

40 jaar prijsbeleid: van toverwoord naar utopie!?

Barry Ubbels
Panteia
b.ubbels@panteia.nl

Jan Kiel
Panteia
j.kiel@panteia.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2013
21 en 22 november, Rotterdam**

Samenvatting

40 jaar prijsbeleid: van toverwoord naar utopie?!

Het CVS bestaat 40 jaar. In deze 40 jaar is er tijdens iedere bijeenkomst wel een bijdrage geweest waarin prijsbeleid in het wegverkeer centraal stond. Het is altijd een thema geweest dat volop in de aandacht stond van beleidsmakers, wetenschappers en consultants. Economen, verkeerskundigen en psychologen hebben zich toegelegd op de gevolgen van hogere accijnzen, andere vormen van betalen (betalen naar gebruik) en de aanleg van tolwegen. Gedragseffecten en verkeerskundige effecten zijn meermalen bestudeerd, waarbij ook de hoogte van de (externe) kosten regelmatig is vergeleken met de overheidsinkomsten. Beleidsmakers leken zich meer druk te maken over de toenemende filedruk en de nadelige milieugevolgen van het toenemende autoverkeer en zochten naar landelijke en regionale oplossingen waarbij betalen naar gebruik als ideaalbeeld werd gezien. We zijn van tolplaza's naar een kilometerheffing gegaan, waarbij veel geld is uitgegeven aan onderzoek. We kunnen nu echter concluderen dat er anno 2013 nog maar weinig is veranderd. In 1973 was er accijns op brandstof en een belasting op motorrijtuigen, alleen de hoogte en wijze van differentiatie zijn aangepast in de afgelopen periode. Ondanks de maatschappelijke doelen die gerealiseerd kunnen worden met andere vormen van prijsbeleid (zoals aangetoond door deskundigen), is er weinig veranderd in 40 jaar tijd. Echter, de problemen zijn gebleven en gedrag is maar weinig veranderd. Vraag is of een kilometerheffing een utopie is? Publieke acceptatie is de grootste barrière gebleken, dat verklaard kan worden door een beperkte overtuiging van noodzaak, effectiviteit en schending van de privacy. Deze bijdrage kijkt terug en vooruit. De auteurs zijn ervan overtuigd dat ook de komende 40 jaar prijsbeleid een actueel thema zal blijven omdat files in Nederland niet alleen met flankerend beleid aangepakt kunnen worden. Als de economie straks weer aantrekt zal er op regionaal en lokaal niveau vraag blijven naar efficiënte oplossingen. Prijsbeleid dat rekening houdt met externe kosten wordt tevens vanuit Europa ondersteund en zal niet meer tegen te houden zijn, zeker ook gezien de succesvolle ervaringen elders. Belangrijke keuzes liggen in de vormgeving, rekening houdend met de publieke acceptatie. Aansluiting bij Europese systemen (interoperabiliteit) die mogelijkheden geven voor lokale differentiatie liggen hierbij voor de hand. Daarbij moeten we leren van het verleden: acceptatie is gebaat bij goede communicatie over gebruik opbrengsten. Duidelijk is dat betalen naar gebruik als eerlijk wordt ervaren.

1. Inleiding

In de afgelopen 40 jaar is het wegverkeer sterk toegenomen. Steeds meer mensen zijn in het bezit van een auto, en ook worden er nog steeds meer kilometers afgelegd. Deze sterke groei is niet zonder problemen. De bereikbaarheid van stedelijke centra is een bekend aandachtspunt en de filedruk is toegenomen. Recentelijk is deze druk misschien iets afgenomen door de economische stagnatie en enkele gerichte infrastructurele ingrepen, verwacht mag worden dat bereikbaarheid ook in de toekomst onder druk zal blijven staan. Daarnaast zullen ook de leefbaarheid (geluidsoverlast en verkeersonveiligheid) en milieuproblemen (luchtkwaliteit) op de politieke agenda blijven staan.

De markt heeft gezorgd voor innovaties waardoor voertuigen schoner en zuiniger zijn geworden. Echter, de voordelige effecten hiervan worden voor een groot deel teniet gedaan door de voortdurende groei van het autoverkeer en de toename van het aandeel grote en zwaardere auto's. Bovendien hebben dergelijke innovaties geen effect op de bereikbaarheidsproblematiek. Uitbreiding van infrastructuur zal ook niet voldoende zijn op de lange termijn omdat dit extra mobiliteit oproept, en omdat er in een dichtbevolkt land als Nederland slechts beperkte mogelijkheden zijn die bovendien kostbaar zijn. Kortom, de problemen zijn aanzienlijk en vereisen een integrale aanpak waarbij betere spreiding van verkeer in tijd en ruimte noodzakelijk is en blijft.

Prijsbeleid lijkt bij uitstek geschikt om deze spreiding te realiseren en zou dus onderdeel van de integrale aanpak moeten zijn. Natuurlijk wordt prijsbeleid al toegepast door de overheid. Echter, veelal vanuit de doelstelling om opbrengsten te genereren en milieuvriendelijker auto's aantrekkelijker te maken (denk aan de accijns, belasting op bezit en parkeergelden). Economen pleiten al vanaf het begin van deze eeuw voor het gebruik van efficiënter prijsbeleid. In veel markten, waaronder die voor verkeer en vervoer, tast de onzichtbare hand van Adam Smith nogal eens mis en geschiedt de afweging van kosten en baten door individuen niet op een efficiënte wijze. De kosten verbonden aan mobiliteit worden bijvoorbeeld op dit moment niet volledig doorberekend in de prijs die de gebruiker ervoor dient te betalen. Dit leidt tot een te grote vraag naar mobiliteit, die zich op sommige momenten en plaatsen uit in filevorming, en daarnaast in excessieve (CO₂) emissies, geluidsoverlast en risiconiveaus. Ondanks de bewezen voordelen (effectiviteit en opbrengsten) van betalen naar gebruik (niet alleen theoretisch, maar ook in de buitenlandse praktijk) zijn pogingen om dit in de Nederlandse praktijk te brengen allemaal gestrand. Eind jaren 70 was de techniek nog een beperkende factor, echter recentelijk is de publieke acceptatie een belangrijker obstakel.

In 40 jaar (CVS) tijd is er in de praktijk van het prijsbeleid voor het wegverkeer weinig veranderd in Nederland. Ondanks de veranderde problematiek wordt nog steeds vertrouwd op oude belastingmaatregelen. Deze bijdrage kijkt terug en beschrijft het recente verleden van prijsbeleid door de overheid en de pogingen om betalen naar gebruik in te voeren. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag waarom dit toch zo een moeilijk dossier is. Tenslotte wordt ingegaan of er ooit andere vormen van prijsbeleid zullen komen, of dat het een utopie is.

Deze bijdrage is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 gaat in op het verleden en heden van prijsbeleid in het Nederlandse wegverkeer. Hoofdstuk 3 gaat in op enkele oorzaken waarom andere vormen van prijsbeleid nooit tot stand zijn gekomen. Tenslotte geeft hoofdstuk 4 enkele beschouwingen waar we in de toekomst rekening mee moeten houden en bepalend kunnen zijn. Dit geldt dan ook als input voor de discussie tijdens het CVS congres.

2. 40 jaar prijsbeleid in het Nederlandse autoverkeer

Veel prijsmaatregelen binnen de sector verkeer en vervoer richten zich op het wegverkeer. Het huidige beleid varieert van heffingen op de aankoop en het bezit van auto's (BPM en MRB) en vrachtwagens tot het gebruik (accijns, Eurovignet), het parkeren en eventuele fiscale bijtelling. Dit hoofdstuk geeft een historisch beeld van de ontwikkelingen in dit beleid en bespreekt ook enkele beleidsplannen die in het verleden serieus zijn besproken en onderzocht.

2.1 Prijsbeleid in het autoverkeer

Tolheffing voor het gebruik van infrastructuur kent een eeuwenoude traditie. Veel vervoer ging tot de 19^e eeuw over water waarbij tolheffing gebruikelijk was. Vanaf die eeuw begon ook de handel over land te groeien en werden wegen aangelegd die met tol werden gefinancierd. Er verschenen tolhuizen met een borden waarop de tarieven werden vermeld. In de tweede helft van de 19^e eeuw kwamen spoorlijnen beschikbaar en nam het gebruik van vervoer over water en met paarden af, en dus ook de tolheffing. Toen de auto zijn opmars begon te maken was er geen sprake van tolheffing meer. Alleen op zeer beperkte schaal wordt momenteel tol betaald: voor de Westerscheldetunnel en de Kiltunnel. Dit in tegenstelling tot andere Europese landen zoals Frankrijk en Spanje waar tol moet worden betaald voor het grootste deel van het snelwegennet. Daarnaast wordt in verschillende Europese steden tol geheven voor het rijden op specifieke plaatsen en tijdstippen. Denk aan Londen en Stockholm bijvoorbeeld. Deze maatregelen zijn specifiek gericht op congestie en het verbeteren van de bereikbaarheid van binnensteden.

Dit betekent echter niet dat de overheid in Nederland geen prijsbeleid voert. In tegendeel, de auto wordt aanzienlijk belast en de inkomsten uit de autobelastingen zijn een belangrijke basis voor de overheidsuitgaven. Belasting op auto's en benzine is niet nieuw. De heffing van BTW en bijzondere verbruiksbelastingen is sinds de opkomst van de auto van toepassing. In de jaren 90 wordt de bijzondere verbruiksbelasting omgezet in de belasting op personenauto's en motorrijtuigen (BPM) bij aankoop. Tevens is er de belasting op bezit van de auto (MRB). Accijns wordt vanaf het begin van het gebruik van brandstoffen geheven, zo ook op diesel en benzine. Tabel 1 geeft aan dat de inkomsten voor de overheid uit deze autobelastingen zijn redelijk constant en toegenomen in de loop der tijd. Een verlaging van inkomsten uit accijns door de opkomst van zuinigere auto's is grotendeels gecompenseerd door een toename in weggebruik.

Tabel 1: Overheidsinkomsten uit autobelastingen (miljoenen Euro's)

Jaar	MRB	BPM	Brandstofaccijns benzine	Brandstofaccijns diesel en LPG
1999	2.042	2.840	3.129	2.042
2000	2.129	2.875	3.152	2.140
2001	2.021	2.939	3.148	2.076
2002	1.983	2.741	3.420	2.317
2003	2.086	2.874	3.506	2.446
2004	2.249	3.003	3.901	2.557
2005	2.412	3.148	3.835	2.585
2006	2.656	3.452	3.982	2.836
2007	2.767	3.647	4.010	2.965
2008	3.067	3.236	4.049	3.176
2009	3.358	2.145	4.028	3.369

Bron: CBS/KiM (2011)

De vormgeving en hoogte van deze belastingen zijn veranderd in de loop der tijd. De vormgeving van de MRB en BPM werd aangepast waarmee schonere en stillere voertuigen relatief voordeliger zijn geworden de laatste tijd om aanschaf en gebruik

verder te stimuleren. De brandstofaccijns is in 40 jaar tijd alleen maar in hoogte gestegen. Het Kwartje van Kok uit 1991 is een bekende maatregel waardoor de accijns in het verleden zijn gestegen.

Tabel 2: Accijnzen per liter

Datum	Accijns benzine	Accijns diesel
01-01-1970	16,8	2,0
01-01-1975	20,9	8,4
01-01-1980	23,8	8,9
01-01-1985	31,7	9,4
01-01-1990	36,2	17,8
01-01-1995	50,8	30,7
01-01-2000	59,7	35,2
01-01-2005	67,3	37,0
01-01-2010	72,0	42,7

Bron: Bovag (2013)

Concluderend kunnen we stellen dat de opbrengsten vanuit het wegverkeer voor de overheid zijn gestegen. Dit komt niet alleen door een toename van het autogebruik en het bezit, maar ook door de gestegen accijnzen. Wel moet opgemerkt worden dat auto's zuiniger zijn geworden waardoor relatief minder brandstof wordt verbruikt. Daarnaast is de vormgeving van de vaste lasten (BPM en MRB) aanzienlijk veranderd om zodoende zuiniger en stiller verder te stimuleren. Echter, de bereikbaarheid van de Randstad is slechts marginaal beïnvloed. Pas in de laatste jaren vermindert de filedruk. Dit wordt overigens meer gerelateerd aan de economische teruggang en enkele gerichte verbeteringen in de infrastructuur dan aan de hogere financiële autolasten.

2.2 Anders betalen voor mobiliteit: toverwoord?

Als we terugkijken blijkt er dus maar weinig veranderd te zijn in het prijsbeleid van overheden in de afgelopen jaren. Vaste belastingen, accijnzen op brandstof, op lokaal niveau betalen voor parkeren, BTW, en voor het vrachtvervoer het Eurovignet en dan heb je het wel gehad. Niet dat dit niet genoeg is, maar het betreft geen sturingsmechanisme dat daadwerkelijk gericht kan worden om drukke plaatsen en tijdstippen te reguleren en de filedruk te verminderen. Dat betekent niet dat er in Nederland nooit discussie is geweest om anders te gaan betalen voor mobiliteit. Deze discussies werden beïnvloed door de steeds toenemende technische mogelijkheden om meer innovatief prijsbeleid in te voeren tegen lagere kosten. Tevens was de verwachting steeds dat het autogebruik en de filedruk alleen maar zouden toenemen. Daarnaast ontstond er ook druk vanuit Europa. Towards Fair and Efficient Pricing (EC, 1995) werd in 1995 uitgebracht en daarna kwam dit thema steeds terug in andere beleidsdocumenten (White paper). Er moest eerlijker en efficiënter betaald worden in het Europese vervoer (niet alleen in het wegverkeer). Daarbij werd aangegeven dat alle kosten van vervoer, zowel de interne als de externe kosten, de basis moesten vormen voor het prijsbeleid. Deze ontwikkelingen zorgden ook voor discussies in Nederland, waarbij de vraag werd gesteld of we voorop moesten lopen in Nederland of toch maar aanhaken. De beleidsdiscussie in Nederland gaat zelfs nog verder terug dan 1995. Hieronder een overzicht van de plannen afgelopen 40 jaar.

De eerste initiatieven

In 1968 verscheen het rapport 'Ruim Baan' van de Teldersstichting (wetenschappelijk bureau van de VVD). Het rapport gaat in op meer wegen en een doelmatiger gebruik van de wegen door middel van prijsmechanismen. Destijds zag men al dat de problemen van het verkeer merkbaar toenamen, waarvoor een oplossing nodig was. Het rapport bepleit de invoering van een systeem van investeringsfinanciering en weggebruik, waarin

beprijzing een belangrijke rol speelt. Bij de vaststelling van de tarieven zou onder meer rekening moeten worden gehouden met soort voertuig, tijdstip, de kosten van de wegen en kunstwerken, en externe kosten als luchtvervuiling en geluidshinder. Het prijsmechanisme zou in de ogen van de Teldersstichting moeten worden ingevuld via gedifferentieerde heffingen op brandstof, motorrijtuigenbelasting, weggebruik en parkeren. Via een in de auto gemonteerde 'Meter' zou het mogelijk zijn om dit te realiseren.¹

De studie is destijds onder aandacht gebracht bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Deze concludeerde dat beprijzing technisch en financieel complex was en dat dit tijdens zijn kabinetsperiode geen rol van betekenis zou spelen. De minister gaf daarbij wel aan dat beprijzing kan en moet worden bestudeerd. Iets waar we 40 jaar later nog mee bezig zijn. Overigens was niet alleen de Minister sceptisch, ook de ANWB had destijds al bezwaren. Men zag als bezwaar dat beprijsen een complexe en technische oplossing is, terwijl het verkeer in eigen belang congestielocaties zelf zal ontwijken naar plaats en tijdstip, ofwel zelf voor een nieuw evenwicht zal zorgen.

De aankondiging van de Minister dat het onderwerp zal worden onderzocht krijgt in de jaren erna zijn beslag in de studie 'Integrale Verkeers- en Vervoerstudie' van het NEI. Het onderwerp vormt het slot van de studie en is waarschijnlijk later toegevoegd, onder meer op basis van de toezegging van de Minister. De studie verschijnt in 1972, en geeft aan dat een efficiënte benutting van het wegennet kan worden bevorderd door een gedifferentieerde beprijzing naar tijd en locatie. Verder concludeert de studie dat invoering van beprijzing via een apparaat in de auto lang gaat duren. Voor de korte termijn beveelt de studie een vignetsysteem aan.

Vrijwel tegelijk met het IVVS verschijnt ook de studie 'Limits to the Growth' van Meadows et al (1972), beter bekend als de Club van Rome. Hoewel deze studie niet ingaat op beprijzing, heeft het rapport wel invloed op allerlei aspecten van het dagelijks leven, waaronder ook transport. Met name het milieu krijgt meer aandacht en daarmee ook het doorrekenen van externe kosten (iets wat al in 'Ruim Baan' is aangestipt). Duurzaamheid begint belangrijker te worden.

Het vervolg

In de jaren zeventig wordt toegewerkt naar het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) alsook de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1976). De Derde Nota geeft vooral een beeld van de ruimtelijke inrichting bij een toenemende automobiliteit. Het verwijst naar het Structuurschema wat betreft instrumentarium om automobiliteit terug te dringen. Ondermeer worden genoemd parkeertarieven en heffingen op het auto-gebruik. Het heffen via parkeren krijgt zijn beslag, gemeenten mogen betaald parkeren invoeren. Het SVV verschijnt in 1977. Het SVV geeft aan dat de maatschappelijke kosten van verkeers- en vervoersvoorzieningen in principe bij de gebruikers in rekening dienen te worden gebracht. Ook moet onderzoek worden gedaan naar een redelijke toerekening en doorbelasting van de maatschappelijke kosten.

Na de verschijning van het SVV is er een kabinetwisseling geweest. Het SVV blijft uitgangspunt voor het beleid. Op het gebied van beleidsvorming staat beprijsen echter op een laag pitje. Het beprijsen wordt vooral verder onderzocht. Het onderzoek richt zich vooral op de variabilisatie van de autokosten. Dit betreft vooral een verlaging van de motorrijtuigenbelasting en een verhoging van de benzineaccijnzen. Wat betreft de variabilisatie is de Minister overigens van mening dat de invoering moet samen met de buurlanden worden opgepakt.

¹ Overigens gaat het rapport ook in op het openbaar vervoer, dat op lange termijn ook kostendekkend zou moeten worden, onder meer door invoering van spitstarieven.

Onderzoek dat aandacht krijgt is 'Afrekenen met files' door McKinsey (1986). Dit rapport geeft eveneens aan dat het autogebruik naar plaats en tijdstip kan worden beïnvloed. Concreet noemt het rapport een cordonheffing voor toegang tot een gebied, zoneheffing voor het rijden in een gebied en bestemmingsheffing voor parkeren. McKinsey levert in de jaren erna meerdere rapporten op waarin beprijzing verder is onderzocht (oa. Spitsheffing). De onderzoeken vormen ondermeer een opmaat naar het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II).

Rekeningrijden

In de aanloop naar het SVVII is beprijzing 'Rekeningrijden' gaan heten, een vertaling van het Engelse 'road pricing'. Rekeningrijden biedt volgens het SVVII de mogelijkheid om een heffing naar tijd en plaats in te voeren. Deze heffing komt bovenop de variabele kosten en dient om de infrastructuur te financieren (zowel investering als exploitatie). Maar ondanks het opnemen van de invoering van rekeningrijden en een vignetsysteem in het SVVII blijft het daarna vooral bij het uitvoeren van onderzoek.

Ook begin van de jaren negentig worden talloze studies uitgevoerd naar beprijzing. De studies worden steeds vaker onderbouwd met het strategische verkeersmodel LMS. Cordonheffingen rond de grote steden in de Randstad, tolheffingen, spitsvignetten en parkeerheffingen, ze zijn allen wel eens doorgerekend met het LMS. De uitbundige groei van de automobilititeit bracht zorg over congestie en milieu met zich mee, waardoor men welhaast verplicht was om de effecten verder door te rekenen. Overigens zonder concrete beleidsmaatregelen in te voeren. De discussie over beprijzing krijgt overigens wel steeds meer diepgang. Ondanks de studies en discussie is het draagvlak bij de samenleving (onder aanvoering van ANWB en Telegraaf) ver te zoeken. Daarnaast speelt ook de onderlinge concurrentie tussen de vier grote steden een rol, en de aanwending van de opbrengsten.

Gedurende de jaren negentig komen allerlei alternatieven voor rekeningrijden aan bod. Betalen per kilometer, verlaging van de MRB tezamen met een verhoging van de variabele kosten, enzovoorts. In 1998 wordt het rekeningrijden zelfs opgenomen in het regeerakkoord. Ook het doorberekenen van externe kosten heeft de aandacht, ondanks het feit dat auto's en vrachtauto's in snel tempo schoner en zuiniger worden. Ondanks het opnemen van rekeningrijden in het regeerakkoord, blijkt al snel dat er weerstand is tegen het plan. Tot invoering komt het niet.

Na 2000 is er dan de kilometerheffing. Deze heffing naar tijd en plaats is opgenomen in het NVVP. Dé manier om de gebruiker te laten betalen voor mobiliteit. Een nieuwe term wordt geïntroduceerd voor kilometerheffing, de Mobimiles. Verder wordt de betaalstrook gelanceerd als nieuw concept, een strook waarop tegen betaling een snellere doorstroming wordt gegarandeerd. Maar ondanks alle goede bedoelingen is ook hier weer sprake van maatschappelijke weerstand ('Rekeningrijden is betaald in de file staan'). Een breed draagvlak ontbreekt.

Na verloop van tijd komt de discussie weer op gang waarbij nu wel naar maatschappelijk draagvlak wordt gestreefd. De term die nu wordt gehanteerd is 'beprijzing'. In de Nota Mobiliteit wordt het prijsmechanisme weer neergezet als beleidsvoornemen. Beprijzing lijkt steeds dichterbij te komen. In 2006 is de afdeling Anders Betalen voor Mobiliteit omvangrijk geworden op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Onder Minister Eurlings wordt serieus gewerkt aan een eerlijk systeem waarbij vaste lasten worden omgezet in een heffing per kilometer. Draagvlak was groter dan bij eerdere vormen, en ook technisch, juridisch en administratief was men ver op weg. Echter, bij de uitwerking van de kilometerheffing komen twijfels bovendien omdat dit tot een complexe wijziging van het fiscale stelsel leidt. Verder ziet men het project als complex en risicovol,

waarbij men ter onderbouwing teruggrijpt naar projecten als HSL, Betuweroute en OV-chipcard. Na nieuwe verkiezingen verdwijnt het "voorlopig" weer van de politieke agenda.

Conclusie

Met als gevolg dat na een jaar of 40 veel is onderzocht en weinig is uitgevoerd. We kunnen ons alleen maar rijk rekenen en 'prijzen' met de kennis die is opgedaan in de afgelopen 40 jaar.

3. Waarom niet

Ondanks de voorkeur voor efficiënter prijsbeleid bij economen is het nog maar beperkt tot daadwerkelijke invoering gekomen. Natuurlijk zijn er voorbeelden te vinden van invoering in het buitenland zoals de paylanes in de Verenigde Staten, ERP in Singapore en dichterbij de cordonheffingen in Londen en Stockholm. Draagvlak is hierbij een belangrijke factor geweest, en natuurlijk de noodzaak (urgentie van verslechterde bereikbaarheid) om iets aan de problematiek te doen. Toch richtten deze initiatieven zich in eerste instantie op de files, en niet zozeer op de bredere economische gedachte om overall en altijd te betalen naar gebruik en andere externe kosten mee te nemen. In het verleden is veel onderzoek verricht naar de barrières van invoering van variabel prijsbeleid (zie onder meer Ubbels en Verhoef, 2004). Hieruit blijkt dat er technologische barrières kunnen zijn (meer praktisch dus), beperkt draagvlak/acceptatie (zie ook werk van Jones (1998) en Schade and Schlag (2000)) en institutionele barrières.

In Nederland lijkt het met name te gaan om de laatste twee vormen van barrières waardoor efficiënter prijsbeleid nooit van de grond is gekomen. Als we terugkijken naar het plan voor Rekeningrijden zien we dat de reeds bestaande twijfels onder de burgers enorm werden versterkt door een campagne van de ANWB en de Telegraaf tegen de plannen. De ANWB startte met de campagne "Stop Rekeningrijden" en had toen met 3.8 miljoen leden een grote achterban. De ANWB kreeg vervolgens steun van de Telegraaf en werkgeversorganisaties als VNO-NCW en MKB Nederland. Opmerkelijk was ook de steun van organisaties zoals TLN en KNV die wel vonden dat er wat aan de bereikbaarheidsproblematiek maar niet geloofden in de effectiviteit van de maatregel. Het zou betalen in de file worden zo verwachten zij. Ook de ANWB dacht er zo over en had de volgende argumenten tegen de plannen:

- Niet effectief: betaald in de file staan
- Rekeningrijden zou fraudegevoelig zijn (valse kentekenplaten zouden worden gebruikt)
- Privacy niet gewaarborgd
- Hoge kosten aan systeem (technisch en administratief)
- Unfair (lagere sociale klassen worden relatief zwaar belast)
- Geen realistisch alternatief voor de werkende Nederlander

Veel argumenten zijn bediscussieerbaar, maar de ANWB kreeg steun van haar leden waardoor de Minister besloot niet verder te gaan met de plannen.

Wel dient geleerd te worden wanneer in de toekomst weer wordt nagedacht over invoering. Communicatie is hierbij essentieel. Effectiviteit en eerlijkheid zijn dan dus cruciaal. Wat gebeurt er met de opbrengsten en waarom zouden we dit moeten willen zijn dan belangrijke vragen die eenvoudig beantwoord moeten worden. Ook draagvlak van belangrijke partijen is handig, al zal nooit iedereen voorstander zijn van prijsbeleid. Betrokkenheid vanaf het begin lijkt aan te bevelen.

4. Discussie

Meer dan 40 jaar wordt het autogebruik en het autobezit belast. Dit zijn veelal vaste lasten die onafhankelijk van het gebruik zijn. Alleen de accijnzen hebben een directe relatie met het gebruik. Gestuurd vanuit de efficiencygedachte wordt er ook al 40 jaar nagedacht over een andere vorm van prijsbeleid in Nederland. Een prijsbeleid dat

rekening houdt met bereikbaarheid en milieukosten. Zeker voor een dichtbevolkt land niet onlogisch. Het is altijd een thema geweest dat volop in de aandacht stond van beleidsmakers, wetenschappers en consultants. En dat zal het voorlopig ook nog wel blijven. De auteurs concluderen namelijk dat er anno 2013 nog maar weinig is veranderd. In 1973 was er accijns op brandstof en een belasting op motorrijtuigen, alleen de hoogte en wijze van differentiatie zijn aangepast in de afgelopen periode. Ondanks de maatschappelijke doelen die gerealiseerd kunnen worden met andere vormen van prijsbeleid (zoals aangetoond door deskundigen. Echter, de problemen zijn gebleven en gedrag is maar weinig veranderd.

Natuurlijk is de kilometerheffing geen doel op zich. Wel is het zo dat bereikbaarheid en de milieuproblematiek voorlopig nog wel een rol blijven spelen, en waarschijnlijk met de aantrekkende economie niet verbeteren. Innovatie alleen zal dit niet op kunnen lossen. Processen zijn belangrijk en gedrag zal moeten veranderen. Prijsbeleid blijft hiervoor een onmisbaar element. Verleiden en belonen kan ook werken (zie Spitsmijden), maar overheden kunnen niet zonder financiering en subsidies voor het autoverkeer zijn dan ook nog ver weg.

De auteurs zijn er dan ook van overtuigd dat ook de komende 40 jaar prijsbeleid een actueel thema zal blijven omdat files in Nederland niet alleen met flankerend beleid aangepakt kunnen worden. Als de economie straks weer aantrekt zal er op regionaal en lokaal niveau vraag blijven naar efficiënte oplossingen. Prijsbeleid dat rekening houdt met externe kosten wordt tevens vanuit Europa ondersteund en zal niet meer tegen te houden zijn, zeker ook gezien de succesvolle ervaringen elders. Belangrijke keuzes liggen in de vormgeving, rekening houdend met de publieke acceptatie. Aansluiting bij Europese systemen (interoperabiliteit) die mogelijkheden geven voor lokale differentiatie liggen hierbij voor de hand. Daarbij moeten we leren van het verleden: acceptatie is gebaat bij goede communicatie over gebruik opbrengsten. Duidelijk is dat betalen naar gebruik als eerlijk wordt ervaren.

Referenties

Bovag, 2013, Mobiliteit in Cijfers 2012-2013.

CBS/KiM, 2011, Kostenbarometer, Den Haag

Europese Commissie, 1995, Towards Fair and Efficient Pricing, Brussels.

Jones, P., 1998, *Urban Road Pricing: Public Acceptability and Barriers to Implementation*, in: Road pricing, traffic congestion and the environment: Issues of efficiency and social feasibility, K.J. Button and E.T. Verhoef (eds.), pp. 263-284, Edward Elgar, Cheltenham.

Schade, J. and B. Schlag, 2000, *Acceptability of Urban Transport Pricing (AFFORD publication)*, VATT research report 72, Helsinki

Ubbels B.J. en Verhoef, E.T., 2004, *Barriers to Transport Pricing, contribution to the STELLA book on Institutional Issues in Transport*.