



Professioneel artikel

Rekeningrijden, waarom werd het niks?

Henk Plessius

Journal of Chain-computerisation
Information Exchange for Chain Co-operation

2011 – Volume 2, Art. #16

Ontvangen: 27 januari 2011
Geaccepteerd: 15 november 2011
Gepubliceerd: 30 november 2011

2011 – Volume 2, Art. #16
URN:NBN:NL:UI:10-1-101700
ISSN: 1879-9523
URL: <http://jcc.library.uu.nl/>

Uitgever: Igitur publishing, in samenwerking met het Department of Information and Computing Sciences, Universiteit Utrecht

Copyright: dit werk valt onder een Creative Commons Attribution 3.0 Licentie

Rekeningrijden, waarom werd het niks?

Henk Plessius

Pheidis Consultants BV, www.pheidis.nl

E-mail: plessius@pheidis.nl

Samenvatting: Al vele jaren kun je de klok gelijkzetten op de dagelijkse files die zich op vaste knelpunten voor doen. Beprijzing van het weggebruik zou die congestie moeten verminderen. Rekeningrijden noemen we dat en dat houdt de gemoeieren al meer dan 10 jaar bezig zonder dat dit tot resultaat leidt. Hoe kunnen we dit verklaren met behulp van de ketentheorie van Jan Grijpink en welke aanbevelingen voor een toekomstige aanpak kunnen we aan die theorie ontleunen?

Trefwoorden: Rekeningrijden, ketentheorie, keteninformatisering, spitsfiles, mobiliteit

Abstract: Daily traffic jams at certain highways are a daily nuisance to a lot of people. Discussions about the use of pricing to stimulate car-users to avoid certain sections at certain times last for more than a decade without any result. How can we explain this, using Jan Grijpink's theory of Chain-computerisation and does the theory suggest an effective approach to limit daily traffic jams during rush hours?

Keywords: road pricing, chain theory, chain-computerisation, mobility, daily traffic congestions

1 Introductie

Ogenschijnlijk is het onderwerp niet meer actueel. De krantenkoppen melden dat de files in aantal en omvang aanzienlijk zijn afgenomen. De verklaring daarvoor is nog onduidelijk. De één schrijft de afname op het conto van de plakken asfalt die er de laatste jaren bij zijn gelegd, de ander zoekt de verklaring in "het nieuwe werken", waarbij de automobilist thuis werkt en pas in een file-luwe periode op pad gaat. Beide redeneringen zullen wel ergens hout snijden. En daarmee is de discussie over rekeningrijden vooralsnog verstomd. Laten we hopen dat dit zo kan blijven. De kans is echter niet denkbeeldig dat de vele nieuwe kilometers autosnelweg slechts tijdelijk soelaas bieden en dat een combinatie van economische groei en de aantrekkingskracht van relatief lege wegen op nieuwe weggebruikers toch weer tot forse opstoppingen gaat leiden. Dan komt opnieuw de vraag aan de orde of het prijsmechanisme voor verlichting kan zorgen. Tenslotte zetten we dat ook (en met succes) in om de parkeerduur te beperken (met Amsterdam als Europees kampioen), vervuilende auto's te weren en om reizigers te stimuleren om in daluren de trein te nemen.

Mocht het rekeningrijden opnieuw uit de kast gehaald worden, dan kan het nuttig zijn om de gang van zaken rond dit onderwerp tot op heden nog eens tegen het licht te houden. Welke lering kan daaruit worden getrokken? Met voor ons, als ketenkeners, de uitdaging om na te gaan of de ketentheorie van Jan Grijpink daarbij behulpzaam kan zijn.

Voor de duidelijkheid: in dit artikel gaat het over de *voorspelbare* files: de rijen auto's die er (bijna) elke dag op dezelfde tijdstippen stil staan; de spitsfiles. De spitsfiles die de ANWB inmiddels als natuurverschijnselen behandelt en die niet

meer op de radio genoemd worden, behalve als er afwijkingen van de dagelijkse routine zijn. Over de bestrijding van files die ontstaan als gevolg van *incidenten* is al eerder in dit Journal een artikel geschreven (Seignette et al., 2011).

2 Wat is er moeilijk aan een spitsbelasting?

2.1 Een dominant probleem?

Volgens de theorie vormt een keten zich rond een dominant maatschappelijk probleem. De nood is hoog en men moet de handen ineen slaan om tot een oplossing te komen. Stokkende mobiliteit kan als een belangrijk maatschappelijk probleem worden gezien: auto's die in de file staan vervuilen meer dan wanneer ze vlot kunnen doorrijden en vertraging leidt tot extra kosten en verlies aan productiviteit. Of alle betrokkenen die problemen ernstig genoeg vinden om samen een oplossing te creëren is overigens een nog open vraag, die we in het vervolg van dit verhaal proberen te beantwoorden.

Samenvattend formuleer ik het dominante probleem als volgt: *Voorspelbare vertraging als gevolg van teveel auto's op bepaalde tijdstippen op bepaalde wegtrajecten.*

De uitdaging voor de ketenpartners is te zorgen dat de toestroom van verkeer op spitsgevoelige trajecten zodanig wordt beperkt dat het tijdverlies voor de automobilist door files in filetijd tot een minimum wordt beperkt.

2.2 Een keten?

Als het dominante probleem zo juist is geformuleerd, dan is er een reeks partijen bij betrokken: belangengroepen als de ANWB, het bedrijfsleven, met als bijzonder onderdeel de wegvervoerders, milieugroeperingen, besturen: de Tweede Kamer, de minister en het ministerie van Infrastructuur & Milieu, provincies, gemeenten, waterschappen en instanties die moeten zorgen dat men zich aan de verkeersregels blijft houden, zoals de politie, het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Een aantal van deze partijen zou volgens de theorie door het dominante probleem in beweging moeten worden gezet.

2.3 Rekeningrijden als oplossing

Afgezien van het leggen van meer asfalt en het propageren van het nieuwe werken, is de laatste jaren beprizen van het autogebruik als oplossing naar voren gebracht. Als autorijden duurder wordt, is de gedachte, laten meer mensen de auto staan, met als gevolg minder files.

2.4 Een spitstoeslag: eenvoudig te realiseren

Het begrip rekeningrijden dat met die gedachte is verbonden heeft inmiddels verschillende uitwerkingen gekregen. Aanvankelijk ging het om een spitstoeslag, later werd gesproken over een algemene belasting van mobiliteit. Op die algemene belasting komen we verderop terug. We richten ons eerst op de spitstoeslag: een belasting op het gebruik van een bepaald stuk weg op een bepaalde tijd.

Wat moeten we weten om die toeslag te kunnen heffen, of, vertaald in de termen van de theorie: wat zijn de kritieke gegevens?

- Locatie
- Tijdstip
- Gegevens autobezitter
- Tarief

Dat zijn in wezen dezelfde gegevens als nodig zijn voor het uitschrijven van een bekeuring. Daarvoor bestaat al een technische infrastructuur, bestaande uit flitspalen. Die worden in de komende jaren vervangen door digitale versies, die 24 uur per dag actief kunnen zijn. En een organisatorische invulling is er ook al. De politie registreert de kentekens, de RDW levert de bijbehorende persoonsgegevens, het CJIB rekent af en het OM treedt op tegen wanbetalers. Wie een keer zo'n gevreesde flits achter zich heeft gezien, weet dat dit systeem hinderlijk feilloos werkt.

Gaan we uit van flitspalen, met bekende processen "aan de achterkant", dan kan worden vastgesteld dat de techniek en de organisatie die nodig zijn om rijden in de spits te belasten goeddeels voorhanden zijn. De vraag is dus waar alle drukte van de afgelopen jaren over rekeningrijden voor nodig is geweest.

Kan de keteninformatiseringstheorie helpen om dit verschijnsel te duiden?

3 Verklarende elementen uit de ketentheorie

3.1 Voor een groot probleem is elk draagvlak te klein

Volgens de ketentheorie is een echt groot probleem niet oplosbaar. Er zijn dan teveel betrokkenen die hun zegje willen doen en de uitkomst van die discussie is volstrekt ongewis. Het is heel goed mogelijk dat de oplossing die uiteindelijk komt bovendien nauwelijks of niets met het aanvankelijk onderkende probleem te maken heeft. Die irrationaliteit van de besluitvorming lijkt aan de orde bij het rekeningrijden.

Eerst ging het om de aanpak van het probleem dat er op bepaalde momenten op bepaalde plekken teveel auto's rijden. Tolpoortjes zouden dat probleem moeten oplossen, dan wel beperken. Minister Neetelenbos heeft daar meer dan een decennium geleden vol op ingezet. Met allerlei voordeeltjes trachtte ze gemeenten te paaien om mee te doen. Toen dat van alle kanten: de ANWB, gemeenten die naast de boot dreigden te vallen, sommige politieke partijen, weerstand op riep maakte de minister een draai naar een algemene belasting van de mobiliteit. Niet het bezit van de auto, maar het gebruik ervan zou belast moeten worden. Mogelijk meer op bepaalde (file-) trajecten dan op andere, maar dat bleef in het vage. Het milieu werd er als doelstelling bijgehaald: dat zou erg gebaat zijn bij de mobiliteitsbelasting. En ons innovatievermogen zou door de ontwikkeling van de nog nooit op deze schaal vertoonde mobiliteitsmeting enorm toenemen. Vervolgens ging de discussie over de voor- en nadelen van mobiliteitsbelasting en de bijbehorende kastjes in auto's. Het terugdringen van files verdween naar de achtergrond

3.2 Pas op voor privacyperikelen

Privacy is in informatiseringsprojecten altijd een heikel punt. Grijpink pleit daarom voor infrastructuren die, o.a. qua persoonsgegevens, zo "kaal" mogelijk zijn. Alleen de gegevens die essentieel zijn voor het oplossen van het ketenprobleem verdienen een plek in de infrastructuur. Volg je die raad niet op, dan kun je bijna zeker zijn van forse protesten van burgers die zich in hun persoonlijke levenssfeer bedreigd achten. De rapen zijn helemaal gaar als de oplossing meteen gepresenteerd wordt als een landelijke voorziening.

Het landelijk Elektronisch Patiëntdossier, het landelijk kinddossier en de landelijke database met vingerafdrukken gingen eraan ten onder. Het laatste rekeningrijden voorstel van minister Eurlings zou waarschijnlijk eenzelfde lot beschoren zijn geweest. Het belasten van het autogebruik in zijn algemeenheid

vergt een nog niet vertoonde infrastructuur waarin de bewegingen van iedere automobilist in het hele land gevolgd worden. Daar zit niemand op te wachten.

3.3 Een groot probleem kan alleen in kleine stappen worden opgelost

De ketentheorie waarschuwt voor de denkfout dat wat op kleine schaal is uitgeprobeerd zonder meer op grote schaal kan worden uitgerold. Bij die "schaalsprong" doen zich vaak zeer onverwachte problemen voor. Minister Eurlings had daar een fijn gevoel voor. Hij waarschuwde zijn critici, die vonden dat het allemaal niet hard genoeg ging met het rekeningrijden, herhaalde malen voor de ongekende omvang van het project. Ik sluit niet uit dat hij daarom bewust in de vertraging ging. We zullen het waarschijnlijk niet meemaken, maar het lijkt vrijwel zeker dat een "Big bang", met opeens een landelijke controle van alle verkeersbewegingen, tot een grote chaos –en dus grote politieke schade- zal leiden.

4 Hoe dan?

Nu het geld bij het Rijk niet meer tegen de plinten klotst, ontstaat er wellicht ruimte om de lessen uit de ketentheorie ter harte te nemen. Grootschalige en allesomvattende oplossingen zijn dan niet aan de orde. Dat betekent lagere kosten, minder risico, betere beheersbaarheid en waarschijnlijk sneller resultaat (positief of negatief; het vermoeden dat een hogere prijs het filerijden beperkt is in Nederland nog nooit aan de praktijk getoetst).

Elementen voor een aanpak die de klippen die de ketentheorie in kaart heeft gebracht omzeilt:

Het dominante probleem definiëren

Willen we ooit ergens komen met het rekeningrijden, dan moeten we het in meerderheid eens zijn over het op te lossen probleem. Willen we wat aan de spitsfiles doen of niet? En als we iets aan files willen doen, dan is dat het op te lossen probleem en moeten we er niet van alles bij verzinnen wat ook wel leuk zou zijn. Die neiging die heeft al heel wat ICT-projecten in de war gebracht.

Door het rekeningrijden heen speelt een discussie over de vraag of schaarste tot een hogere prijs mag leiden. Op allerlei fronten zien we dat die beprijzing steeds meer aan de orde is. In die zin zou je het een golf kunnen noemen, waarvan we de toppen inmiddels zien, maar waarvan de watermassa nog moet komen. Het heeft dan geen zin om je daar diametraal tegenover op te stellen. Beter is je erop voor te bereiden: de voordelen in kaart te brengen en mogelijk scherpe kanten af te slijpen.

Zoals eerder aangegeven, zou ik het dominante probleem willen definiëren als: *Voorspelbare vertraging als gevolg van teveel auto's op bepaalde tijdstippen op bepaalde wegtrajecten*. De uitdaging aan de keten is: zorgen dat de toestroom van verkeer op filespitsgevoelige trajecten zodanig wordt beperkt dat het tijdverlies voor de automobilist door files in filetijd tot een minimum wordt beperkt., Het variabel beprijzen van het gebruik van de weg op bepaalde trajecten is daartoe mogelijk een middel. Dat is iets heel anders dan het eerlijker betalen voor mobiliteit.

Een zo kaal mogelijke infrastructuur

Willen we het filerijden beprijzen, is daar helemaal geen nieuwe technologie voor nodig. En ook geen nieuwe gegevens, althans, geen persoonsgegevens. Hoogstens is een paar flitspalen of cameraportalen extra nodig. Het achterliggende proces, met het CJIB als voorlopig eindstation, is al geheel of grotendeels voorhanden.

Geleidelijkheid en selectiviteit

Groot denken, maar klein beginnen, is het devies. Laten we eens op kleine schaal, op een spitsfilepunt, bezien of beprijzing van het weggebruik in de spits inderdaad tot de verhoopde vermindering van vertragingen leidt. En, als dat het geval blijkt, of die vermindering bestendig is. Blijkt dat zo te zijn, dan is het bewijs geleverd dat het principe op deze plaats werkt. Na evaluatie kan vervolgens een volgend knelpunt op soortgelijke (of andere!) wijze worden aangepakt. Opnieuw moet daar bewezen worden of het middel beprijzen het beoogde doel: filevermindering, tot stand brengt.

Beperk het aantal gesprekspartners

Als iedereen moet meepraten, is dat een garantie voor een ongewisse uitkomst. Een criterium voor de keuze van de plek van een pilot voor een spitsheffing zou daarom moeten zijn dat het aantal benodigde gesprekspartners tot een minimum kan worden beperkt.

Oog voor privacyperikelen

Dat via een bekeuring bekend wordt dat een automobilist op een bepaald moment op een bepaald traject is geweest, is een breed geaccepteerd gegeven. Dat is heel wat anders dan dat de overheid zijn bewegingen door het hele land volgt.

Om privacygevoeligheden te verminderen zou kunnen worden bepaald dat je de specificatie van de CJIB-factuur voor het filerijden op een beveiligde site kan worden ingezien en dat deze gegevens na betaling van de site worden verwijderd. Belangrijk is dat niet meer wordt geregistreerd dan nodig is: tijdstip, traject en kenteken. En dat alleen op de tijdstippen dat beprijzing aan de orde is.

Ook denkbaar is dat men van tevoren betaalt en dat alleen degenen die dat niet deden een rekening krijgen, waarvan men de details op een beveiligde site kan inzien.

Nog anoniemer zijn spitsvignetten, maar daarvoor is mogelijk een aparte infrastructuur, met fileveroorzakende poortjes voor nodig. Bovendien zijn vignetten lastig voor de incidentele gebruiker.

5 Het doelprofiel

Het doelprofiel vormt het vertrekpunt van de analyse van een keten (Grijpink, 2010a). Ik gebruik het in dit stuk als een samenvatting, die mogelijk nog iets verduidelijkt.

Elementen van het doelprofiel	Toelichting (achter liggende vragen)
Missie:	<i>Welvaart</i>
Ketenopgave:	<i>Automobiliteit met zo min mogelijk tijdverlies</i>
Dominant ketenprobleem	<i>Voorspelbare vertraging als gevolg van teveel auto's op bepaalde tijdstippen op bepaalde wegtrajecten</i>
Doelgroep	<i>Automobilisten</i>
Ketenpartijen:	<i>Gemeenten, Politie, RDW, CJIB, OM, Rijkswaterstaat</i>
Processtappen:	<i>Registreren kenteken, ophalen persoonsgegevens, opmaken rekening, aangifte doen, verwijderen gegevens</i>
Tussenproducten: (per schakel)	<i>Meting, rekening, betaling, verwijdering gegevens</i>
Belangrijke	<i>Gemeenten, CJIB, flitspaal, betaalpunt</i>

Elementen van het doelprofiel	Toelichting (achter liggende vragen)
loketten:	
Criterium keten:	<i>locatie, filetijdstoppen</i>

6 Tot slot

Ongetwijfeld valt er voor fijnproevers iets af te dingen op deze analyse. Maar ik ben ervan overtuigd dat een kijk door een ketenbril kan helpen om te zien wat er mis gaat in grote ICT-projecten. Bij veel grote projecten is allang niet meer duidelijk welk doel nu eigenlijk gediend wordt doordat er, om iedereen maar tevreden te stellen, van alles bij wordt gehaald. Dat is een recept voor mislukkingen. En de huiver voor landelijke systemen met privacyaspecten lijkt nog steeds niet tot het Haagse doorgedrongen. De ketentheorie levert de bouwstenen voor een goedkopere en effectievere aanpak, waarin groot gedacht wordt, maar in kleine stappen naar het eindresultaat wordt toegewerkt.

Macchiavellistisch zou ik hieraan nog een les voor bestuurders aan willen toevoegen. Als je een probleem wordt opgedrongen waar je eigenlijk niets aan wilt doen, kies dan voor een landelijke oplossing, die ineens gerealiseerd moet worden en zorg dat de privacy-aspecten daarvan onderbelicht blijven. Jarenlange discussies en uiteindelijke mislukking gegarandeerd!

Biografie: Henk Plessius (1952) studeerde Bestuurskunde en Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, gecombineerd met studieverblijven aan de Universiteit van Aix-en-Provence en het Nederlands Instituut in Rome. In 1980 trad hij in dienst bij de gemeente Amsterdam bij de staf gemeentesecretaris. Hij raakte betrokken bij de invoering van de stadsdelen. Als directeur Algemeen Beheer van het stadsdeel Noord kwam hij in aanraking met informatiebeleid. Sinds die tijd is hij met dat onderwerp bezig gebleven. Als consultant bij Pandata, accountmanager bij Bull en sinds 1996 als mede-eigenaar van Pheidis Consultants. Hij was o.a. betrokken bij ketenprojecten in de sociale zekerheidssector, landbouw, welzijn en in het onderwijs.

Literatuurverwijzingen

- Grijpink, J.H.A.M. (2009). Ketenanalyse [Chain Analysis]. In: J.H.A.M. Grijpink & M.G.A. Plomp (Eds.), *Kijk op ketens: Het ketenlandschap van Nederland [Perspective on Chains: The Chain Landscape of the Netherlands.]* (pp. 51-68). The Hague: Center for Chain-computerisation.
- Grijpink, J.H.A.M. (2010a). Chain Analysis for Large-scale Communication Systems: A Methodology for Information Exchange in Chains. *Journal of Chain-computerisation, 1*.
- Grijpink, J.H.A.M. (2010b). Keteninformatisering in kort bestek. Theorie en praktijk van grootschalige informatie-uitwisseling. [*Chain-computerisation in brief. Theory and Practice of large-scale information exchange.*] The Hague: Boom/Lemma Uitgevers.
- Seignette, P., J.J. Dijkman, J.H.A.M. Grijpink, M.G.A. Plomp (2011). Een informatie strategie voor de filebestrijdingsketen. [An information strategy for the traffic control chain.] *Journal of Chain-computerisation, 2*.