

**Joint Facts Finding Anders betalen voor mobiliteit  
Bevindingen van het Review Team**

Eindversie 08-12-2006

Najaar 2007 zijn enkele studies uitgezet voor het V&W-project Anders Betalen voor Mobiliteit. De studies zijn beoordeeld door een Review Team. Deze notitie geeft de bevindingen van dit team aan ten aanzien van de eindversie van de rapportages. Hoofddoel is aan te geven wat de kwaliteit van de studies is, en vooral wat de bruikbaarheid ervan is voor de huidige beleidsdiscussie. Doel is niet geweest uitspraken te doen over de wenselijkheid van het doorrekenen van juist deze varianten en organisatiemodellen en eventuele omissies daarin.

De onderwerpen die zijn bestudeerd, zijn:

- De effecten van gegeven varianten voor beprijzing op het eindbeeld, ten aanzien van economie, voertuigparken, mobiliteit, veiligheid, milieu en welvaart.
- De overgang van het huidige financiële stelsel naar het toekomstige
- De organisatiemodellen

***Algemene bevindingen***

Naar onze mening is in relatief korte tijd veel informatie verzameld, die bruikbaar is voor de huidige beleidsdiscussie. De studies zijn uitgevoerd door gerenommeerde onderzoeksinstellingen, en de informatie is overzichtelijk gepresenteerd. Verder is bij de berekening van de effecten en de overgangperiode (alleen autobezit, emissies auto's en financiële aspecten autobezit en – gebruik) gebruik gemaakt van *state-of-the-art* modellen. Dit zijn bovendien dezelfde modellen als die welke gebruikt zijn voor vele eerdere *ex ante* onderzoeken naar ontwikkelingen in verkeer en vervoer, en daarop gericht beleid.

***De eindsituatie: effecten op economie, voertuigparken, mobiliteit, veiligheid, milieu en welvaart***

Het gebruikte model, Dynamo, is de beste keuze om inzicht te verkrijgen in veranderingen in de personenautoparksamenstelling, en daaraan gelieerde effecten. De effecten lijken op hoofdlijnen plausibel. Een zwakke plek in Dynamo is vermoedelijk de omgang en mogelijk de samenstelling van het zakenautopark, en mede daardoor de inschatting van het aandeel dieselauto's. Ook het antwoord op de vraag of de sector het complete belastingvoordeel van afschaffing van de BPM doorgeeft aan de klant is niet helemaal zeker. Het LMS is het beste model dat beschikbaar is om inzicht te verkrijgen in de effecten op autogebruik en congestie op landelijk niveau. We denken dat de richting van de effecten, en de onderlinge verschillen tussen de varianten plausibel zijn, maar dat de omvang van de effecten van de varianten op autogebruik en vooral op congestie worden overschat (zie ook slotconclusies).

Voor wat betreft de totale tijdsduur van de beschouwde effecten moet de periode tot 2020 als (te) kort worden gekenmerkt aangezien dan nog maar een deel van het totale wagenpark onder

het nieuwe prijsregime is tot stand gekomen. In de studies is dit probleem wel goed in kwalitatieve zin geadresseerd.

De modelexercities zijn uitgevoerd op basis van een van de vier WLO scenario's. Voor het aangeven van de onderlinge verhoudingen van de beleidsalternatieven is het in het algemeen geen probleem dat dit niet voor ieder van de vier scenario's is gedaan. Wel merken we op dat hoe hoger het basisniveau voor congestie is in een scenario hoe hoger ook de toegevoegde waarde van alternatieven met differentiatie naar tijd en plaats zal zijn.

De gekozen waarden van de heffing bij de differentiatie naar tijd en plaats zijn geschikt om een beeld te schetsen van de gevolgen hiervan voor mobiliteit en welvaart. Het is wel belangrijk te beseffen dat de basis van de gekozen waarden in later onderzoek meer aandacht verdient. Het is waarschijnlijk dat een scherpere differentiatie van de kilometerheffing naar tijd en plaats tot gunstiger resultaten zal leiden bij het terugdringen van de files. Ook is van belang dat de te kiezen niveaus van de heffing zullen afhangen van de basisniveaus van de congestie in de verschillende scenario's. Hoe lager het basisniveau, hoe lager ook de congestieheffing, en andersom.

De effecten voor veiligheid lopen goeddeels gelijk op met die van de totale automobilititeit. Hierachter zit de modeluitkomst dat de aandelen van het hoofdwegennet en het onderliggende wegennet in de afgelegde kilometers ongeveer gelijk zullen blijven. Hier ligt een aandachtspunt voor het vervolgtraject aangezien het onderliggende wegennet in het LMS beperkt is gedetailleerd; zeker ook wanneer meer ruimtelijk gedifferentieerde prijsingsvarianten voor congestie zouden worden gehanteerd verdient dit aspect aandacht.

Hoewel het review team op zich niet adviseert over de gehanteerde varianten maken we wel de kanttekening dat opvalt dat de mobiliteits- en milieueffecten van gedeeltelijke afschaffing van de BPM niet proportioneel toenemen met de mate van afschaffing. Daaruit volgt dat in de toekomst wellicht meer tussenliggende varianten moeten worden berekend.

Bij de berekening van de maatschappelijke kosten en baten van de verschillende varianten (de welvaartseffecten voor huishoudens, bedrijven en overheid) is er niet voor gekozen om te streven naar een evenwicht op de overheidsbegroting (door bijvoorbeeld de inkomstenbelasting of winstbelasting te manipuleren). Er is voor gekozen om de tekorten of overschotten op de overheidsbegroting te presenteren. Dat heeft het voordeel dat de veranderingen in de overheidsbegroting voor de verschillende varianten duidelijk in beeld worden gebracht. In alle varianten resulteert een tekort op de overheidsbegroting. Die tekorten zijn af en toe substantieel. Tekorten moeten op de lange termijn worden weggewerkt via verhoging van de belasting. Deze belastingverhoging heeft (een negatieve) invloed op de bestedingen van de huishoudens en de bedrijven en daarmee ook op autobezit en mobiliteit. Deze bestedingseffecten worden niet meegenomen. Uit de welvaartsberekeningen blijkt dat huishoudens er meestal netto op vooruit gaan. Dat is echter een totaal effect voor de hele samenleving. Voor individuele huishoudens geldt dat de effecten (afhankelijk van autobezit en mobiliteitsgedrag) heel verschillend kunnen uitpakken afhankelijk van de gehanteerde scenario's. Niet duidelijk is bijvoorbeeld hoe huishoudens het in de onderste decielen van de inkomens doen versus huishoudens in de bovenste decielen. Aanvullende berekeningen voor verschillen in inkomens en welvaartseffecten voor verschillende typen huishoudens (vergelijkbaar met de inkomensplaatjes die meestal berekend worden bij de introductie van nieuwe maatregelen) zijn nuttig.

## *De overgang*

Het vertrekpunt van het huidige rapport is geweest: wat kan er gezegd worden over de overgangaspecten t.a.v. de variabelen die toch al worden berekend omdat V&W geïnteresseerd is in de effecten? Deze inzichten zijn weliswaar gewenst, maar aan de andere kant is deze insteek ook beperkt. Beleidsmatig is het relevant te weten wat willen verschillende partijen willen weten over de overgangperiode. En dat betreft dan zowel de rijksoverheid (Min. Financiën, V&W, VROM), de branche (RAI / BOVAG), als consumenten en hun vertegenwoordigers (ANWB). Het lijkt bovendien handig dergelijke partijen te betrekken bij het concrete ontwerp van het overgangstraject.

Overgangseffecten zijn vermoedelijk beleidmatig het meest relevant waar het gaat om het personenautopark. Het gebruikte model, Dynamo, is ook voor de overgangseffecten de beste keuze. De beperkingen van Dynamo zoals die zijn genoemd bij het eindbeeld, gelden uiteraard ook voor de overgangseffecten. Bedacht dient overigens te worden dat de toch al optredende (conjuncturele) fluctuaties in nieuwverkopen, zowel totaal als trends naar voertuigtype (denk aan de positie van SUVs en MPVs in het park) in het verleden relatief groot is geweest, en dat ook in de toekomst naar verwachting zal blijven. We schatten dat de orde van grootte van conjuncturele fluctuaties wel eens vergelijkbaar zou kunnen zijn met de dynamiek die in de meeste varianten naar voren komt. Dit ter relativering van het belang van de fluctuaties in bijvoorbeeld de totale autoverkopen.

Indien door de varianten er grote discrepanties ontstaan tussen vraag naar en aanbod van bepaalde autotypen (bijvoorbeeld: naar brandstofsoort) mag verwacht worden dat door import en/of export van gebruikte auto's in werkelijkheid een uitdempend effect zal optreden. Dit effect is niet meegenomen, waardoor de dynamiek in parksamenstelling wellicht wat wordt overschat.

Het LMS (mobiliteitseffecten en congestie-effecten, en de aan mobiliteit gelieerde veiligheidseffecten) is, zoals in de rapportages is aangegeven, niet geschikt om inzicht te krijgen in de overgangseffecten. Hetzelfde geldt voor het IBO-model (bestel- en vrachtwagens).

## *De organisatiemodellen*

Bij de presentatie van de mogelijke organisatiemodellen voor de invoering van de kilometerprijs is vooral aandacht besteed aan een inventarisatie van de vele verschillende varianten die hierbij mogelijk zijn en aan de vele bouwstenen waaruit organisatievarianten zijn samengesteld. Veel minder aandacht is uitgegaan naar de beantwoording van de voor de hand liggende vraag: wat is de beste organisatievariant voor de invoering en uitvoering van de kilometerprijs of wat zijn essentiële bouwstenen binnen de organisatiemodellen die we bij voorkeur moeten hanteren. Bij de beschouwing over de organisatiemodellen wordt geen aandacht besteed aan de mogelijke afruil tussen organisatievormen met hoge initiële invoeringskosten en lage uitvoeringskosten versus modellen met lage initiële kost en hogere uitvoeringskosten

## *Slotconclusies*

Onze slotconclusies zijn de volgende:

- Er is veel materiaal beschikbaar gekomen dat bruikbaar is voor beleidsdoeleinden gericht op beprijzing. Naar onze mening zijn de rapportages geschikt om de gedachtenvorming ten aanzien van de diverse varianten op hoofdlijnen te bepalen. De studies zijn ondermeer bruikbaar om inzichten te verkrijgen in de verschillen tussen macro en meso lastenneutraliteit, het al dan niet differentiëren naar plaats en tijd, naar brandstofsoort en naar milieubelasting, evenals naar de mate waarin vaste lasten worden omgezet in een kilometerheffing. De effecten op autobezit en –gebruik en financiële consequenties van de varianten zijn daarbij van hogere kwaliteit dan de vergelijkbare effecten ten aanzien van bestel- en vrachtwagens. De varianten kunnen met het beschikbare materiaal goed worden gebruikt om inzicht te verkrijgen in de milieu-effecten, maar voor zover die samenhangen met de reeds eerder genoemde problematiek rond zaken- en dieselauto's moeten ze met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd.
- Voor concrete beleidskeuzen is nader onderzoek nodig. Dat betreft ondermeer het *fine tuning* in verband met lastenneutraliteit en het inschatten van effecten die samenhangen met de tekortkomingen van de gebruikte modellen. Ook is het denkbaar dat in de vervolgfases nieuwe varianten in de discussie gaan worden betrokken. Afhankelijk van het karakter daarvan is een eerst inschatting van de (overgangs)effecten wellicht mogelijk op basis van de bestaande rapportages.
- De rapportages gaan nauwelijks in op de positie die ze innemen in het beleids- en besluitvormingsproces.
- De rapportages zijn vrij technisch van aard, en besteden relatief weinig aandacht aan de implicaties en de context waarbinnen ze zijn uitgevoerd.
- De studies naar de effecten zijn vooral geschikt om de diverse varianten onderling te vergelijken, en te vergelijken met de veronderstelde uitgangssituatie. Het absolute niveau van de effecten moet met de nodige voorzichtigheid worden gebruikt. We vermoeden dat vooral de effecten op congestie worden overschat, ten eerste omdat alleen structurele congestie is gemodelleerd, en ten tweede omdat het LMS, net als andere, vergelijkbare modellen, eerder overschattingen van effecten te zien geven dan onderschattingen. Verder dient te worden beseft dat het LMS alleen op werkdagen betrekking heeft.
- Algemeen gesteld is het LMS naar onze mening wereldwijd state of the art / een van de beste modellen om inzichten te verkrijgen in (onder meer) effecten van diverse vormen van prijsbeleid op autogebruik en congestie. Maar het kent, net als vergelijkbare modellen in andere landen, wel diverse beperkingen, die per saldo maken dat de effecten van maatregelen in het algemeen worden overschat, en die ten aanzien van congestie in het bijzonder. Daarvoor zijn diverse redenen (deels reeds hiervoor genoemd):
  1. Al dergelijke modellen overschatten meestal de effecten van veranderingen (waaronder beleidsmaatregelen), om diverse redenen<sup>1</sup>
  2. Weekendverkeer is niet gemodelleerd in het LMS
  3. Het onderliggende wegennet is slechts beperkt opgenomen in het LMS

---

<sup>1</sup> Zie: Wee, B. van, T. van der Hoorn (1997) | De invloed van ruimtelijke ordening op verkeer en vervoer: scenariostudies vergeleken. *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, 1/1997, p. 43-61

4. Het LMS berekent in een keer de zogenoemde langetermijn evenwichtssituatie die ontstaat bij een verondersteld ruimtelijk, infrastructureel en sociaal-economisch scenario, en gaat voorbij aan de dynamiek in de overgangperiode (die soms lang kan duren, vaak 10 of meer jaren).
  5. De ‘knoppen’ waaraan gedraaid kan worden (bijvoorbeeld ten aanzien van de prijzen) en diverse andere variabelen zijn vaak vrij grof ten opzichte van wat ‘ideaal’ zou zijn.
  6. Het model richt zich alleen op structurele congestie, en niet op incidentele congestie (bijvoorbeeld door een gekantelde vrachtwagen). De daling in congestieniveau's (die op zich al overschat worden), betreffen alleen de structurele congestie op werkdagen.
- We vinden dat modellen een zeer nuttig hulpmiddel zijn om inzicht te krijgen in de effecten van varianten, maar niet meer dan dat. De onderzoekers die de modellen gebruiken doen er naar onze mening verstandig aan de modeluitkomsten te corrigeren voor niet of niet geheel juist in die modellen meegenomen effecten.
  - De overgangseffecten lijken betrouwbaarder waar het gaat om het personenautopark inclusief samenstelling ervan en gerelateerde financiële aspecten, dan ten aanzien van het bestel- en vrachtwagenpark, en de mobiliteits- en veiligheidsontwikkelingen. De financiële aspecten zijn vermoedelijk beleidsmatig het meest belangrijk.

Onze slotconclusie is dat de rapportages voor eerste stappen / hoofdkeuzen in het beleidsproces goed bruikbaar zijn. Voor nadere uitwerking is verder onderzoek nodig. Gelet op de gewenste implementatie in 2012 lijkt hiervoor voldoende tijd beschikbaar.

We vermoeden dat in de volgende stappen van het proces, wederom onderzoek nodig is. We raden aan daarbij enerzijds rekening te houden met de wensen van de belangrijkste actoren, en anderzijds telkens de effecten vanuit een breed welvaartspectief goed in kaart te brengen. Voorkomen moet worden dat resultaat van het proces een variant is waar weliswaar alle partijen mee akkoord zijn, maar die te sterk afwijkt van wat theoretisch gezien de ‘first best’ oplossing is.

Verder raden we aan de concrete vragen die de belangrijkste actoren hebben ten aanzien van de diverse varianten, meer dan tot op heden, centraal te stellen. Dit is vermoedelijk van groot belang om de actoren ‘mee te krijgen’ in de diverse stappen die moeten worden gezet tot aan de concrete implementatie, en zelfs daarna wanneer inzicht bestaat in de daadwerkelijk optreden de effecten en implementatieproblemen. Ook denken we dat het verstandig is de vragen van actoren mee te nemen bij de agendering van eventuele nieuwe varianten, of modificaties ten aanzien van de nu reeds doorgerekende varianten.

Verder raden we aan, tenminste ter illustratie, de financiële consequenties aan te geven voor representatieve gebruikers, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar inkomenklasse, jaarkilometrage, en eventueel brandstofsoort en andere autokenmerken.

In deze ronde is niet expliciet ingegaan op de technologische aspecten van beprijzen. We vermoeden dat vele vragen daaromtrent in de vervolgfases een rol gaan spelen, en raden aan daar onderzoek naar uit te voeren.

Leden van het Review Team:  
Prof. Dr. P. Rietveld – Vrije Universiteit

Prof. Dr. J.J.M. Theeuwes – Universiteit van Amsterdam  
Prof. Dr. G.P. van Wee – Technische Universiteit Delft