

WAT MET DE VERKEERSKNOOP?

w a t
m e t

DE VERKEERSKNOOP

STEF PROOST &
CHRIS TAMPÈRE

LANNOO | METAFORUM
CAMPUS | KU LEUVEN

D/2013/45/351 – ISBN 978 94 014 1147 9 – NUR 755/976

Vormgeving cover: Studio Luc Derycke
Vormgeving binnenwerk: Keppie & Keppie

© Metaforum KU Leuven & Uitgeverij Lannoo nv, Tielt, 2013.
Auteurs: Johan Driesen, André Loeckx, Benoit Nemery, Stef Proost,
Thérèse Steenberghen, Chris Tampère, Tom Truys & Eric Van den Bulck.

Uitgeverij LannooCampus maakt deel uit van Lannoo Uitgeverij,
de boeken- en multimediodivisie van Uitgeverij Lannoo nv.

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag verveelvoudigd worden
en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke
andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uitgeverij LannooCampus
Erasmie Ruelensvest 179 bus 101
3001 Leuven
België
www.lannoocampus.be

Inhoud

1. Wat veroorzaakt de verkeersknoop en wat kost die ons? – 9
 2. Welke voertuigen en waarom? – 31
 3. Hoe kunnen we onze bestaande infrastructuur beter gebruiken? – 51
 4. Wat is er mis met de alternatieven voor de auto? – 79
 5. Hoe kunnen we onze ruimte beter organiseren? – 91
 6. Waarheen met ons wegennet? – 113
 7. Hoe nemen we nu verstandige mobiliteitsbeslissingen? – 135
- Nawoord – 145
Referenties – 151

De *Wat met*-reeks wil het debat over belangrijke thema's die de mens raken op een kritische manier wetenschappelijk onderbouwen vanuit de interdisciplinaire denktank Metaforum, die de rijkdom aan expertise van de KU Leuven rond maatschappelijke thema's bundelt.

Wat met de verkeersknoop? is het werk van verschillende werkgroepleden en auteurs. Met name:

Johan Driesen

André Loeckx

Benoit Nemery

Stef Proost

Thérèse Steenberghen

Chris Tampère

Tom Truyts

Eric Van den Bulck

De werkdagen worden steeds langer doordat we allemaal twee keer per dag in de file staan, maar het openbaar vervoer is alleen nog erger.

Met de stijgende brandstofprijzen en parkeerkosten wordt de extra kost voor uitstapjes wel erg groot.

Nieuwe infrastructuur aanleggen helpt niets tegen de files: het zuigt toch alleen maar nieuw verkeer aan.

1.

WAT

veroorzaakt de verkeersknoop
en wat kost die ons?

Een complex probleem

Wat willen we en hoeveel mag het kosten?

Welke belastingen en subsidies zijn zinvol?

Wie beslist best over wat?

Een denkschema als roadmap: het gebruikersevenwicht

Een complex probleem

Problemen en klachten genoeg: permanente congestie, monsterfiles tot 900 kilometer, de ene file die de andere veroorzaakt, elk jaar het equivalent van 'een kleine gemeente' aan verkeersslachtoffers (in 2011 waren er in Vlaanderen 26.521 letselongevallen met 430 doden en 3697 zwaargewonden (Carpentier & Nuytens, 2013)), onvoldoende onderhouden wegen, dure subsidies voor openbaar vervoer, beperkte dienstverlening buiten de werkdagen en werkuren, lege of stampvolle treinen en bussen, gebrek aan stiptheid van het treinverkeer, ontoereikende investeringen in de veiligheid van het spoor, onheus gebruik van de wegeninfrastructuur (snelwegen slibben dicht door lokaal verkeer, lintbebouwing langs regionale wegen verhindert de doorstroming, lokale wegen bedienen snelwegen, sluipverkeer alom), congestiegevoelige op- en afritten, slecht afgestelde verkeerslichten, te weinig goede fietspaden, volgeparkeerde straten, 20% van het verkeer in de steden is op zoek naar parkeergelegenheid, fijn stof, CO₂-uitstoot, geluidshinder, verlies van woonkwaliteit, afbreuk van leefbaarheid ... Iedereen heeft zo zijn eigen klachten en zijn eigen remedies.

Efficiënte personenmobiliteit organiseren is zoals proberen rendement te halen uit een verkeerd benutte, ontregelde, slecht onderhouden en verouderde machine waar je niet vertrouwd mee bent. Als dat beeld klopt, lijken de remedies voor de hand te liggen: kennis en kunde over verkeer en mobiliteit vermeerderen; systemen, vervoersmiddelen en verkeersinfrastructuren gepast leren gebruiken; al wat beschikbaar is zo goed mogelijk afstellen en onderhouden; overal waar dat nodig en mogelijk is verbeteringen op punt stellen en doorvoeren. Zo eenvoudig is het jammer genoeg niet. Mobiliteit is niet zomaar te vergelijken met een machine, maar veeleer met complexe processen,

met een soort ecosysteem, een ingewikkeld samenspel van talrijke, heel verschillende, vaak tegenstrijdige factoren.

Het gaat om het instellen en bijstellen van niet-evidente evenwichten tussen kosten en baten, lasten en lusten, en dat voor een groot aantal betrokkenen met erg verschillende belangen: van automobilisten en zwakke weggebruikers over omwonenden en bedrijven tot lobbygroepen, politici en belastingbetalers. Het gaat om problemen die lijden onder *displacement*: lokale ingrepen die elders een onverwacht effect hebben. Het gaat om activiteiten die zich op meerdere schalen en binnen meerdere tijdsframes tegelijk afspelen: zowel de dagelijkse weg naar school als de jaarlijkse vakantie-uittocht. Het gaat om het aanpakken van urgenties versus het investeren in gevolgen op langere termijn. Het gaat om conflicten tussen bevoegdheden en sectoren. Het gaat om tegenspraak tussen systeemlogica en individuele keuze, om moeilijke evenwichten tussen verplichten en aanmoedigen.

Dit boek biedt geen *deus ex machina* voor het mobiliteitsvraagstuk en evenmin de oorkonde of het manifest van de betere, duurzame mobiliteit, maar wel een gedachteoefening die:

1. vertrekt van de (vermoedelijk nog toenemende) behoefte aan mobiliteit;
2. probeert kritisch onderzoek te stellen tegenover apriorisme, dogma en retoriek;
3. vertrekt van wat bestaat: maatschappelijke conditie, ruimtelijke context, mobiliteitsverloop, problemen en klachten, beschikbare kennis, mogelijke oplossingen;
4. zoekt naar een goede samenhang en een goed evenwicht tussen situaties, problemen, belangen, oplossingen en individuele keuzes, kortom: naar een beter ecosysteem van (personen)mobiliteit.

Wat willen we en hoeveel mag het kosten?

Bij al deze vragen komen steeds twee dimensies aan bod. Een eerste vraag is: wat willen we? We ontsnappen niet aan moeilijke keuzes. En als we hier een eenduidig antwoord op formuleren, volgt een tweede vraag: hoe zorgen we ervoor dat de juiste keuzes worden gemaakt? De vraag ‘Wat willen we bereiken?’ vormt op zich al een uitdaging. Vraag en antwoord zijn functies van de bevroegde doelstelling: gaat het om het maatschappelijk voordeel? Om individuele moeite en tijd? Om efficiëntie? Om leefkwaliteit? Om duurzaamheid? De vraag beantwoorden lijkt eenvoudiger in termen van kosten en baten. Je kunt beginnen met de baten en kosten naast elkaar te plaatsen voor elk van de betrokkenen. Dat zijn de gebruikers die nut hebben bij een bepaalde verplaatsing en daarvoor ook directe kosten willen dragen (eigen tijd, ticketkost van het openbaar vervoer, kosten van eigen vervoermiddelen). Maar dat zijn ook de aanbieders van vervoer (openbaar vervoer en weginfrastructuur). En dan zijn er ook nog de indirecte betrokkenen: de slachtoffers die de zogenaamde externe kosten dragen (gezondheid, geluid, ongevallen). Ten slotte zijn er de belastingbetalers, die via autobelastingen en algemene belastingen meebetalen voor subsidies aan het openbaar vervoer, infrastructuur enzovoort. Zelfs als we al deze kosten en baten kennen, blijft de vraag bestaan hoe we daarmee omgaan, hoe we ze billijk kunnen verdelen. Wegen de kosten voor de armen zwaarder door dan de kosten voor de rijken, en zo ja, hoeveel? Willen we absoluut een minimum garanderen van bepaalde toegang tot mobiliteit en dat dan laten betalen door iedereen, en zo ja, hoever willen we daarin gaan? Wat doen we wanneer de

kosten en baten van een beleidsmaatregel heel ongelijk verdeeld zijn? Welke plaatsen moeten absoluut verkeersleefbaar zijn, in die zin dat voetgangers en fietsers er zonder gevaar kunnen bewegen?

Hoe bepalen we het best wat wordt gesubsidieerd en wat zwaarder moet worden belast? In de economische theorie wordt vaak verondersteld dat de consument meestal het best weet wat goed is voor hem, althans voor zover hij goed geïnformeerd is, en dat hij best zelf kan beslissen wat te doen (binnen het door de maatschappij afgebakende kader). De meesten verkiezen inderdaad een maatschappelijk systeem waarin individuen hun eigen keuzes maken boven een planeconomie, waarin een centrale planner alle informatie verzamelt, beslist wat goed is voor de burger en diens keuzes dan ook controleert. Economie is de wetenschap waarin gekeken wordt welke resultaten je verkrijgt met gedecentraliseerde keuzes van individuen en bedrijven in een systeem van markten, prijzen en reguleringen, en hoe dat systeem verbeterd kan worden. Wanneer er voldoende concurrentie is, zijn de marktprijzen in principe een goede indicator van de schaarste. Soms zijn er verborgen kosten of kosten die vooral door de anderen worden gedragen ('externe kosten'). Dan is het best die aan te rekenen door een extra belasting, zodat de consument in zijn keuzes rekening houdt met de volledige maatschappelijke kosten. Als je zeker weet wat een goede oplossing is, kun je als overheid ook een norm wettelijk opleggen. Bijvoorbeeld: een auto met minder gevaarlijke uitstoot verplichten. Soms zijn er verborgen baten of baten die vooral naar de anderen gaan, en dan is een subsidie verantwoord of kun je een norm opleggen, als je er zeker van bent wat er het best zou gebeuren. Je kunt bijvoorbeeld historische gebouwen of een mooi landschap beschermen (norm) of wederopbouw fiscaal stimuleren (subsidie), omdat zulke ingrepen ook voor de niet-eigenaars een grote waarde hebben. Subsidies voor onderzoek en ontwikkeling bij bedrijven en universiteiten zijn verantwoord,

omdat die organisaties ondanks een zekere commerciële bescherming via patenten vaak maar een gedeelte van de meerwaarde van hun onderzoek kunnen recupereren. Anders gezegd: zonder subsidies zou er te weinig onderzoek gebeuren.

Voor de meeste goederen bestaat er over de vrije keuze van de consument weinig discussie. Voor een dagelijks goed zoals brood is iedereen vrij om zijn eigen bakker te kiezen; alleen het maximale zoutgehalte van het brood is vastgelegd. De overheid houdt zich niet bezig met de berekening van de baten en kosten van brood. Voor een dagelijkse verplaatsing per auto of met het openbaar vervoer is de berekening van kosten en baten complexer, zijn de onderlinge afhankelijkheden groter, en moet de overheid intensiever tussenkomen. De reden is dat autogebruik behalve voordelen voor de gebruiker ook veel nadelen voor de rest van de maatschappij met zich mee kan brengen. Ook het openbaar vervoer heeft voor- en nadelen, voor de gebruikers maar ook voor niet-gebruikers.

Tabel 1 helpt ons het kluwen van belangen en belanghebbenden in de vervoersproblematiek te ontwarren. In de tabel plaatsen we de baten van een verplaatsing met auto of openbaar vervoer aan de linkerzijde. De kosten van een verplaatsing met auto of openbaar vervoer staan aan de rechterzijde. Het gaat om de kosten van een extra verplaatsing en voor een gegeven aanbod (frequentie, grootte van voertuigen) van openbaar vervoer, voor een gegeven woon- en werklocatie en voor een gegeven tijdstip.

Tabel 1: Baten en kosten van een verplaatsing met auto en openbaar vervoer

	BAAT	KOST	
AUTO			
private baat gebruiker	eigenbelang van verplaatsing	eigen tijd	private kost gebruiker
	comfort van de modus	+ gebruikskost exclusief belasting	
		+ belasting op auto's	
		- belasting op autogebruik	overheids- ontvangsten
extern	voor werkverplaatsing: extra inkomensbelasting en socialezekerheidsbijdragen	+ tijdverlies voor andere weggebruikers + milieuverontreiniging	extern
sociale baat = privaat + extern			sociale kost = privaat + extern
OPENBAAR VERVOER			
private baat gebruiker	eigenbelang van verplaatsing	+ eigen tijd	private kost gebruiker
	comfort van de modus	+ ticket of abonnement + belasting openbaar vervoer-diensten	
		- belasting op openbaar vervoer-gebruik + subsidie aan openbaar vervoer-productie	overheids- ontvangsten
		- ticket of abonnement - subsidie aan openbaar vervoer-productie	kost bij openbaar vervoer - productie
		+ huurgeld materiaal (piek)	
		+ variabele kosten	
extern	voor werkverplaatsing: extra inkomensbelasting en socialezekerheidsbijdragen	+ tijd- en comfortverlies andere gebruikers + milieuverontreiniging	extern
sociale baat = privaat + extern			sociale kost = private kost + bedrijfskost openbaar vervoer + externe kost

Een individu kiest voor een verplaatsing zolang de private baat groter is dan de private kost. Voor een verplaatsing zal het individu die modus (vervoerswijze) kiezen met voor hem de laagste private kost. De keuze van het aantal verplaatsingen is slechts optimaal wanneer voor een extra verplaatsing de som van de private kosten en de externe kosten, na correctie voor betaalde belastingen, kleiner is dan de sociale baat van de verplaatsing.

De sociale baat bestaat uit het private nut van de activiteit waarvoor je je verplaatst (vrije tijd, verdiend loon) plus de externe baat (de betaalde belastingen en socialezekerheidsbelastingen). We noemen een baat of kost 'extern' wanneer het individu er geen rekening mee houdt, maar wanneer het wel een reële baat of kost is voor de rest van de maatschappij (bijvoorbeeld luchtverontreiniging). Socialezekerheidsbijdragen en belastingen zijn een externe baat, omdat een individu dat een extra dag gaat werken geen rekening houdt met de extra belastingen die hij opbrengt. Dat gedeelte van het brutoloon dat naar de overheid gaat, betekent een extra aanbod van publieke diensten of, via transfers, mogelijkheden voor consumptie door andere individuen. De sociale kosten van het gebruik van een verplaatsingsmiddel bestaan ook uit een privaat gedeelte en een extern gedeelte. Bij autogebruik bestaat de gebruikerskost uit de tijdskost (de tijd die je in de auto doorbrengt plus de tijd voor te vroeg of te laat op je bestemming aankomen) en de kost, inclusief belastingen, van het gebruik van het voertuig (brandstof, sleet en onderhoud van de wagen, verzekeringspremie). De kosten verschillen naargelang het soort van voertuig en het gebruik ervan, maar het individu betaalt die kosten zelf en dus veronderstellen we dat hij er rekening mee houdt. De externe kosten van autogebruik bestaan uit milieukosten (luchtverontreiniging en geluid) en vooral uit congestiekosten (tijdverlies). De externe congestiekosten zijn het verlies aan tijd dat de anderen ondervinden wanneer er één individu zijn auto gebruikt op een weg en daardoor de anderen vertraagt

(met mijn eigen vertraging hou ik immers sowieso al rekening). Met andere woorden: externe congestiekosten verkrijg je door het aantal personen dat de vertraging zal ondervinden te vermenigvuldigen met de kostprijs van de vertraging. De externe kost van een extra autoverplaatsing is dan ook sterk plaats- en tijdafhankelijk. De belasting op autogebruik is een onderdeel van de private kost en stuurt daarom mee het autogebruik. Maar ze is geen echte kost voor de maatschappij omdat de overheid de inkomsten kan gebruiken voor een transfer of ermee in publieke goederen (wegen, scholen ...) kan voorzien. In de tabel zit om die reden een rubriek 'overheidsontvangsten', die de betaalde belasting neutraliseren en die we dus niet opnemen in de totale kost van de verplaatsing.

Ook bij een verplaatsing met het openbaar vervoer zijn er verschillende kosten. Er zijn de private kosten, zoals de ticketkost en de tijdkost, maar er zijn ook externe kosten. De belangrijkste externe kosten zijn het comfortverlies voor de anderen wanneer een extra passagier een drukbezette bus betreedt. Busgebruik zorgt ook voor tijdverlies aan de halte (opstaptijd) en extra tijdverlies voor andere weggebruikers.

Welke belastingen en subsidies zijn zinvol?

Belastingen en subsidies zijn een belangrijk instrument om de individuele kosten bij te sturen, zodat de individuen beslissingen nemen die rekening houden met de sociale kosten. Bij belastingen onderscheidt men meestal twee soorten of functies. Een eerste soort belastingen is afgestemd op de externe kosten en probeert de individuele keuze bij te sturen. Er zijn ook belastingen die vooral overheidsinkomsten moeten genereren. Voor die tweede soort belastingen is het best dat de individuen ze niet te gemakkelijk kunnen ontwijken.

Er worden vier soorten subsidies gebruikt in de transportsector. Een eerste vorm van subsidies zijn de subsidies voor woon-werkverplaatsingen. Dat soort subsidie is nuttig zolang ze de mensen aanzet tot extra aanbod van arbeid en ervoor zorgt dat een individu ook rekening houdt met de externe baat van zijn verplaatsing. De manier waarop deze subsidie wordt toegekend, is wel belangrijk, omdat bijvoorbeeld een subsidie per kilometer aanleiding geeft tot te grote woon-werkafstanden, en daarmee de behoefte aan verplaatsingen vergroot. Dichter bij het werk gaan wonen of dichterbij huis werk zoeken is dan beter. België is kampioen van de bedrijfswagens en de subsidies voor het gebruik van het openbaar vervoer. Voor zover die subsidies de negatieve effecten van hoge lasten op arbeid proberen te compenseren, doen we er dikwijls beter aan ze af te schaffen en de bestaande belastingen op arbeid te verminderen. Wanneer dat ook nog gekoppeld wordt aan lagere transactiebelastingen op vastgoed, krijgen we, op lange termijn, een beter woon-werkpatroon. Iedereen zal dan bij zijn verplaatsing en bij zijn woningkeuze immers rekening houden met alle kosten die zijn verplaatsingen meebrengen.

Een tweede vorm van subsidies zijn die voor openbaar vervoer bij grote schaalrendementen: die hebben vooral betrekking op metro en trein, veel minder op busvervoer. De reden is dat de extra kost voor een reiziger klein is zodra het spoornet er ligt en de capaciteit nog niet te sterk benut is. In zo'n geval worden het best de huurprijs van de wagon en de extra kosten voor conducteurs, onderhoud enzovoort aangerekend voor de extra reiziger, en niet de gemiddelde kost van de spoorinfrastructuur en de stations. Het grote principe voor een goede inzet van middelen in een economie is het aanrekenen van de kosten van schaarse goederen. Een spoorwegnet met nog beschikbare capaciteit is geen schaars goed. Het tekort aan inkomsten om de volledige werkingskost te dekken kan door een subsidie worden gecompenseerd. Het inzetten van extra wagons, locomotieven en personeel in de spitsperiode is wel een extra kost en die wordt het best aangerekend aan de reiziger. Een subsidie voor de spoorinfrastructuur kan dus verantwoord zijn, maar bij een subsidie voor het inzetten van extra piek-urtrainen moeten wel vraagtekens worden geplaatst. Zo kost een extra reiziger in de spits van Leuven naar Brussel wellicht meer dan een eersteklaskaartje volle prijs (7,9 euro), terwijl de meeste reizigers daar maar een kleine fractie van betalen (minder dan 1 à 2 euro).

Dat brengt ons bij de derde vorm van subsidie, de 'tweede beste' subsidie. Wanneer het onmogelijk is om bijvoorbeeld de auto in de spits de volledige maatschappelijke kost te laten betalen, kun je de autogebruiker in de trein, in de bus of op de fiets krijgen door een extra subsidie voor trein, bus of fiets. Het is een 'tweede beste' maatregel omdat er een ongewenst neveneffect is: we krijgen te veel en te verre verplaatsingen omdat we voor auto en openbaar vervoer niet de volle sociale kost aanrekenen. Zo leidde de invoering van gratis bussen in Hasselt in 1996 tot een vertienvoudiging van het aantal reizigers, terwijl slechts 16% van die reizigers vroeger autogebruik-

kers waren (Goeverden et al., 2006). Een ander voorbeeld is de gratis buspas voor studenten in Leuven: de invoering ervan leidde vooral tot het vervangen van fietsgebruik.

Een vierde motivatie voor subsidies is een betere inkomensverdeling. Maar dit soort van inkomensverdeling is weinig selectief. Een progressieve inkomensbelasting is meestal veel efficiënter om inkomens te herverdelen.

Subsidies zijn populair, belastingen zijn dat niet. Politiek worden subsidies vaak misbruikt om de eigen kiezersgroep voordelen toe te kennen. Dit betekent niet dat alle subsidies verkeerd zijn, wel dat goed moet worden nagedacht over hun rechtvaardiging.