

Déjà vu: Verkeer en vervoer in het Coalitieakkoord 2021

Carl Koopmans

Het Coalitieakkoord bevat veel oude plannen: rekeningrijden, een (hogere) vliegbelasting, meer geld voor infrastructuur en de Zuiderzeelijn in een nieuw jasje. De onderhandelende partijen lijken zich meer te hebben laten leiden door meningen dan door feiten. Een beter beleidspakket zou positieve effecten vergroten en hoge kosten vermijden. Voorbeelden zijn een congestieheffing, differentiëren van de vliegbelasting naar vliegafstand, meer nadruk op de maatschappelijke rentabiliteit van onderhoud van infrastructuur en minder grote openbaarvervoerprojecten. Gezien de omvang van de uitgaven en de nieuwe situatie na de coronapandemie is het nuttig om grote investeringen nog eens scherp tegen het licht te houden in een 'Corona Review'.

Inleiding

Het nieuwe Coalitieakkoord mikt op het verduurzamen van verkeer en vervoer. Rekeningrijden wordt geïntroduceerd en de vliegticketbelasting wordt verhoogd. Er gaan miljarden euro's naar grote openbaarvervoerprojecten en naar het Mobiliteitsfonds. In dit artikel wordt geanalyseerd wat de te verwachten effecten van deze plannen zijn. Naast duurzaamheid gaat het bijvoorbeeld om overheidsinkomsten en -uitgaven, effecten op de mobiliteit en de files en (percepties van) eerlijkheid

In dit artikel gaan we ervan uit dat het doel van het verkeers- en vervoersbeleid is om de (brede) welvaart te bevorderen. Daarom laten we niet alleen afzonderlijke effecten zien, maar ook of de totale maatschappelijke baten de kosten overtreffen. Volgens Pigou (1929) wordt de totale welvaart gemaximaliseerd door heffingen (subsidies) die gelijk zijn aan de in geld negatieve (positieve) externe effecten. We gaan na in hoeverre het verkeers- en vervoersbeleid in het Coalitieakkoord daarbij aansluit. We geven eerst een overzicht van de extra uitgaven voor (en extra overheidsinkomsten vanuit) verkeer en vervoer. Vervolgens worden de belangrijkste nieuwe elementen van het Coalitieakkoord geanalyseerd. Het artikel sluit af met conclusies en aanbevelingen die aangeven hoe het verkeers- en vervoerbeleid meer kan bijdragen aan de brede welvaart.

Extra uitgaven

Onderstaande tabel laat zien dat het Rijk meer geld gaat uitgeven aan verkeer en vervoer. Relatief grote posten zijn:

- Een permanente verhoging van de jaarlijkse uitgaven voor beheer en onderhoud van infrastructuur

- Eenmalige uitgaven voor de ontsluiting van nieuwe woningen, de Lelylijn en drie openbaarvervoerprojecten waarvoor het Nationaal Groeifonds geld heeft gereserveerd.

De extra (belasting)inkomsten zijn veel kleiner dan de uitgaven en betreffen vooral de vliegticketbelasting. Rekeningrijden leidt naar verwachting per saldo niet tot meer of minder opbrengst van de Motorrijtuigenbelasting, maar betreft wel een grote verandering voor automobilisten. Hierna gaan we eerst in op beleid dat externe effecten internaliseert, en daarna op investeringen in transportinfrastructuur.

Tabel 1 Extra uitgaven en inkomsten verkeer en vervoer in het Coalitieakkoord

	Eenmalig	Structureel	Wanneer
	mld euro totaal	mld euro/jaar	
Extra uitgaven specifiek ^a voor verkeer en vervoer	7,4+PM	1,279	
w.v. Beheer, onderhoud en renovatie infrastructuur		1,25	Permanent
Lelylijn	3		2022-2037
Projecten uit Nationaal Groeifonds	2,5		2022-2028
Incidentele verhoging Mobiliteitsfonds	0,85		2022-2028
Ontsluiting nieuwe woningen	7,5		2023-2031
Veiligheid rijks N-wegen	0,2		2023-2026
Fietsknooppunten OV en fietsenstallingen	0,05		2023-2024
Vergroening personenvervoer en reisgedrag		0,029	Permanent
Verlaging infrabudget Nationaal Groeifonds	-6,7		2022-2028
Aanloopkosten rekeningrijden ^b	+PM	0	2022-2029
Extra inkomsten uit specifiek ^a verkeer en vervoer	0	0,141	
w.v. Verhoging vliegticketbelasting		0,4	Permanent
Verhogen onbelaste reiskostenvergoeding		-0,4	Permanent
Vrijstelling bpm bestelauto naar 0%		0,141	Permanent
Saldo: netto extra uitgaven	7,4+PM	1,138	

a Uitgaven voor (en inkomsten uit) meerdere sectoren, waaronder verkeer en vervoer (bijvoorbeeld generieke milieusubsidies), zijn niet in de tabel opgenomen, omdat niet duidelijk is welk deel daarvan verkeer en vervoer betreft.

b Dit betreft een aanpassing van de Motorrijtuigenbelasting, waarbij de tarieven per gereden kilometer zodanig worden bepaald dat er per saldo geen invloed is op de belastinginkomsten van het Rijk. Ook de uitvoeringskosten na invoering worden in de tarieven verwerkt. De aanloopkosten voor de invoering (hier weergegeven als PM) zijn nog niet verwerkt in de cijfers van het Coalitieakkoord (zie budgettaire bijlage, p. 24).

Rekeningrijden

De motorrijtuigenbelasting wordt afhankelijk gemaakt van het aantal verreden kilometers. Het Coalitieakkoord geeft aan dat de heffing niet plaats- en tijdgebonden is en dat de heffing bestaande tol-tracés vervangt. Deze belasting wordt budgetneutraal ingevuld: belastingderving wordt gecompenseerd via het kilometertarief. Dit geldt bijvoorbeeld voor derving van accijnsopbrengsten als er minder kilometers worden gereden (budgettaire bijlage bij het Coalitieakkoord, p. 24). In dit artikel veronderstellen we dat het gaat om de variant “Vlakke kilometerheffing gemiddeld 3 ct/km en verlaging mrb¹” in de studie ‘Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020’ van de planbureaus (CPB/PBL, 2020). Opmerkelijk is dat ook elektrische rijders deze belasting gaan betalen. Voor elektrische auto’s wordt nu geen motorrijtuigenbelasting betaald. De variabele kosten van elektrisch rijden nemen dus toe en daarmee ook de totale kosten, omdat er geen vaste kosten verdwijnen (zoals bij benzine- en dieselauto’s). Tegelijk is het doel van het Coalitieakkoord dat alle nieuwe auto’s in 2030 emissieloos zijn; daartoe wordt elektrisch vervoer gestimuleerd. Het bezit van elektrische auto’s wordt dus bevorderd met subsidies, maar het bezit en gebruik van elektrische auto’s wordt ontmoedigd met rekeningrijden.

Rekeningrijden, in allerlei vormen, is al ruim dertig jaar onderwerp van discussie. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (V&W, 1990) werd gesteld dat het duurder maken van autogebruik een noodzakelijke maatregel is voor het beperken van het autoverkeer ten gunste van het milieu. Rond het jaar 2000 probeerde minister Netelenbos vergeefs om rekeningrijden in de Randstad in te voeren, wat haar de bijnaam Tineke Tolpoort opleverde. Enkele jaren later adviseerde het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit om een kilometerprijs in te voeren (ABVM, 2005). Dit werd overgenomen door het kabinet, maar na jarenlange voorbereidingen bleek er onvoldoende steun te zijn in de Tweede Kamer. Het Platform stelde voor om de kilometerprijs hoger te laten zijn op drukke tijden en plaatsen. De ‘vlakke’ kilometerprijs van het Coalitieakkoord verschilt niet naar tijd en plaats. Wel kan de kilometerprijs afhankelijk zijn van milieukeurmerken. Dit is al in zekere mate het geval bij de mrb; deze varieert met het gewicht van het voertuig en de soort brandstof.

Rekeningrijden kan in potentie verschillende doelen dienen, waarbij de mate waarin deze doelen worden bereikt afhangt van de vorm die de heffing krijgt:

- **Externe effecten internaliseren.** Betalen per kilometer verlaagt het aantal gereden kilometers naar verwachting met 6,8%. Dit leidt tot lagere emissies van CO₂, stikstof en fijnstof, minder geluidshinder en minder verkeersongevallen (CPB/PBL, 2020). Als de prijs verschilt naar milieukeurmerken kunnen deze gunstige milieueffecten groter uitvallen.² Een ‘vlakke’ kilometerprijs reduceert het tijdverlies in files met 20%. Een congestieheffing kan de files met 22 tot 37% verminderen (CPB/PBL, 2020). Een

¹ motorrijtuigenbelasting

² Zie bijvoorbeeld ABVM (2005), p. 70, variant 1B versus variant 2.

combinatie van een vlakke heffing en een congestieheffing kan de files zelfs met 60% laten afnemen (ABVM, 2005, p. 65). De externe effecten van autorijden op het milieu en de omgeving worden al flink geïnternaliseerd door brandstofaccijnzen. Congestie is echter nog niet ‘beprijsd’.

- **Eerlijkheid.** 55% van de Nederlandse burgers vindt een vlakke kilometerprijs eerlijk, met name omdat ‘de vervuiler betaalt’. Een spitsheffing wordt door slechts 10% eerlijk gevonden. Negatieve gevoelens over beide vormen van beprijzing hangen vaak samen met het ontbreken van alternatieven voor autogebruik (I&O Research, 2019). Een vlakke prijs leidt ertoe dat veelrijders meer gaan betalen dan nu, en mensen die weinig kilometers maken juist minder. Het *break-even* punt ligt bij het gemiddelde aantal kilometers per personenauto: 12.851 in pre-coronajaar 2019 (CBS, 2021). Uitgaande van een tarief van 3 cent per km voor een gemiddelde auto (CPB, 2020), zal bijvoorbeeld iemand die 50.000 kilometer per jaar rijdt, ruim € 1.100 meer gaan betalen dan nu. Ook bij een congestieheffing zijn er flinke herverdelingseffecten. Met name forenzen die vijf dagen per week twee keer per dag in de file staan, worden met een hoge rekening geconfronteerd. Daar staat tegenover dat zij tijd besparen, omdat de files korter worden.
- **Stabiele belastingopbrengsten.** Het Coalitieakkoord stelt dat elektrische en fossiele auto’s beide gaan meebetalen aan het weggebruik. Kennelijk is het doel om ook bij elektrische auto’s belastingopbrengsten te genereren³ Wellicht dient dit om de dalende accijnsopbrengsten te compenseren naarmate steeds meer mensen een elektrische auto kopen. Vanuit het oogpunt van stabiele belastingopbrengsten is een congestieheffing minder aantrekkelijk, omdat het grote gedragseffect ten koste gaat van de opbrengsten (onder de aanname dat de heffing meebeweegt met de feitelijke congestie).
- **Lage uitvoeringskosten.** Een vlakke kilometerprijs is relatief duur. Er zijn investeringen nodig in een kastje met GPS in personenwagens en een secundair systeem voor buitenlandse auto’s. De totale investeringen zijn € 2.500 mln. Daar komen jaarlijkse systeemkosten van € 820 mln bij. Voor een congestieheffing is geen GPS-kastje in elke auto nodig, maar een systeem langs de weg. De investeringskosten zijn daardoor lager: € 150 tot 700 miljoen, afhankelijk van de vorm van de heffing (op meer of minder wegen). De jaarlijkse systeemkosten zijn € 300 tot 600 mln (CPB, 2020).
- **Brede welvaart/MKBA.** Het effect van verschillende vormen van rekeningrijden op de brede welvaart kan in beeld worden gebracht door een scala van afzonderlijke effecten (en de kosten) te laten zien.⁴ Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) biedt vanuit een breed welvaartsperspectief informatie over het relatieve belang van de effecten en laat zien of de voordelen opwegen tegen de nadelen (CPB/PBL, 2013). Daaruit blijkt dat een congestieheffing maatschappelijk rendabel is. Een vlakke kilometerprijs is alleen rendabel bij in een scenario met hoge groei van de bevolking en de economie (CPB/PBL, 2015).

³ Bij andere vormen van rekeningrijden kunnen extra belastingopbrengsten een effect zijn, maar is dat geen doel. In deze analyse gaan we ervan uit dat de opbrengsten van heffingen worden ‘teruggesluisd’ door andere belastingen te verlagen, behalve de extra belastingopbrengst bij elektrische auto’s van een vlakke kilometerprijs.

⁴ Zie de tabel op p. 58-65 van CPB/PBL (2020).

Een alternatief voor een congestieheffing is het afschaffen van het fiscale voordeel voor woon-werkverkeer per auto. Vergoeding door werkgevers voor kosten van woon-werkverkeer per auto zijn tot € 0,19 per kilometer onbelast. Dit voordeel kan worden gezien als een spitssubsidie, ongeveer het tegengestelde van een congestieheffing. Het beëindigen van dit voordeel is daardoor vergelijkbaar met een congestieheffing. Beëindigen van dit voordeel vermindert de files met ruim 10% (CPB/PBL, 2020) en kent lage uitvoeringskosten. Daardoor zou een MKBA van deze maatregel waarschijnlijk positief uitvallen. De extra belastingopbrengst is vrij stabiel. Over de vraag of burgers dit eerlijk vinden is weinig bekend. Gezien de gelijkenis met een congestieheffing is het sentiment waarschijnlijk negatief, zelfs als de extra belastingopbrengsten worden 'teruggesluisd' naar burgers. En net als bij de congestieheffing zijn er flinke verdelingseffecten, met name voor automobilisten met grote woon-werkafstanden. Binnen deze groep zullen mensen met hogere inkomens het grootste nadeel ondervinden, omdat zij een hoger marginaal belastingtarief hebben.

Onderstaande tabel laat zien dat er spanning is tussen feitelijke effecten en politieke afwegingen. In een afweging van maatschappelijke kosten en baten is afschaffen van de fiscale voordelen het meest gunstig, met de congestieheffing op de tweede plaats. De vlakke kilometerprijs van het Coalitieakkoord scoort op dit punt minder goed, vooral door de hoge uitvoeringskosten. De mening van burgers is echter veel positiever over de vlakke kilometerprijs. De keuze van het Coalitieakkoord sluit daarbij aan. Hierbij geldt dat de drie varianten van beprijzing elkaar niet uitsluiten. Een vlakke kilometerheffing kan worden aangevuld met een congestieheffing, door niet alleen gereden kilometers, maar ook de tijd en plaats te registreren. Het systeem dient daarvoor dan wel (alvast) technisch geschikt te zijn. Het registreren van tijd en plaats kan overigens stuiten op privacy bezwaren. Hierbij kan ook een rol spelen dat de rijksoverheid geen goed *trackrecord* heeft met betrekking tot ICT-systemen (Commissie Elias, 2014). Het afschaffen van fiscale voordelen kan al op veel kortere termijn dan de kilometerprijs die voor 2030 is gepland.

Tabel 2 Bijdrage aan beleidsdoelen van verschillende soorten prijsbeleid op de weg

Doel	Type prijsbeleid op de weg		
	Vlakke kilometerprijs	Congestieheffing	Afschaffen fiscaal voordeel woon-werkverkeer
Externe effecten internaliseren	0	++	+
Lage uitvoeringskosten	–	0	++
Stabiele belastingopbrengsten	+	–	+
Eerlijkheid: mening burgers	+	–	–?
Eerlijkheid: verdelingseffecten	–	–	–
Brede welvaart (MKBA)	0	+	++
In Coalitieakkoord	Ja	Nee	Nee

Toelichting: + is gunstig, – is ongunstig, 0 is neutraal.

Vliegticketbelasting

Het Coalitieakkoord verhoogt de vliegticketbelasting met € 400 mln per jaar. Dit betekent een verdrievoudiging van de huidige opbrengst van circa € 200 mln. De heffing, die in 2021 € 7,85 per vlucht was, zou dan circa € 24 per vlucht worden. Ook dit is een ‘oude bekende’, die in 2021 opnieuw van stal werd gehaald. In 2008 werd een vliegticketbelasting ingevoerd die al na een jaar weer door minister Eurlings werd afgeschaft. De huidige vliegticketbelasting is volledig ‘vlak’: het tarief hangt niet af van de milieueffecten of van vluchtkenmerken die daarmee samenhangen, zoals de vliegafstand. Hierdoor worden de externe effecten slechts ten dele geïnternaliseerd, te meer omdat er geen accijns is op vliegtuigbrandstoffen en geen btw op vliegtickets. Volgens de planbureaus leidt een verdubbeling van de vliegticketbelasting tot 1,7% minder luchtpassagiers (CPB/PBL, 2020) en tot minder uitstoot van CO₂ en stikstof. Daarnaast neemt de geluidshinder af. Van de verdrievoudiging in het Coalitieakkoord zou een minstens twee keer zo groot effect kunnen worden verwacht, omdat de rol van capaciteitsrestricties op luchthavens dan minder groot wordt. De vliegticketbelasting gaat dan het aantal passagiers bepalen in plaats van de capaciteit.

Investerings in infrastructuur

Voor onderhoud en renovatie van infrastructuur trekt het Coalitieakkoord € 1,25 miljard per jaar extra uit. Volgens de begroting van het Mobiliteitsfonds is er een tekort van € 1,2 tot € 1,6 miljard per jaar.⁵ De keuze of onderhoud nodig is wordt gemaakt op basis van inspecties van de staat van de infrastructuur. Daarbij wordt gestreefd naar prestaties die via indicatoren worden gemeten, zoals de beschikbaarheid van de weg en de punctualiteit op het hoofdrailnet. De vorm en de timing van de onderhoudsactiviteiten wordt zodanig gekozen dat de kosten over de gehele levensduur minimaal zijn (Life Cycle Costing) (IenW, 2021a, p. 137-143). Vanuit een economisch perspectief valt hierbij op dat het aantal gebruikers van de infrastructuur geen invloed heeft op de gewenste staat van onderhoud. Ceteris paribus geldt dat de baten van een goed onderhouden weg met veel gebruikers hoger zijn dan bij een weg met relatief weinig gebruikers. Het is dus economisch optimaal als een weg met veel gebruikers een betere staat van onderhoud heeft dan een weg met weinig gebruikers. Het hanteren van vaste technische criteria doet hieraan geen recht. Dit kan worden opgelost door MKBA's uit te voeren van (grote) onderhoudsprojecten.

Het Coalitieakkoord stelt € 7,5 miljard ter beschikking voor ontsluiting van nieuwe woningen met wegen en openbaar vervoer. Het doel van het Coalitieakkoord is om 100.000 woningen per jaar te bouwen. Ter vergelijking: in 2019 en 2020 werden jaarlijks circa 70.000 woningen gebouwd (Bron: CBS). De extra middelen voor ontsluiting worden besteed in overleg met regionale overheden, mede op basis van “een maatschappelijke kosten-

⁵ De som van € 0,2 miljard per jaar voor ProRail en € 1 tot 1,4 miljard per jaar voor Rijkswaterstaat (zie IenW, 2021, p. 137).

batenanalyse op regioniveau” (budgettaire bijlage bij het Coalitieakkoord, p. 13). Hierbij tekenen we aan dat de potentie van een MKBA om de (brede) welvaart te verhogen, pas volledig wordt benut als een MKBA van afzonderlijke projecten wordt uitgevoerd. Als alleen de totale kosten en baten van alle projecten van een regio als een criterium dienen, bestaat de kans dat projecten die de welvaart verlagen, ‘meeliften’ met projecten die wel maatschappelijk rendabel zijn. De maatschappelijke meerwaarde wordt dan nog groter door alleen de rendabele projecten uit te voeren.

Het is niet ongebruikelijk dat wordt gekozen voor infrastructuurprojecten die meer kosten dan ze opleveren. Annema et al. (2017) vinden voor een groot aantal grote en minder grote projecten geen aantoonbaar verband tussen MKBA-resultaten en besluiten. Tussen 2000 en 2010 leken MKBA’s wel een sterke invloed te hebben op besluiten over grote projecten (Koopmans, 2010). Over een langere periode beschouwd blijkt echter dat ongeveer de helft van de spoorprojecten met een negatieve MKBA toch doorging (Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 77). Deze projecten hadden in de meeste gevallen een baten-kostenverhouding (in een hoog groeiscenario) van 0,6 tot 0,9. Uit onderzoek van Mouter (2017) blijkt dat Nederlandse politici MKBA’s veelal gebruiken als ‘munitie’ om hun eigen standpunt te onderbouwen (*‘opportunistic use’*), of om hun beslissingen rationeel te laten lijken (*‘symbolic use’*). Ook concludeert Mouter dat politici minder geïnteresseerd zijn in het rendement van projecten als er veel geld beschikbaar is.

In het Coalitieakkoord wordt € 3 miljard gereserveerd voor de Lelylijn, een nieuwe spoorlijn van Lelystad via Emmeloord en Heerenveen naar Groningen. De Lelylijn lijkt sterk op een van de varianten van de Zuiderzeelijn die eerder niet doorging.⁶ Over de Zuiderzeelijn vond een intensieve maatschappelijke discussie plaats. Daarbij speelde een belangrijke rol dat het Rijk eind jaren 90 aan het Noorden een snelle treinverbinding met de Randstad had beloofd. Pas daarna werd grondig onderzocht of dit een goed idee was in termen van economische effecten en maatschappelijke kosten/baten. Toen dit onderzoek ongunstige resultaten liet zien ontstond een felle discussie tussen het Noorden en mensen die vonden dat grote investeringen rendabel moeten zijn. Deze volgorde van eerst besluiten nemen en dan pas grondig onderzoek doen lijkt zich nu te herhalen. Het Coalitieakkoord presenteert een besluit terwijl er nog geen echte MKBA is uitgevoerd van het project. Wel is er een ‘Potentieonderzoek’ dat de indicatie geeft dat de baten-kostenverhouding van de Lelylijn 0,2 tot 0,4 is, afgaande op eerdere onderzoeksresultaten over de Zuiderzeelijn. De Lelylijn leidt dan per saldo tot een welvaartsverlies van minstens € 3,5 miljard (Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 75). Een van de oorzaken is een relatief beperkt aantal reizigers dat voordeel heeft van de reistijdverkortung. Ook de milieuvoordelen leveren weinig baten op. Er is een beperkte verschuiving van auto naar openbaar vervoer. De betere verbinding leidt echter ook tot meer reizen met openbaar vervoer over lange afstanden, die juist tot negatieve milieueffecten leiden (Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 80).

⁶ Het betreft de HST3-variant van de Zuiderzeelijn (zie Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 29)

Ook van de effecten van de Lelylijn op de economische ontwikkeling van het Noorden mag niet veel worden verwacht. De literatuur laat zien dat economische effecten van infrastructuur voor regio's niet automatisch positief zijn (Elburz et al., 2017). Volgens het Potentieonderzoek zijn ruimtelijk-economische effecten alleen te verwachten van de extra bouw van 100.000 woningen in het Noorden, niet van de Lelylijn zelf. Daarbij is het de vraag of deze woningbouw realistisch is (Studio Bereikbaar et al., 2020, p. 4-5). Deze resultaten sluiten aan bij een eerdere conclusie van drie adviesraden. Zij stelden dat een snelle spoorverbinding tussen Amsterdam en Groningen niet bijdraagt aan de economie van het Noorden (VROM-Raad et al., 2006). Niettemin neemt het Coalitieakkoord aan dat de Lelylijn kan bijdragen aan versterking van de economie van het Noorden. Net als bij de invulling van rekeningrijden lijkt de beleidskeuze voor de Lelylijn te zijn bepaald door percepties (en in dit geval ook lobbyen?), niet door feiten.

Het Coalitieakkoord voegt € 2,5 miljard toe aan het Mobiliteitsfonds voor drie projecten. Deze middelen waren eerder gereserveerd voor deze projecten vanuit het Nationaal Groeifonds. Het Nationaal Groeifonds gaat zich niet meer richten op transportinfrastructuur. Het gaat om:

- Doortrekken van de Noord-Zuidlijn van Amsterdam-Zuid naar Schiphol en Hoofddorp
- Verbeteren van de spoorlijn Schiedam-Delft (deel van de 'Oude lijn' tussen Leiden en Dordrecht)
- Een innovatieprogramma voor autonome bussen in en rond Eindhoven ('Brainportlijn').

Dit betreft onderdelen van grotere investeringspakketten die eerder bij het Nationaal Groeifonds werden ingediend. Over de onderbouwing van deze pakketten werd kritisch geoordeeld door het CPB (2021) en door Koopmans (2021). De baten van deze pakketten werden door de indieners op verschillende punten overschat. Ook werden de verschillende onderdelen van de pakketten niet goed afzonderlijk onderzocht. De reservering van het Nationaal Groeifonds betreft onderdelen van de pakketten die kansrijk lijken. Inmiddels zijn nieuwe onderzoeken naar deze onderdelen verschenen die nog niet zijn getoetst (IenW, 2021b).

Bij de keuze van het Coalitieakkoord voor extra uitgaven aan infrastructuur kan de vraag worden gesteld of de effecten van corona zijn meegewogen. Uit diverse studies blijkt dat ook na de pandemie waarschijnlijk vaker zal worden thuisgewerkt en minder vaak het openbaar vervoer zal worden gebruikt (KiM, 2021). Ook zal naar verwachting minder vaak in de spits worden gereisd. Investeringspakketten in infrastructuur zijn met name gericht op knelpunten in de spits. Als de drukte in de spits minder groot wordt, zijn investeringen minder rendabel. Dit pleit voor een 'check' of de baten van investeringen in de nieuwe situatie nog tegen de kosten opwegen. Plannen die niet (meer) rendabel zijn kunnen worden uitgesteld of afgesteld (Van Wee, 2020). Een dergelijke 'Corona Review' kan zichtbaar maken of de middelen voor infrastructuur efficiënt worden ingezet.

Conclusies en aanbevelingen

- Voor verkeer en vervoer bevat het nieuwe Coalitieakkoord veel oude plannen. Rekeningrijden is al tientallen jaren in discussie, een belasting op vliegtickets was er al eerder, het budget voor investeringen en onderhoud is vaker verhoogd en de Lelylijn is de Zuiderzeelijn in een nieuw jasje.
- Diverse plannen kunnen de brede welvaart verlagen. Er vinden al veel onrendabele investeringen plaats; meer geld vergroot de kans daarop. De baten van de Lelylijn zijn waarschijnlijk hoogstens 40% van de kosten en de economie van het Noorden wordt er niet door versterkt. Een 'vlakke' kilometerprijs kent hoge uitvoeringskosten en is alleen maatschappelijk rendabel bij hoge verkeersgroei. Ook de projecten waarvoor het Nationaal Groeifonds geld heeft gereserveerd, zijn mogelijk onrendabel.
- Gezien de omvang van de uitgaven en de nieuwe situatie na de coronapandemie is het nuttig om grote investeringen nog eens scherp tegen het licht te houden in een 'Corona Review'.
- De onderhandelende partijen lijken zich wat betreft verkeer en vervoer meer te hebben laten leiden door meningen dan door feiten. Hopelijk is 'de politiek' geïnteresseerd in welvaartseffecten, want die geven aan wat burgers (en bedrijven) hebben aan het beleid.
- Een beter beleidspakket voor verkeer en vervoer zou zich richten op het vergroten van positieve welvaartseffecten en het beperken van hoge kosten. Zo'n pakket zou kunnen bestaan uit een congestieheffing naast (of in plaats van) een vlakke kilometerprijs, een naar vliegafstand gedifferentieerde belasting op vliegtickets, meer nadruk op de maatschappelijke rentabiliteit van onderhoud van infrastructuur en minder grote openbaarvervoerprojecten.

Auteur

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

Literatuur

- ABVM, 2005, Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit.
- CBS, 2021, Statline, Verkeersprestaties personenauto's.
- 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.
- Commissie Elias, 2014, Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid. Tweede Kamer, 2014-2015, 33326, nr. 5.
- CPB, 2021, CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds. Eerste beoordelingsronde 2021. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/PBL, 2013, Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

- CPB/PBL, 2015, Maatschappelijke Kosten en Baten Prijsbeleid Personenauto's. Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- CPB/PBL, 2020, Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Elburz, Z., P. Nijkamp en E. Pels, 2017, Public infrastructure and regional growth: Lessons from meta-analysis, *Journal of Transport Geography*, vol. 58: 1-8.
- I&O Research, 2019, Kilometerbeprijzing? Ja, maar onder voorwaarden. Amsterdam: I&O Research.
- IenW, 2021a, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds (A) voor het jaar 2022, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- IenW, 2021b, Kamerbrief Indiening proposities Nationaal Groeifonds, 17 december, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- KiM, 2021, De effecten van COVID-19 op mobiliteit: een analyse van de (wetenschappelijke) literatuur. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Koopmans, C., 2010, Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst, *TPEdigitaal* vol. 4(3): 19-30.
- Koopmans, C., 2021, Reacties op investeringsvoorstellen Nationaal Groeifonds. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, publicaties 2021-24A, 24B, 24C.
- Mouter, N., 2017, Dutch politicians' use of cost-benefit analysis. *Transportation*, vol. 44(5): 1127-1145.
- Pigou, A.C., 1929, *The Economics of Welfare*, London: MacMillan and Co., Third edition.
- Studio Bereikbaar, Inno-V, Syconomy en Dona Stedenbouw, 2020, Potentieonderzoek verbeterde OV-verbinding Noord-Nederland – Randstad.
- V&W, 1990, Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. De hoofdlijnen. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- VROM-raad, Raad voor het Landelijk Gebied en Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2006, Structuurvisie Zuiderzeelijn Briefadvies.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025, 15 december.
- Wee, B. van, 2020, Covid-19: langetermijneffecten mobiliteit? Een discussie. *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, vol. 56(4): 13-21.