

**De effectiviteit van filebeleid in Nederland, 1970 - 2008**

Jan Anne Annema en Diana Vonk Noordegraaf

TU Delft

[J.A.Annema@tudelft.nl](mailto:J.A.Annema@tudelft.nl)

[D.M.VonkNoordegraaf@tudelft.nl](mailto:D.M.VonkNoordegraaf@tudelft.nl)

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

## **Samenvatting**

Nietsdoen, iets doen en de effectiviteit van beleid. Een goed thema van het CVS om toe te passen op het in Nederland gevoerde beleid om de fileproblematiek op te lossen. Dit paper geeft een overzicht van 40 jaar Nederlands beleid om files te beheersen en van studies die de effectiviteit van dit beleid hebben geschat. Oppervlakkig gezien lijkt het filebeleid uit het verleden mislukt. De afgelopen decennia zijn immers grote beleidsplannen en -nota's gemaakt. Tegelijkertijd is het aantal voertuigverliesuren in zware file (VVU50) in 2007 ruim verdubbeld ten opzichte van 1985. Echter, dit paper laat zien dat dit oppervlakkige beeld onjuist is: beleidsmatig 'iets doen' blijkt wel degelijk geholpen te hebben. Weginfrastructuur-, verkeersmanagement-, ruimtelijk en accijnsbeleid hebben ertoe geleid dat de omvang van de files met tientallen procenten minder sterk is toegenomen ten opzichte van de gerealiseerde groei. OV-beleid en allerlei 'zachte' automobilitieitsbeïnvloedende maatregelen hebben een slechts (zeer) beperkt positief effect gehad op de filedruk.

In dit paper worden vier beleidslessen voor de toekomst getrokken.

- De eerste les is dat het verleden laat zien dat de in de Nota Mobiliteit en Mobiliteitsaanpak aangekondigd beleid om gericht verder te investeren in wegen en benuttingsmaatregelen vanuit fileoogpunt verstandig is.
- De tweede les is het belang van ruimtelijk beleid; decennialang beleid van bundeling van verstedelijking heeft de filedruk in omvang beperkt. Doorgaan met dit beleid kan ook in de toekomst bereikbaarheidswinst opleveren.
- De derde les is dat prijsbeleid flinke invloed heeft gehad op de omvang van files. Enerzijds positieve invloed: accijnsbeleid van de afgelopen decennia heeft de file-omvang onderdrukt. Anderzijds negatieve invloed: wijziging van de fiscale aftrekbaarheid van woon-werkvergoedingen in 2004 heeft de file-omvang doen toenemen. Invoeren van Anders Betalen voor Mobiliteit, vanuit file-oogpunt liefst zo snel als mogelijk gedifferentieerd naar tijd en plaats, en afschaffing van de fiscale regelingen voor woon-werkverkeer zal filedruk in de toekomst dus sterk kunnen inperken.
- De vierde les is dat vrijwillige mobiliteitsmanagementmaatregelen weliswaar zeer beperkt effectief zijn op filedruk, maar toch lijkt het ons beleidsmatig verstandig om initiatieven en ideeën op het vlak van mobiliteitsmanagement te ondersteunen. Indien kilometerheffing uiteindelijk doorgaat – zoals het huidige voornemen is –, en op termijn gedifferentieerd wordt naar tijd en plaats, dan zal dat werknemers en werkgevers veel meer dan nu prikkelen om maatregelen te gaan nemen om files te mijden. Door voordat dit prijsbeleid werkelijkheid wordt mobiliteitsmanagementsinitiatieven beleidsmatig te ondersteunen, kan de overheid samen met marktpartijen aantonen dat er inderdaad allerlei creatieve maatregelen (zoals Spitsmijden) te nemen zijn, tegen misschien (veel) lagere kosten dan veel werkgevers en werknemers bij voorbaat denken.

## **1. Evalueren van beleid om files te verminderen**

We willen in dit artikel een overzicht geven van de effectiviteit van filebeleid van de afgelopen decennia. We baseren ons op bestaande effectiviteitstudies. Dit artikel is dan ook te beschouwen als een review van 40 jaar filebeleid en van studies die de beleidseffectiviteit hebben geanalyseerd. Ons doel met dit artikel is antwoord te geven op twee hoofdvragen: Welk beleid heeft gewerkt en welk niet? en Welke beleidslessen voor de toekomst kunnen we uit deze terugblik trekken?

## **2. 40 jaar filebeleid in Nederland**

We geven in deze paragraaf een historisch overzicht van 40 jaar filebeleid in vogelvlucht. Vooraf tekenen we aan dat niet al het beleid hierna genoemd alléén tot doel had om files te helpen oplossen.

### *Ruimtelijk beleid: 1968 - nu*

Ruimtelijk beleid is een voorbeeld waarbij filereductie niet het enige doel is geweest. Sinds de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening uit 1966 is bundeling van verstedelijking een belangrijk uitgangspunt in het ruimtelijke beleid. Verschillende ruimtelijke verdichtingsconcepten wisselden in de afgelopen veertig jaar elkaar af. Zoals de groeikernen en groeisteden uit de jaren zeventig (Tweede en Derde Nota Ruimtelijke Ordening), de compacte stad uit de jaren tachtig (Derde Nota Ruimtelijke Ordening), de Vinex-wijken uit de jaren negentig (Vierde Nota Extra) en, tenslotte, de bundelingsgebieden binnen de Stedelijke Netwerken anno nu uit de Nota Ruimte van 2005. Belangrijke doelen zijn zuinig omgaan met de schaarse ruimte, het beschermen van open en waardevolle gebieden (zoals het Groene Hart) en het reduceren van de vraag naar automobilititeit. En bij dit laatste doel (minder automobilititeit) gaat het dan om de aan automobilititeit gerelateerde milieubelasting én congestieproblematiek het hoofd te bieden.

### *Start van specifiek mobiliteitsbeleid om files aan te pakken: rond 1970*

De start om binnen het mobiliteitsbeleid na te denken over files ligt in twee onderzoeken die door de overheid zijn ingesteld; de Commissie-Volmuller (1970) en Klaassen *et al.* (1972). Hierin worden vormen van congestieheffing en 'road pricing' voorgesteld (Mom en Filarski, 2008). 'Road pricing' was al in 1965 binnen de KIVI-sectie voor Verkeerstheorie geopperd, naar aanleiding van het Engelse Smeed-rapport (Smeed, 1964). In 1970 signaleerde ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf de fileproblematiek, maar de auteurs van het rapport 'TP 2000' (V&W, 1970) waren nog vrij luchtig:

*'Hoewel het wegennet zich kwantitatief sterk uitbreidt en kwalitatief aan steeds hogere eisen gaat beantwoorden brengt de sterke stijging van het autogebruik met zich mee, dat zich in de komende jaren op vele wegen nog congestieverschijnselen zullen voordoen'.*

'Verschijnselen' en 'komende jaren': in 1970 leken files in de ogen van de overheid een tijdelijke ergernis.

### *Afrekenen met files: 1986*

Zestien jaar later – 1986 – was het hoofdwegennet in Nederland kwantitatief inderdaad sterk uitgebreid. Verdubbelt zelfs: van ruwweg 1000 in 1970 naar 2000 autosnelwegkilometers in 1986 (Mom en Filarski, 2008, p. 317). Tegelijkertijd was de fileproblematiek echter zodanig gegroeid dat speciale studie ernaar nodig was. ‘Afrekenen met files’ heette de speciale studie van McKinsey & Company (1986). In dit rapport in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat schatte McKinsey een maatschappelijke schade door files van ruwweg 300 miljoen euro per jaar (prijsspeil 1986). De auteurs pleitten voor verdere uitbreiding van de wegen, maar ze dachten breder:

[er] ‘...zullen ook maatregelen gericht op mobiliteitsverschuiving en automobiliteitbeperking in een evenwichtig beleidspakket dienen te worden betrokken’.

### *SVVII: gepubliceerd in verschillende delen rond 1990*

Drie jaar later, in de Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988 – 1989), pakte de rijksoverheid de handschoen van McKinsey op. De strategie voor het personenverkeer over de weg in deze lange termijnnota was: prioriteit voor het zakelijk verkeer door vermijdbaar autogebruik (de term ‘vermijdbaar’ komt uit de beleidsnota), vooral het woon-werkverkeer in de sterk verstedelijkte gebieden, te ontmoedigen door een betere benutting van de infrastructuur en door selectieve uitbreiding van het wegennet. De belangrijkste maatregelen om woon-werkverkeer met de auto terug te dringen, waren:

- concentratie van wonen en werken in het algemeen en bij knooppunten van openbaar vervoer in het bijzonder;
- een sterke verbetering van het openbaar vervoer;
- en naar tijd en plaats gedifferentieerde kostenverhoging van het personenautogebruik en stringent parkeerbeleid.

Met het voorstel in SVVII om een naar tijd en plaats gedifferentieerde kostenverhoging van het personenautogebruik in te voeren, blaast het ministerie politiek leven in het al rond 1970 geopperde idee van ‘road pricing’. Met het voorstel ‘concentratie van wonen en werken’ sluit deze mobiliteitsnota aan bij het ruimtelijke beleid.

### *Nota Mobiliteit: gepubliceerd in delen rond 2004/2005*

Vijftien jaar na het verschijnen van SVV-II, publiceerde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de opvolger van SVVII: de Nota Mobiliteit. De fileproblematiek, ondanks alle goede bedoelingen, was toch weer flink toegenomen. In 2005 ten opzichte van het jaar 1990 was de hoeveelheid files op Nederlandse wegen, uitgedrukt in VVU50, ruim verdubbeld van 18,2 naar 39,6 miljoen uren (Van Mourik *et al.*, 2008). VVU50 is een maat voor een zware file. VVU50 zijn reistijdverliezen wanneer de rijnsnelheid op auto(snel)wegen onder de 50 km/uur komt. De Nota Mobiliteit wil dat de

betrouwbaarheid van de reistijd over hoofdwegen in 2020 sterk verbeterd zal zijn; in 95% van de reizen komt de reiziger dan op tijd op bestemming. Ook worden er in deze nota concrete eisen aan reissnelheden gesteld. Bijvoorbeeld: het streven is dat in 2020 de gemiddelde reistijd in de spits op de snelweg over een afstand van 50 kilometer maximaal 45 minuten mag zijn (maximaal 15 minuten vertraging). De beleidsinstrumenten om dergelijke doelen te halen zijn: een forse impuls van bouw- en benuttingmaatregelen, Anders Betalen voor Mobiliteit, gebiedsgericht samenwerken en het wegwerken van onderhoudsachterstanden. Hoewel 'benuttingsmaatregelen' als beleidslijn al een paar jaren voor het uitbrengen van de Nota Mobiliteit werd ingezet, wordt het in deze nota expliciet benoemd als beleidsvorm. Een andere benaming is verkeersmanagement. Het begrip omvat geautomatiseerde 'real-time' maatregelen om de verkeersafwikkeling te reguleren. Voorbeelden zijn rijstrooksignaling, toeritdosering en dynamische route-informatiepanelen (DRIP's). Anders Betalen voor Mobiliteit kan worden beschouwd als de opvolger van het niet ingevoerde idee uit SVVII om een naar tijd en plaats gedifferentieerde kostenverhoging van het personenautogebruik in te voeren. Het lukte de rijksoverheid in de tussenliggende periode tussen SVVII en Nota Mobiliteit namelijk niet, ondanks diverse pogingen, om dit idee ingevoerd te krijgen vanwege grote maatschappelijke en daarmee samenhangende politieke weerstand.

#### *Mobiliteitsaanpak: 2008*

Drie jaar na de Nota Mobiliteit verschijnt de nota 'Mobiliteitsaanpak' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008). De Minister en de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zijn duidelijk over de file-ontwikkeling in het voorwoord van deze nota:

*'In de Nota Mobiliteit staat beschreven hoe Nederland mobiel kan blijven. De doelen uit deze blijven gelden, maar de prognoses waarop de maatregelen in die nota zijn gebaseerd, worden eerder dan verwacht door de werkelijkheid ingehaald: de files groeien harder dan gedacht, en ook wordt er steeds meer met de trein gereisd'.*

Daarom stelt de Minister in 2008 nieuwe maatregelen voor zoals extra geld voor wegen en het spoor, voor investeringen in dynamische multimodale reisinformatie, in ondersteuning van mobiliteitsmanagement en in fietsbeleid.

### **3. Ruimtelijk, infrastructuur- en verkeersmanagementbeleid effectief**

Oppervlakkig gezien lijkt het beeld dat oprijst uit paragraaf 2 niet al te rooskleurig. De overheid heeft veertig jaar nagedacht, mooie nota's gemaakt en van alles geprobeerd, maar ze heeft geen moment het tij van de groeiende files weten te keren. Voor 2008 schat KiM (2009) de filekosten op Nederlandse hoofdwegen op 2,8 tot 3,6 miljard euro.

Dit oppervlakkige beeld is echter onjuist; zónder beleid waren files in omvang nog meer toegenomen.

### *3.1 Ruimtelijk beleid*

Het gevoerde ruimtelijke beleid vanaf ruwweg de jaren zeventig is effectief gebleken. Geurs (2006) heeft het landelijke compacte verstedelijkingsbeleid geanalyseerd. Als onderzoeksmethode heeft Geurs (2006) scenario's gebruikt. In het ene scenario is door Geurs (2006) de werkelijke ontwikkeling aangehouden, in het andere scenario is verondersteld dat een groter deel van de groei van de bevolking en werkgelegenheid vanaf 1970 in centraal gelegen regio's in Nederland (onder meer in het Groene Hart en regio Utrecht) terecht zou zijn gekomen. De belangrijkste conclusie uit de studie is dat het compacte verstedelijkingsbeleid vanaf de jaren zeventig heeft bijgedragen aan de ruimtelijke en verkeersgerelateerde intenties van het beleid. Zonder het gevoerde beleid zouden verstedelijkingspatronen veel verspreider zijn geweest en zouden autogebruik (met 5 tot 10%) en congestie nog meer zijn toegenomen ten opzichte van de realisatie.

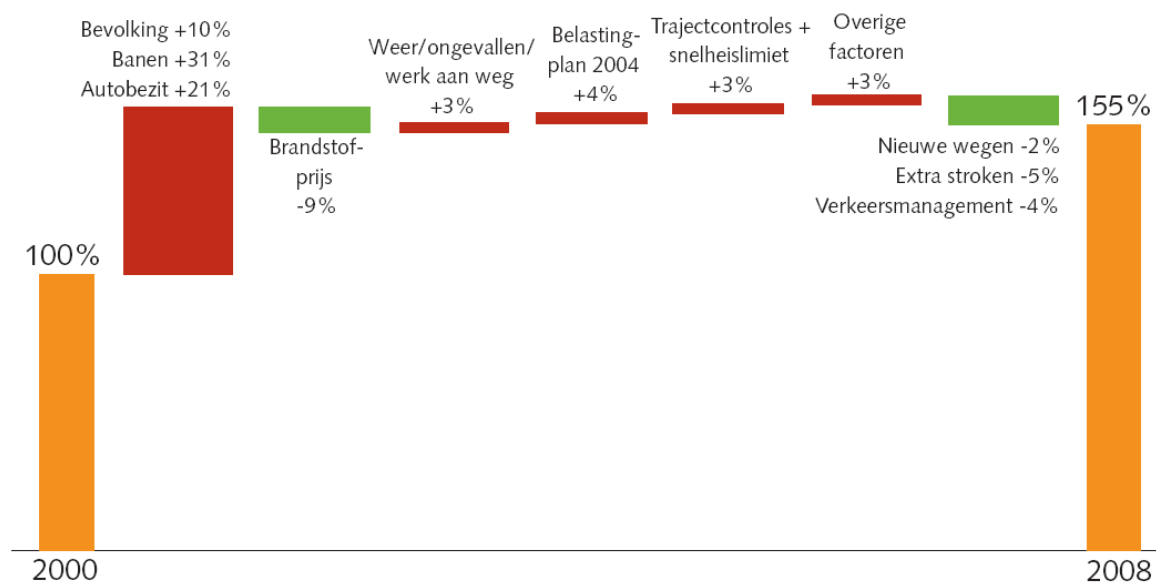
### *3.2 Weginfrastructuurbeleid*

Het weginfrastructuurbeleid (genoemd in alle nota's en voornemens vanaf de jaren zeventig) is ook effectief geweest om het fileniveau te beheersen. Van der Waard en Draijer (1998) schatten voorzichtig, zoals zij zelf schrijven, dat het aantal in Nederland ondervonden voertuigverliesuren in 1998 zo'n 15 tot 25% hoger zou zijn dan gerealiseerd, wanneer allerlei openstellingen van nieuwe infrastructuur niet hadden plaatsgevonden. Met openstellingen doelden Van der Waard en Draijer (1998) op: de Ringweg A10 Amsterdam, de 2<sup>e</sup> Brienoordbrug, de tunnel onder 'de Noord' in de A15, de ombouw van de A2 tussen 's Hertogenbosch en Eindhoven, de brug bij Zaltbommel en de Wijkertunnel. Ook in een recente file-analyse van KiM (2009) is te zien dat nieuwe wegen en extra stroken een remmend hebben gehad op de filegroei; zonder deze wegwitbreidingen tussen 2000 en 2008 zou het fileniveau in 2008 7%-punten hoger zijn geweest dan gerealiseerd (zie figuur 1). De effectiviteit van nieuwe weginfrastructuur op filedruk is lastig in te zien, omdat het om een relatief effect gaat. Dit punt kan worden geïllustreerd met een analyse van Van Mourik (2008). Volgens Van Mourik (2008) leverde in 1985 een gemiddelde rit van 30 kilometer op hoofdwegen 1 minuut en 26 seconden verliestijd op, waarvan 50 seconden in file. In het jaar 2000 was de verliestijd ongeveer gelijk aan 1985, ondanks de grote toename van het autoverkeer op hoofdwegen in de periode 1985 – 2000 (gegroeid met circa 60%). Kortom: dankzij infrastructuurbeleid in de periode 1985 – 2000 kon veel meer autoverkeer op hoofdwegen worden afgewikkeld tegen de dezelfde verliestijd per gereden kilometer. In 2007 is de verliestijd overigens opgelopen naar 1 minuut en 56 seconden, waarvan 1 minuut en 22 seconden in een file. De afgelopen 8 jaar is de groei van de vervoersvraag dusdanig dat de wegwitbreidingen deze groei niet meer volledig kunnen opvangen.

### *3.3 Verkeersmanagementbeleid*

(Dynamisch) verkeersmanagement is ook effectief gebleken. In de analyse van KiM (2009) wordt geschat dat zonder verkeersmanagementbeleid in de periode 2000 tot

2008 de omvang van de reistijdverliezen in 2008 4%-punten hoger zijn geweest ten opzichte de groei van 55% (figuur 1).



Figuur 1 Verklaring toename reistijdverliezen op het hoofdwegennet (KiM, 2009)

#### 4. Vraagbeïnvloedend beleid: vooral prijsbeleid effectief

Ruimtelijk, infrastructuur- en verkeersmanagementbeleid zijn dus effectief gebleken. Naast deze vormen van beleid is er de afgelopen decennia ook allerlei ander beleid ingezet om de automobilist, vooral de forens, financieel te prikkelen of vrijwillig over te halen om de spits te mijden, het openbaar vervoer te nemen, te gaan carpoolen, enzovoort. Vooral de nota SVV-II (zie paragraaf 2) bevatte veel ambities op dit vlak. We bespreken de effectiviteit van financieel beleid, openbaar vervoerbeleid, mobiliteitsmanagement en overige beleidsmaatregelen.

##### 4.1 Financieel beleid

Financiële beleidsprikkel uit het verleden hebben tegengestelde effecten gehad: afname en toename van files. Eén van de ingezette financiële prikkels is accijnsverhoging; de accijnzen voor benzine en diesel zijn in de periode 1993 - 2008 met circa 50% verhoogd (lopende prijzen, gebaseerd op CBS Statline). In de strategie van SVVII werd het accijnsinstrument gezien als één van de mogelijkheden om de groei van de (auto)mobiliteit te geleiden en te beperken. Onder invloed van de doorgevoerde accijnsverhogingen zijn zowel het autogebruik als de filedruk inderdaad beperkt. Op basis van een studie van De Groot en Van Mourik (2008) schatten we een brandstofprijselasticiteit van de hoeveelheid voertuigverliesuren in Nederland van ruwweg -0,5. Deze schatting is gebaseerd op een run met het Landelijk Model Systeem (LMS) voor de periode 2005 - 2020 waarbij De Groot en Van Mourik ceteris paribus brandstofprijzen hebben gevarieerd. Bij het strikt toepassen van de studie van De Groot en Van Mourik (2009) zou een elasticiteit van

-0,7 moeten worden gehanteerd. Maar we veronderstellen het verband tussen afname van autogebruik en afname van files als niet-lineair. Aangezien in de periode 1993 – 2005 het autogebruik en de filedruk lager is dan in de periode 2005 – 2020, veronderstellen we voor de periode 1993 - 2005 een minder sterk verband tussen verandering in autogebruik als gevolg van een brandstofaccijns op hoofdwegen en verandering in filedruk. Met de elasticiteit van -0,5 kunnen we schatten dat in 2008 de filedruk circa 8% hoger zou zijn geweest, indien de accijnzen in de periode 1993 - 2008 reëel constant zouden zijn gebleven. KiM (2009) schat dat voor de periode 2000 – 2008 de brandstofprijsontwikkeling ervoor heeft gezorgd dat de groei van de filedruk met 9%-punten is beperkt (figuur 1). Maar in deze analyse van KiM gaat het om invloed van de totale brandstofprijsontwikkeling, inclusief de autonome olieprijsontwikkeling, terwijl wij uitsluitend kijken naar de invloed van beleidskeuzen op filedruk. Juist in de periode 2000 en 2008 is de autonome olieprijsontwikkeling belangrijk geweest in de brandstofprijsontwikkeling aan de pomp. In 2000 was de olieprijs rond de 25 tot 30 dollar per vat; in 2008 piekte de prijs soms boven de 100 dollar per vat (in prijzen 2008).

Tegenover deze gunstige prijsprikkel op de filedruk staat een prijsprikkel van beleid met een ongunstig effect op files. Wijzigingen in het belastingregime in 2004 hebben namelijk tot toename van het woon-werkverkeer met de auto en daarmee tot een toename van files (4%) geleid (KiM, 2009; zie figuur 1). In het Belastingplan 2004 werden allerlei wijzigingen doorgevoerd in de fiscale behandeling van de auto (CPB, 2004). Enerzijds was sprake van een specifieke lastenverlichting voor het woon-werkverkeer met 572 miljoen euro (prijzen 2004). Anderzijds was sprake van meer generieke lastenverzwaringen met in totaal 793 miljoen euro (prijzen 2004). Per sado verzwaarde het Belastingplan 2004 dus de lasten, maar het probleem van dit plan, vanuit filedruk bezien, is dat het relatief prijsongevoelige zakenverkeer met lastenverzwaringen werd geconfronteerd en het meer prijsgevoelige woon-werkverkeer met lastenverlichtingen. CPB (2004) schatte op basis van modelberekeningen met LMS van AVV dat de congestietoename gemiddeld over alle dagdelen 6% is; in de ochtendspits is een groei van circa 9% te verwachten. Aangezien het in CPB (2004) om een langetermijneffect gaat (over 10 jaar), is de schatting van KiM (2009) in figuur 1 lager.

#### *4.2 Openbaar vervoerbeleid*

De effectiviteit op de filedruk van openbaar vervoerbeleid is beperkt geweest. In de SVVII-periode (zie paragraaf 2) werden investeringen in (stadsgewestelijk) Openbaar Vervoer en in railprojecten uitgevoerd met als één van de doelen om het autogebruik te beperken. Van der Waard en Draijer (1998) hebben de effecten van SVVII-instrumenten geëvalueerd. Zij concluderen dat investeren in stadsgewestelijk OV en rail tot weinig substitutie van auto naar OV leidt, en daarmee draagt het instrument niet bij aan filereductie en milieuverbeteringen. De investeringen (wat onder andere leidt tot OV-reistijdverbeteringen) kunnen volgens hen wel effectief zijn geweest voor het handhaven van de bereikbaarheid in stedelijk gebied. Om uit te leggen dat



auto en trein (of ander OV) geen communicerende vaten zijn, wordt nog vaak het CVS-paper van Bovy *et al.* (1990) aangehaald. Bovy *et al.* schatten op basis van modelstudies geringe kruiselasticiteiten voor de reistijd per openbaar vervoer op autogebruik: +0,03 (LMS) en +0,17 (Lange Afstandsmodel; ritten > 40 km). Enige beperking van autogebruik door investeren in OV zal dus wel optreden, maar in slechts zeer geringe mate. De meeste overstappen naar OV zullen plaatsvinden op de langere auto-afstandsverplaatsingen (> 40 km), maar dit zijn nu juist niet veel de woon-werkverplaatsingen, die vooral voor de filedruk zorgen. De woon-werkafstand van autogebruikers is weliswaar gestegen, van gemiddeld 15 kilometer medio jaren tachtig naar 22 kilometer enkele reis in 2008, maar gemiddeld gaat het dus nog steeds om een verplaatsing over een relatief kleine afstand (KiM, 2009).

#### 4.3 Mobiliteitsmanagement

Mobiliteitsmanagement heeft een onduidelijk, maar naar alle waarschijnlijkheid beperkt effect gehad op filedreductie. Sinds het SVVII voert de overheid beleid uit om, wat nu mobiliteitsmanagement heet, te ondersteunen. In de recente nota Mobiliteitsaanpak uit 2008 (zie paragraaf 2) wordt ondersteunen van mobiliteitsmanagement ook weer prominent genoemd. Er zijn veel definities van mobiliteitsmanagement in omloop (SER, 2006 en Taskforce Mobiliteitsmanagement, 2008), vroeger ook wel aangeduid als vervoersmanagement of vervoerplannen. Senternovem noemt mobiliteitsmanagement het organiseren van slim reizen. De autobestuurder in een woon-werkrit wordt 'zacht' geprikkeld alternatieven te gebruiken zoals fiets, openbaar vervoer, gebruik van P+R, carpoolen of telewerken. Overheden, werkgevers, publiekstrekkingen en aanbieders van mobiliteitsdiensten organiseren daarbij veelal samen de voorwaarden waarbinnen reizigers slimme keuzes kunnen maken ([www.senternovem.nl](http://www.senternovem.nl)). Filebeleid werd lange tijd gezien als een taak van de overheid. Echter in de moderne benadering van mobiliteitsmanagement wordt ook nadrukkelijk andere partijen zoals de werkgever genoemd (SER, 2006 en Taskforce Mobiliteitsmanagement, 2008). Dit is ook niet zo vreemd, want werkgevers kunnen in theorie invloed uitoefenen op het woon-werkverkeer. Hoe dan ook, het algemene beeld qua effectiviteit is dat mobiliteitsmanagement enerzijds bij de actieve bedrijven een waarneembaar positief heeft effect op verminderen autogebruik, maar, anderzijds, blijkt het percentage deelnemende bedrijven beperkt (Van der Waard en Draijer (1998); Ligtermoet en Louwerse (2002); AVV (1998)). AVV (2005) schat dat vervoersmanagement leidt tot een afname van het autogebruik van 5 tot 15% bij de bedrijven waar vervoersmanagement is ingevoerd. Tegelijkertijd merken de auteurs in dit rapport ook op dat het aantal bedrijven dat aan vervoersmanagement meedoet, klein is, waardoor het overall effect beperkt is. De buitenlandse literatuur bevestigt dit beeld. Door vervoersplannen zijn bij bedrijven wél effecten van minder autogebruik voor woon-werkverkeer op bedrijfsniveau waargenomen. Op een hoger ruimtelijk schaalniveau zijn echter weinig tot geen effecten waargenomen van vervoersplannen of de effecten van die plannen zijn op het hogere schaalniveau onbekend (Meyer, 1999; Rye, 1999; Kingham *et al.*, 2001; Rye, 2002; Enoch and Potter, 2003).

#### 4.4 Overige beleidsmaatregelen

Overige beleidsmaatregelen in de periode 1990 – 2000 hebben nauwelijks effect op filereductie gehad. Vooral in SVVII-tijd – de jaren negentig – deed de overheid nog meer diverse pogingen dan het al genoemde beleid om het autogebruik terug te dringen. Het gaat om doelgroepenvoorzieningen (zoals bussen op de vluchtstrook), parkeermaatregelen, carpoolmaatregelen, ABC locatiebeleid en voorlichting ('de auto kan een dagje zonder u'). Deze pogingen hebben nauwelijks effect gehad of het effect is onbekend (van der Waard en Draaijer, 1998; voor effectiviteit van het ABC-locatiebeleid: Van Wee, 1997 en Ligtermoet en Louwerse, 1999). Bij ABC-beleid wilde de rijksoverheid arbeids- en bezoekersintensieve bedrijven en voorzieningen koppelen aan goed door OV ontsloten locaties.

### 5. Hoofdvragen van dit paper

Tabel 2 geeft een antwoord op de eerste hoofdvraag van dit artikel: welk beleid heeft gewerkt en welk niet? Vooral zonder uitvoering van het gevoerde ruimtelijke beleid, weginfrastructuuruitbreidingen, verkeersmanagement en accijnsverhogingen, zou het huidige fileniveau ten opzichte de realisatie ruw geschat tientallen procenten hoger zijn geweest.

Tabel 2 Overzicht van de effectiviteit van beleid de afgelopen decennia om de fileproblematiek te beheersen

	Positief	Beperkt	Nauwelijks	Negatief
Ruimtelijk beleid	X			
Weginfrastructuurbeleid	X			
Verkeersmanagement	X			
Accijnsbeleid	X			
Belasting woon-werk				X
OV-beleid			X	
Mobiliteitsmanagement		X		
Overig			X	

Tweede hoofdvraag in dit paper is welke beleidslessen voor de toekomst kunnen we uit deze terugblik trekken? We zien er vier.

De eerste is dat de in de Nota Mobiliteit (2005) en Mobiliteitsaanpak (2008) aangekondigd beleid om verder te investeren in wegen en benuttingsmaatregelen vanuit fileoogpunt verstandig is. Deze beleidsmaatregelen hebben in het verleden hun effectiviteit bewezen. Niet zozeer om de filedruk in absolute zin te laten afnemen, maar wel om meer wegverkeer tegen dezelfde hoeveelheid files mogelijk te maken. Er past wel een aantekening bij deze beleidsstrategie. Groot en Van Mourik (2007) laten zien dat het bouwen van wegen om te voldoen aan de streefwaarden voor reissnelheden niet altijd positieve welvaartseffecten hebben. In het scenario met de hoogste groei voor de mobiliteit voor de periode 2014-2020

leveren de doorgerekende bouwpakketten positieve welvaartseffecten op, zo laat hun analyse zien. In het laagste scenario wegen de maatschappelijke baten ruwweg op tegen de kosten. Groot en Van Mourik (2008) stellen daarom dat voorzichtigheid is geboden bij de besluitvorming omtrent investeringen in het wegennet. Zij wijzen op een 'no-regret policy' door de rendabele wegprojecten uit het investeringspakket voor het laagste scenario met prijsbeleid te prioriteren. Bij alle andere projecten kan de voorbereiding doorgaan, maar is definitieve besluitvorming vooralsnog minder aantrekkelijk. Mocht de komende jaren blijken dat de mobiliteit sterker groeit, dan kunnen rendabele bouwprojecten uit het investeringspakket voor het hoge scenario worden toegevoegd. Door deze werkwijze is de kans op overinvestering relatief klein.

De tweede les is het belang van ruimtelijk beleid. Ruimtelijk beleid is als het besturen van een grote olietanker. Effecten van beleidskeuzen in de ruimtelijke ordening zijn gezien van jaar tot jaar klein, zoals het effect van een heel kleine koerswijziging van een tanker in het begin ook klein lijkt. Maar over een langere tijdsperiode bezien, zal een kleine initiële koerswijziging van de tanker een grote impact op de eindbestemming hebben. Op vergelijkbare wijze blijken effecten van ruimtelijke beleidskeuzen op filedruk over een lange periode toch behoorlijk effect gehad, zoals Geurs (2006) laat zien. Uit toekomstscenario's blijkt dat doorgaan met bundeling en intensivering van verstedelijking aanzienlijke bereikbaarheidswinst oplevert ten opzichte van scenario's met meer spreiding van verstedelijking (Kuijpers, 2007). Uiteraard zijn er wel maatschappelijke kosten verbonden aan bundeling en intensivering; vooral de kosten dat veel mensen in Nederland ten opzichte van meer liberalere ruimtelijke scenario's relatief klein en opgepakt ten opzichte van elkaar moeten wonen.

De derde les is dat verdere inzet van prijsbeleid effectief kan zijn, zoals het verleden met de accijnsverhogingen laat zien. Dat prijsbeleid effectief is en dus verder uitgebouwd zou kunnen worden, is wel een decennialang zich continu herhalende les. Theoretici, adviseurs en onderzoekers wijzen immers al decennialang op de mogelijkheden en maatschappelijke voordelen van congestieheffingen – of breder geformuleerd: op kilometerheffing of 'road pricing' -, zoals de Nederlandse geschiedenis laat zien in paragraaf 2. CPB (2008) wijst er recent bijvoorbeeld op dat de introductie van een congestieheffing leidt tot een aanzienlijke reductie van de congestie. Mogelijk met wel 40% op drukke plaatsen. De economische baten slaan vooral neer bij het vrachtverkeer, het zakelijk verkeer en een groot deel van het woon-werkverkeer. De reistijdbaten kunnen oplopen tot 1 miljard euro per jaar (CPB, 2008). Maar het herhalende is dat ondanks deze lessen en adviezen verdere beprijzing nimmer in praktijk is gebracht in Nederland vanwege politieke weerstand en aarzeling. Politici hikken aan tegen de maatschappelijke kosten, die er uiteraard onmiskenbaar ook zijn. Toch is kilometerheffing naar tijd en plaats waarschijnlijk het enige instrument dat kan zorgen voor absolute afname van files, waarbij tegelijkertijd de maatschappelijke baten opwegen tegen de maatschappelijke kosten. In aanvulling op kilometerheffingen, is een les uit het verleden dat de overheid zou

kunnen overwegen om de huidige mogelijkheid om (een deel van) woon-werkverkeervergoedingen fiscaal aftrekbaar te laten zijn, aan te passen. Hartog (2008) is duidelijk in dit debat: *'Het is toch belachelijk dat een land dat stikt in zijn files een fiscale subsidie zet op woon-werkverkeer en zo stimuleert dat werknemers op (grote) afstand van hun werk gaan wonen?'* Hij heeft een punt, terugkijkend op de effecten van het Belastingplan 2004, waarbij veranderingen in het belastingregime tot meer woon-werkverkeer (en daarmee files) leidde. Hartog (2008) pleit voor afschaffing van deze fiscale regeling. De Taskforce Mobiliteitsmanagement (2008) is voorzichtiger en doet het voorstel om reiskostenvergoeding in de vorm van vaste bedragen te gieten, voor iedereen gelijk, om zo subsidiering van ongewenste mobiliteitskeuzen te voorkomen.

De vierde les is dat mobiliteitsmanagement slechts beperkt effectief is gebleken. Uit de nota Mobiliteitsaanpak van 2008 (zie paragraaf 2) blijkt dat de rijksoverheid mobiliteitsmanagementvoorstellen van de Taskforce Mobiliteitsmanagement met dertig miljoen euro wil ondersteunen. Met de oprichting van het Taskforce is (vooralsnog) voorkomen dat de overheid werkgevers verplicht om maatregelen op het gebied van mobiliteitsmanagement te treffen ([www.tfmm.nl](http://www.tfmm.nl)). Naast het Taskforce, blijkt ook uit andere initiatieven zoals de mobiliteitsprojecten en Spitsmijden, dat mobiliteitsmanagement en het betrekken van werkgevers daarin, actuele thema's zijn. Toch laat het verleden zien dat effecten van dit soort vrijwillige beleid relatief gering is. Er zijn wel bedrijven die meedoen, maar het aantal blijft beperkt. Ook de eerste resultaten van een enquête onder werkgevers om de bereidheid te toetsen of ze vormen van Spitsmijden (werknemers krijgen een beloning als ze de spits mijden) zouden willen invoeren, wijzen uit dat slechts een beperkt aantal bedrijven bereid is vrijwillig hieraan actief mee te doen (Vonk Noordegraaf en Annema, 2009). Waarom is er een kloof tussen potentie van dit soort vrijwillige maatregelen en werkelijke effecten? De literatuur (Meyer, 1999; Rye, 1999; Rye, 2002; Enoch and Potter, 2003) zijn daar voor de werkgevers duidelijk over. Ook in de recente enquête van Vonk Noordegraaf en Annema (2009) onder Nederlandse werkgevers komen de nu volgende redenen als belangrijk naar voren. Ten eerste zien veel werkgevers de mobiliteitsproblemen niet als hun core business. Ten tweede kost het meedoen aan een vervoersplan de werkgever geld (fietsen ter beschikking stellen, parkeerplaatsen ombouwen, et cetera) en/of het kost ze moeite (flexibiliteit toestaan betekent mogelijk een andere managementstijl waar ze geen zin in hebben). Veel werkgevers haken dus af. Beide redenen betekent dat binnen een regio of land er bij vrijwillig stimuleren van vervoersplannen vanuit de overheid slechts een beperkt aantal deelnemers zullen zijn. De les zou kunnen zijn om als rijksoverheid geen moeite meer te steken in ondersteuning van vrijwillige mobiliteitsmanagementsinitiatieven vanwege de beperkte effectiviteit. Toch valt er ons inziens ook veel voor te zeggen om wel door te gaan met het ondersteunen van initiatieven en ideeën uit de markt, zoals die van de Task Force Mobiliteit. Indien kilometerheffing uiteindelijk doorgaat – zoals het huidige voornemen is -, en op termijn gedifferentieerd wordt naar tijd en plaats, dan zal dat werknemers en

werkgevers veel sterker prikkelen dan nu om maatregelen te nemen om files te mijden. Bij vooraf ondersteuning van mobiliteitsmanagementsinitiatieven hebben experimenten als Spitsmijden en andere mobiliteitsmanagementsprojecten dan al aangetoond bij diverse bedrijven dat er inderdaad allerlei creatieve maatregelen te nemen zijn, tegen misschien (veel) lagere kosten dan veel werkgevers en werknemers bij voorbaat denken. De overheid steunt met mobiliteitsmanagementsbeleid als het ware allerlei initiatieven en experimenten als voorbereiding van een hardere ingreep.

## Literatuur

- AVM & Ligtermoet en Louwerse (1999), *Een goede locatie voor activiteiten, fact finding en aanbevelingen ten behoeve van een nieuw locatiebeleid*, Leeuwarden: AVM
- AVV (1998), *Status: kansrijk. De ontwikkeling van vervoermanagement in Nederland, 1990 – 1998*, Rotterdam: Adviesdienst Verkeer en Vervoer
- AVV (2005), *Effectiviteit van maatregelen op het gebied van Mobiliteitsmanagement. Feiten en cijfers*, Rotterdam: Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer
- Cairns, S., L. Sloman, C. Newson, J. Anable, A. Kirkbride, P. Goodwin (2008), Smarter Choices: Assessing the Potential to Achieve Traffic Reduction Using 'Soft measures', *Transport Reviews*, Vol. 28, No. 5, pp. 593 - 618
- CBS (2004), *De Nederlandse samenleving Sociale trends*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Commissie-Volmuller (1970), volledige titel van de commissie: Commissie Bevordering Openbaar Vervoer Westen des Lands, zie voetnoot 67 op p. 435 in Mom, G. en R. Filarski (2008), *Van transport naar mobiliteit. De mobiliteitsexplosie [1895-2005]*, Zutphen: Uitgeversmaatschappij Walburg Press
- CPB (2004), *Effecten van Belastingplan 2004 op mobiliteit en milieu*, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2008), *Economische analyses van Anders betalen voor Mobiliteit (ABvM)*, CPB Notitie 13 februari 2008, Den Haag: Centraal Planbureau
- Enoch, M., S. Potter (2003), Encouraging the commercial sector to help employees to change their travel behaviour, *Transport Policy*, 10 (2003), 51-58
- Geurs, K.T. (2006), *Accessibility, land use and transport. Accessibility evaluation of land-use and transport developments and policy strategies*, Delft: Uitgeverij Eburon
- Groot, W., H. van Mourik (2007), *Welvaartseconomische toets investeringspakketten*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Groot, W., H. van Mourik (2008), *Olieprijzen, economische groei en mobiliteit*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Hartog, J. (2008), Task Force Mobiliteit gaat niet ver genoeg, *Me Judice*, 1, 18 september 2008

- Kingham, S., J. Dickinson, S. Copsey (2001), Travelling to work: will people move out of their cars?, *Transport policy*, 8 (2001), pp. 151 - 160
- KiM (2009), *Mobiliteitsbalans 2009*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Klaassen, L., Boudrez, J., Vogelaar, J., R. Hamerslag (1972), *Integrale verkeers- en vervoerstudie*, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Kuijpers, M. (ed.) (2007), *Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland*, MNP rapportnummer 500127001, Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving
- McKinsey & Company (1986), *Afrekenen met Files. Samenvatting, Conclusies en Aanbevelingen*, Amsterdam: McKinsey & Company
- Meyer, M.D. (1999), Demand management as an element of transportation policy: using carrots and sticks to influence travel behavior, *Transportation Research Part A* (1999), pp. 575 – 599
- Mom, G. en R. Filarski (2008), *Van transport naar mobiliteit. De mobiliteitsexplosie [1895-2005]*, Zuthpen: Uitgeversmaatschappij Walburg Press
- Mourik, H. van (2008), *Verkenning autoverkeer 2012*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Rye, T. (1999), Employer transport plans – a case for regulation?, *Transport Reviews*, Vol. 19, No.1, pp 13 – 31
- Rye, T. (2002), Travel plans: do they work?, *Transport Policy*, 9, pp.287-298
- SER (2006), *Mobiliteitsmanagement. Advies*, publicatienummer 9, Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Senternovem (2009) Wat is Mobiliteitsmanagement?  
[http://www.senternovem.nl/mobiliteitsmanagement/over\\_Mobiliteitsmanagement/index.asp](http://www.senternovem.nl/mobiliteitsmanagement/over_Mobiliteitsmanagement/index.asp) Laatst bekeken op 4 augustus 2009.
- Smeed, R.J. (1964), *Road pricing: the economic and technical possibilities*. HMSO
- TaskForce MobiliteitsManagement (2008), Voorstel Taskforce Mobiliteitsmanagement, brief 8 september 2008, [www.tfmm.nl](http://www.tfmm.nl)
- Tweede Kamer (1988-1989), *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d*, Tweede Kamer vergaderjaar 1988-1989, 20 922, nrs. 1-2, s'-Gravenhage, Sdu Uitgevers
- Tweede Kamer (2005), *Beantwoording van Kamervragen 2387 van het lid Nawijn*, Aangangsels van de Handelingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 2004-2005, s'-Gravenhage, Sdu Uitgevers
- Verkeer en Waterstaat, Ministerie van (1970), *TP 2000 op weg naar 2000, een toekomstprojectie van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag: Staatsdrukkerij
- Verkeer en Waterstaat, Ministerie van (2008), *Mobiliteitsaanpak, Vlot en veilig van deur tot deur*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Vonk Noordegraaf, D., J.A. Annema (2009), Employer attitudes to rush hour avoidance, *paper voor European Transport Conference*, Noordwijkerhout

Wee, B. van (1997), *Kantoor naar het spoor: de invloed van bedrijfsverplaatsingen naar openbaar vervoerknooppunten op de personenmobiliteit*, proefschrift Universiteit Utrecht