

**Prijsbeleid in het Rotterdamse havengebied:
tussen nietsdoen en iets doen**

Diana Vonk Noordegraaf
TNO en TU Delft
diana.vonknoordegraaf@tno.nl

Lóri Tavasszy
TNO en TU Delft
lori.tavasszy@tno.nl

Jaco van Meijeren
TNO
jaco.vanmeijeren@tno.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
19 en 20 november 2009, Antwerpen**

Samenvatting

Prijsbeleid in het Rotterdamse havengebied: tussen nietsdoen en iets doen

De bereikbaarheid van de Mainport Rotterdam is van groot belang voor de regionale en nationale economie. Om de bereikbaarheid van het Rotterdamse havengebied op peil te houden, investeert Rijkswaterstaat in de periode 2010 – 2015 onder andere 1,3 miljard euro in de verbetering van de A15. Of deze investeringen voldoende zullen zijn om de verwachte verkeersgroei op te vangen en congestie te verminderen, is, net als de geprojecteerde groei, onzeker. Als de groei zich doorzet en andere maatregelen uitblijven zijn extra maatregelen noodzakelijk (Transumo A15, 2009).

Een belangrijke maatregel waarvan een verkeersreducerend effect moet uitgaan is het landelijke prijsbeleid (Anders Betalen voor Mobiliteit – ABvM). Prijsmaatregelen worden in de regio als zeer kansrijke maatregelen gezien. Echter, de weggebruikers in het Rotterdamse havengebied zullen de komende jaren slechts in beperkte mate te maken krijgen met prijsbeleid: projecten zijn tijdelijk of worden pas na 2016 volledig ingevoerd. ABvM is niet alleen een belangrijke aanvulling op het huidige infrastructuurbeleid maar vormt voor Rotterdam specifiek een kritische factor voor de verwachtingen voor congestie na 2020. Indien dit prijsbeleid niet wordt gerealiseerd zal een groter deel van het snelwegennet in de regio last hebben van zware congestie (zie Transumo A15, 2009). Vanuit het oogpunt van risicomanagement is het wenselijk om dit risico nader in kaart te brengen en enkele haalbare en effectieve alternatieven te ontwikkelen.

Naast de aanpak gekozen in ABvM is een breed scala aan prijsmaatregelen mogelijk (KiM, 2009). Door de beperkte plannen voor prijsbeleid in de regio Rotterdam (voornamelijk het steunen van de landelijke invoering van ABvM) lijkt prijsbeleid echter geen topprioriteit te hebben in de regio. Er is geen inzicht in de haalbaarheid en effecten van deze maatregelen voor de regio Rotterdam; een visie op het vlak van prijsbeleid lijkt kortom te ontbreken. Dit paper richt zich op de vraag: "Wat zijn de elementen van een pro-actief prijsbeleid in het Rotterdamse havengebied?". Wij (1) analyseren het draagvlak voor prijsbeleid onder de stakeholders in de regio Rotterdam, (2) onderstrepen het belang van het monitoren van risico's bij de implementatie van prijsbeleid en (3) benoemen risico's in verschillende faalscenario's en verkennen oplossingen die op regionaal niveau kunnen worden voorbereid.



Illustratie: de A15 als belangrijkste verkeersader van Rotterdam (Transumo A15, 2009)

1. Inleiding

De bereikbaarheid van de Mainport Rotterdam is van groot belang voor de regionale en nationale economie. Het Havenbedrijf Rotterdam voorziet, mede door de komst van de Tweede Maasvlakte, een groei in de containeroverslag van 11 miljoen TEU (Twenty-foot Equivalent Unit) in 2008 tot 33 miljoen TEU in 2033. Hierdoor zal de verkeersvraag toenemen en komt de bereikbaarheid en de kwaliteit van de leefomgeving (luchtkwaliteit, geluid en externe veiligheid) onder druk te staan. Om de bereikbaarheid van het Rotterdamse havengebied op peil te houden, investeert Rijkswaterstaat in de periode 2010 – 2015 onder andere 1,3 miljard euro in de verbetering van de A15 op de corridor Maasvlakte – Vaanplein (Scheerder en Schrijnen, 2009; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Of deze investeringen voldoende zullen zijn om de groei op te vangen en congestie te verminderen, is, net als de geprojecteerde groei, onzeker. Als de groei zich doorzet en andere maatregelen uitblijven zijn extra maatregelen noodzakelijk (Transumo A15, 2009).

Een belangrijke maatregel waarvan een verkeersreducerend effect moet uitgaan is het landelijke prijsbeleid (Anders Betalen voor Mobiliteit – AbvM). Het pakket dat naast de infrastructuurinvesteringen en het prijsbeleid wordt ingezet, bestaat enerzijds uit maatregelen om te zorgen dat de ruimte op de wegen in het havengebied optimaal wordt benut (verkeersmanagement). Anderzijds worden weggebruikers uitgedaagd om slim te reizen en niet allemaal tegelijk van dezelfde weg gebruik te willen maken (mobiliteitsmanagement). Het pakket moet gezamenlijk leiden tot een reductie van het verkeersaanbod met 20 procent in de spits op de A15 corridor. Concrete voorstellen zijn incidentmanagement, het bieden van reisinformatie, nachtrijden, het ontwikkelen van alternatieven tijdens de ombouw van de A15 zoals fietsen en bedrijfvervoer en Spitsmijden. Het Havenbedrijf Rotterdam, de Gemeente Rotterdam, de Stadsregio Rotterdam en Rijkswaterstaat hebben in 2008 gezamenlijk de Verkeersonderneming opgericht om de regie te voeren over dit regionale pakket aan maatregelen om de bereikbaarheid van de A15 te verbeteren (Verkeersonderneming, 2009).

Prijismaatregelen, waaronder Spitsmijden, worden in de regio als zeer kansrijke maatregelen gezien: het project moet minimaal leiden tot een vermindering van het aantal spitsrijders van 5 procent (Verkeersonderneming, 2009). Echter, de weggebruikers in het Rotterdamse havengebied zullen de komende jaren slechts in beperkte mate te maken krijgen met prijsbeleid aangezien Spitsmijden op een beperkt traject wordt ingezet en vooralsnog een looptijd heeft van drie jaar. Daarnaast werd een eerder initiatief gericht op nieuwe infrastructuur dat deels uit tolgelden zou worden gefinancierd, het Project Mainportcorridor Zuid (PMZ), in de verkenningsfase beëindigd. Redenen waren dat het heffen van additionele tol naast de invoering van het reeds geplande landelijke prijsbeleid niet haalbaar was. Het effect van het landelijke prijsbeleid op de regio zal minimaal tot 2016 op zich laten wachten aangezien de invoering van de kilometerprijs wordt gefaseerd. De invoering hiervan zou 2011 starten voor het vrachtverkeer en daarna tot in 2016 gefaseerd worden ingevoerd voor auto's, maar het heeft hoogstwaarschijnlijk vertraging opgelopen (Tweede Kamer de Staten Generaal, 2009).

Hoewel de effecten van het ABvM beleid voor de regio Rotterdam niet in detail zijn gepubliceerd is de algemene verwachting dat dit zal leiden tot een afname van 10-15% van het personenverkeer. Het is daarmee niet alleen een belangrijke aanvulling op het huidige infrastructuurbeleid maar vormt voor Rotterdam specifiek een kritische factor voor de verwachtingen voor congestie na 2020. Indien dit prijsbeleid niet wordt gerealiseerd zal een groter deel van het snelwegennet in de regio last hebben van zware congestie (zie Transumo A15, 2009). Vanuit het oogpunt van risicomanagement is het noodzakelijk om dit risico nader in kaart te brengen en enkele haalbare alternatieven te ontwikkelen met de gewenste effectiviteit.

Naast de aanpak gekozen in ABvM is een breed scala aan prijsmaatregelen mogelijk (KiM, 2009). Door de beperkte plannen voor prijsbeleid in de regio Rotterdam lijkt prijsbeleid echter geen topprioriteit te hebben in de regio. Er is geen inzicht in de haalbaarheid en effecten van deze maatregelen voor de regio Rotterdam; een visie op het vlak van prijsbeleid lijkt kortom te ontbreken. De huidige houding ten aanzien van beprijzen heeft een aantal oorzaken. Allereerst staat het landelijk prijsbeleid op het punt ingevoerd te worden. De bestuurlijke moed die nationaal is getoond om ABvM op de agenda te zetten hoeft, zolang dit beleid niet is uitgevoerd, ook niet vervangen of aangevuld te worden door regionale initiatieven. De verwachtingen zijn immers uitermate positief. Daarnaast is de acceptatie van het prijsbeleid door de burger een lastige zaak, vanwege het veronderstelde negatieve effect op de aantrekkelijkheid als van Rotterdam als vestigings- en distributieregio. Spitsmijden is complementair aan ABvM, omdat het gericht is op belonen in plaats van betalen, en bovendien een tijdelijke en experimentele maatregel is om de ergste overlast tijdens de uitbreiding van de A15 te beperken. Tenslotte is het prijsbeleid voor Rotterdam een relatief nieuwe maatregel (het wordt in het Regionale Verkeers- en Vervoer Plan (RVVP 2020- Stadsregio Rotterdam (2003)) niet genoemd) . Ook heeft Rotterdam zich niet als koploper opgesteld voor de uitrol van het prijsbeleid, terwijl andere regio's, zoals Amsterdam, zich in de afgelopen jaren actief hebben geprofileerd op het vlak van prijsbeleid.

Dit paper richt zich op de vraag: "Wat zijn de elementen van een pro-actief prijsbeleid in het Rotterdamse havengebied?" en is als volgt opgebouwd:

in paragraaf 2 gaan we in op het draagvlak voor prijsbeleid onder de stakeholders in de regio Rotterdam, aangezien het gebrek aan draagvlak één van de grootste barrières is bij de invoering van prijsbeleid. Vervolgens wordt in paragraaf 3 het belang van het monitoren van risico's bij de implementatie van prijsbeleid besproken en worden deze vervolgens geïdentificeerd in een aantal verschillende scenario's. Het landelijke prijsbeleid kan volgens plan worden ingevoerd, maar het kan ook toch niet doorgaan, uitgesteld worden of uiteindelijk maar een beperkte impact hebben. Daarnaast is er onzekerheid over de toekomstige aanscherping van normen en ambities. Paragraaf 4 sluit af met een aanbevolen strategie voor de regio die rekening houdt met de geschetste onzekerheden.

2. Het draagvlak voor prijsbeleid

Binnen het Transumo A15 project: van Maasvlakte naar achterland, duurzaam vervoer als uitdaging, is onderzocht welke maatregelen bijdragen aan een duurzaam en bereikbaar Rotterdams havengebied (www.transumo-a15.nl). Deze studie richtte zich

vooral op de lange termijn (2020 en verder). De grootste effecten in termen van congestiereductie, worden verwacht van infrastructurele maatregelen (A4 Zuid, Oranjetunnel) en prijsbeleid. Hoewel het uiteindelijke effect van prijsbeleid sterk afhankelijk is van de vormgeving van het prijsbeleid en het flankerend beleid, is in deze studie de voorzichtige inschatting gemaakt dat prijsbeleid kan leiden tot een afname van 5% van het aantal ritten bij het personenverkeer. Het vrachtverkeer zal de ruimte die vrij komt (gedeeltelijk) invullen met een groei van enkele procenten (3%). Voorspellingen van de effectiviteit van prijsbeleid zijn sterk afhankelijk van de gekozen methode en aannames. Zo is het bijvoorbeeld onzeker hoe groot de latente vraag is. Ondanks de onzekerheid in de omvang van het effect, is prijsbeleid een maatregel waarvan grote effecten worden verwacht.

De regionale stakeholders spelen een belangrijke rol bij de haalbaarheid van prijsbeleid in de regio aangezien het gebrek aan draagvlak één van de grootste barrières is bij de invoering van prijsbeleid (Verhoef et al, 2004). In het Transumo A15 project stond de rol van (regionale) organisaties in de implementatie van maatregelen centraal (zie Savenije et al, 2006). Onderdeel van het project was een verkenning van de positie van de Rotterdamse stakeholders ten aanzien van de toekomst van het prijsbeleid in de regio. Belangrijke stakeholders voor een regionaal prijsbeleid zijn:

- De weggebruikers
- De lokale overheden
 - Stadsregio Rotterdam
 - Gemeente Rotterdam
 - Omliggende gemeenten
- De landelijke overheid
 - Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- De wegbeheerder
 - Rijkswaterstaat
- De Verkeersonderneming (VO)
- Het Havenbedrijf Rotterdam N.V.
- Bedrijven
- Belangenorganisaties
 - TLN
 - EVO
 - Deltalinqs

Door middel van drie face-to-face interviews, een webenquête en twee workshops, is onderzocht wat deze partijen van prijsbeleid in de regio vinden. Behalve de weggebruikers en individuele bedrijven (deze laatste waren wel vertegenwoordigd via de brancheorganisaties) waren alle bovengenoemde stakeholders hierin betrokken. De resultaten geven vooral een beeld van de houdingen van de gevestigde partijen en reflecteren het huidige politieke draagvlak. Het publieke draagvlak (zoals onder weggebruikers) is ook belangrijk maar het politieke draagvlak wordt gezien als een eerste vereiste voor implementatie. Bovendien is de verwachting dat deze partijen de komende jaren een belangrijk stempel zullen drukken op prijsbeleid in de regio. Hoewel de resultaten dus niet representatief zijn voor alle regionale stakeholders, geeft de diversiteit van de antwoorden in de webenquête en de rijkheid van de discussies in de

workshops wel een indicatie van de onderwerpen rond prijsbeleid die van belang zijn voor het Rotterdamse havengebied.

De stakeholders is gevraagd naar welke effecten ze verwachten in het Rotterdamse havengebied als de kilometerprijs wordt ingevoerd in de vorm zoals het kabinet dat momenteel voorstelt. De stakeholders gaven aan dat ze met name een afname van congestie verwachten en een afvlakking van de spitsen. Doordat het personenverkeer het gedrag aanpast krijgt het vrachtverkeer meer ruimte. Dit heeft ook een positief effect op de milieukwaliteit (luchtkwaliteit en geluidshinder). Daarnaast zal het wagenpark schoner worden. Het belang van de effectiviteit van de kilometerprijs werd in de webenquête gemiddeld met het rapportcijfer 7,4 gewaardeerd en de kilometerprijs scoort een 5,9 op effectiviteit. De betrokken stakeholders zien prijsbeleid, en de kilometerprijs in het bijzonder, als een zeer kansrijke en effectieve maatregel om de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven te verbeteren. Afhankelijk van de gekozen vormgeving kan het ook bijdragen aan de duurzaamheid.

Een positieve houding onder de stakeholders ten opzichte van prijsbeleid is weliswaar de basis voor een beprijste regio maar prijsbeleid moet dan nog wel ingevuld en georganiseerd worden. In de workshops is onderzocht hoe de stakeholders de verdere invulling van prijsbeleid voor de regio en het implementatiepad ernaar toe zien. Alle stakeholders willen dat het landelijke prijsbeleid wordt ingevoerd. Ze vinden het namelijk wenselijk en noodzakelijk dat de regio op termijn beprijst wordt en verwachten dat dit in 2030 ook gerealiseerd is. Ze steunen daarom het huidige invoeringstraject voor de kilometerprijs en willen dit proces vooral niet ondermijnen. De regio Rotterdam richt zich vooral op maatregelen die de invoering ondersteunen, zoals het inzetten van Spitsmijden in de aanloop naar de invoering van de kilometerprijs, het ondersteunen van mobiliteitsmanagementmaatregelen en het faciliteren van alternatieven zoals openbaar vervoer. Alle signalen die mogelijk uitgelegd kunnen worden als het hinderen van dit invoeringstraject dienen voorkomen te worden. Deze politieke lock-in zorgt vooral voor terughoudendheid bij de stakeholders.

Echter, over andere onderdelen van prijsbeleid lopen de meningen uiteen. Het is onzeker hoe dit invoeringstraject eruit komt te zien. Zo is het precieze moment van invoering van de kilometerprijs onzeker. Er bestaat onder de stakeholders geen consensus over hoe een beprijste regio eruit moet zien en welke prijsbeleidinstrumenten het bevat. Er kan sprake zijn van een zelfstandig regionaal prijsbeleid, een prijsbeleid ingebed in een landelijk systeem of alleen een landelijk prijsbeleid met regionale verschillen. Enerzijds was er discussie of er nog sprake kan zijn van het beprijzen van een regio als landelijk de kilometerprijs wordt ingevoerd. Anderzijds werden ook mogelijkheden gezien om prijsbeleid in de toekomst bij de Verkeersonderneming onder te brengen. Hierbij speelt ook dat de lange termijn bevoegdheden en rol van de Verkeersonderneming momenteel nog niet duidelijk zijn. De stakeholders verschilden ook in hun verwachtingen over welke additionele (prijs)maatregelen tijdens en na de invoering nog kunnen en moeten worden ingezet. En hoewel ze wel vertrouwen hebben in de effectiviteit, is er geen consensus de omvang van de effecten. Alleen het eindbeeld lijkt op hoofdlijnen helder: een beprijste regio. De vraag is of de regio niets moet doen (afwachten tot ABvM wordt ingevoerd) of iets moet doen (voorbereidingen treffen om

regionaal prijsbeleid in te voeren) om dit te bereiken? De opties om de regio uit deze kilometerprijswachstand te halen worden in de volgende paragraaf besproken.

3. Risico's van nietsdoen

Aangezien de stakeholders als eindbeeld een beprijsde regio voor ogen hebben, is het de vraag of afwachten verstandig is.

3.1. Het belang van het monitoren van kansen en risico's

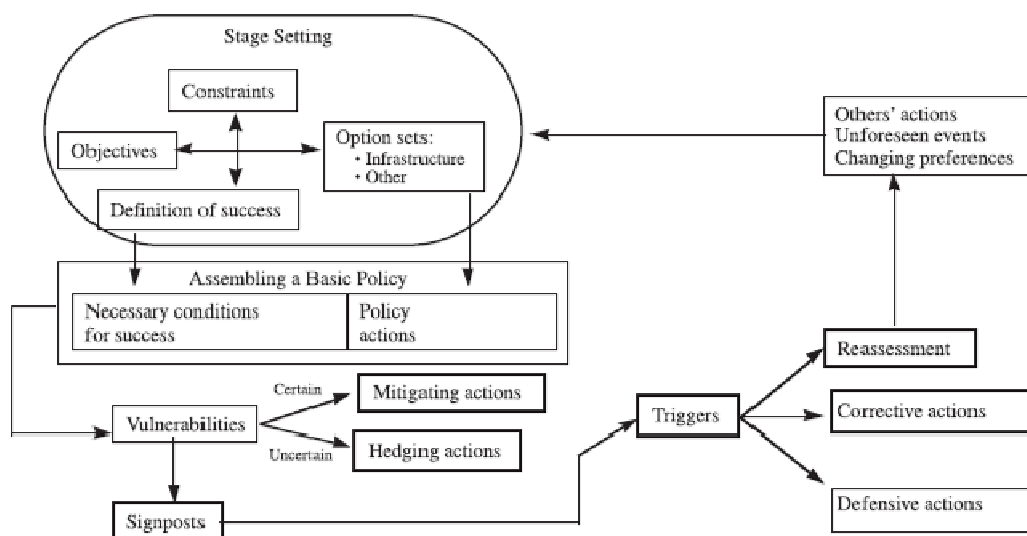
Zelden kan er een beleidsbeslissing worden genomen op basis van volledige informatie. Er zijn altijd onzekerheden; een discrepantie tussen de beschikbare informatie en de benodigde informatie (Rahman, Walker en Marcheau, 2008). Zo is het bij prijsbeleid zeer lastig om vooraf te voorspellen wat de effecten zullen zijn. Rahman, Walker en Marcheau (2008) onderscheiden verschillende bronnen van onzekerheden. Ten eerste kan er onzekerheid zijn over de beleidsuitkomsten, wat ontstaat doordat het onzeker is hoe de toekomst eruit komt te zien. Meer specifiek, externe invoerwaarden van het systeem kunnen wijzigen en de waarde die wordt gehecht aan deze invoerwaarden kan veranderen. Bovendien kan er onzekerheid zijn over hoe een systeem reageert op externe veranderingen en beleidsmaatregelen. Door onzekerheden in de modelstructuur of de parameters voor complexe systemen, kan zelden een zeer betrouwbare voorspelling worden gemaakt. Ten tweede kan er onzekerheid zijn over het relatieve belang wat wordt gehecht aan de beleidsuitkomsten door de stakeholders in het beleidsproces. Dit bestaat uit de onzekerheid die nu en in de toekomst aan het beleid wordt gehecht. Hierbij speelt de samenstelling van actorenveld en de belangen van de verschillende actoren een rol. Aangezien beide onderdelen kunnen wijzigen in de toekomst, kan dit weer leiden tot nieuwe onzekerheden.

Voor het realiseren van een beprijsde regio zijn er ook veel onzekerheden. Voorbeelden zijn:

- de implementatie van de kilometerprijs en de snelheid waarmee dat wordt ingevoerd
- de implementatie van andere maatregelen zoals bouwen-, benutten- en bewustwordingsmaatregelen
- de effecten van alle ingevoerde maatregelen
- de ontwikkeling van de verkeersvraag, inclusief de latente vraag
- en grote trends die hierop weer van invloed zijn (zoals de olieprijs).

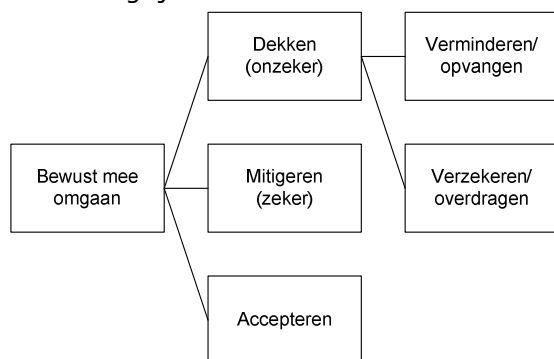
Alle onzekerheden kunnen resulteren in kansen en risico's voor de stakeholders. Walker et. al. (2001) stelt adaptief beleid voor om proactief om te gaan met onzekerheden om te voorkomen dat risico's te laat worden onderkend en kansen worden gemist. In plaats van deze onzekerheden te negeren is het ook mogelijk te erkennen dat we niet weten hoe de toekomst eruit ziet. Door adaptief beleid te voeren, worden acties gebaseerd op de kennis en informatie die op dat moment beschikbaar is. Dit is echter niet één beslissing. Adaptief beleid bestaat uit een continu proces en houdt rekening met veranderingen die in de loop van de tijd kunnen ontstaan. Hierdoor wordt expliciet rekening gehouden met onzekerheden. In het bijzonder wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de belangen van stakeholders kunnen veranderen.

In Figuur 1 geven we een overzicht van de stappen van het adaptieve beleidsvormingsproces.



Figuur 1 Het adaptieve beleidsvormingsproces (Walker et. al., 2001)

Een adaptieve beleidsaanpak betreft de hele beleidscyclus van beleidsformulering tot beleidsimplementatie en -evaluatie. Er is al beleid geformuleerd, namelijk de kilometerprijs. Belangrijk bij het specificeren van het beleid is het identificeren van kwetsbaarheden. De kwetsbaarheden kunnen worden onderverdeeld in zekere en onzekere kwetsbaarheden waarvoor mitigerende en dekkingsmaatregelen genomen kunnen worden (zie Figuur 3). Risico's kunnen ook worden geaccepteerd. Een eerste stap in adaptief beleid is het bewust omgaan met kwetsbaarheden in plaats van ze simpelweg te negeren. Hiervoor moeten deze kwetsbaarheden worden geïdentificeerd en daarna is het belangrijk om ze te monitoren.



Figuur 2 Mogelijke opties voor omgaan met risico's en kansen

3.2. Het toepassen van adaptief beleid op regionaal prijsbeleid

Er worden vier verschillende toekomstscenario's onderscheiden voor het in kaart brengen van risico's en kansen met betrekking tot prijsbeleid in de regio:

1. De landelijke invoering van de kilometerprijs wordt voortijdig beëindigd.

Er is nog steeds een kans dat de landelijke invoering van de kilometerprijs voortijdig wordt beëindigd. Dit hoeft niet te betekenen dat er daarna helemaal geen landelijk

prijnsbeleid wordt ingevoerd maar in ieder geval niet in de huidige vorm. Hoewel er ook voorbeelden zijn van relatief snelle implementatie van prijsbeleid (Stockholm, Londen), kan een nieuw ontwerp- en invoeringsproces ook zomaar weer jaren duren. Het huidige invoeringstraject heeft al zeker 10 jaar voorbereiding gekost en de verwachting is dat het nog zeker 7 jaar zal duren voordat het volledig is ingevoerd.

2. De landelijke invoering van de kilometerprijs loopt vertraging op.

Momenteel zijn er al onderdelen verstraagd zoals aanbestedingen en het wetgevingstraject (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2009). Ook de stakeholders erkennen het risico van vertragingen. De gevolgen hiervan zijn moeilijk aan te geven, maar duidelijk is dat er omstreeks 2015 een kritische fase intreedt voor de A15 wanneer de uitbreiding ervan nog niet helemaal is gerealiseerd, en ook beprijzen niet volledig functioneel is. Vertraging maakt de risico's ook groter op verminderde effectiviteit of verlies van draagvlak voor continuering van de heffing.

3. De landelijke invoering van de kilometerprijs verloopt (redelijk) volgens plan, maar na invoering blijkt dat de effecten veel minder groot zijn dan verwacht.

Er zijn aanwijzingen dat de huidige modellen een overschatting geven van de effecten. Verder is weinig inzicht in de omvang van de latente vraag. Ook is het mogelijk dat het prijsbeleid landelijk wel leidt tot de verwachte resultaten, maar in bepaalde regio's veel minder effect heeft. Zo is er in het Rotterdamse havengebied relatief veel bestel- en vrachtverkeer. Dit verkeer spreidt zich nu al veel meer over de dagperiode waardoor er bij deze groep weinig veranderingen zullen plaatsvinden. De grootste effecten worden verwacht van gedragsaanpassingen door het personenverkeer.

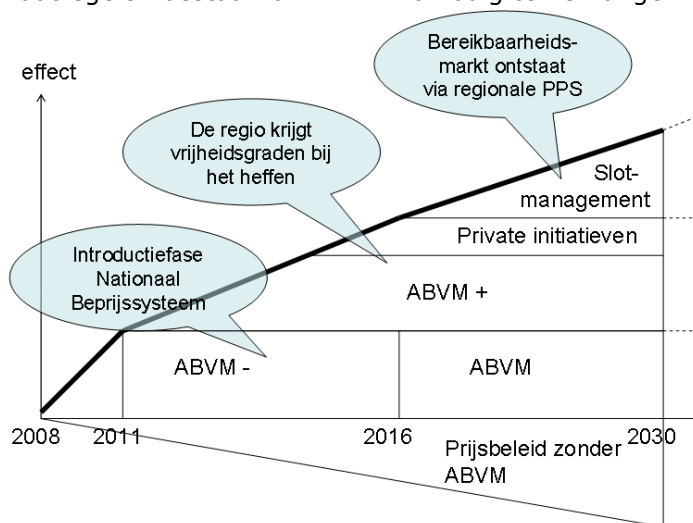
4. De landelijke invoering van de kilometerprijs wordt succesvol ingevoerd.

Er zijn voorbeelden van succesvolle invoering van prijssystemen in verschillende landen; weliswaar waren de technische uitgangspunten en randvoorwaarden anders, maar de kans op succesvolle invoering is groter dan ooit. De stakeholders hebben politieke overeenstemming met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over ABvM en hopen dat de kilometerprijs volgens dit plan wordt ingevoerd. De verwachtingen zijn vaak minder optimistisch. Ervaringen met andere grote complexe projecten laten zien dat bijvoorbeeld kostenoverschrijdingen en vertragingen meer regel dan uitzondering zijn en dat effecten bovendien worden overschat (Flyvbjerg, 2007).

In elk van deze mogelijke toekomstscenario's zijn er verschillende kansen en risico's te identificeren met betrekking tot prijsbeleid in de regio. In het vierde scenario kunnen er voornamelijk kansen ontstaan die aanleiding kunnen vormen tot actie van de regio. Zo leidt de invoering van ABvM tot een landelijke dekkend technologieplatform. Dit kan mogelijk ook voor andere diensten worden gebruikt. In de andere drie scenario's worden kansen genoemd die wellicht ook kunnen ontstaan in het vierde scenario. Toch werken we alleen de drie 'faalscenario's' uit omdat in die scenario's de grootste risico's voor de regio ontstaan en de meeste actie is vereist en we daarmee het belang van het monitoren van kwetsbaarheden kunnen illustreren.

In de workshops is, gegeven allerlei alternatieve toekomst, een aantal mogelijkheden besproken om nadere invulling te geven aan adaptief prijsbeleid (zie Figuur 3). De figuur geeft een illustratie van verschillende aanpakken om een meer of minder vergaand effect

te bereiken via allerlei prijssystemen. Het moge duidelijk zijn dat het momenteel ontbreekt aan allerlei randvoorwaarden (kennis, draagvlak, technologie) om deze systemen te realiseren; het ging in de workshop vooral om het bewustzijn dat er maatregelen bestaan om ABvM zo nodig te vervangen of te versterken.



Figuur 3 Illustratie van alternatieve beprijsscenario's voor Rotterdam

In de volgende paragraaf bespreken we voor de drie faalscenario's voorbeelden van risico's, en kansen en mogelijkheden voor de regio om het gewenste effect te behalen. Wij kijken hierbij naar wat nodig is vanuit 3 perspectieven: de kenmerken van het prijsbeleidinstrument, relevante externe ontwikkelingen en het projectmanagement van de invoering.

3.3. *Faalscenario 1: voortijdige beëindiging invoering kilometerprijs* Beleidsinstrument

Er bestaat een risico dat onderdelen van de vormgeving van de kilometerprijs niet duidelijk zijn of niet wenselijk worden gevonden. Dit kan leiden tot een gebrek aan draagvlak wat kan leiden tot beëindiging van het project. De regio kan dit mogelijk voorkomen door een ambassadeursrol op zich te nemen en aan de weggebruiker uit te leggen dat de doelstelling 'anders betalen' in plaats van 'meer betalen' is. Een ander risico is dat de tariefstelling te complex is voor de weggebruiker. Het kan dan wellicht een optie zijn om de differentiatie naar milieukeurmerken te schrappen onder te brengen in een ander regionale milieumaatregel. Verder ontstaat er een risico op vermindering van het draagvlak als blijkt dat de prijs voor het vrachtverkeer veel lager is dan voor het personenverkeer, hetgeen als oneerlijk en onwenselijk kan worden beschouwd. De regio zou dan extra kunnen heffen (bijvoorbeeld op basis van de schade aan de infrastructuur of emissies). Als er zich risico's manifesteren die leiden tot voortijdige beëindiging van de invoering van prijsbeleid kan de regio eigen maatregelen inzetten. Hoewel er nieuwe kansen ontstaan om het prijsbeleid speciaal voor de regio te ontwerpen, is hierbij het bepalen van de systeemgrenzen wel een uitdaging. Immers, een versnipperd prijsbeleid is onwenselijk. Dit aspect speelt een minder grote rol bij zeer lokale maatregelen zoals tol. In dit geval kunnen projecten met een duidelijk doel (bv. internationaal verbinden van 2 mainports via de Mainportcorridor Zuid) ook met doelgerichte tolmaatregelen worden ondersteund.

Externe ontwikkelingen

Externe ontwikkelingen kunnen de oorzaak zijn van de beëindiging van de invoering van de kilometerprijs. Zo kunnen door negatieve ervaringen met andere projecten (Noord-Zuid metrolijn in Amsterdam) alle grootschalige overheidprojecten worden stopgezet. Anderzijds kan het zijn dat de economische crisis lang aanhoudt waardoor (een deel van de) noodzaak voor beprijzen afneemt en er wordt bezuinigd op grote ICT investeringen. Allerlei externe ontwikkelingen kunnen de invoering van andere maatregelen als de invoering van de kilometerprijs wordt beëindigd, beïnvloeden. Dit kan leiden tot een grotere sense of urgency in de regio aangezien het eindbeeld een beprijste regio is. De VerkeersOnderneming kan meer mandaat en gezag krijgen waardoor zij voor de regio een natuurlijk instituut wordt om prijsmaatregelen op zich te nemen. Zij gaat nu al maatregelen nemen tijdens de ombouw. Deze maatregelen kunnen worden uitgebreid en meer structureel worden ingezet. Hiervoor is het nuttig om een lange termijn visie te hebben. Qua technologie zal plaatsbepaling nauwkeuriger worden waardoor het eenvoudiger wordt om meer dynamische vormen van prijsbeleid in te zetten. Als de invoering van de kilometerprijs stopt kan wellicht een instrument als Spitsmijden meer dynamisch worden ingezet. De regio kan echter alleen verder met eigen prijsmaatregelen als hiervoor een juridisch kader bestaat. Ze zou nu al hiervoor kunnen lobbyen als terugvaloptie. Er zal ook rekening gehouden moeten worden met Europese ambities. De Rotterdamse haven kan wellicht niet alleen havengerelateerde prijsmaatregelen invoeren met oog op haar concurrentiepositie. Het is mogelijk dat de maatschappij duurzaamheid steeds belangrijker vindt. Dit kan betekenen dat als de kilometerprijs niet door gaat er een grote druk op de regio komt te liggen om snel maatregelen in te voeren.

Projectmanagement

Slecht project- of procesmanagement kan een reden zijn voor eventuele voortijdige beëindiging van de invoering van de kilometerprijs. De regio kan vooral het proces monitoren om te zien of het transparant is en eerder gemaakte afspraken worden nagekomen. Hierdoor kan de regio ingrijpen mochten kernwaarden van partijen (zoals de kilometerprijs alleen invoeren voor het vrachtverkeer, of invoeren zonder milieudifferentiatie) wellicht geschonden (dreigen te) worden. Een mogelijk van gevolg van slecht projectmanagement voor de regio is dat het vertrouwen in de landelijke overheid afneemt waardoor er meer mandaat bij de regio komt te liggen. Dit kan betekenen dat ontwikkelingen die nu door de landelijke invoering worden geremd, zoals het verbreden van de OV-chipkaart diensten dan meer ruimte krijgen en de regio Rotterdam een stimulerende rol in kan spelen het uitbouwen van dit technologieplatform.

3.4. Faalscenario 2: vertraging invoering kilometerprijs

Beleidsinstrument

De vormgeving van de kilometerprijs is ook cruciaal voor de snelheid van het invoeren van de kilometerprijs. Vertragingen bieden ruimte aan het veranderen van het huidige plan voor de kilometerprijs met mogelijk positieve of negatieve gevolgen voor het draagvlak. Doelstellingen kunnen worden aangescherpt en de mate van differentiatie kan worden aangepast aan het niveau wat de weggebruiker prettig vindt. Het voordeel van meer tijd tot de invoering is dat er meer geëxperimenteerd kan worden met onderdelen van het instrument zodat dat het verder aangescherpt kan worden. Zo hebben weggebruikers meer tijd om te wennen aan complexere tariefstellingen. Bovendien zorgt

een vertraging van het landelijke prijsbeleid voor meer urgentie in de regio voor bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe infrastructuur of maatregelen om het wegennetwerk robuuster te maken. Een nadeel van vertragingen is dat als wordt vastgehouden aan 'anders betalen' er in de invoeringsperiode geen prijsverhogingen kunnen plaatsvinden. De regio kan wel andere prijsmaatregelen zoals parkeerheffingen, Spitsmijden en de provinciale opcenten verder differentiëren. Als het te lang gaat duren, ontstaat er wel weer het risico van een lappendeken aan regionale prijsmaatregelen waarbij goede systeemgrenzen een uitdaging zijn.

Externe ontwikkelingen

Externe ontwikkelingen kunnen de oorzaak zijn van vertragingen. Zo kan de privacy van burgers belangrijker worden waardoor er meer oppositie ontstaat tegen de kilometerprijs. Anderzijds kunnen de files toenemen en de bereikbaarheid afnemen waardoor de maatschappelijke druk op de regio groter wordt om snel maatregelen te nemen aangezien de kilometerprijs is vertraagd. Als duidelijk wordt dat de invoering van de kilometerprijs sterk is vertraagd, kan de regio eigen maatregelen inzetten. Door de vertraging kan hier voldoende sense of urgency voor ontstaan. Ook in dit scenario geldt dat er een juridisch kader moet zijn, dat ruimte schept voor de inzet van eigen prijsmaatregelen. De regio kan zich voorbereiden door na te denken over welke maatregelen passen binnen het invoeringstraject en voor welke maatregelen wellicht nu al voorbereidingen getroffen moeten worden. Ze kan hierbij ook nadenken over de timing van de inzet van maatregelen. Een aanhoudende economische crisis kan bijvoorbeeld leiden tot extra investeringen in de bouwsector waardoor het eenvoudiger wordt om infrastructurale maatregelen als een Oranjetunnel en een A4 Zuid aan te leggen. Het kan ook gemakkelijker worden om regionaal prijsmaatregelen in te zetten doordat bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen alle voertuigen standaard zijn uitgerust met de benodigde technologie. Vertraging geeft andere institutionele lagen zoals de Europese Unie de tijd om kaders op te stellen. De regio kan dan bijvoorbeeld steun voor eerdere invoering van prijsbeleidsmaatregelen zoeken bij andere Europese havens die wellicht met soortgelijke problemen kampen.

Projectmanagement

Slecht project- of procesmanagement kan ook een reden zijn voor vertraging van de invoering van de kilometerprijs. Het invoeren van de kilometerprijs kan bijvoorbeeld te krap gepland zijn. De regio kan ondersteunen door een onderdeel, zoals communicatie of het organiseren van de handhaving in de regio, op zich te nemen. Het kan ook helpen dat de regio, bij eventuele tegenslagen, toch haar steun blijft uitspreken voor de projectorganisatie. Bij sterke vertraging is er een kans dat bepaalde keuzes herzien moeten worden, wat het project lastiger beheersbaar maakt. Zo kunnen er nieuwe technologieën beschikbaar komen. De regio kan onderzoeken of de huidige opzet flexibel genoeg is om dit soort onverwachte ontwikkelingen om te gaan.

3.5. Faalscenario 3: tegenvallende effecten ingevoerde kilometerprijs

Beleidsinstrument

Er is een risico dat de effecten van de kilometerprijs kunnen tegenvallen omdat ze lager zijn dan vooraf werd verwacht, omdat het ambitieniveau van de regio is gestegen, nationale of Europese normen worden aangescherpt of omdat er andere thema's waarvoor geen incentives zijn opgenomen (zoals geluidshinder) belangrijker zijn

geworden. Doordat de kilometerprijs wel is ingevoerd ligt er een basissysteem en zijn weggebruikers mogelijk gewend aan complexe tariefstellingen. Dit biedt kansen voor de regio om de prijs te verhogen of verder te differentiëren door bijvoorbeeld laagwaardige goederenstromen (alleen doorvoer) te beprijzen. Aan het verhogen van de prijs zitten echter wel grenzen. Zeker als het principe anders betalen wordt aangehouden, betekent dit dat indien er nauwelijks gedragswijzigingen zijn en weggebruikers gewoon blijven rijden, er wellicht meer inkomsten zijn dan verwacht waardoor de prijs moet worden verlaagd. Meer inkomsten betekent wellicht wel weer meer mogelijkheden voor investeringen in de regionale weginfrastructuur. De regio zou nu al meer onderzoek kunnen doen naar welke hoogte van de prijs welk effect sorteert en hoe weggebruikers reageren op complexere prijssignalen. Hierbij kan rekening worden gehouden met verschillende groepen weggebruikers (verschillende typen vrachtverkeer, verschillende reismotieven bij personenverkeer). Bij regionale inzet van maatregelen moet wel rekening worden gehouden met het risico van spill-over effecten op andere regio's. Ook is er een risico dat additionele prijsmaatregelen lastiger in te voeren zijn door de tegenvallende effectiviteit van de kilometerprijs.

Externe ontwikkelingen

Een oorzaak van tegenvallende effecten kan zijn dat het verkeersgedrag van weggebruikers is veranderd. Activiteitenpatronen worden flexibeler waardoor er mobiliteitskeuzen op andere gronden worden gemaakt. De regio kan nadenken over hoe zij flexibiliteit van weggebruikers kan ondersteunen en welke alternatieven zij kan aanbieden. Lagere effectiviteit van overheidbeleid kan wel leiden tot een grotere sense of urgency en kansen bieden voor nieuwe (publiek) private initiatieven. Dit kan ook het risico van afstemmingsproblemen met zich meebrengen omdat er teveel initiatieven gelijktijdig ontplooid worden. De regio kan hierop anticiperen door bijvoorbeeld een duidelijk kader te scheppen voor de verantwoordelijkheden van private en publieke partijen. Hierbij zou de VerkeersOnderneming een interveniërende rol kunnen spelen. De regio kan ook nadenken over welke additionele maatregelen zij wenselijk vindt. Ze kan kiezen voor aanpassingen binnen het ingevoerde systeem (relatief eenvoudig) of extra maatregelen zoals nieuwe infrastructuur of gedragsmaatregelen. Dit kan per regio verschillen afhankelijk van regiospecifieke kenmerken zoals de kenmerken van het regionale wegennetwerk. Verder heeft de landelijke overheid wellicht krediet opgebouwd omdat zij de maatregelen wel goed hebben ingevoerd. Dat de effecten minder zijn dan verwacht is wellicht niet iets wat de landelijke overheid aangerekend kan worden. In dat geval kan de regio ook nadenken over of zij de juiste partij is om extra maatregelen in te voeren of dat ze dat bij de landelijke overheid wil neerleggen.

Projectmanagement

Het tegenvallen van de effecten van de ingevoerde kilometerprijs kan liggen aan het projectmanagement. Het is mogelijk dat er te gemakkelijk over risico's is heen gestapt of dat er verkeerde ontwerpkeuzes zijn gemaakt. De regio kan onderzoeken hoe representatief de effectenberekeningen zijn voor de regio Rotterdam om zo de verwachtingen juist te managen. Ze kan ook al een back-up plan ontwikkelen in samenwerking met andere regio's zodat, mocht de kilometerprijs onvoldoende effect hebben, niet opeens elke regio eigen (en concurrerende) maatregelen gaat inzetten. De kans die ontstaat door de ingevoerde kilometerprijs is het technologieplatform wat

daarvoor is ontwikkeld. Dit platform kan door de regio worden benut voor een scala aan andere maatregelen en diensten.

4. Concluderende opmerkingen

De stakeholders in de regio Rotterdam zijn groot voorstander van de invoering van de kilometerprijs. De regio Rotterdam richt zich daarom op maatregelen die de invoering ondersteunen, zoals het inzetten van Spitsmijden in de aanloop naar de invoering van de kilometerprijs, het ondersteunen van mobiliteitsmanagementmaatregelen en het faciliteren van alternatieven zoals openbaar vervoer. Doordat de regionale stakeholders zich zo sterk conformeren aan de invoering van de kilometerprijs, willen de stakeholders in de regio Rotterdam op dit moment geen regionale visie op prijsbeleid ontwikkelen zolang de omgeving niet sterk verandert. De verwachtingsvolle houding ten opzichte van de landelijke invoering van de kilometerprijs maakt de regio afwachtend en reactief. Daardoor ontbreekt het aan de wil en manoeuvreerruimte om te werken aan regionale instrumenten voor prijs- en beloningsbeleid, slotmanagement en private exploitatie van infrastructuur. Zolang de stakeholders dus niet door externe factoren gedwongen worden om zelf strategisch beleid te maken op dit gebied, lijkt het erop dat het regionaal prijsbeleid gebaseerd zal blijven op impliciete keuzes op politieke gronden.

De consequentie van deze politieke lock-in, is dat de regio nu geen back-up plan heeft voor het geval dat zaken anders lopen. De stakeholders zijn nu niet goed voorbereid om te komen tot een beprijste regio. Echter, gegeven het grote aantal risico's en kansen die in verschillende scenario's kunnen optreden is er wel een vangnet nodig. Door de risico's expliciet te maken kunnen de stakeholders er bewuster mee om gaan. De regio zou op zijn minst de risico's kunnen identificeren en keuzes kunnen maken in welke risico's zij bereid is te aanvaarden en hoe ze met onacceptabele risico's wil omgaan. Bovendien kunnen de kansen mogelijk beter worden benut door er in een vroeg stadium al over na te denken. Het is bovendien van belang om ontwikkelingen continu te monitoren omdat risico's en kansen in de loop van de tijd kunnen verschuiven door externe ontwikkelingen of door andere maatregelen die (niet) worden ingevoerd. Door adaptief beleid te voeren wordt er een proces gestart waarin de het monitoren van de voor prijsbeleid relevante ontwikkelingen expliciet is belegd en wat kan bijdragen aan het op tijd signaleren of bijsturen van het beleid indien dit voor de regio noodzakelijk is. Gegeven de onzekerheden rond prijsbeleid wordt een adaptief beleidsproces gezien als een effectieve en noodzakelijke strategie voor de regio. Voor elk scenario geldt dat het voeren van adaptief beleid een meerwaarde kan hebben. Dit is dus een 'no regret' optie.

Adaptief beleid hoeft niet te betekenen dat de regio op dit moment al veel actie hoeft te ondernemen. De eerste stap is het actief monitoren van de ontwikkelingen en bewuste keuzes maken ten aanzien van geïdentificeerde risico's en kansen. Informeel gebeurt dit wellicht al gedeeltelijk, maar formeel ligt communicatie over prijsbeleid bij een aantal stakeholders gevoelig. Dit terwijl het openlijk steunen van de invoering van de kilometerprijs en het informeren van weggebruikers over wat hen te wachten staat (transitie van Spitsmijden naar de kilometerprijs) wellicht in de komende maanden al voldoende is. Dit betekent niet dat dit zo blijft: de kans is groot dat er door externe ontwikkelingen ook concrete acties nodig zijn in de regio als blijkt dat prijsbeleid niet in het gewenste tempo, de gewenste vorm of met het gewenste effect wordt ingevoerd.

Adaptief beleid betekent op zijn minst van nietsdoen naar ietsdoen. Het voeren van adaptief beleid kan betekenen dat de regio in de toekomst wellicht echt in beweging zal moeten komen en dat, afhankelijk van de ontwikkelingen, ook ietsdoen niet meer volstaat. Kortom, als de regio Rotterdam voorbereid wil zijn om tijdig risico's te verminderen en kansen te pakken op het vlak van prijsbeleid is het noodzakelijk is om adaptief beleid te voeren.

Literatuurlijst

- CPB, (2004) Besseling, P., Groot, W. en Verrips, A. *Economische toets op de Nota Mobiliteit* No 65, September 2004 Den Haag: Centraal Planbureau
- Flyvbjerg, B. (2007) Policy and Planning for Large-Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 34, 2007, pp. 578-597.
- KiM- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2009) *Economische instrumenten in regionaal mobiliteitsbeleid – Verkenning van mogelijkheden in aanvulling op landelijk prijsbeleid voor het wegverkeer*. Den Haag: KiM.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Starten met de kilometerprijs Anders Betalen voor Mobiliteit*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 2007
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009) *Ontsluiting Mainport Rotterdam (A15 MaVa)* Randstand Urgent http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/MaVa_tcm195-231988.pdf
- Rahman, S.A., Walker, W.E., en Marcheau, V. (2008) *Coping with uncertainties about climate change in infrastructure planning – an adaptive policymaking approach*. Rotterdam: Ecorys. Rapport voor de Raad voor Verkeer en Waterstaat
- Savenije, W., L.A.Tavasszy, H. Geerlings (2006), *Hand in hand, kameraden! Samen op weg naar een duurzaam bereikbare haven*, Proceedings van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 2006
- Scheerder, E. en L. Schrijnen (2009) *De Verkeersonderneming: multicultureel huwelijk tussen Verkeersmanagement en Mobiliteitsmanagement*. DVM congres <http://www.dvm-congres.nl/papers2009/Paper%20Laurens%20Schrijnen.pdf>
- Stadsregio Rotterdam (2003) *Regionaal verkeers- en vervoersplan 2003-2020*. <http://www.stadsregio.info/Content/www.stadsregio.info/Documenten/rvvp%20009-01-01%20beleidsvisie%20rvvp%202003-2020.pdf>
- Transumo A15-project Van Maasvlakte naar Achterland Duurzaam vervoer als uitdaging, Van Meijeren, J., Vonk Noordegraaf, D.M. en Van Rooijen, T. (2008) *Deliverable D17 Resultaten maatregelenpakket 3D voor het zichtjaar 2033*.
- Transumo A15-project project (2009) Van Maasvlakte naar Achterland Duurzaam vervoer als uitdaging. Rotterdam: Consortium Transumo A15 project.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2009) Anders Betalen voor Mobiliteit – http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/dossiers/anders_betalen_voor_mobiliteit.jsp
- Verhoef, E.T., Koopmans, C.C., Bliemer, M.C.J., Bovy, P.H.L., Steg, L. en Wee van G.P. (2004) *Vormgeving en effecten van prijsbeleid op de weg. Effectiviteit, efficiëntie en acceptatie vanuit een multidisciplinair perspectief*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Verkeersonderneming (2009) *De Verkeersonderneming Voor een Bereikbare Haven, Jaarplan 2009*, maart 2009 conceptversie 5, http://www.verkeersonderneming.nl/media_dirs/17/media_files_data/jaarplan_de_verkeersonderneming_2009.pdf
- V&W Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Wegen* Den Haag: Kernteam LMCA Wegen
- Walker, W. E., Rahman, S.A. en Cave, J. (2001) Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. In: *European Journal of Operational Research* 128, pp 282-289.
- Wee, B. van (2009), Modellenfetisjisme? Verkeerskunde nummer 1 2009, pp 66-67 www.spitsmijden.nl