

Betaalstroken als antwoord op congestie

Betaalstroken vormen, als vorm van productdifferentiatie, een goed middel om de bereikbaarheid te vergroten.

Private financiering en exploitatie van deze stroken lijkt een goed idee. De vraag is echter of een dergelijke vorm van publiek naast privaat stabiel is. Een volledig publiek systeem lijkt een goed alternatief.

M. van Twist en F. de Zeeuw*

De weg mag, net als bijvoorbeeld waterleidingen, elektriciteitskabels en spoorwegen, worden gerekend tot de transportinfrastructuren die een fysieke basis bieden voor de zogenoemde 'netwerksectoren'. Tussen netwerksectoren bestaan naast belangrijke overeenkomsten ook veelzeggende verschillen. Bijzonder aan het wegennet als transportinfrastructuur is bijvoorbeeld dat het toegankelijk is voor eenieder die in het bezit is van een rijbewijs en een motorvoertuig¹. Anders dan bij de tram of de metro zijn het niet slechts enkele 'operating companies' die zich op de weg begeven. Schaarste ruimte op het wegennet wordt bovendien niet, zoals bij luchthavens en het spoor, van bovenaf via 'slots' of iets dergelijks aan gebruikers toegedeeld. De keuzevrijheid die daaruit voortvloeit voor de gewone automobilist zorgt ervoor dat het gebruik van de auto door velen wordt beleefd als 'fun', maar heeft als keerzijde dat bij een gebrek aan capaciteit de omgang met schaarste doorgaans een kwestie is van 'gewoon achteraan aansluiten'.

Betaalstroken

Er is dan ook relatief veel aandacht op deze transportinfrastructuur voor prijsprikkels die individuele gebruikers van de weg ertoe kunnen verleiden de beschikbare capaciteit efficiënter te benutten en vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Het idee om mobiliteit anders en beter te beprijzen heeft in de afgelopen regeerperiode eerst en vooral invulling gekregen via het instrument van de kilometerheffing. Afstemming tussen vraag en aanbod krijgt hierbij vorm via een prijs per gereden kilometer, waarvan de hoogte onder meer kan afhangen van het type voertuig en de brandstof-

soort en van de mate van congestie die zich op een zeker moment op een bepaalde locatie voordoet en die idealiter naar tijd en plaats variabel is. In het huidige politieke klimaat is de realisatie daarvan evenwel geen haalbare kaart, althans niet op dit moment².

Betaalstroken zijn politiek minder omstreden. In het strategisch akkoord van CDA, VVD en LPF worden ze terloops genoemd. Ze worden daar aangehaald als voorbeeld van private financiering. Een betaalstrook is net als de kilometerheffing een vorm van directe beprijzing, maar geen alternatief voor de kilometerheffing. Het adagium is immers niet het betalen voor gebruik, maar (extra) betalen voor een betere kwaliteit. De stroken bieden een vorm van productdifferentiatie. Voor automobilisten ontstaat immers de mogelijkheid om te kiezen: betalen voor een snelle verkeersafwikkeling of toch maar niet (direct) betalen, wat als consequentie kan hebben: in de file terecht komen met het daarmee gepaard gaande verlies aan tijd³.

Door het bieden van keuzemogelijkheden zijn de stroken een middel om beter in te spelen op de vraag van de mobilist. In zijn binnenkort uit te brengen advies *Perspectief op Mobiliteit* (werktitel) zal de Raad voor Verkeer en Waterstaat zijn visie geven op de wijze waarop effectief kan worden omgegaan met deze vraag. Transparantie is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Betalen voor betere kwaliteit draagt daar zeker aan bij.

Vormgeving

Betaalstroken kunnen zowel met als zonder kilometerheffing worden gerealiseerd. Bij een kilometerheffing is er sprake van verschillende doorstromingskwaliteiten met verschillende tarieven. In de huidige situatie (zonder kilometerheffing) zou sprake zijn van direct betalen voor gebruik van de betaalstrook tegenover alleen indirect betalen via de motorrijtuigenbelasting, accijnzen en dergelijke op de overige rijstroken.

Beleidsmakers achten de stroken met name relevant wanneer de introductie daarvan gepaard gaat met de aanleg van nieuwe infrastructuur. Leidende gedachte hierbij is dat bij de uitbreiding van infrastructuur zou moeten gelden: de gebruiker betaalt. De financiering en exploitatie van de betaalstrook kan in principe privaat geschieden. Zoals reeds opgemerkt noemt het strategisch akkoord betaalstroken in relatie tot private financiering. Publieke financiering en exploitatie zijn echter ook heel goed denkbaar.

Uitwerkingsvragen

De ambitie om betaalstroken te realiseren, brengt een aantal beleidstechnische uitwerkingskwesties met zich mee. Zo doet zich de vraag voor hoe om te gaan

1. Zie: K. Koolstra, Capaciteitsmanagement op het hoofdwegennet; in: E. ten Heuvelhof, K. Koolstra en H. Stout, *Capaciteitsmanagement, beslissen over de capaciteit van infrastructures*, Utrecht, Lemma, 2001.
2. Zie onder meer de begroting voor Verkeer en Waterstaat over 2003.
3. De mogelijkheid om sneller te reizen trekt overigens ook nieuwe automobilisten aan.

*De eerste auteur is bijzonder hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en directeur van Berenschot Procesmanagement BV. De tweede auteur is directeur Nieuwe Markten van Bouwfonds Woningbouw B.V. en voorzitter van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Buitenlandse ervaringen

In het buitenland is er met een vorm van privaat naast publiek ervaring opgedaan. Zo bestaat in de Verenigde Staten rondom steden als New York en Los Angeles al van oudsher de mogelijkheid om tegen (elektronische) betaling via afgescheiden stroken de file te ontlopen. Wellicht het meest vooruitstrevend in technologisch opzicht is de 91 Express Lane bij Los Angeles met een volautomatisch registratiesysteem voor de tolweg. De weg is hier in eigendom van de staat California, maar de exploitatierechten zijn via een lease-back constructie voor 35 jaar overgedragen aan een private onderneming.

In Frankrijk werkt het niet veel anders. Om te voorzien in een tekort aan publieke middelen bij de financiering van grootschalige investeringen in het wegennet werkt de Franse overheid sinds de jaren vijftig met een systeem waarin aan partijen (publiek of privaat) concessies worden uitgegeven die zo zijn ingericht, dat de kosten voor aanleg en exploitatie kunnen worden terugverdiend door het heffen van tol¹.

Wat deze ervaringen zo interessant maakt is dat het met name gaat om doorgaande verbindingen die concurreren met door de overheid zelf beheerde tolvrige wegen, die daar min of meer parallel aan lopen. Er is in zowel Frankrijk als de Verenigde Staten dus sprake van een duaal systeem, waarbij directe concurrentie bestaat tussen publiek en privaat beheerde wegen. Door gaans wordt de ruimte voor een dergelijke concurrentie tussen verbindingen in Nederland slechts beperkt geacht.

1. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, L'Association des Sociétés Françaises d'Autoroutes, *Analysis of highway concessions in Europe – Report for the western european road directors (VERD)*, 1999.

met de toelating van vrachtverkeer op de betaalstroken. Als het niet acceptabel wordt geacht dat betalende automobilisten die een snelle doorstroming wensen noodgedwongen achter langzaam vrachtverkeer moeten rijden, is daarvoor een extra strook nodig. Eenzelfde eis vloeit voort uit de gedachte dat voor een fysiek gescheiden betaalstrook eigenlijk ook een aparte vluchtstrook noodzakelijk is om een vlotte en veilige verkeersafhandeling te garanderen. Daarnaast is een fysieke scheiding nodig bij het invoeren van betaalstroken om veilig met een hoge snelheid langs een file te kunnen rijden. Bij de realisatie van betaalstroken moeten bij knooppunten speciale voorzieningen worden getroffen, bijvoorbeeld in de vorm van flyovers. Tenslotte wordt toelating via de klassieke tolpoort met slagboom en contante betaling in een klein land als Nederland met een dicht netwerk aan autosnelwegen en vele op- en afritten, vaak niet wenselijk geacht. Dat vraagt om de ontwikkeling van een nieuw stelsel van signalering en betaling. Voor genoemde eisen maken de realisatie van betaalstroken complex en relatief duur.

Betrokkenheid van private partijen

Een veel fundamenteeler vraagstuk bij de realisatie van betaalstroken is hoe vorm te geven aan de betrokkenheid van private partijen⁴. Tot voor kort bleef die betrokkenheid beperkt tot het uitvoeren van door de overheid tot in detail omschreven werkzaamheden, bijvoorbeeld op het terrein van aanleg of onderhoud van wegen. Ingegeven door de budgetbeperkingen die de overheid zichzelf oplegt en de mogelijkheden die aldus ontstaan voor kosteneffectieve uitvoering, is er steeds meer aandacht voor de mogelijkheid om private partijen (mede-) verantwoordelijkheid te laten dragen voor het ontwerp, de aanleg, de exploitatie, het onderhoud en de financiering van eventuele betaalstroken. De PPS-overeenkomsten die worden uitgewerkt voor de A59 en de N31 bieden daar concrete voorbeelden van.

Door private partijen te betrekken bij zowel het ontwerp als de aanleg, de exploitatie en onderhoud en financiering van betaalstroken, kunnen naar verwachting efficiëntiewinsten worden

behaald door de mogelijkheden voor een integrale benadering. Private partijen die niet alleen de aanleg voor hun rekening nemen, maar ook verantwoordelijk zijn voor exploitatie en onderhoud zullen bijvoorbeeld in vroege fasen van het project beter anticiperen op kosten die in latere fasen moeten worden gemaakt. Dit leidt tot verbeterde afstemming tussen de projectfasen, ruimte voor creatieve oplossingen en een sterke prikkel om de periode tussen start en oplevering te bekorten⁵.

De overheid zou zich binnen een dergelijke rolverdeling kunnen concentreren op de publieke besluitvorming en het borgen van publieke belangen zoals ruimtelijke inpassing, milieu- en veiligheidseisen en toezicht op de prijsstelling. Private partijen zouden zich binnen de daarmee ontstane kaders kunnen toelagen op (creatieve) planvorming, het projectmanagement en de technische realisatie, met bijzondere aandacht voor kosten en opbrengsten.

Essentieel bij een eventuele betrokkenheid van private partijen is, dat er tegenover de kosten die moeten worden gemaakt voor de realisatie van infrastructuur een stroom aan inkomsten ontstaat. Deze kan voortkomen uit een vergoeding door de concessiegever (schaduwtol) of, in het geval van betaalstroken, door een directe betaling van de gebruiker. Een voordeel van die laatste constructie is natuurlijk dat de automobilist zelf de afweging moet maken tussen de kosten en baten die er voor hem verbonden zijn aan het gebruik.

Privaat naast publiek: kan dat wel?

Private financiering en exploitatie van betaalstroken naast door de overheid beheerde infrastructuur kan tot complicaties leiden. Exploitatie van betaalstroken is voor een private partij alleen interessant als er op de publiek beheerde infrastructuur een zekere mate van congestie bestaat en blijft bestaan. Uitbreiding van de publieke infrastructuur op de weg waarlangs de betaalstrook ligt, of op een parallelle verbinding, verstoort het evenwicht. Hetzelfde speelt wanneer de overheid op de hoofdrijbaan een vorm van beprijzen gaat invoeren.

In Nederland wordt de ruimte voor parallelle, concurrerende private en publieke verbindingen beperkt geacht⁶. Met betrekking tot de levensvatbaarheid van (in Nederland haalbare) private stroken naast publieke wegen, lijkt met het oog op de hiervoor genoemde mogelijke instabiliteit van dit systeem nog wel enige studie nodig. Ook de eerder genoemde complexe uitvoeringskwesties en hoge kosten nopen daar toe.

4. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Private betrokkenheid bij infrastructuur*, Den Haag, 1998.

5. Zie onder meer: Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Ambities bundelen*, Advies over de inpassing van infrastructuur, Den Haag, 1998; Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Meer markt, andere overheid*, Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op terreinen van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2000.

6. Zie NEI Kolpron, Rand Europe en Witteveen & Bos, *Wie gaat er over de weg?*, Den Haag, 2001.



Publieke exploitatie

De aanleg van betaalstroken hoeft daarmee echter geenszins van de baan te zijn. Private financiering en exploitatie is immers geen sine qua non. Publieke exploitatie is ook heel goed denkbaar. Voordeel daarvan is

dat het beheer, met name in termen van verkeersmanagement, in één hand blijft. De verkeersmanager kan afhankelijk van de verkeerssituatie veel flexibeler omgaan met het gebruik van de betaalstroken. Daarbij is een sluitende exploitatie bij publiek beheer geen must.

Private betrokkenheid heeft meer kansen wanneer niet alleen bij de betaalstrook maar bij de hele weg sprake zou zijn van een vorm van private exploitatie. Zo'n situatie kan ontstaan als het beheer en de exploitatie van de weg niet meer (in alle gevallen) een taak is van ambtelijke diensten die rechtstreeks onder politieke besturen ressorteren, maar komt te berusten bij een (regionale) vervoersautoriteit⁷. De Raad voor Verkeer en Waterstaat komt in het eerder aangekondigde advies over mobiliteit hierop terug.

7. Zie Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Van modal split naar modal merge*. Den Haag, 2001.

Slot

In een systeem waar iedereen die over een rijbewijs en een voertuig beschikt zelfstandig kan beslissen over het gebruik van de transportinfrastructuur, moeten prijsprikkels bij toenemende congestie zorgen voor een betere afstemming tussen vraag en aanbod.

Het realiseren van betaalstroken met als motto 'extra betalen voor betere kwaliteit' is hiervoor een middel. Dat maakt momenteel meer kans maakt en verdient in onze opvatting ook meer aandacht dan ten tijde van het vorige NVVP. Private financiering en exploitatie van betaalstroken lijkt a priori een aantrekkelijk idee. Transparantie van kosten en opbrengsten en een aanzet tot marktwerking zijn daarbij overwegingen. De vraag is echter of privaat beheerde betaalstroken naast publiek beheerde vrije stroken tot een stabiel systeem kunnen leiden. Aanleg en beheer van betaalstroken door de overheid is echter ook zeer goed denkbaar en heeft uit een oogpunt van verkeersmanagement zelfs duidelijke voordelen. Betaalstroken passen volgens ons ook goed in een nieuwe beheersopzet van de wegen in de vorm van vervoersautoriteiten.

Mark van Twist en Friso de Zeeuw