



Zorgelijk vervoersbeleid

Auteur(s):

Brouwer, W.B.F.

Exel, N.J.A., van

Verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, respectievelijk BMG en iMTA. Ze danken Erik Schut voor waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4304, pagina 328, 13 april 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

mobiliteit

Ervaringen in de zorg met quota, prijsverhogingen en tweedeling kunnen leerzaam zijn voor het vervoersbeleid. Ook daar bestaan wachtlijsten: files.

Vorig jaar ontvouwde minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat haar nieuwe mobiliteitsplan en werd het wetsvoorstel Bereikbaarheid en Mobiliteit vastgesteld. Het gebruik van de auto wordt daarin duurder gemaakt om de files te verminderen. Recent heeft ook de SER zich achter het nationale verkeers- en vervoersplan geschaard¹. De vraag is echter of het door de minister voorgestelde pakket van maatregelen daadwerkelijk de files zal verminderen². Wouter van Dieren van de befaamde Club van Rome stelde in reactie op de plannen van minister Netelenbos bijvoorbeeld dat de voorgenomen maatregelen ontoereikend zijn om de mobiliteit van de Nederlandse burger om te buigen. Volgens Van Dieren zouden bedragen van tien gulden per kilometer pas echt effect sorteren. In het wetsvoorstel wordt echter uitgegaan van een tarief dat niet hoger mag zijn dan 2,5 euro per passage en maximaal twee uur tolheffing alleen in de ochtendspits. Een later in te voeren kilometerheffing zal ook bij lange na geen tien gulden bedragen. Een belangrijke reden voor deze gematigde spitsheffing is dat een al te grote kostenstijging een ongewenste mobiliteitstweedeling teweeg zal brengen. Het blijft zodoende noodzakelijkerwijs bij voorzichtige pogingen autorijden wat duurder te maken.

Het is interessant om te zien dat de vervoersproblematiek grote overeenkomsten vertoont met de problemen in de zorgsector. Ook daar wordt getracht de doorstroom te verbeteren.

Quota en macrobudgetten

Van Dieren biedt een alternatief voor de voorstellen van minister Netelenbos, namelijk het invoeren van een kilometerquotum: iedereen krijgt een portie autokilometers toebedeeld en kan die naar eigen goeddunken gebruiken of verhandelen. Het totaal van autokilometers wordt daarbij door de overheid vastgelegd. Hoewel origineel, is de haalbaarheid van een dergelijk plan waarschijnlijk gering. Ten eerste zal het quotum lager moeten liggen dan het nu gemiddeld gereden aantal kilometers. Het kunstmatig beperken van de consumptie van een gewenst goed zal snel leiden tot grote maatschappelijke druk de quota elk jaar naar boven bij te stellen, mede omdat men op individueel niveau niet kan ontsnappen aan de publieke schaarste. De eindeloze debatten over de hoogte van de macrobudgetten voor de zorg mogen dit illustreren. Ten tweede gaat het er naast de hoeveelheid gereden kilometers ook om waar en wanneer die kilometers gereden worden. Toewijzing van verhandelbare plaats- en tijdgebonden autokilometers lijkt echter erg hoge transactiekosten met zich mee te brengen. Zonder zo'n toewijzing rijdt iedereen echter zijn zuur verdiende en extra aangekochte kilometer-tjes op tussen zeven en negen uur 's ochtends in de randstad (voor zover dan sprake is van rijden!). Bovendien zal het voor minder vermogenden moeilijker zijn extra kilometers te kopen die ze wellicht voor hun werk of anderszins wel nodig hebben³. Quota op individueel niveau zijn enigszins te vergelijken met de persoonsgebonden budgetten (pgb) in de zorg. Maar in de zorg is een duidelijker en beter te organiseren markt aanwezig en is zorg tot op zekere hoogte op individueel niveau te beïnvloeden en in te richten. Derhalve heeft het pgb duidelijk wel bestaansrecht.

Prijsrantsoenering

De hoop van de minister is ondertussen gericht op het invoeren van prijsrantsoenering. Door het invoeren van een kilometer- of tolheffing dienen reizigers zich minder dan wel op een andere wijze of tijd te verplaatsen⁴. Een belangrijk kenmerk van een dergelijke prikkel is dat hij beter werkt naarmate het te betalen bedrag hoger is. Minister Netelenbos kiest voor beperkte bedragen, mede omwille van de politieke haalbaarheid. Dat is niet verwonderlijk, aangezien een hogere prijs mensen die het minst koopkrachtig zijn het sterkst afschrikt. Hoewel elke prijsverhoging van een autokilometer een vorm van tweedeling in automobilititeit tussen arm en rijk impliceert, geldt dit met name wanneer de heffing hoog is. Als de heffing echter laag is, kunnen nagenoeg alle automobilisten het betalen, en is het de vraag of de mobiliteit in totaal wel echt gaat afnemen (getuige ook het geringe, vaak tijdelijke effect van toenemende parkeertarieven, hogere brandstofprijzen, verzekeringen en belastingen)⁵.

Eigen bijdrage

Analoog aan de kilometerheffing kende Nederland nog maar pas geleden het experiment met de eigen bijdrage in het ziekenfonds.

Ziektefondsvverzekerden moesten de eerste tweehonderd gulden aan zorgkosten zelf betalen. Op voorhand waren de meningen verdeeld over de vraag of een dergelijk bedrag de zorgconsumptie wel echt zou verminderen, maar ook hier werd omwille van politieke haalbaarheid voor een beperkt bedrag gekozen. Na evaluaties bleek het experiment niet te werken; de kosten van het invoeren van de eigen bijdrage waren hoger dan de opbrengsten in termen van vermeden zorgconsumptie. In België, waar eigen bijdragen en betalingen een relatief groot deel van de zorgkosten uitmaken, blijft steeds de vraag hoe eigen bijdragen zijn te combineren met toegankelijkheid van de zorg voor de laagste sociaal-economische klassen. Voor de plannen van minister Netelenbos een belangrijk signaal: als de kilometerheffing moet werken moet hij hoog zijn, maar als de toegankelijkheid van de wegen gewaarborgd moet worden en tweedeling in automobilititeit niet acceptabel wordt geacht, mag hij niet te hoog zijn (of moeten de bijdragen op enigerlei wijze worden gekoppeld aan inkomen, hetgeen moeilijk en kostbaar is). De spanning, zowel in de zorg als in het verkeer, is die tussen het remmen van de vraag en het handhaven van de gelijkheid.

Op betaalstroken naar bedrijvenpoli's?

Een mogelijke oplossing voor beide sectoren ligt in het toestaan van 'positieve tweedeling'. In de zorg is lange tijd gepraat over zogenaamde bedrijvenpoli's⁶. Doordat werknemers extra capaciteit zouden bekostigen voor snellere hulp, zou de file voor het ziekenhuis voor iedereen worden bekort, zij het in verschillende mate. Net als bij prijsrantsoenering ontstaan hierbij verschillen tussen mensen met meer en minder geld, maar nu gaan ook de minder koopkrachtigen erop vooruit, door de betalingsbereidheid van de rijkere. Zoals in de discussies over bedrijvenpoli's werd aangegeven, is een dergelijke tweedeling zowel efficiënt als rechtvaardig te noemen⁷. Een positieve tweedeling derhalve, alhoewel de combinatie van tweedeling en positief voor sommigen altijd een *contradictio in terminis* zal blijven.

Voor oplossing van het mobiliteitsvraagstuk zijn dergelijke private investeringen in extra capaciteit ook relevant. Er zijn genoeg mensen en bedrijven te vinden die graag willen helpen extra vervoerscapaciteit te creëren, waar iedereen direct of indirect van kan profiteren. Ideeën als aandelenstroken en rijstroken die worden aangelegd door een combinatie van bedrijven ten behoeve van werknemers zijn daarvan voorbeelden⁸. Het bedrijfsleven heeft recent nog eens aangegeven te willen helpen bij het aanleggen van betaalstroken langs de A4 en een lampenfabrikant uit het zuiden des lands gaf onlangs aan aanzienlijk bij te willen dragen in het versneld realiseren van een ontsluiting van een van haar kantoren. Er ontstaan zodoende extra rijstroken - extra capaciteit derhalve - die de files helpen terugdringen, met name voor gebruikers van de extra stroken, maar ook voor overige weggebruikers.

Externe effecten

In zowel de zorgsector als de verkeer- en vervoerssector spelen negatieve externe effecten van private consumptie een rol. In de zorg is dit aanwezig in de vorm van moreel gevaar, waarbij meer consumptie van 'gratis' zorg op individueel niveau uiteindelijk leidt tot hogere premies voor allen⁹. In het vervoer denken we bij externe effecten aan milieuvervuiling in termen van uitstoot van uitlaatgassen, geluid en landschapsvervuiling. Indien extra capaciteit alleen leidt tot betere doorstroming van het verkeer, zullen uitstoot en geluid wellicht afnemen. Echter, extra capaciteit zal vermoedelijk tot extra kilometers leiden en daarmee tot een hogere belasting van het milieu. Bovendien is de extra capaciteit het hardst nodig daar waar ruimte al het schaars is. De toenemende druk op ruimte zal gepaard moeten gaan met steeds duurdere milieu-investeringen, zoals geluidswerende voorzieningen of ondertunneling. Hiervoor zou het aanleggen van en rijden op betaalstroken eventueel extra kunnen worden belast.

Slot

Via private investeringen in extra vervoerscapaciteit kan verlichting worden geboden op de overvolle wegen zonder dat de minder koopkrachtigen daar de dupe van worden, zoals dat ook in de zorg zou kunnen helpen (en oogluikend wordt toegestaan). Nu een bepaalde mate van tweedeling onvermijdelijk lijkt, geven wij de voorkeur aan positieve tweedeling waarvan ook de minder bedeedden profiteren. Alleen wanneer we kiezen voor zeer lage spits- of kilometerheffingen is tweedeling te vermijden, maar dan is de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen waarschijnlijk gering. Waar in de zorg zachte heelmeeesters stinkende wonden maken, leiden zij in het verkeer tot lange stinkende files, en wel voor iedereen

1 Zie <http://www.ser.nl/> voor het [ontwerpadvies Nationaal Verkeers- en Vervoersplan](#).

2 Weliswaar is recent gewezen op de goede werking van spitsstroken, maar ook aan het inzetten van die stroken zijn limieten verbonden en het is niet de verwachting dat dergelijke initiatieven de vervoersproblemen volledig weg zullen werken.

3 Hiervoor zou theoretisch via inkomenspolitiek kunnen worden gecorrigeerd, maar dat lijkt praktisch onuitvoerbaar.

4 Betalen voor het gebruik van infrastructuur is niet nieuw maar wordt internationaal vooral gebruikt voor het financieren van aanleg of onderhoud ervan. Zie N.J.A. van Exel en G. Smit, [Financiering van infrastructuur in Mexico en China](#), *ESB*, 28 mei 1999, blz. 409.

5 F. Sanders, Netelenbos neemt houding aan van moderne tollenaar, *Trouw*, 11 november 2000.

6 W.B.F. Brouwer, F.T. Schut en F.F.H. Rutten, [Bedrijvenpoli's in het licht van Rawls en Pareto](#), *ESB*, 27 november 1996, blz. 973-975.

7 J. Rawls, *A theory of justice*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1971.

8 N.J.A. van Exel, [De aandelenstrook](#), *ESB*, 9 april 1999, blz. 273-274.

9 Zie bijvoorbeeld D. Kenkel, Prevention, in: A. Culyer en J. Newhouse, *Handbook of health economics*, Elsevier Science, Amsterdam, 2000.

