis OV is erg duur en overtreft waarschijnlijk de subsidies.

3.3 Eigenaren onroerend goed

Kosten verhalen via de Grondexploitatiewet

Soms wordt specifiek voor ontwikkelingslocaties infrastructuur aangelegd door Rijk of provincie (artikel 6.2.6). Te denken valt aan een aansluiting op een rijksweg voor een nieuwe locatie of aan de situatie waarin een bijzondere inpassingsmaatregel noodzakelijk is om extra bouwmogelijkheden te creëren. Een wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie per 1 juli 2008 (hier aangeduid met 'Grondexploitatiewet') (Eerste Kamer, 2006; ministerie van VROM, 2007b) maakt het mogelijk om kosten van aanleg van infrastructuur die toerekenbaar zijn aan publieke of private partijen omdat die daar profijt van ondervinden, bij renovatie en bestemmingswijzigingen eenmalig op hen te verhalen.

De wetswijziging van 1 juli 2008 is deels een voortzetting van de huidige praktijk. Gemeenten betalen de kosten van lokale infrastructuur in veel gevallen al uit de inkomsten uit grondexploitatie en dragen soms aan provinciale of rijksinfrastructuur bij. De wetswijziging is een ondersteuning hierbij en neemt dus belemmeringen weg. In hoeverre er echter nog steeds belemmeringen blijven bestaan, zal moeten blijken. Het is mogelijk dat er sprake zal zijn van verhaalskosten, indien partijen niet vrijwillig bijdragen. Vooral nog wordt uitgegaan van een effectieve maatregel in de zin van het daadwerkelijk bereiken van kostenverhaal, niet per se in de zin van een bijdrage aan de bereikbaarheid (zie verder).

In de VS, Canada en Engeland wordt al enige decennia gebruik gemaakt van 'impact fees' (locale overheden vragen een verplichte bijdragen aan ontwikkelaars voor o.a. infrastructuur) (Wetzel, 2007). Denemarken kent een 'land tax' die door lokale overheden wordt vastgesteld (Deloitte, 2007). Ook delen van Nieuw Zeeland, Australië en Harrisburg in de VS kennen een 'Annual Land Value Tax'. De grootste bijdragen van grondgebruikers aan openbaar vervoer bestaan in Hongkong en Singapore. Deze maken de combinatie mogelijk van een hoge stedelijke dichtheid met inkomsten uit grondwaarden waardoor openbaar vervoer efficiënt en comfortabel is, autogebruik beperkt kan worden en de bereikbaarheid goed is.

Door het benutten van de mogelijkheid tot het verhalen van kosten via de Grondexploitatiewet kan door gemeenten gestuurd worden in de vestigingskeuze en ruimtelijke ordening: investeringen op beter bereikbare locaties worden gunstiger ten opzichte van investeringen op minder goed bereikbare locaties. Dit stimuleert het ontwikkelen van beter bereikbare locaties op de langere termijn. Naast dit regulerend effect kan deze maatregel een substantieel effect hebben op het financieren van vooral lokale infrastructuur bij nieuwe projecten en bestemmingswijzigingen en daardoor op de bereikbaarheid.

Indien de effecten op de bereikbaarheid groot zijn en de kosten van het opleggen van de heffing relatief beperkt van omvang kunnen blijven, zal de maatschappelijke efficiency groot zijn. Er is echter te weinig

kennis om hierover conclusies te kunnen trekken. Het draagvlak voor de maatregel zal naar verwachting afhangen van de omvang van effecten en de hoogte van de heffing.

Baatbelasting

Een baatbelasting wordt hier gedefinieerd als het verhalen van kosten van betere bereikbaarheid op de gebruikers (anders dan door middel van grondexploitatie) in plaats van financiering uit andere bronnen.

De wetswijziging Grondexploitatie betreft niet alle gevallen waarin meerwaarde (winst door waardeontwikkeling van onroerend goed) ontstaat door investeringen in aanleg van infrastructuur: ook in bestaande situaties en bij exploitatie van openbaar vervoer kan meerwaarde ontstaan door betere bereikbaarheid. Initiatieven hiertoe zijn tot op heden niet succesvol (voor een overzicht zie bijvoorbeeld AVV, 2005a, Offermans et al., 2004 en Offermans et al., 2006). De toepassing van de baatbelasting bij projecten was tot op heden te complex (te veel versnipperde projecten) en aanvechtbaar omdat veel groepen geen voordelen ervaren.

Effectiever is de toepassing van de baatbelasting op structurele basis en op het niveau van een stedelijke regio. De belasting kan dan gekoppeld worden aan de financiering van een regionaal bereikbaarheidsplan. Door de belasting op locaties die beter bereikbaar zijn of beter bereikbaar gemaakt worden heeft deze maatregel mogelijk een regulerend effect. De inning kan gekoppeld worden aan de onroerendezaakbelasting (OZB). Voorbeelden waaruit bleek dat bijdragen van grondgebruikers kunnen bijdragen aan de bereikbaarheid werden hierboven al genoemd. De efficiëntie van de maatregel en het draagvlak zijn naar verwachting eveneens vergelijkbaar met de voorgaande maatregel.

3.4 Werkgevers en werknemers

Vervoersbijdrage

De vervoersbijdrage is een regionale heffing op lonen van werknemers om bereikbaarheid te financieren. Deze heffing komt in plaats van bijdragen uit andere bronnen (bijv. BDU).

De 'versement transport' (VT) of 'vervoersbijdrage' is een belasting die steden in Frankrijk in staat stelt om voor openbaarvervoerprojecten werkgevers te verplichten een bijdrage in te houden op het loon van werknemers. Deze verplichting geldt in Frankrijk alleen voor werkgevers met meer dan negen werknemers. De maximumhoogte van de VT is afhankelijk van de grootte van de stad of regio (tot 2,5 procent van het brutoloon in Parijs en tussen 1,75 procent en 0,55 procent in andere steden). Voor de financiering van het stadsvervoer, buiten Ile-de-France, is meer dan 5 miljard euro per jaar nodig om de investeringen en de uitvoeringskosten af te dekken. Ongeveer 40 procent van deze

kosten (± 2,2 miljard euro per jaar) wordt gefinancierd met de VT. De verkeersbelasting is van kracht in meer dan 85 procent van de stedelijke gebieden. Het merendeel van de steden (93 procent) die gebruik maken van de VT, doet dit tegen het maximumtarief (GART, 2007).

De toewijzing van budgetten voor infrastructuur en exploitatie aan verschillende regio's is bij de VT meer gebaseerd op het principe van 'betaling door de gebruiker' dan bij de Brede doeluitkering (BDU). De BDU wordt gefinancierd uit algemene middelen terwijl de VT wordt geheven bij de personen die de meeste baten hebben bij de investeringen. Het vervangen van de BDU door de VT heeft een regulerend effect: investeringen in bereikbaarheid vinden vooral plaats op locaties waar de opbrengsten hoog zijn (veel werknemers); dit zijn locaties waar de baten van investeringen het hoogst zijn.

Met deze verkeersbelasting hebben veel steden in Frankrijk in relatief korte tijd grote projecten voor openbaar vervoer (tram-metro-lichtrail) gerealiseerd (LEDA, 1999). Door het heffen van de VT ontstaan in Frankrijk (voor-)financieringsvoordelen waardoor projecten sneller gerealiseerd worden (Verkeerskunde, 2004). De VT is dus effectief, in die zin dat projecten eerder gereed zijn. In steden in Frankrijk (o.a. Straatsburg, Lille, Rennes) is het gebruik van openbaar vervoer ook door automobilisten toegenomen en de leefbaarheid verbeterd. Er zijn dus indicaties dat de VT effectief kan zijn. Dit zegt echter niets over de efficiëntie van de aldus gerealiseerde projecten; deze hangt immers niet alleen af van de gerealiseerde effecten, maar ook van de kosten.

Of de vervoersbijdrage voor Nederland efficiënt zou zijn, hangt onder andere af van de uitvoeringskosten van de inning en de afweging of het een aanvullende maatregel zou betreffen of een maatregel ter vervanging van andere belastingmaatregelen. Mogelijk kan de belastingdienst een deel van de loonbelasting overdragen aan regionale overheden. Momenteel is het in Nederland aan gemeenten niet toegestaan om aan inkomensbeleid te doen en inkomstenbelasting te heffen. Elke vorm van vervoersbijdrage vergt daarom een wijziging van het belastingstelsel.

Parkmanagement

Parkmanagement is het stimuleren van samenwerking op een bedrijventerrein om de voorzieningen voor de gebruikers van het terrein te verbeteren. Financiële bijdragen ten behoeve van bereikbaarheid kunnen hier deel van uitmaken.

Voorbeelden van parkmanagement voor mobiliteit op vrijwillige basis hebben tot op heden in beperkte mate resultaat opgeleverd. Een tiental projecten is in de planfase blijven steken. Er zijn twee concrete resultaten bekend die betrekking hebben op de medefinanciering van een buslijn (bedrijventerreinen Goudse Poort en Medel te Tiel). Het is niet bekend of deze projecten effectief zijn met het oog op bereikbaarheid. De toepassing van parkmanagement voor het oplossen van mobiliteitsproblemen is in ieder geval nog zeer kleinschalig. De

verwachting is dat er in de komende jaren veel nieuwe bedrijfsterreinen ontwikkeld worden. Bij de uitgifte van grond voor nieuwe projecten kan de gemeente overwegen deelname aan parkmanagement te verplichten door verplicht lidmaatschap van een vereniging en door eisen te stellen aan de statuten. Er zijn knelpunten in de uitvoering: toekomstige eigenaren van grond en bedrijfsruimtes aarzelen of hun bijdrage aan vervoer de grondwaarde ten goede komt. Ook zijn bedrijven die de ruimte gebruiken niet altijd eigenaar en gebaat bij investeringen op de langere termijn.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat (2008) verwijst in het advies 'Einde aan Vrijblijvendheid' naar een puntensysteem voor mobiliteitsmanagement dat in het kader van de Wet milieubeheer is voorgesteld. Daarbij dienen bedrijven van meer dan vijftig werknemers punten te scoren door bereikbaarheidsmaatregelen te nemen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn openbaarvervoervergoedingen, carpoolen en fietsenstallingen. Of dit puntensysteem in de praktijk effectief is, is niet duidelijk.

Het ministerie van Economische Zaken bereidt een Experimentenwet Bedrijveninvesteringszones (Experimentenwet BI-zones) voor. Daarin kunnen gebieden, op initiatief van ondernemers, worden aangewezen als BI-zone. Als een tweederde meerderheid van de bedrijven instemt met gezamenlijke investeringen, zorgt de gemeente voor inning van de benodigde middelen. Dit geldt ook voor eventuele onwillige bedrijven ('free riders'). De investeringen kunnen betrekking hebben op allerlei verbeteringen, waaronder 'verkeersvoorzieningen'. Het is niet duidelijk of dit zich beperkt tot voorzieningen in het gebied zelf, of ook betrekking kan hebben op ontsluitende wegen. Ook is nog niet duidelijk of deze regeling de hiervoor genoemde beperkingen in de praktijk wegneemt. Het wetsvoorstel is eind 2008 ingediend bij de Eerste Kamer (Eerste Kamer, 2008).

Vergoedingen voor telewerken

Vergoedingen voor telewerken zijn subsidies of fiscale vrijstellingen voor telewerkers.

Onderzoek wijst uit dat subsidiëring van telewerken door de overheid effectief is om files te beperken (diverse studies AVV, 2005b) en efficiënt is (Ecorys, 2007). Flexibilisering en verruiming van de fiscale vergoeding voor telewerken leidt tot een afname van de automobiliteit in de ochtendspits van 0,8 procent en tot een reductie van de congestie van 3,5 procent (Ecorys, 2007). Het wegnemen van barrières voor werkgevers in arbeidsvoorwaarden, werkomstandigheden en in beeldvorming over telewerken is echter effectiever dan vergoeding van telewerken. Belangrijke drempels voor werkgevers zijn: investeringen in thuiswerkplekken, computersystemen en beveiliging, angst voor verlies aan controle over werknemers en verlies van verbondenheid met het bedrijf. Subsidies en fiscale maatregelen kunnen wellicht ondersteunend zijn voor andere maatregelen, maar hebben zelf een relatief beperkt effect.

Gezien de generieke effecten op bereikbaarheid en leefbaarheid lijkt het efficiënter om telewerken op landelijke schaal te stimuleren dan op regionale schaal.

Subsidiering van digitale loketten

Subsidiering van digitale loketten: het geven van subsidie aan bedrijven voor het realiseren van digitale loketten, gericht op het verminderen van het aantal bezoeken aan het bedrijf.

Subsidiëring van digitale loketten voor bedrijven is niet effectief om de bereikbaarheid te verbeteren. Bedrijven worden bij het oprichten van callcenters voldoende gedreven door mogelijke kostenbesparingen waardoor stimulering vanuit de publieke sector niet nodig is. Het aantal baliecontacten in de publieke sector door de oprichting van publieke digitale loketten blijkt vaak niet te verminderen (Universiteit Twente, 2006; VDP et al., 2007).

3.5 Overheden

Regionale mobiliteitsfondsen

Een regionaal mobiliteitsfonds is een budget waarin inkomsten uit verschillende bestaande geldstromen worden samengevoegd.

Een gebrek aan middelen om alle gewenste mobiliteitsprojecten te realiseren wordt door gemeenten, provincies en stadsregio's ervaren als een knelpunt (KpVV, 2006). Tevens ervaren deze partijen behoefte aan afstemming over de keuze en bundeling van projecten met andere partijen in de regio. Door de komst van de Brede doeluitkering (BDU) valt de beperkte coördinatie van bestedingen van gemeentelijke en provinciale mobiliteitsmiddelen extra op. De BDU maakt het regio's sinds 2005 mogelijk om zelf af te wegen waar zij de toegewezen rijksbijdrage aan willen besteden, binnen het terrein van mobiliteit.

Een regionaal mobiliteitsfonds werkt in aanvulling op de BDU. Gemeenten en provincies hebben diverse (potentiële) andere inkomstenbronnen om toe te voegen aan de BDU-gelden in een regionaal mobiliteitsfonds:

- opbrengsten uit betaald parkeren;
- opbrengsten uit grondexploitatie;
- bijdragen uit provincie- en gemeentefonds.

Ook de opbrengsten van eventueel toekomstige economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid zouden kunnen worden gebruikt om regionale mobiliteitsfondsen te voeden.

Door het geld uit die bronnen samen te voegen met de BDU-gelden beoogt een Regionaal Mobiliteitsfonds om grotere projecten te realiseren (provincie- en gemeente overstijgend) en om projecten beter te prioriteren en selecteren (bijvoorbeeld: gemeente A draagt bij aan 'betere' projecten van gemeente B). Bovendien zou het fonds volgens

KpVV (2006) aanlokkelijk zijn voor deelname door private partijen, omdat de onrendabele top van een investering door overheidsgeld kan worden weggenomen.

Het Regionaal Mobiliteitsfonds kan effectief zijn als het door goede regionale samenwerking en een geschikt afwegingskader leidt tot betere (effectievere) projecten, meer projecten of versnelling van projecten. Het beeld van de efficiëntie van regionale mobiliteitsfondsen is gemengd. Enerzijds kan de vorming van fondsen binnen de overheid leiden tot een minder efficiënte besteding van overheidsmiddelen, omdat geld dat in een fonds is gestort niet meer kan worden besteed aan andere doelen, die mogelijk meer prioriteit hebben of krijgen. Anderzijds, als de situatie zonder een Regionaal Mobiliteitsfonds een situatie betreft waarin de gelden ook reeds waren geoormerkt voor verkeer en vervoer, kan er wel sprake zijn van een efficiëntieverbetering. Deze efficiëntie ontstaat als een Regionaal Mobiliteitsfonds leidt tot een versnelling van realisatie van nuttige projecten, of een betere selectie van projecten.

Een regionaal mobiliteitsfonds kan draagvlak vergroten onder burgers die reeds betalen voor parkeren (en eventueel ook voor een congestieheffing), als duidelijk wordt gemaakt dat deze heffingen rechtstreeks aan mobiliteit worden besteed in plaats van dat zij ten goede komen aan de algemene middelen (KpVV, 2006). Daarbij speelt de zichtbaarheid en snelheid van realisatie van de met het mobiliteitsfonds ontwikkelde projecten een belangrijke rol. Als het vooral gaat om een extra heffing zal het Mobiliteitsfonds echter niet op veel steun onder de burgers hoeven te rekenen.

Stimulering integrale planningstechnieken

Stimulering van integrale planningstechnieken betreft rijkssubsidies voor regionale overheden voor een betere planning van ruimtelijke ordening en bereikbaarheid.

Voorbeelden van integrale planningstechnieken zijn VPL (Vervoersprestatie op locatie), VPR (Vervoersprestatie Regionaal) en LARGAS (Langzaam Rijden Gaat Sneller: lagere en meer gelijkmatige snelheden door bijvoorbeeld verkeerslichten te verwijderen). Sinds 2004 (ministerie van VROM, Nota Ruimte, 2004 p. 85-86) is het locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen gedecentraliseerd naar provincies en stadsregio's. Momenteel wordt niet in alle gevallen van dergelijke technieken gebruik gemaakt.

Zowel uit berekeningen met verkeerskundige modellen als uit projectevaluaties is gebleken dat door het gebruik van deze planningstechnieken substantiële en meerjarige effecten bereikt kunnen worden in de reistijd met de auto en openbaar vervoer en in reductie van het aantal benodigde autokilometers. Ook zijn er substantiële effecten op energieverbruik en uitstoot (o.a. TNO, 2002, NOVEM, 2003). Over de efficiëntie van de planningstechnieken is weinig

bekend, met name wat betreft de kosten. Ook over de acceptatie bestaat niet veel informatie.

Het uitvoeren van kosten-batenanalyses

Kosten-batenanalyses brengen alle maatschappelijke voor- en nadelen van beleidsmaatregelen systematisch in kaart.

Kosten-batenanalyses maken verschillende maatregelen en effecten beter onderling vergelijkbaar. Het is een hulpmiddel bij het nemen van beslissingen. Bij nationale projecten is er momenteel een verplichting tot het uitvoeren van kosten batenanalyses. Bij deze projecten is gebleken dat het gebruik van KBA's bij de beleidsvoorbereiding kan bijdragen tot een aanzienlijke vergroting van de effectiviteit en efficiency van de maatregelen. Een voorbeeld is de HSL-Oost: sommige onderdelen van het oorspronkelijke plan bleken zeer effectief, andere juist niet, waardoor de plannen aanzienlijk aangescherpt zijn (voor een bespreking van KBA's van dertien grote projecten zie: Annema, e.a., 2007). De kosten van uitvoering van KBA's zijn relatief klein ten opzichte van de mogelijke besparingen; hierdoor zijn KBA's zelf naar verwachting ook efficiënt.

KBA's op rijksniveau worden vrij breed geaccepteerd. Wel is er veel discussie over de vraag of alle effecten (correct en volledig) worden meegenomen. Op regionaal niveau lijken er weinig KBA's te worden gemaakt. Of dit duidt op gebrek aan acceptatie of op 'onbekend maakt onbemind', of de schaal van de projecten, is niet duidelijk.

3.6 Conclusies

Uitgaande van de invoering van de landelijke kilometerprijs en congestieheffing zijn er diverse regionale economische instrumenten die reistijden kunnen beperken en leefbaarheid, veiligheid en welvaart kunnen verbeteren. Daarbij gelden echter twee kanttekeningen:

1. Het is bij veel maatregelen onduidelijk of er voldoende draagvlak bestaat. Hierover is in dit hoofdstuk voor zover mogelijk informatie verschaft.
2. Er is in dit hoofdstuk nog geen rekening gehouden met de samenhang van regionale maatregelen met landelijk prijsbeleid en met de onderlinge samenhang tussen regionale maatregelen. In hoofdstuk 4 wordt onderzocht hoe dit de beoordeling van de maatregelen beïnvloedt.

Op basis van hoofdstuk 3 lijken de volgende regionale maatregelen zowel effectief als efficiënt te zijn:

Doelgroep: reizigers

- Uitbreiding van betaald parkeren
- Belasten van bedrijfsparkerplaatsen
- Congestieheffing
- Cordonheffing

-
- Passageheffing
 - Fiscalisering van boetes
 - Differentiatie naar voertuigkenmerken per locatie
 - Vouchers openbaar vervoer

Doelgroep: regionale overheden

- Regionale mobiliteitsfondsen
- Kosten-batenanalyses van regionale maatregelen
- Subsidies voor integrale planningstechnieken

In hoofdstuk 4 bekijken we de onderlinge samenhang van deze maatregelen en de relatie met landelijk prijsbeleid. Dat leidt tot een nadere selectie van maatregelen.

Daarnaast zijn er maatregelen waarbij het kennisniveau nog onvoldoende is om de efficiëntie te beoordelen:

Doelgroep: eigenaren onroerend goed

- Kosten verhalen via Grondexploitatiewet
- Baatbelasting

Doelgroep: werkgevers en werknemers

- Vervoersbijdrage

Deze maatregelen blijven in het vervolg van deze studie buiten beschouwing.

4. Onderlinge samenhang van maatregelen

In dit hoofdstuk worden interacties tussen maatregelen beschouwd. Positieve interacties kunnen met name optreden als regionale prijsmaatregelen worden gecombineerd met regionale besteding van opbrengsten. Dit kan het draagvlak voor de prijsmaatregelen vergroten. Daarnaast zijn er ongewenste interacties, zoals beleidsconcurrentie tussen overheden. Daarom worden de maatregelen die in hoofdstuk 3 positief zijn beoordeeld, in dit hoofdstuk nogmaals tegen het licht gehouden. Maatregelen die leiden tot ongewenste interacties, worden alsnog negatief beoordeeld.

Tabel 4.1 geeft een eerste indruk van mogelijke negatieve interacties tussen de maatregelen die in hoofdstuk 3 zijn geselecteerd. De verwachte potentiële interacties zijn gebaseerd op de doelgroep waarop de maatregel is gericht en op het doel van de maatregel. Vooral beleid met hetzelfde doel door dezelfde doelgroep, kan tot interacties leiden. Bijvoorbeeld 'Uitbreiden betaald parkeren' heeft als doel Reguleren en als doelgroep Weggebruikers. Potentiële interacties treden op met andere maatregelen met hetzelfde doel en dezelfde doelgroep.

Uit de tabel blijkt dat de potentiële interacties zich vooral bevinden bij vormen van prijsbeleid op de weg (breed gedefinieerd, inclusief betaald parkeren en fiscalisering van boetes). Subsidiëring van planningstechnieken en het uitvoeren van kosten-batenanalyses richten zich weliswaar op dezelfde doelgroep (overheden) en hetzelfde doel (efficiency verhogen), maar deze verbeteringen lijken niet negatief te interacteren. Daarom wordt in dit hoofdstuk alleen aandacht besteed aan interacties tussen prijsmaatregelen op de weg.

Tabel 4.1
Potentiële interacties tussen maatregelen

Instrument	Doel ^a	Potentiële negatieve interactie met: Doelgroep
Uitbreiden betaald parkeren	R	Weggebruikers
Belasten bedrijfsparkerplaatsen	R	Weggebruikers
Congestieheffing	R	Weggebruikers
Cordonheffing	R	Weggebruikers
Passageheffing	R	Weggebruikers
Fiscalisering van boetes	R	Weggebruikers
Differentiatie naar voertuigkenmerken per locatie	R	Weggebruikers
Vouchers openbaar vervoer	R	OV-gebruikers
Regionale mobiliteitsfondsen	F	Overheden
Subsidiëring planningstechnieken	E	Overheden
Kosten-batenanalyses	E	Overheden

^a R=Reguleren; F=Financieren; E=Efficiency verhogen

De samenhang tussen maatregelen is niet alleen van belang met het oog op effectiviteit en draagvlak, maar ook met het oog op de beleving van de reiziger. Zo kunnen de verschillende regels en tarieven van parkeerbeleid door de reiziger als een lappendeken beleefd worden. Regionale verschillen in parkeerbeleid lijken op dit moment niet tot grote problemen te leiden. Dit aspect is in deze studie niet nader onderzocht.

De interactie tussen regionale en landelijke maatregelen kan ook van invloed zijn op het draagvlak voor de maatregelen. Of deze invloed positief of negatief is hangt af van de concretisering van de maatregelen die ingevoerd worden. Invoering van de landelijke kilometerprijs tegelijk met introductie van (sterke) verhoging van regionale tarieven kan bijvoorbeeld tot draagvlakproblemen leiden. Indien echter algemene belastingen worden omgezet in regionale heffingen voor gebruikers en deze gebruikers voordeel verwachten, kan de steun groter zijn dan de tegenstand en het totale draagvlak positief. Ook kan het draagvlak vergroot worden door maatregelen die aan verschillende doelgroepen ten goede komen simultaan in te voeren. Om een goed inzicht te verkrijgen in het draagvlak van een maatregel is peiling nodig van het draagvlak voor de concrete vorm en timing van de maatregelen. Dit zou een aandachtspunt kunnen zijn bij de cumulatietoets (zie paragraaf 4.3) en mogelijk een aanleiding om de timing bij te stellen. Ook externe factoren (economische groei, waarde onroerend goed) kunnen het draagvlak voor invoering beïnvloeden en zouden daarom een aandachtspunt kunnen zijn bij de timing.

In dit hoofdstuk komen de volgende aspecten aan de orde:

- Mogelijke gevolgen van combinaties van maatregelen in het algemeen, zoals cumulatie-effecten en beleidsconcurrentie (paragraaf 4.1).
- De onderlinge interactie tussen de specifieke maatregelen die in hoofdstuk 3 als kansrijk zijn aangemerkt (4.2).
- De relatie van regionale maatregelen met landelijk prijsbeleid (4.3).

4.1 Gevolgen van combinaties van maatregelen

Wat zijn de gevolgen indien meerdere maatregelen gerealiseerd worden? Ontstaat er overlap in de zin van een vermindering van effectiviteit of efficiëntie van de maatregel? Zitten maatregelen elkaar in de weg of versterken zij elkaar? Zijn er neveneffecten voor andere beleidsdoelen? En hoe kan met deze vragen omgegaan worden? In deze paragraaf wordt nagegaan welke gevolgen vanuit theoretisch oogpunt te verwachten zijn. Dit overzicht is gebaseerd op essays van deskundigen (MuConsult, 2006).

Motieven en doelstellingen om prijsbeleid in te voeren zijn soms tegenstrijdig. Bijvoorbeeld het maximaal genereren van inkomsten en het principe 'de vervuiler betaalt' kunnen tot andere keuzes leiden. Dit afstemmingsprobleem kan ook gelden voor economische instrumenten voor regionaal mobiliteitsbeleid ten opzichte van landelijke initiatieven.

Er bestaat een risico dat een combinatie van landelijke beprijzing en regionale beprijzing in totaal leidt tot tarieven die dusdanig hoog zijn dat er sprake is van inefficiëntie. Er zijn echter ook maatregelen voorstelbaar waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij provincies of gemeente, die het landelijk beleid juist aanvullen. Bijvoorbeeld met betrekking tot parkeertarieven (MuConsult, 2006). Deze hebben de potentie om bij te dragen aan bereikbaarheidsdoelstellingen van het Rijk.

Verhoef (in: MuConsult, 2006) draagt belangrijke aandachtspunten aan voor de afstemming van regionaal en landelijk prijsbeleid. Als mogelijk nadeel van regionale inzet van economische instrumenten kan het 'secondbestkarakter' van maatregelen worden genoemd. Regionaal beleid is 'second best' omdat het rekening houdt met de belangen van maar een deel van de bevolking, waardoor vanuit een nationaal perspectief welvaartsverliezen kunnen optreden. De achterliggende redenen hiervan:

- In de eerste plaats zijn regionale of lokale overheden geneigd om alleen de interne kosten te internaliseren voor zover die worden ondergaan door eigen ingezetenen.
- In de tweede plaats zijn regionale of lokale overheden geneigd om heffingsafdrachten van eigen ingezetenen als herverdeling binnen de eigen jurisdictie te zien en die van niet-ingezetenen als netto baten.

Deze achterliggende redenen leiden tot strategisch gedrag dat wel wordt aangeduid met de term beleidsconcurrentie. Door de ruimtelijke structuur van Nederland is concurrentie bij prijsbeleid een reële mogelijkheid. In gebieden waar prijsbeleid het meest relevant is vanwege de omvang van het mobiliteitsknooppunt (de Randstad en aangrenzende gebieden) is een groot aantal steden en provincies actief.

Beleidsconcurrentie kan verticaal (ten opzichte van hogere overheden) of horizontaal (ten opzichte van overheden van gelijk niveau) optreden. Verticale concurrentie leidt tot suboptimale prijszetting en wordt veroorzaakt door:

- Overlappende 'belastingen', bijvoorbeeld: brandstofaccijnzen van de nationale overheid beïnvloeden de tolopbrengsten van gemeenten, en andersom. Er wordt geen rekening gehouden met de effecten over en weer op de inkomsten.
- Export van belastingen: prikkels om weggebruikers die niet in de eigen provincie of gemeente wonen, extra te belasten.
- Te beperkte doelen: lokale overheden letten alleen op de externaliteiten die gevolgen hebben voor de lokale bevolking.

Horizontale beleidsconcurrentie kan zich voordoen als 'parallele belastingconcurrentie' bij een keuze tussen alternatieve routes die verschillend geprijsd zijn, en bij gedifferentieerde maatregelen zoals het beprijzen van doorgaand verkeer. 'Seriële belastingconcurrentie' bestaat ook, waarbij geen routekeuze mogelijk is maar op één route verschillende prijsmaatregelen van kracht zijn en de totale prijszetting suboptimaal is.

Ten slotte kan beleidsconcurrentie ook bredere doelen betreffen dan alleen verkeersstromen: bijvoorbeeld de concurrentie om werkgelegenheid tussen steden.

Uit deze paragraaf blijkt dat beleidsconcurrentie kan leiden tot suboptimale keuzes. In de volgende paragrafen wordt nagegaan in hoeverre dit risico bestaat bij de maatregelen die in hoofdstuk 3 als kansrijk zijn aangeduid.

4.2 De interactie tussen regionale prijsmaatregelen

In deze paragraaf beschouwen we mogelijke negatieve interacties tussen de regionale prijsmaatregelen op de weg die in hoofdstuk 3 positief zijn beoordeeld:

- Uitbreiden betaald parkeren
- Belasten bedrijfsparkeerplaatsen
- Congestieheffing
- Cordonheffing
- Passageheffing
- Fiscalisering van boetes
- Differentiatie naar voertuigkenmerken per locatie

In tabel 4.2 wordt aangegeven op welke gedragsaspecten van de reiziger deze maatregelen betrekking hebben (kolom 2) en wat de beleidseffecten zijn (kolom 3).

.....
Tabel 4.2
 Aangrijpingspunt en beleidseffecten van
 prijsmaatregelen

Maatregel	Gedragsaspect	Beleideffecten
Uitbreiden betaald parkeren	Parkeren op openbare weg	> beschikbaarheid parkeerplaatsen > doorstroming verkeer in steden > leefbaarheid > lokaal milieu
Belasten bedrijfsparkeerplaatsen	Parkeren bij bedrijven op eigen terrein	> doorstroming verkeer in steden > leefbaarheid > lokaal milieu
Congestieheffing	Gebruik auto op plaatsen/tijden met congestie	> doorstroming verkeer
Cordonheffing	Stad inrijden met auto	> doorstroming verkeer rond steden > leefbaarheid in steden
Passageheffing	Stad passeren met auto	> leefbaarheid in steden > congestie rond steden
Fiscalisering van boetes	Snelheid van autorijden Verkeersgedrag	< overtredingen > leefbaarheid > veiligheid
Differentiatie naar voertuigkenmerken per locatie	Rijden op specifieke plaatsen door specifieke voertuigen	> leefbaarheid

Uit deze tabel kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Er is geen onderlinge negatieve invloed tussen 'Uitbreiden betaald parkeren' en 'Belasten bedrijfsparkeerplaatsen', omdat het om verschillende parkeerplaatsen en verschillende ritten gaat.
- Er is een sterke negatieve interactie tussen de congestieheffing, de cordonheffing en de passageheffing, omdat al deze maatregelen aangrijpen op ritten naar en vanuit stedelijke gebieden.
- Tussen enerzijds parkeerheffingen en anderzijds de congestieheffing, de cordonheffing en de passageheffing kan negatieve interactie optreden. Weliswaar grijpen deze heffingen aan op verschillende gedragingen (parkeren resp. rijden), maar deze gedragingen treden veelal op tijdens dezelfde rit.
- Fiscalisering van boetes lijkt weinig interactie met andere maatregelen te kennen, omdat deze maatregel aangrijpt op specifieke gedragsaspecten (bijv. snelheid, bumperkleven).
- Differentiatie naar voertuigkenmerken naar locatie kent beperkte interactie met andere maatregelen omdat deze maatregel alleen invloed heeft op specifieke soorten voertuigen (bijv. vervuilende auto's).

Dit impliceert dat de congestieheffing, de cordonheffing en de passageheffing in combinatie voor problemen kunnen zorgen, zoals meerdere heffingen (van verschillende regionale overheden) per rit. Elke overheid kijkt vooral naar de eigen opbrengsten, waardoor de totale prijs van een rit te hoog kan worden vanuit het oogpunt van maatschappelijke efficiëntie. Voor zover de passageheffing gericht is op leefbaarheid in plaats van congestie, is de beleidsconcurrentie minder groot.

Meer in het algemeen kan het draagvlak voor prijsbeleid afnemen als automobilisten in korte tijd worden geconfronteerd met een groot aantal nieuwe prijsmaatregelen.

4.3 Regionaal en landelijk prijsbeleid

Regionaal en landelijk prijsbeleid kunnen elkaar met name 'in de weg zitten' als zij aangrijpen op dezelfde gedragingen. Het landelijk prijsbeleid bevat twee 'delen':

1. Rijden met de auto in het algemeen. Het vaste deel van de kilometerprijs is gedifferentieerd naar milieukeurmerken van het voertuig.
2. Rijden op plaatsen en tijden met congestie. Voor deze plaatsen en tijden geldt een hoger tarief. Deze 'toeslag' kan worden beschouwd als een congestieheffing 'bovenop' de vaste prijs.

Een regionale congestieheffing heeft betrekking op dezelfde gedragingen als het tweede deel van het landelijke prijsbeleid. In combinatie zullen deze maatregelen waarschijnlijk leiden tot scherpe beleidsconcurrentie en mogelijk ook tot tarieven die hoger zijn dan de externe effecten van de rit, hetgeen tot minder efficiënte uitkomsten leidt.

De maatregelen gericht op parkeren kennen een minder sterke concurrentie met het landelijk prijsbeleid. Het landelijk prijsbeleid betreft alle ritten, het parkeerbeleid alleen ritten naar specifieke locaties.

De fiscalisering van boetes richt zich op specifieke gedragingen (bijv. te snel rijden) en differentiatie naar voertuigkenmerken per locatie richt zich op specifieke voertuigen en plaatsen. Daardoor is de beleidsconcurrentie beperkt.

Een opstapeling van verschillende landelijke en regionale maatregelen kan leiden tot aantasting van het draagvlak voor prijsbeleid. Daarbij is ook de vraag van belang of specifieke groepen onevenredig zwaar worden getroffen.

De gevolgen van de combinatie van landelijk prijsbeleid en economische instrumenten voor regionaal mobiliteitsbeleid kunnen worden vastgesteld met behulp van een cumulatietoets. Het gaat om een onafhankelijk onderzoek naar de gevolgen van het huidig en gepland prijsbeleid van verschillende overheden op de totale tarieven (en de efficiëntie daarvan) en voor verschillende sociale groepen (bevolkingsgroepen en bedrijven naar regio). In voorbereidende studies kunnen de gevolgen van verschillende beleidsvarianten doorgerekend worden. Na implementatie kan getoetst worden of de ontwikkelingen volgens plan verlopen en kunnen de tarieven indien nodig bijgesteld worden. Op deze wijze kunnen beleidsconcurrentie en negatieve effecten op het draagvlak voor prijsbeleid naar alle waarschijnlijkheid worden verkleind.

4.4 Totaalbeeld

Met name regionale congestieheffingen en cordonheffingen kunnen leiden tot scherpe beleidsconcurrentie tussen overheden. Daarom zijn deze maatregelen in samenhang met ander prijsbeleid - en gegeven het landelijk prijsbeleid - minder efficiënt. Hiermee rekening houdend zijn de volgende regionale maatregelen waarschijnlijk effectief en efficiënt, mits het Rijk kaders stelt en er bij invoering een cumulatietoets wordt uitgevoerd:

Doelgroep: reizigers

- Uitbreiding van betaald parkeren
- Belasten van bedrijfsparkeerplaatsen
- Passageheffing (mits gericht op leefbaarheid)
- Fiscalisering van boetes
- Differentiatie naar voertuigkenmerken per locatie
- Vouchers openbaar vervoer

Doelgroep: regionale overheden

- Regionale mobiliteitsfondsen
- Kosten-batenanalyses van regionale maatregelen
- Subsidies voor integrale planningstechnieken

De cumulatietoets kan tevens nagaan in hoeverre een opstapeling van prijsmaatregelen en regionale/lokale verschillen leiden tot minder draagvlak voor prijsbeleid.

5. Conclusies

1. Ook na invoering van de landelijke kilometerprijs zijn er mogelijkheden om reistijden te verminderen en leefbaarheid, veiligheid en welvaart te verbeteren met economische instrumenten op regionaal niveau.
2. Het inzetten van economische instrumenten voor regionaal mobiliteitsbeleid kan echter leiden tot beleidsconcurrentie en draagvlakproblemen. Kaderstelling door het Rijk en het uitvoeren van cumulatietoetsen kunnen deze nadelen beperken. Ook het gebruik van opbrengsten voor mobiliteitsdoelen bevordert de acceptatie.
3. Negen van de onderzochte regionale economische instrumenten bieden kansen in termen van effectiviteit en efficiëntie. Deze maatregelen hebben betrekking op de doelgroep 'reizigers' en de doelgroep 'regionale overheden'.
4. Kansrijke regionale maatregelen gericht op de doelgroep reizigers betreffen zonder uitzondering maatregelen met een regulerend doel:
 - Uitgaande van de invoering van de kilometerprijs is uitbreiding van betaald parkeren een zeer effectieve regionale prijsmaatregel om reistijden (van deur tot deur) verder te beperken. Ook het belasten van bedrijfsparkeerplaatsen is effectief, maar kent draagvlakproblemen en de juridische haalbaarheid is niet duidelijk.
 - Aanvullend op de landelijke kilometerprijs kunnen specifieke regionale heffingen effectief en efficiënt zijn. Voorbeelden zijn passageheffingen gericht op leefbaarheid en een hogere prijs voor bepaalde voertuigtypen (bijv. vervuilende auto's) en locaties (bijv. plaatsen met leefbaarheidsproblemen).
 - Eveneens effectief en efficiënt is het selectief verstrekken van vouchers voor openbaarvervoergebruik in plaats van directe subsidies aan het openbaar vervoer.
 - Fiscalisering van boetes voor kleine overtredingen is waarschijnlijk effectief met betrekking tot veiligheid, leefbaarheid en milieu. Het is mogelijk ook efficiënt, afhankelijk van de vormgeving.
5. De kansrijke maatregelen gericht op overheden hebben als doel het bijdragen aan financiering of het verhogen van de efficiency van overheidsbestedingen. Het instellen van een regionaal mobiliteitsfonds, het subsidiëren van het gebruik van integrale planningstechnieken en het gebruik van kosten-

batens analyses dragen bij aan een betere bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en welvaart en aan een efficiënt gebruik van middelen.

6. Daarnaast zijn er maatregelen waarbij het kennisniveau nog onvoldoende is om de efficiëntie te beoordelen:
- Kosten verhalen via Grondexploitatie wet
 - Baatbelasting
 - Vervoersbijdrage

Summary

Definition of the problem

Since the 1990's, the approach to accessibility problems in the Netherlands has to a significant extent become the responsibility of local authorities. Examples include the parking fees charged by municipal authorities and the *Brede Doeluitkering* (system of block grants allowing local authorities more freedom when spending central government money). Recently, the government also decided to implement a national per-kilometre road-pricing scheme. This new economic instrument will play an important role in national transport policy. Against this background, the Ministry of Transport, Public Works and Water Management asked KiM the following question:

In addition to the planned national road-pricing policy, are there also other opportunities for economic instruments in transport policy at a regional level?

Interpretation of the research question

KiM interprets 'national road-pricing policy' as the implementation of the per-kilometre pricing scheme. The study concerns the effectiveness, efficiency and acceptability of economic instruments in regional transport policy, on the assumption that a national per-kilometre pricing scheme will be implemented. Other characteristics of the national road-pricing policy will not be considered limiting conditions. These factors include not making car driving more expensive overall, and implementing a homogeneous approach.

The term 'economic instruments' refers to measures that influence the behaviour of the public, businesses and local governments by changing their financial circumstances.

Regional economic measures are often effective and efficient

The study shows that economic instruments in regional transport policy often have positive effects on accessibility, quality of life, safety and prosperity. This particularly applies to measures aimed at 'travellers' and 'local governments and authorities'.

However, there are also negative effects. The deployment of economic instruments in regional transport policy can cause policy competition between local governments and between local and national governments. These regional economic instruments can also reduce support for the national road-pricing policy. These effects can be limited by imposing conditions on the regional policy (for example maximum tariffs) and by testing new regional plans against the background of the national road-pricing policy and existing regional policy ('accumulation test'). Support can be increased by using financial revenue to achieve transport objectives.

Extending paid parking is a very effective measure to reduce the time spent looking for a free parking space and to reduce the (walking) distance between the parking space and the destination. Furthermore, the extension of paid parking can improve the quality of life in urban areas. Taxing company parking spaces would also have positive effects, but it has limited support and may present legal difficulties.

In addition to the planned national per-kilometre road-pricing scheme, specific regional or municipal fees can be effective and efficient – particularly if they are aimed at improving the quality of life. Possibilities include fees for passing through locations which suffer from traffic, and fees charged when polluting vehicles drive through city centres.

Changing fines for minor offences into local taxes is an effective way of increasing the chance of catching people who have broken the speed limit, with positive effects on the quality of life and road safety. In the case of public transport, replacing general subsidies with vouchers for target groups is efficient and effective.

Furthermore, a better selection of investments improves effectiveness and efficiency. The key factors in this regard are merging budgets to create regional mobility funds, subsidising comprehensive planning methods and performing cost-benefit analyses.

There are also other measures about which more information has to be gathered before their efficiency can be assessed. This concerns the recovery of the costs of accessibility measures from companies via the *Grondexploitatiewet* (Land Exploitation Act) or a betterment levy, and a contribution to transport costs from employees.

These conclusions are based on an analysis of the advantages and disadvantages of regional economic policy instruments. This analysis related to three types of policy goals: regulating (influencing) traffic, financing other measures such as highways or public transport, and an efficient assessment of investments. Despite the potential positive effects of the above-mentioned economic instruments in terms of effectiveness and efficiency, these measures can also have disadvantages in relation to policy competition and public support.

Policy competition

Policy competition is especially possible in the case of charges that are aimed at travellers. The competition is between different regional governments and with the planned national road-pricing policy. This kind of competition can result in tariffs that are too high or too low. This competition occurs in particular when measures by different local/national government departments have the same goal, focus on the same actions by road users and apply in approximately the same location. The national road-pricing policy consists of a charge per kilometre that is higher in places and at times where there is congestion. Regional congestion charges and cordon charges (implemented in Stockholm, for instance) are good examples of

measures that interact greatly with national road-pricing policy. There is less policy competition in the case of charges that are aimed at improving the quality of life. Parking policy results in policy competition with other regional economic instruments such as congestion charges, as both types of measures are aimed at journeys in and to urban areas. In general, limiting conditions and an accumulation test for new regional measures can reduce policy competition.

Lack of public support

A lack of public support can be a problem for almost all of the instruments studied. This study outlines some possible ways to formulate measures such that public support will increase.

Measures with less positive evaluations

City-centre congestion charges (as have been implemented in London) seem less suited for the situation in the Netherlands because the major congestion problems occur on motorways.

In the case of 'park management' for industrial estates, business will not necessarily make financial contributions to ensure accessibility. The promotion of working from home seems to be more effective on a national scale than at regional level. Subsidising digital offices (call centres) is not effective because there are already sufficient financial incentives for companies in the form of cost savings.

Literatuur

ABvM (2005). *Advies van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit*.

Ajzen, I. & Fishbein, M. (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Annema, J.A., Koopmans, C. & G.P. van Wee (2007). Evaluating Transport Infrastructure Investments: The Dutch Experience with a Standardized Approach. *Transport Reviews*, Vol. 27, No. 2, 125–150.

AVV (2003). *Menselijk of Wenselijk, Effecten Prijs op gedrag*. Rotterdam.

AVV (2004a). *Effect van parkeerbeleid op forensenstromen*. Rotterdam.

AVV (2004b). *Vraaggestuurde financiering in het Personenvervoer*. Rotterdam.

AVV (2005a). *Naar een mobiliteitsbewustere samenleving: een verkenning van de mogelijke financiële incentives daartoe*. Rotterdam.

AVV (2005b). *Effectiviteit van maatregelen op het gebied van Mobiliteitsmanagement. Feiten en cijfers*. Rotterdam.

AVV (2005c). *Synthese draagvlak voor prijsbeleid*. Rotterdam.

AVV (2006). *Integrale ontwikkeling van infrastructuur en omgeving: wat valt er te leren van de praktijk?* Rotterdam.

BREEV rapport: Dit rapport wordt genoemd in de LEDA-brochure 1999.

Button, K.J. (1993). *Transport Economics*. England: Edward Elgar Publishing.

Castenmiller, P. et al. (2001). *Barrières en kansen in het gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid*. Den Haag: SGBO.

CBS (2003). *Onderzoek Verplaatsingsgedrag 2003 (OVG)*.

CE (2001). *Hebben autobelastingen en accijnzen effect? Invloed van auto- en brandstofbelastingen op het autopark en -gebruik in 8 EU-lidstaten*. Delft: CE.

CE (2004). *Vergroening van het fiscale en financiële stelsel. Mogelijkheden voor gemeenten en provincies*. Delft: CE.

CE (2006). *Milieueffecten van differentiëren van parkeertarieven*. Delft: CE.

CE. *Maatregelen vergroening belastingstelsel (maatregel 7.1, 7.2)*. Delft: CE.

CPB (1998). *Rekeningrijden in de Randstad; Een second-opinion, Werkdocument 107*. Den Haag: CPB.

CROW (2001a). *Effecten van parkeermaatregelen*. Ede.

CROW (2001b). *Parkeerbeleid is meer dan parkeren*. Ede.

Deloitte (2007). *Fact sheet Taxation*.

Ecorys (2007). *Effecten verruiming fiscale regeling telewerken*. In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ecorys Nederland b.b. (2007). *Kosten en baten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit*.

Eerste Kamer (2006). *Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie*. Vergaderjaar 2005-2006, 30218 A, 7 juli 2006.

Eerste Kamer (2008). *Tijdelijke regels voor experimenten met een gebiedsgerichte bestemmingsheffing...* (Experimentenwet BI-zones), Vergaderjaar 2008-2009, 31430 A, 9 december 2008.

Eliasson, J. (2006). *Cost-benefit analysis of the Stockholm congestion charging system*. Unpublished.

Eliasson, J. et al (2006). *Expert Group's Summary* (Stockholm congestion charge). Unpublished.

Fishbein, M. & Ajzen, I. (1975) *Belief, Attitude, Intention, and Behavior: An Introduction to Theory and Research*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing.

GART (2007). *Financement des transports publics urbains; Quel bilan à fin 2007? Quelles perspectives?* Groupement de Autorités Responsables de Transports Public.

Goudappel Coffeng (1996). *Kwantitatieve effecten van parkeerbeleid*. In samenwerking met MuConsult.

Goudappel Coffeng (2005). *Regionaal Prijsbeleid: kansen en vragen, ambtelijk werkdocument*. In opdracht van KpVV.

Haaglanden (2004): *Evaluatie Mobiliteitsfonds Haaglanden*. Nota bij vergadering 23 juni 2004. Stadsgewest Haaglanden.

INRETS (2005). *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*. Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, Laboratoire Ville Mobilité Transports.

IOO (2002). *Parkeren in Nederland, Omvang, opbrengsten, kosten, beleid*. Zoetermeer.

Jong, de, F. & Opdam, F. (1996). *Blij met betaald parkeren? Onderzoek naar succes- en faalfactoren bij het verwerven van draagvlak voor gemeentelijk beleid ten aanzien van betaald parkeren*. Amersfoort: Werkgroep '2duizend.

KpVV Bericht 17, (2006). *Bestuurlijke boete in 2007 ingevoerd*.

KpVV Bericht juli (2006). *Anders betalen voor mobiliteit in het buitenland*.

KpVV (2006). *Gebiedsgerichte samenwerking: Projecten kiezen en financieren*. Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

KpVV (2007). *Bedrijfsleven betaalt mee aan OV: Ondernemers houden Goudse Poort slim bereikbaar*.

KpVV Bericht 48 (2007). *Gratis openbaar vervoer krijgt vaste grond onder de voeten*.

King, D, et al. (2007). *The political calculus of congestion pricing*. Transport Policy, Volume 14, March 2007.

Koppenjan, J.F.M. et al. (2001). *Centrale sturingsvisies en lokale praktijk: barrières en kansen in het gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid*. Bestuurswetenschappen, nr. 6, 2001.

LEDA (1999). *Legal and Regulatory Measures for Sustainable Transport in Cities*. (Wettelijke en regulerende maatregelen voor duurzaam vervoer in steden). Eindbrochure. LEDA is een initiatief van vijftien onderzoeksinstellingen uit veertien West- en Midden-Europese landen.

Martens, M.J., Korver, W. & Raspe, O. (2001). *Het fiscaal belasten van de bedrijfsparkerplaats: een verkennende studie naar kansen, haalbaarheid en mogelijke effecten*. Delft: TNO.

Ministerie Verkeer en Waterstaat (1991). *Parkeerbeleid: hoeksteen en toetssteen van het verkeers- en vervoersbeleid*. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005a). *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Deel III Kabinetsstandpunt.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005b). *Verkeerskundige effecten van varianten van 'Anders betalen voor mobiliteit'*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005c). *Externe effecten. Externe effecten van varianten van 'Anders betalen voor mobiliteit'*. In samenwerking met het Ministerie van VROM.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Joint Fact Finding*.

Ministerie van VROM (2004). *Nota Ruimte*.

Ministerie van VROM (2007a). *De Grondexploitatiewet: nieuwe regels voor de ontwikkeling van bouwlocaties*.

Ministerie van VROM (2007b). *Ontwerp Besluit Ruimtelijke Ordening*.

MuConsult (2006). *Regionaal prijsbeleid en fiscale maatregelen: verkenning instrumentarium*. Essays ten behoeve van het Directoraat-generaal Personenvervoer van het Ministerie van VenW.

NOVEM (2003). *Monitoring RO: potentiële besparing CO₂*.

NYFER (2003). *Van CentrAal naar Beter; Perspectieven voor decentralisatie van de aanleg van infrastructuur*. Breukelen.

Offermans, R.N. & Velde, D.M. van de (2004). *Value Capturing: Potentieel financieringsinstrument voor Nederland*. Report for the Dutch National Transport Council, Erasmus University, Rotterdam, 51 pp.

Offermans, R. en Holt, D. (2006). *Hoe verdient de baat de kost terug?* Verkeerskunde nr. 10, 2006.

Peeters, P. et al. (2000). *Openbaar vervoer op eigen benen. Tussen klant en belegger*. Hoofdrapport. Ede: Peeters Advies.

Provincie Zuid-Holland (2004). *Beheerst groeien. Provinciaal Verkeeren Vervoerplan 2002-2020*. Den Haag.

Raux, Charles (2005). *Comments on 'The London congestion charge: a tentative economic appraisal' (Prud'homme and Bocajero, 2005)*. Transport Policy 12 (2005) 368-371.

Schuitema, Geertje & Linda Steg (2005). *Effects of revenue use and perceived effectiveness on acceptability of transport pricing policies*. Paper presented at: 45th Congress of the European Regional Science Association Free University. Amsterdam.
Raad voor Verkeer en Waterstaat (2008). *Einde aan vrijblijvendheid*. Advies over Locatiebereikbaarheid. Den Haag.

SWOV (2005). *Hoe verkeersveilig was 2004?* Leidschendam.

SWOV (2006). *De essentie van de daling in het aantal verkeersdoden*. Leidschendam.

TNO (2002). *Evaluatie vervoersprestatie op locatie*.

Transport for London (2007). *Central London Congestion Charging, Impacts Monitoring Fifth Annual Report*. July, 2007.

Tweede Kamer (2008a), *Mobiliteitsbeleid (Fiscale aspecten Anders Betalen voor Mobiliteit)*, vergaderjaar 2007-2008, 31305, nr. 35.

Tweede Kamer (2008b), *Mobiliteitsbeleid (Partieel uitvoeringsbesluit Anders Betalen voor Mobiliteit)*, vergaderjaar 2007-2008, 31305, nr. 52.

Universiteit Twente (2006). *Gebruik van Nederlandse Elektronische Overheidsdiensten in 2006; een enquête naar motieven en gedrag van burgers*.

U.S. Department of Transport (DoT) (2002). *Evaluation of Statewide Longe-Range Transportation Plans*.

VDP, VNG, PCO, Ministerie BZK en gemeenten Amsterdam, Den Haag, Dordrecht, Enschede, Leiden, Rotterdam en Zwolle (2007). *Een klantgerichte gemeente; een kwestie van gewoon samen doén!; actieplan gemeentelijke dienstverlening 2006-2010*.

Verhoef E. et al. (2004). *Vormgeving en effecten van prijsbeleid op de weg*. Amsterdam.

Verkeerskunde (2004). *Opvallend korte bouwtijd Frans tramnetwerk*. 18 november.

Wee, G.P. van & Geurs, K. (2002). *Verkeer en vervoer in hoofdlijnen-capita selecta Deel 1: Prijsbeleid in verkeer en vervoer*.

Wetzel, D. (2007). *Innovative ways of financing public transport*. Paper for the European Transport Conference Annual Meeting 2007.

Wikipedia (2008). *Stockholm Congestion Tax*.
http://en.wikipedia.org/wiki/Stockholm_congestion_tax

