

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.