

Mobiliteit en infrastructuur in het nieuwe regeerakkoord

Carl Koopmans

1 Groeiende mobiliteit, extra investeringen

In de crisisjaren stagneerde de mobiliteit, maar nu de economie zich herstelt neemt de drukte op de weg, in het openbaar vervoer en op Schiphol weer sterk toe. De files zijn in 2016 met 13,1% gestegen, het aantal treinpassagiers met 2% en het aantal luchtreizigers op Schiphol met 8,9%.¹ Om knelpunten op de weg en in het OV op te vangen wil het nieuwe kabinet de komende drie jaar in totaal € 2 miljard extra besteden aan infrastructuur. Daarna wordt het jaarlijkse budget met € 100 miljoen verhoogd (VVD et al. 2017). Dit kunnen we afzetten tegen de al geplande rijksinvesteringen; deze zijn ruim € 6 miljard per jaar (IenM 2017). De extra investeringen in de komende 3 jaar zijn daarvan ongeveer 10%. De jaarlijkse verhoging van het budget daarna is veel bescheidener: circa 1,5% extra. Het gaat dus vooral om een tijdelijke ‘tussensprint’. De extra middelen worden op basis van een bestaande verdeelsleutel toegekend aan wegen, water en openbaar vervoer. € 100 miljoen gaat naar fietsvoorzieningen.

2 Rendabel investeren?

Deze vaste bedragen staan op gespannen voet met een ander doel van het regeerakkoord: rendabele projecten. Dat betekent dat we alleen projecten kiezen waarvan de baten groter zijn dan de kosten. Hoeveel er wordt geïnvesteerd in wegen, water, OV en fiets wordt dan bepaald door de beschikbaarheid van zulke projecten. In de praktijk zijn de baten bij ongeveer de helft van de in het verleden gerealiseerde projecten lager dan de kosten.² Het is dus niet de gewoonte om rendabel te investeren. En dat wordt ook niet de gewoonte. Het regeerakkoord verwoordt het subtiel: “Nieuwe investeringen worden ... geprioriteerd naar de meest rendabele projecten”. Als een gegeven budget moet worden gependend betekent dit dat projecten alleen rendabeler (of minder onrendabel) moeten zijn dan andere projecten. Het is dan bijvoorbeeld voldoende als de baten bij wegenprojecten de helft van de kosten zijn. Voor OV, waterwegen en fiets gelden dan andere, mogelijk nog lagere normen die worden bepaald door het toegekende deelbudget. Het uitgeven van extra geld is voor het nieuwe kabinet dus belangrijker dan rendabel investeren.

¹ Zie respectievelijk Rijkswaterstaat (2017), NS (2017) en Schiphol (2017).

² Berekend op basis van Annema et al., 2017, tabel 4.

3 Groeiende verkeersonveiligheid

Voor verkeersveiligheid wordt weinig nieuw beleid ontwikkeld. Er wordt verwezen naar plannen en investeringen samen met provincies, maar daar wordt geen extra geld voor uitgetrokken. Daar zou echter wel aanleiding voor zijn. Na jaren van daling neemt het aantal verkeersdoden sinds 2015 weer toe (SWOV 2017). De kosten van verkeersonveiligheid waren in 2015 € 14,2 miljard; aanzienlijk hoger dan de € 3 miljard kosten van files (KiM 2016). De recente toename van de verkeersonveiligheid wordt vaak toegeschreven aan gebruik van de smartphone tijdens het rijden. Het aantal extra doden door afleiding tijdens het rijden werd in 2013 al geschat op minstens enkele tientallen (Hagenzieker en Stelling 2013). Het regeerakkoord streeft naar 'slimme handhaving', maar maakt dit niet concreet en besteedt er kennelijk geen extra geld aan. De verkeersboetes worden gewijzigd, maar het is niet duidelijk of en hoe de pakkans wordt verhoogd. Participerende observatie in het verkeer geeft ondergetekende de indruk dat de pakkans bij verkeersovertredingen minuscuul is. Zwalkende auto's en fietsen duiden tegenwoordig niet op dronkenschap, maar op smartphonegebruik.

4 Impact autonome auto's

Ook het inspelen op zelfrijdende voertuigen lijkt mager te zijn ingevuld. Het regeerakkoord stelt dat bij ontwerp, aanleg en onderhoud van infrastructuur rekening zal worden gehouden met zelfrijdende voertuigen en benodigde systemen in of langs de weg. Dit wekt de indruk dat alleen de weginrichting moet worden aangepast. Als zelfrijdende voertuigen zo ver kunnen worden ontwikkeld dat zij volledig autonoom kunnen rijden – en betaalbaar zijn – kan dit gevolgen hebben die veel verder strekken. Het autogebruik kan dan sterk toenemen, door nieuwe gebruikers (mensen zonder rijbewijs) en lege ritten (Meyer et al. 2017). Er is dan minder behoefte aan parkeerplaatsen op werk- en winkellocaties, omdat de auto's zichzelf elders parkeren. Het kan ook sterk ten koste gaan van het openbaar vervoer. Het is van groot belang dat het nieuwe kabinet een visie ontwikkelt op deze mogelijke toekomst. Een belangrijk doel is daarbij om robuust beleid te voeren dat past bij verschillende, sterk uiteenlopende toekomstscenario's.

5 Kilometerheffing

Na dertig jaar discussie wordt er een kilometerheffing ingevoerd, maar alleen voor vrachtwagens. Het effect daarvan op de files en het milieu is naar verwachting gering, omdat het aantal ritten van vrachtwagens nauwelijks verandert (Hilbers et al. 2015). Prijsbeleid voor personenauto's komt er niet, terwijl daarvan juist wel grote effecten te verwachten zijn. Een kilometerheffing voor alle auto's met een congestietoeslag op drukke plaatsen en tijden kan de files tot 60% verminderen, terwijl vervuilende emissies 10 tot 20% kunnen dalen (PBL 2017). Wellicht is dit een voorbeeld van een algemene wet: naarmate beleid effectiever is, is de kans op invoering ervan kleiner.

6 'Emissieloze' auto's

Het regeerakkoord bevat wel een ander ambitieus plan: het streven is dat nieuwe auto's vanaf 2030 'emissieloos' zijn. Hoe dit wordt bereikt wordt echter niet duidelijk, maar de fiscale stimulering van emissieloze auto's wordt alvast afgebouwd. Deze afbouw zal emissieloze auto's juist ontmoedigen. Wel is helder dat emissieloze auto's in 2030 nog steeds emissies zullen veroorzaken. De elektriciteit waarop zij rijden zal ten dele worden opgewekt met aardgascentrales die CO₂ uitstoten (de kolencentrales worden gesloten). Pas als alle elektriciteit duurzaam wordt opgewekt, rijden we echt emissieloos. Hoe dan ook is het nodig om beleidsinstrumenten te ontwikkelen die deze grote verandering kunnen bewerkstelligen. En om na te gaan wat de kosten daarvan zijn.

7 Meer ruimte voor Schiphol

Schiphol heeft tot 2020 te maken met een plafond van 500.000 starts en landingen per jaar, maar daarna zet het regeerakkoord de deur open voor verdere groei. Het plafond is inmiddels bijna bereikt. Het regeerakkoord wil de focus verschuiven van starts en landingen naar hinder. Door 'slimmere' en schonere vliegtuigen in te zetten kan 'de sector' extra groei mogelijk maken. Met 'slimmere vliegtuigen' wordt vermoedelijk bedoeld op aanpassing van vliegroutes waardoor minder hinder ontstaat. Bij de plannen voor meer vluchten van en naar Lelystad ontstond recent verzet omdat het plan was om de vliegtuigen vrij laag te laten vliegen. Kennelijk is het vinden van slimme routes niet eenvoudig. Het regeerakkoord verwijst naar een herinrichting van het luchtruim die uiterlijk in 2023 zal plaatsvinden. Er zal gezocht moeten worden naar de beste vliegroutes. Daarbij moeten niet alleen luchtvaart-technische overwegingen een rol spelen, maar ook effecten voor luchtreizigers (reistijd) en de omgeving (hinder). Dit vraagt om een integrale afweging.

8 Benutting van infrastructuur

Het valt op dat het programma "Beter benutten" (van infrastructuur), een van de paradepaardjes van vorige kabinetten, niet wordt genoemd in het regeerakkoord. Het gaat om een groot aantal maatregelen, vaak relatief goedkoop, om de doorstroming te bevorderen of andere verbeteringen te bereiken. Bij verkeer- en vervoerbeleid wordt vaak onderscheid gemaakt tussen bouwen, beprijzen en benutten. Het regeerakkoord legt de nadruk op bouwen, beprijst een beetje (alleen vrachtwagens) en lijkt benutten niet belangrijk te vinden. Wellicht komt deze keuze voort uit politieke motieven. Vanuit een inhoudelijk perspectief zou er meer nadruk moeten liggen op benutten en beprijzen. Om ambitieuze doelen te bereiken zijn meerdere soorten instrumenten nodig.

9 Naar concrete maatregelen

Sommige andere voornemens in het regeerakkoord klinken positief maar zijn vaak evenmin concreet als de sommige van de plannen die hierboven zijn beschreven. “*We stimuleren het gebruik van stillere goederentreinen en de Betuweroute.*” “*We passen wet- en regelgeving aan zodat openbaar vervoer- en taxibedrijven flexibel en vraaggericht vervoer (‘mobility as a service’) kunnen aanbieden*”. Zulke teksten roepen de vraag op: Hoe dan? Hopelijk slaagt het nieuwe kabinet erin om hier later handen en voeten aan te geven.

Auteur

Carl Koopmans (e-mail: c.koopmans@seo.nl) is onderzoeksdirecteur bij SEO Economisch Onderzoek en Hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit.

Literatuur

- Annema, J.A., K. Frenken, C. Koopmans en M. Kroesen, 2017, Relating cost-benefit analysis results with transport project decisions in the Netherlands. *Letters in Spatial and Resource Sciences*, vol. 10(1): 109-127.
- CPB, 2017, Keuzes in Kaart 2018-2021. Een analyse van elf verkiezingsprogramma's, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/PBL, 2016, Kansrijk mobiliteitsbeleid, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hagenzieker, M.P. en A. Stelling, 2013, Schatting aantal verkeersdoden door afleiding, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, www.swov.nl.
- Hilbers, H., J. van Meerkerk, A. Verrips, W. Weijsschede- van der Straaten en P. Zwaneveld, 2015., Maatschappelijke Kosten en Baten Prijsbeleid Personenauto's, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- IenM, 2017, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2018, Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Tweede Kamer, 34 775, Nr. 1.
- KiM, 2016, Mobiliteitsbeeld 2016. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Meyer, J., H. Becker, P.M. Bösch en K.W. Axhausen, 2017, Autonomous vehicles: The next jump in accessibilities? *Research in Transportation Economics*.
- NS, 2017, Jaarverslag 2016. Utrecht: Nederlandse Spoorwegen.
- PBL, 2017, Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2017-2021, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rijkswaterstaat, 2017, Derde Publieksrapportage Rijkswegennet 2016, Tweede Kamer, 34 550A, Nr. 55.
- Schiphol, 2017, Jaarverslag 2016.
- SWOV, 2017, Factsheet verkeersdoden in Nederland, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, www.swov.nl.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017, Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021.