

(Bijdragenr. 98)

## **Lucht voor de Stad: tijd voor een nieuwe benadering**

Pierre van Veggel  
*(APPM Management Consultants)*

Henk Tromp  
*(Goudappel Coffeng BV)*

Erik van der Kooij  
*(APPM Management Consultants)*

In samenwerking met IBM-Nederland

### ***Samenvatting***

In dit paper presenteren wij onze aanpak voor een lokale entree- of verblijfsheffing: Lucht voor de stad. Met een eenvoudig kordon is het mogelijk om het gebruik van de verkeersruimte in onze binnensteden gericht te sturen. Hiermee wordt de bereikbaarheid van binnensteden, de luchtkwaliteit én de ruimtelijke kwaliteit sterk verbeterd.

## 1.

### **1. De stad onder druk: Wie pakt de handschoen op?**

De (binnen)steden in Nederland staan onder druk. Bereikbaarheid, luchtkwaliteitsnormen, ruimtelijke kwaliteit en een aantrekkelijk stadscentrum vragen allemaal om een oplossing. Zonder een structurele oplossing worden de situatie en de ontwikkeling van de steden belemmerd. Een complexe situatie, die nog lastiger wordt door diverse grote bezuinigingen.

Bij de huidige instrumenten lopen we tegen beperkingen aan. Veel van de aangestipte problemen vragen om een andere invulling van onze mobiliteit. En dat kan alleen als automobilisten hun gedrag aanpassen. Op dit moment is parkeerbeleid één van de weinige, beschikbare middelen die ingezet kunnen worden om automobilisten te verleiden om niet met de auto naar de stad te gaan.

Het merendeel van de automobilisten laat zich lastig verleiden om een andere keuze in mobiliteit te maken. Terwijl analyses van verplaatsingspatronen laten zien dat de fiets of het openbaar vervoer voor een groot deel van de automobilisten prima alternatieven zijn. Ook kan de kwaliteit van de leefomgeving bij een verminderd autogebruik (voor die zelfde automobilisten) fors toenemen. Deze verleidingen zijn blijkbaar niet groot genoeg. Er is volgens ons overduidelijk een nieuwe benadering nodig.

Lucht voor de Stad kan dé oplossing zijn dit complexe probleem. Met de invoering van een lokale entree- of verblijfsheffing worden tevens opbrengsten gegenereerd, die weer kunnen worden ingezet om de kwaliteit van de stad te verhogen. Zowel ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit, openbaar vervoer als auto-infrastructuur. Lucht voor de Stad sluit aan op het uitgangspunt dat degene die betaalt ook moet kunnen profiteren van de opbrengsten. Wij geloven in de kracht van deze oplossing en gaan graag de samenwerking aan met gemeentes. Wie pakt als eerste de handschoen op?

### **2. De problematiek verder verkend**

In dit hoofdstuk verkennen we het hiervoor aangegeven, complexe probleem.

#### **2.1 Luchtkwaliteit**

Luchtkwaliteit is een duidelijk probleem in Nederland. Niet in de laatste plaats voor onze binnensteden. De Europese luchtkwaliteitsrichtlijn bevat strenge eisen. De implementatie in Nederland is relatief strikt, gezien de expliciete koppeling tussen het Besluit en andere wetgeving, waaronder die van de ruimtelijke ordening. Doordat tegenwoordig vooral getoetst wordt of het project goed opgenomen is en niet meer specifiek naar de effecten gekeken wordt, ligt de juridische koppeling tegenwoordig weliswaar meer op programmaniveau dan op projectniveau. Desondanks maken uitspraken van de Raad van State duidelijk dat de effecten van ontwikkelingsplannen zorgvuldig moeten worden getoetst aan de eisen van de

Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit. Dit botst met de globale wijze waarop overheden en bedrijven de gevolgen van plannen voor de lokale luchtkwaliteit van oudsher inschatten<sup>1</sup>.

Hoewel de lucht schoner is dan tien jaar geleden, heeft recent onderzoek van de rekenkamers van de vier grote steden<sup>2</sup> aangetoond aan dat deze steden in 2015 de normen voor fijnstof en stikstofdioxide niet zullen halen.

Het gevolg kan zijn dat de Europese Unie boetes oplegt en bouwprojecten verbiedt. Dat de norm niet wordt gehaald, komt doordat maatregelen, die sinds 2009 worden genomen, minder effect hebben dan was beoogd. Zo blijkt het invoeren van schonere motoren en schonere brandstoffen niet voldoende op te leveren. Ook het instellen van milieuzones levert te weinig milieuwinst op. Luchtkwaliteit blijft daarmee een urgent probleem.

## 2.2 Bereikbaarheid en parkeerdruk

De bereikbaarheid van onze steden staat onder druk. Wij constateren dat veel steden niet alleen door bezoekend verkeer met herkomst of bestemming in de stad worden belast, maar ook met doorgaand regionaal verkeer. Al dat verkeer gaat op hetzelfde moment de stad in of uit. Vooral de hoeveelheid verkeer die zich 's ochtend stadinwaards beweegt, leidt tot veel congestie. Ook legt de optelsom van bezoekers tot een enorme parkeerdruk op de openbare ruimte en zorgt het zoekverkeer tot onveilige situaties. Op dit moment is alleen parkeerbeleid effectief als het gaat om het reguleren van het volume van het autoverkeer. Daarbij moet steeds een balans worden gezocht tussen de prijs van parkeren en het aantrekkelijk houden van het stadscentrum. Ook de bouw van parkeergarages rond centra en P+R-voorzieningen aan de rand hebben bijgedragen aan het bereikbaar houden van de centra.

Het parkeerbeleid zorgt er voor dat bezoekers en bewoners betalen voor het gebruik van de openbare verkeersruimte en dwingt hen daarmee bewust na te denken over het gebruik van de auto. Uitzondering daarop zijn de bezoekers en bewoners, die over eigen parkeergelegenheid beschikken. Zij worden niet belast voor het gebruik van de schaarse verkeersruimte. Het zelfde geldt voor alle automobilisten die de kortste weg dwars door onze stadscentra nemen om van A naar B te gaan.

## 2.3 Ruimtelijke kwaliteit

Wij constateren dat de ruimtelijke kwaliteit van Nederlandse steden om diverse redenen en op meerdere manieren onder druk staat. Ten eerste is de ruimtelijke dichtheid in Nederlandse steden laag. Dat zorgt dat er weinig massa is voor robuuste OV-systemen. Daardoor komt er veel autoverkeer de stad in, waardoor straten vol staan. Ruimte die vervolgens niet beschikbaar is voor andere functies. Het autoverkeer zorgt vervolgens ook voor luchtkwaliteitsproblemen.

---

<sup>1</sup> *Ruimtelijke ontwikkeling klem door luchtkwaliteit*, P. Hammingh, R. Kuiper, R. Koelemeijer, W Blom en J.Beck. In: ROM jrg. 23 (2005) nr. 6: pp. 16-21

<sup>2</sup> *Een slag in de lucht; effecten van beleid luchtkwaliteit*, Rekenkamer Rotterdam, juni 2011.

Ten tweede is het voor gemeenten als projectontwikkelaars (financieel) aantrekkelijker om buiten de stad nieuwe locaties te ontwikkelen, dan bestaande binnenstedelijke locaties beter te benutten.

Ten derde staan de investeringen in de binnenstad- zowel publiek als privaat - als gevolg van de economische crisis onder druk. Omdat de ruimtelijke kwaliteit van binnensteden alleen op peil blijft door continue investeringen dreigt deze terug te lopen. Veel winkelpanden (landelijk 6%) en kantoorpanden (landelijk 14 %) staan leeg.

## **2.4 Financiële ruimte**

De financiën van de gemeenten staan onder druk. Het is moeilijker om woningbouwprojecten en bedrijfsterreinen van de grond te krijgen. In de afgelopen decennia was dit een belangrijke inkomstenbron voor veel gemeenten. Die tijd is voorbij. Daarnaast ontstaat er door de financiële en economische crisis meer druk op de bijstandsuitkeringen. Verder zal door de vergrijzing meer druk komen te liggen op de WMO. Tot slot gaat de Rijksoverheid bezuinigen en dit zal ook zijn financiële gevolgen hebben voor de Algemene Uitkering in het gemeentefonds.

De financiële ruimte om te investeren neemt af. Dit zal zijn weerslag hebben op de plannen voor het oplossen van de genoemde problemen: luchtkwaliteit, bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.

## **3. Onze visie**

### **3.1 Doelstelling**

Alle voorgenoemde problemen vragen om een oplossing. Onze hoofddoelstelling is het verbeteren van de leefbaarheid in en de bereikbaarheid van steden. En het direct vergroten van de financiële ruimte voor investeringen in andere oplossingen. Het uitgangspunt voor onze visie is een integrale benadering: een verkeerskundig instrument met een breder effect dan alleen op het verkeerssysteem.

De basis van ons voorstel is het marktmechanisme. Dit brengt op allerlei plaatsen en in vele sectoren in onze samenleving vraag en aanbod met elkaar in evenwicht. Dat gebeurt door middel van een (prijs)prikkel. Ook voor het gebruik van de auto-infrastructuur verdient dit een serieuze kans. Diverse onderzoeken geven aan dat het tot een absolute vermindering van de automobilititeit leidt, die resulteert in een geringere CO<sub>2</sub>-emissie, meer ruimte en betere bereikbaarheid van steden.

### **3.2 Beprijzen**

Beprijzen is een invulling van de hierboven genoemde prijsprikkel. De positieve effecten van beprijzen volgen, naast onderzoek met verkeersmodellen, uit diverse praktijkervaringen in het buitenland. In veel West-Europese landen zijn inmiddels vormen van toegangs- of

verblijfstarieven geïntroduceerd (Stockholm, Londen). Steevast ligt de invoering op voorhand gevoelig. Maar nadat men de resultaten heeft ervaren, ontstaat vraag naar meer. Door aantoonbaar een bijdrage te leveren aan het oplossen van bestaande problemen (leefbaarheid, bereikbaarheid) ontstaat draagvlak<sup>3</sup>.

Systemen voor beprijzen zijn simpel en hebben zich bewezen. Hierdoor zijn de technische risico's beperkt. Wat verder opvalt bij de bestaande voorbeelden, is dat de invoering verloopt via de weg der geleidelijkheid.

### 3.3 Ons voorstel

Lucht voor de stad is een andere manier om de problemen aan te pakken. De kern van ons systeem is een kordon met camera's aan de rand van de (binnen)stad waarmee de introductie van een entree- of verblijfsheffing mogelijk wordt. Dit is een paraplu met vele knoppen, waar je als gemeente al naar gelang de situatie aan kunt draaien. Het systeem is de next generation voor bereikbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en luchtkwaliteit. Hiermee kan gericht gestuurd worden op de verschillende verkeerstromen in onze steden, kan de parkeerdruk worden gereguleerd, kunnen milieueisen worden ingevoerd en wordt de ruimtelijke kwaliteit van steden verbeterd. Ook kan het als een financieringsmechanisme ingezet worden voor nieuwe investeringen, maar dat is niet het primaire doel.

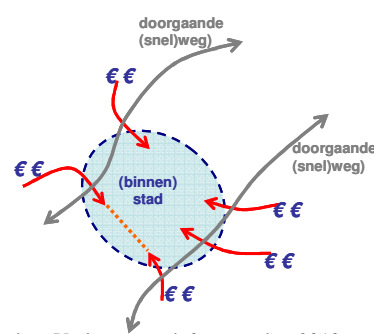
Wij zetten in op een realistisch voorstel, dat aansluit op de bestuurlijke agenda's. Ons systeem beïnvloedt direct de vraag naar mobiliteit. Door aan dit systeem een mobiliteitsfonds te koppelen is het (mede)bekostigen van maatregelen op gebied van leefbaarheid en bereikbaarheid mogelijk. Een voorstel dat wij eerst globaal willen spiegelen bij belangrijke stakeholders, zoals besturen van gemeente en provincie, het bedrijfsleven en bewonersorganisaties. Hierna brengen we een concrete oplossing naar buiten. Er zijn rond het dossier van beprijzen erg veel gevoeligheden ontstaan. Zorgvuldigheid in het communicatieproces is essentieel.

## 4. Oplossingsrichting

In dit hoofdstuk wordt ons systeem van beprijzing van steden verder toegelicht.

### 4.1 Systeem

Het systeem is gebaseerd op bewezen technieken. Het principe is dat een kordon rond de (binnen)stad, waarmee iedereen wordt geregistreerd die de (binnen)stad in en uit rijdt. Aan deze registratie kan een heffing worden gekoppeld. De heffing kan een entreeheffing zijn, waarbij betaald wordt voor het zijn in de (binnen)stad. Of een verblijfsheffing voor het verblijven in de (binnen)stad. Daarmee ontstaat een systeem met vele



<sup>3</sup> zie: "Automobilist accepteert prijsbeleid als positieve gevolgen duidelijk worden gemaakt", artikel op Verkeersnet.nl, 3 september 2010. Psycholoog Schuitema peilde de acceptatie van het prijsbeleid in de regio Stockholm. Daarbij bleken de positieve effecten juist veel groter dan ze hadden voorzien. Bij het referendum stemde een meerderheid dan ook voor de congestieheffing.

knoppen waaraan al naar gelang de doelstelling gedraaid kan worden:

- Registratie van alleen de entree of van de verblijfsduur;
- Het tijdstip van passeren van het kordon (binnen)stad in en/of uit;
- De keuze voor een spitsheffing of een heffing over de hele dag;
- De sturing op doelgroepen (eigen bewoners vrijstellen bijvoorbeeld);
- Duur van het verblijf belasten als alternatief voor parkeerheffing;
- Weren van milieubelastende voertuigen;
- Variatie in tarieven over de dag of per week, zodat het tarief past bij de verkeersdruk;
- Weren van sluipverkeer of juist niet.

Daarmee ontstaat een breed inzetbaar instrument waarmee alle automobilisten gestuurd kunnen worden en diverse problemen mee aangepakt kunnen worden.

#### *De bezoeker beïnvloeden*

Het bezoek aan de (binnen)stad kan met een kordon op veel manieren worden gestuurd. Een verblijfstarief verleidt alle automobilisten om een andere keuze te maken. Ook werknemers die op eigen terrein parkeren worden hierdoor gestuurd. Een toegangstarief maakt dat ook doorgaand verkeer bewuster gaat nadenken. En een spitsstarief verkleint het probleem dat de doorgaande wegen en (grotere ring)wegen in steden vaak vol staan in de ochtend- en avondspits door verkeer dat in de ochtendspits een bestemming in de stad heeft en in de avondspits de stad weer verlaat.

De inwoners van de stad kunnen desgewenst worden vrijgesteld van betaling. Wel ervaren zij direct het voordeel van beprijzen: een betere leefomgeving en bereikbaarheid.

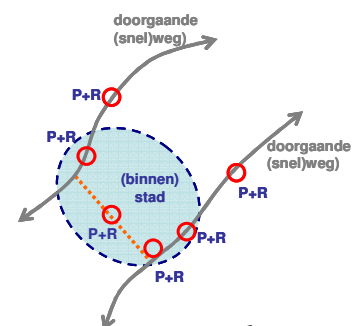
De meest simpele wijze van beprijzen kan de start vormen. Het belasten van alleen ingaand verkeer in de ochtendspits, komend vanaf de omliggende snelwegen. Hiermee beïnvloeden we vooral de (zakelijke / woon-werk) bezoeker. Een bezoeker die een dag in de stad verblijft, zou niet twee keer hoeven te betalen. Ook de winkelende bezoeker, die veel meer in de avond- dan in de ochtendspits is te vinden, wordt niet belast.

Een relatief laag tarief (1 à 2 euro) zorgt al voor een extra impuls aan de leefbaarheid en bereikbaarheid binnen de stad. Beprijzen leidt namelijk tot een afname van het autoverkeer de stad in en zorgt voor toename van het gebruik van het openbaar vervoer en de fiets. Het directe gevolg is verbetering van de luchtkwaliteit, het geluidsniveau en de verkeersveiligheid.

Er zijn voldoende (technische) mogelijkheden om in de toekomst verdere variaties aan te brengen. Het is aan de stad om daar een keuze in te maken. Wij denken dat het hier voorgestelde basissysteem al een substantiële bijdrage kan leveren aan de oplossing van het complexe probleem. Daarnaast zal dit de minste weerstand oproepen en al voldoende opbrengsten genereren voor de stad om te kunnen investeren in de bereikbaarheid.

#### *Automobilist alternatieven bieden*

De basis van onze visie is het verleiden van de automobilist tot het gebruik van een andere vervoersmodaliteit of tot reizen op een ander tijdstip. Als gevolg van beprijzen maakt de (auto)mobilist bewust een nieuwe afweging over zijn reis en kiest hij mogelijk voor een vervoersalternatief. Ervaringen in het buitenland leren dat tot 15% van de



automobilisten een andere keuze maakt. Voor het maken van die keuze is het beschikbaar zijn van gelijkwaardige alternatieven een voorwaarde.

Een deel van de opbrengsten kan worden geïnvesteerd in alternatieven, zoals een sterke groei in het aantal en de kwaliteit van P+R-terreinen aan de rand van de stad, gekoppeld aan OV lijnen die stad in.

## 5. Effecten

Hoewel de ingreep verkeerskundig is, zijn de effecten veel groter dan dat en is het ook een antwoord voor problemen met de ruimtelijke kwaliteit en de luchtkwaliteit. Op basis van eerdere ervaringen in het buitenland blijkt dat beprijzen tot een reductie van 10% in het autoverkeer kan leiden. Hiermee zijn veruit het merendeel van de problemen met doorstroming opgelost<sup>4</sup>. Maar het gaat verder:

### Effecten congestieheffing Stockholm

10 – 15% minder autoverkeer naar en vanuit de stad  
30 – 50% minder voertuigverliesuren  
14% minder emissies binnen heffingsgebied  
5 – 10% minder verkeersslachtoffers binnen heffingsgebied

Bron:  
[www.stockholmsforsoket.se/upload/Rapporter/Expert\\_group\\_summary\\_060621.pdf](http://www.stockholmsforsoket.se/upload/Rapporter/Expert_group_summary_060621.pdf)

Beprijzen verbetert de bereikbaarheid door een afname van de verkeersintensiteit en door een betere spreiding van de mobiliteit over de dag<sup>5</sup>. De afname van de verkeersintensiteit (concreet: minder auto's in de stad) heeft geringe emissie van luchtvervuilende stoffen (zoals fijnstof en CO<sub>2</sub>) tot gevolg. Daarnaast neemt de verkeersveiligheid toe. Dit blijkt ook uit onderzoek met verkeersmodellen en uit praktijkervaringen in het buitenland. Kortom, minder files, een betere luchtkwaliteit en minder verkeersslachtoffers.

Door de veelheid aan knoppen zijn er vele mogelijkheden om te differentiëren in het effect. Spitsheffing maakt het mogelijk om verkeer in tijd te sturen, waardoor bereikbaarheid in stad verbetert, ruimtebeslag niet meer gedimensioneerd hoeft te worden op piekbelasting en er milieuvoordeel ontstaat door het voorkomen van congestie. Ook kan veel meer in doelgroepen gedacht worden: het is mogelijk om specifieke groepen te weren, bijvoorbeeld ongewenst doorgaand (sluip)verkeer, milieuzonering door heffing op oude milieubelastende voertuigen, etc. Tot slot biedt de het systeem de mogelijkheid om een verblijfsheffing in te voeren waardoor om parkeersystemen niet meer nodig zijn. Dit levert grote besparing op het parkeerbedrijf (areaal en bemensing). Het haalt veel verkeer uit stad en schept daarmee mogelijkheden voor stadsdistributie etc.

Naast positieve effecten voor de steden zelf zal de invoer van “Lucht voor de stad” in de vorm van een entree- of verblijfsheffing ook positief uitwerken op het bovenliggende provinciale en rijkswegennet. Als meerdere middelgrote gemeenten dit invoeren in een regio en met een spitstarief gaan werken, dan zal dat gevolgen hebben voor de mobiliteit over de dag heen. Een deel van de spitsrijders zal na 9 uur de weg op gaan. Al is dit maar enkele procenten van de totale verkeersstromen naar onze middelgrote steden dan nog kan daardoor de totale filedruk in de spitsuren fors afnemen.

<sup>4</sup> Dit principe wordt algemeen gebruikt als vuistregel en kan worden afgeleid van de vuistregel die de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van RWS hanteert dat 5 tot 10% extra capaciteit 20 tot 30% reductie geeft in voertuigverliesuren.

<sup>5</sup> “Kilometerprijs kan ook anders”, opinie NRC, hoogleraar Infrastructuur en Economie Carl Koopmans en zes andere hoogleraren, 27 augustus 2010.

## 6. Aanpak

Beprijzen raakt verschillende belangen en kent daarmee vele stakeholders. De juridische grondslag, het negatieve effect op het vestigingsklimaat voor ondernemers en een wildgroei aan verschillende systemen in Nederland zijn vaak daarbij vaak gehoorde bedenkingen. Wij zijn er van overtuigd dat deze geen belemmering vormen voor de haalbaarheid.

Voor een succesvolle introductie van elke vorm van beprijzen is draagvlak essentieel. Draagvlak in de eerste plaats door een eerlijke verdeling van de lusten en lasten. Maar het is vooral zaak om aan te geven wat het oplevert voor alle betrokkenen. Het is in dit geval in eerste instantie de stedeling die profiteert: een schonere leefomgeving en een beter bereikbare stad. De vervuiler (sluip- en bezoekersverkeer) betaalt en ondervindt ook voordeel: geen verkeersstremming in de spits. In de tabel hieronder hebben we een inschatting gegeven van de effecten per stakeholder.

De huidige ervaringen onderbouwen dat de automobilist prijsbeleid accepteert als de positieve gevolgen duidelijk zijn. Onderzoek naar acceptatie van het prijsbeleid in Stockholm toonde onder andere aan dat de kosten voor weggebruikers veel lager waren dan zij van te voren hadden ingeschat. Ook bleken positieve effecten (zoals minder autoverkeer van en naar de stad, minder voertuig verliesuren, minder emissie van luchtvervuilende stoffen en minder verkeersslachtoffers) veel groter dan voorzien. Logisch gevolg was dat bij een referendum een meerderheid voor het prijsbeleid stemde.

Om draagvlak te laten groeien is het daarbij wenselijk dat de automobilist kan kiezen. Door bijvoorbeeld in te zetten op een aanvullend P+R en OV-systeem. De automobilist heeft daarmee een dubbele keuze: reizen buiten de spits tijden of gebruik maken van een ander vervoermiddel als het OV of de fiets.

**Tabel 1: Effecten per stakeholder**

Actor	what's in it for me?	argument voor	argument tegen
bewoner	hoeft niet te betalen	veiligere, bereikbare en schonere leefomgeving	
bestuurder	opbrengsten en reguleringsmechanisme	vergroten bereikbaarheid en leefbaarheid Ruimte voor verdichting	initiële weerstand onder bedrijven, politieke gevoeligheid beprijzen
bedrijven	bezoekers en werknemers in de spits gaan betalen	betrouwbaar bereikbaar met auto, OV en fiets	extra kosten
middenstand binnenstad	winkelend publiek	betrouwbaar bereikbaar met auto, OV en fiets	
woon-werk verkeer	snelle doorstroming door de stad	in nominale tijd bestemming bereiken	betalen bij bestemming in de stad
vracht vervoerders	snelle doorstroming door de (binnen)stad	sterk verbeterde doorstroming waardoor meer volgens 'het boekje' rijden	betalen bij bestemming in de (binnen)stad
passerend verkeer	snelle doorstroming door (binnen)stad	goede doorstroming rondom de (binnen)stad	betalen voor vervuiling en hinder
de regio	een beter milieu, een betere bereikbaarheid, meer OV en meer fietsgebruik		



Lucht voor de stad is in onze ogen dé methode om problemen aan te pakken, wie pakt de handschoen op?