



Tol ontoereikend

Auteur(s):

Marlet, G.A.,

Poort, J.P.

De auteurs zijn verbonden aan nyfer te Breukelen.marlet@nyfer.nl**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4391, pagina D23, 21 december 2002

Rubriek:

Dossier: Weg voor je geld

Trefwoord(en):

buitenland

Weinig economen zullen bestrijden dat een congestieheffing voor Nederland een verstandig idee is. Toch is er geen land ter wereld dat al zijn investeringen in het hoofdwegennet financiert met tolopbrengsten.

In de grootste bloeiperiode uit de Nederlandse geschiedenis was de Republiek vergeven van tol-wegen. Gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw kozen de Noord-Europese landen (waaronder Nederland) en de Verenigde Staten, Canada en Australië echter steeds meer voor de algemene middelen of geormerkte belastingen om wegen te financieren. Zuid-Europa bleef wel tolwegen bouwen.

Tol en kosten

Een belangrijk economisch argument om tolheffing te verlaten, is het inefficiënte karakter van deze financieringswijze. Infrastructurele voorzieningen hebben hoge vaste en lage variabele kosten. Het terugverdienen van de (vaste) investeringskosten trekt een zware wissel op de tolhoogte. En hoe hoger de tol, hoe minder gebruikers bereid zullen zijn de prijs te betalen. Op grond van internationale schattingen van de verkeersstroom die nodig is voor de financiering van een gemiddelde tolweg, lijkt tolfinanciering van het Nederlandse snelwegennet wel maar van het onderliggende wegennet niet haalbaar ¹.

Als de financiering van wegen met tol al rond te krijgen is, leidt dat tot afkalving van de koopkrachtige vraag. Sommige potentiële weggebruikers worden afgeschrikt door de tol, terwijl ze wel bereid waren geweest de marginale gebruikskosten te betalen. Dit leidt tot een verlaging van de maatschappelijke welvaart.

Daarnaast stuit tolheffing veelal op maatschappelijke weerstand. Het verzet tegen het rekeningrijden illustreert het gewoonterecht dat automobilisten in Nederland menen te hebben op vrije toegang tot het wegennet. Zelfs in Frankrijk - tolland nummer één in Europa - bestaat naast het stelsel van tolwegen (l'autoroute) een inferieur maar gratis alternatief (la route nationale). Toen de gemeente Lyon de rondweg in concessie gaf en daar plots een forse tol werd geheven, kwam het volk in opstand en weigerde te betalen. De rechter gaf de burgers gelijk en bepaalde dat de tarieven veel te hoog waren omdat er geen gratis alternatief was.

De Franse oplossing van een dubbel wegennet komt tegemoet aan de maatschappelijke behoefte aan zo'n gratis alternatief. De vraaguitval blijft zo bovendien beperkt, aangezien de weinig koopkrachtige vraag kan kiezen voor de route nationale. Wel ondermijnen deze wegen de rentabiliteit van de tolwegen.

Ondanks die problemen zijn tolwegen in landen buiten Zuid-Europa weer in opkomst. In de vs hebben die vaak de vorm van betaalstroken. Net als de Franse autoroute vormen zij een superieur maar duurder alternatief voor het bestaande net. Door de hoogte van de tol af te laten hangen van de drukte, wordt een vlotte doorstroming gegarandeerd en worden de betaalstroken terugverdiend. Toch is de prijsdifferentiatie niet primair bedoeld als allocatie-instrument om congestie te beprijken, maar om de kwaliteit te waarborgen en zo het rendement te maximaliseren. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de nieuwe tunnel in de tweede Parijse ring. Een passage kan daar in de spits een factor vier duurder uitpakken dan in de daluren, maar de motieven achter die prijsverschillen zijn rendement en veiligheid.

Ook Noorwegen maakt steeds meer gebruik van tolheffing voor de financiering van wegen. Ongeveer een kwart van het jaarlijks budget voor wegaanleg is daar afkomstig van tolheffing. Tolopbrengsten van de cordons rond Oslo, Bergen en Trondheim worden tevens ingezet om het openbaar vervoer te verbeteren. In de rest van het land wordt de opbrengst alleen in wegen geïnvesteerd, hetgeen geldt als een van de belangrijkste marketinginstrumenten om de maatschappelijke acceptatie van de heffing te vergroten. Maar ook Noorwegen haalt nog altijd driekwart van zijn budget voor de aanleg van wegen uit de algemene middelen ².

Baten afromen

Zelfs als alle externe effecten van mobiliteit juist zijn beprjisd en dus ook de congestieheffing optimaal differentieert naar tijd en plaats, zoals voorgesteld in 'Weg voor je geld', zijn de opbrengsten uit die heffing naar verwachting onvoldoende om een maatschappelijk optimaal investeringsprogramma te financieren.

Dat komt doordat er baten zijn die niet op een maatschappelijk efficiënte manier in rekening kunnen worden gebracht bij de gebruiker. Een investering in infrastructuur verbetert de bereikbaarheid. Of het nu gaat om nieuwe verbindingen of het verbreden van knelpunten, de reistijden in en eventueel buiten de spits worden korter. Daardoor worden imperfecties (door onvolledige mobiliteit) op de productenmarkt, arbeidsmarkt en woningmarkt verminderd. Dat vertaalt zich uiteindelijk in een toenemende vraag naar huizen en kantoren, en dus meer nieuwbouwmogelijkheden dan wel een stijging van de waarde van het bestaande onroerend goed. Deze baten zijn niet geheel op de gebruikers te verhalen, omdat bereikbaarheid momenteel niet wordt beprijsd en ook grond- en huiseigenaren die geen gebruikmaken van de infrastructuur profiteren van de waardeverhoging. Zolang er via de waardeverhoging van onroerend goed aanzienlijke baten weglekken naar niet-gebruikers, zal tolheffing doorgaans onvoldoende zijn om de begroting sluitend te krijgen voor een optimaal investeringsniveau.

Volledige financiering van alle nieuwe infrastructuur uit gebruikersheffingen is dus een utopie. 'Weg voor je geld' wordt dan ook terecht slechts toegepast op de zogenaamde knelpuntoplossende infrastructuur. Voor nieuwe ontsluitingen en ov-infrastructuur geldt de beslisregel niet ³. Voor die categorieën investeringen geldt het profijtbeginsel echter net zo goed. Opnieuw kunnen ervaringen uit het buitenland hier leerzaam zijn.

Geld uit de grond

In de vs hebben overheden, maar ook particuliere organisaties, de mogelijkheid om een Transportation Corridor aan te wijzen. Naast ruimte voor het nieuwe tracé wordt een extra gebied onteigend dat gebruikt kan worden om de waardeverhoging af te romen die door de aanleg van infrastructuur wordt veroorzaakt.

Het systeem is gebaseerd op de evidente relatie tussen investeringen in nieuwe infrastructuur en de realisatie van nieuwe woonwijken of bedrijfsterreinen. In Nederland is die logica minder ingeburgerd. De snelle busbaan naar Leidsche Rijn komt bijvoorbeeld voor rekening van het Rijk, terwijl het profijt van die investering zonder twijfel bij de nieuwe Utrechtse wijk ligt.

Het profijtbeginsel vraagt in dat soort gevallen om financiering uit de grondexploitatie van de nieuwe woonwijken. Maar vaak is dat in Nederland niet mogelijk omdat de grond en dus de waardeverhoging op dergelijke locaties in handen is van projectontwikkelaars. Voorstellen om de kosten van overheidsinvesteringen dan ook bij die projectontwikkelaars in rekening te brengen, sneuvelen steevast bij de Raad van State of in de praktijk, omdat toerekenbaarheid van kosten en afbakening van het profijtgebied aanvechtbaar zijn.

De oplossing kan liggen in een heffingsinstrument gebaseerd op de Belgische planbatenheffing. Met deze heffing moet de eigenaar van grond waarvan de waarde stijgt door een bestemmingswijziging, te allen tijde over die meerwaarde belasting betalen. De vraag of en welk deel van die waardeverhoging wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur, is dan niet meer aan de orde. De opbrengsten uit zo'n heffing zijn ruim voldoende om de investeringen in infrastructuur (en andere openbare voorzieningen) te dekken ⁴.

Lokale belasting

Wat dan nog overblijft, zijn projecten waarvoor noch de gebruiker, noch de grondeigenaar op een nieuw bouwtracé (volledig) kan worden aangeslagen. Als de baathebbende moeilijker valt aan te wijzen, wil dat nog niet automatisch zeggen dat de schatkist de juiste financieringsbron is. Vanuit het profijtbeginsel geredeneerd is het bijvoorbeeld logischer om alle Amsterdammers voor de Noord-Zuidlijn te laten betalen dan alle Nederlanders.

In Wenen is na de Tweede Wereldoorlog de zogenaamde U-bahn Steuer ingevoerd. Het doel van die lokale inkomstenbelasting was om het stedelijke metronet zo snel mogelijk weer te kunnen opbouwen. Door de opbrengsten uit de U-bahn Steuer kan de stad Wenen het uitbreiden en onderhouden van het stedelijke metronet nog steeds zelf betalen ⁵.

In politiek totaal andere omstandigheden maar met hetzelfde doel en dezelfde heffingsgrondslag (de werkgeverspremie op het loon) werd eind jaren zestig in Parijs de 'versement transport' ingevoerd. Een van de redenen voor de sociale onlusten in 1968 was de belabberde staat van het stedelijk openbaar vervoer. Met de nieuwe transportbelasting probeerde Parijs het metrosysteem nieuw leven in te blazen en goedkoop te houden voor de arbeiders in de buitenwijken. Thans kennen bijna alle Franse steden een 'versement transport' voor investeringen in lokale en regionale ov-infrastructuur. Deze worden ook aangewend voor het aanzuiveren van exploitatietekorten ⁶.

Nederland heeft geen traditie met lokale inkomstenbelastingen. Daarbij wilde het belastingplan voor de 21ste eeuw juist minder de nadruk leggen op belasting van arbeid. Als Nederland kiest voor decentrale financiering is het dan ook beter dat gemeenten de ozb verhogen om daarmee lokale voorzieningen zoals infra-structuur te kunnen financieren. Onroerend goed loopt niet weg, zodat het bovendien een solide belastingbasis vormt.

Slot

Buitenlandse ervaringen leren dat gebruikersheffingen politiek en maatschappelijk controversieel zijn en gemakkelijk leiden tot welvaartsverlagende vraaguitval, en vooral dat de gebruiker niet alle investeringen in infrastructuur kan dragen. Naast de beslisregel uit 'Weg voor je geld' zullen voor verschillende categorieën investeringen nieuwe financieringssystemen moeten worden ontwikkeld, in overeenstemming met het profijtbeginsel.

Dossier Weg voor je geld

P.J.C.M> van den Berg: [Weg voor je geld?](#)

P.D. Groote: [De cultuur van het heffen](#)

E.T. Verhoef; [Zelffinanciering en beslisregel](#)

J.W.M. Dings; [Hoe prikkelbaar is de automobilist?](#)

P. Rietveld; [Heffen zonder wegaanleg](#)

E. Pommer, L. Ruitenberg; [Weglekkend inkomen?](#)

C.C. Koopmans; [Kosten-batenanalyse blijft nodig](#)

G.P. van Wee; [Congestie weg?](#)

J. Rouwendal; [Zelffinanciering: praktisch mogelijk?](#)

G.A. Marlet, J.P. Poort; [Tol toereikend](#)

S.A. Rienstra, F. Rosenberg, E. Schol; [Weg besluitvorming?](#)

D.J. Kraan; [Heffingen en de rijksbegroting](#)

J. de Vries; [Geen Weginfra bv!](#)

F.E. Smith; [Draagvlak door transpiratie](#)

A.P. Mesker; [Waar voor je geld](#)

W. Jonkhoff; [Theorie en praktijk](#)

1 I.G. Heggie en P. Vickers, Commercial management and financing of roads, Wereldbank, Washington, 1998, blz. 40; en J.A. Gómez-Ibáñez en

2 J. Odeck, S. Bråthen, Toll financing of roads - the Norwegian experiences, paper gepresenteerd tijdens de IRF-conferentie te Parijs, juni 2001.

3 J.W.M. Dings, Weg voor je geld?, CE, Delft, 2002, blz. 21-22.

4 G.A. Marlet, Grip op de grond, NYFER, Breukelen, 1999.

5 Wirtschaftskammer Wien, Dienstgeberabgabe der Gemeinde Wien, Wenen, 2002.

6 G.A. Marlet, J.P. Poort en I.M. Tames, Bereikbaarheid belast, NYFER,