

PRIJSBELEID OP DE WEG IN NEDERLAND  
EEN HISTORISCH OVERZICHT

John van der Sar\*, John Baggen\*

\* Technische Universiteit Delft, Sectie Transportbeleid en Logistieke Organisatie.

Paper voor het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
November 2005, Antwerpen

## Inhoud

Samenvatting.....	3
Summary.....	3
1. Inleiding.....	4
2. Aanpak en werkwijze.....	4
3. De geschiedenis van prijsbeleid in Nederland .....	6
4. Rekening rijden (1994 – 2001).....	11
5. Kilometerheffing (2001 – 2004) .....	16
6. De huidige stand van zaken (medio 2005).....	16
7. Conclusies .....	19
Literatuur.....	20

## Samenvatting

### **Prijsbeleid op de weg in Nederland. Een historisch overzicht**

Sinds het verschijnen van het Structuurschema Verkeer en Vervoer in 1977 is de invoering van prijsbeleid onderwerp van discussie in Nederland. In 1988 werd het eerste concrete plan, rekening rijden, gepresenteerd. Vervolgens werden achtereenvolgens de introductie van tolwegen (1990), het Spitsvignet (1993), opnieuw rekening rijden (1994) en kilometerheffing (2000) aangekondigd. Geen van de voorstellen is tot nu toe gerealiseerd. Bij het project rekening rijden (na 1994) valt op dat ondanks een grote mate van probleembesef wat betreft de fileproblematiek, het kabinet niet geslaagd is in het verkrijgen van voldoende publiek en politiek draagvlak. Er ontstond veel maatschappelijke weerstand tegen de plannen, die mede lijkt te zijn ingegeven door de manier waarop het kabinet verschillende partijen bij het besluitvormingsproces heeft betrokken. De invoering van rekening rijden werd door het kabinet al snel tot doel verheven. Het rapport 'Mobimiles' naar de haalbaarheid van een kilometerheffing verschafte de minister van Verkeer en Waterstaat in 2001 een politieke uitweg voor het project rekening rijden. De conclusie dat de invoering van een kilometerheffing technisch mogelijk is, was echter van weinig betekenis voor de kans van slagen van dit project. In werkelijkheid was het gebrek aan draagvlak de belangrijkste barrière. Het huidige kabinet komt in deel 1 van de 'Nota Mobiliteit' opnieuw tot de conclusie dat de invoering van 'anders betalen' noodzakelijk is om de ambities uit de Nota Mobiliteit voor verbetering van de bereikbaarheid te halen.

## Summary

### **Road pricing in The Netherlands. A historic overview.**

Since the publication of the 'Structuurschema Verkeer en Vervoer' in 1977 the implementation of road pricing is a subject of discussion in The Netherlands. Successively the following projects were announced: variabilisation of the tax system or 'rekening rijden' (1988), toll roads (1991), the 'Spitsvignet', a congestion sticker (1993), toll cordons around the four biggest cities, also called 'rekening rijden' (1994 up to 2000) and a kilometre charge, 'kilometerheffing' (2000). Up to now none of these proposals have been implemented. The Dutch cabinet did not succeed in obtaining sufficient public and political acceptance to implement 'rekening rijden' (after 1994), in spite of a substantive problem perception. A lot of public resistance emerged. The way the cabinet involved important actors in the policy making process seems to be an important reason for this resistance. Early in the process implementation of 'rekening rijden' became the main goal (jumping to solutions). The 'Mobimiles' report about the feasibility of a kilometre charge gave the minister the opportunity to stop the rekening rijden project. The conclusion that a kilometre charge was technically feasible did not mean that this project could be successfully implemented. In real, lack of acceptance was the main barrier. In part one of the 'Nota Mobiliteit' the cabinet concludes again that 'paying in a different way' is needed to improve the accessibility on the Dutch roads.

## 1. Inleiding

In deel 1 van de Nota Mobiliteit (VenW en VROM, 2004) komt het Nederlandse kabinet tot de conclusie dat ‘beprijzen’ van het wegverkeer noodzakelijk is om de ambities op het gebied van de bereikbaarheid voor het jaar 2020 te halen. Volgens berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB) zal het wegverkeer op basis van één van haar toekomstvisies, het European Coordination (EC) scenario (middenscenario), in de periode tussen 2000 en 2020 groeien met 46 procent (CPB, 2004). Prijsbeleid wordt door het huidige kabinet gezien als een effectieve maatregel voor verbetering van de bereikbaarheid. Belangrijkste motieven zijn het beperken van de reistijden en het verbeteren van de betrouwbaarheid. Een goede bereikbaarheid wordt in de Nota Mobiliteit gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor een sterke economie. Door de groei van het wegverkeer zal de urgentie voor het nemen van maatregelen om congestie te verminderen toenemen.

*‘Uitgangspunt [van het kabinet] is dat voor vormen van prijsbeleid wordt gekozen, waarbij anders wordt betaald, maar in z’n totaliteit niet meer’* (VenW en VROM, 2004). Het kabinet wil de benodigde maatregelen treffen om de invoering van ‘betalen naar gebruik’ mogelijk te maken door het volgende kabinet. Ook in voorgangers van de Nota Mobiliteit werd gesproken over de invoering van prijsbeleid. Al in 1977 werd er in het Structuurschema Verkeer en Vervoer (VenW en VROM, 1977), gesproken over prijsbeleid. In de opvolger van dit beleidsdocument, het SVV2 (VenW en VROM, 1988) uit 1988, werden de plannen concreet. In dit document werd het eerste voorstel aangekondigd: rekening rijden. Vervolgens werden achtereenvolgens de introductie van tolwegen (1990), het Spitsvignet (1993), opnieuw rekening rijden (1994) en Kilometerheffing (2000) aangekondigd. Geen van de voorstellen is tot nu toe gerealiseerd.

Deze pogingen tot invoering van prijsbeleid in het verleden vormen de aanleiding voor dit paper. De hoofdvraag luidt hier: “Welke plannen en initiatieven zijn er in het verleden ontplooid om prijsbeleid op de weg in Nederland in te voeren en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor nieuwe pogingen naar aanleiding van de Nota Mobiliteit”. Dit paper geeft een historisch overzicht van plannen en initiatieven uit het verleden. Daarnaast zullen twee projecten nader bekeken worden. Tenslotte wordt stilgestaan bij de huidige stand van zaken. Dit paper is gebaseerd op een afstudeeronderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Van der Sar, 200a5). Binnen dit afstudeeronderzoek is naast een historische ook een internationale casestudie uitgevoerd (Van der Sar, 2005b).

De rest van dit paper is als volgt opgebouwd. Paragraaf twee beschrijft kort de aanpak en werkwijze die is gehanteerd. Paragraaf drie gaat nader in op het project rekening rijden in de periode 1994 tot 2001. Vervolgens wordt in paragraaf vier stilgestaan bij de poging om een kilometerheffing in te voeren (2001 – 2004). Paragraaf vijf gaat in op de huidige stand van zaken. Ten slotte volgen in paragraaf zes de belangrijkste conclusies.

## 2. Aanpak en werkwijze

### **Beschrijven van beleidsvormingsprocessen**

Het proces van beleidsvorming rondom de introductie van prijsbeleid laten zich goed beschrijven aan de hand van het rondommodel van Teisman (Teisman, 1992; 2001). Teisman gebruikt een bokswedstrijd als metafoor voor het beschrijven van beleidsprocessen. Besluitvorming vindt binnen dit model in rondom plaats die worden

afgesloten door een cruciale beslissing. Binnen elke ronde vindt er een strijd plaats tussen actoren, het eindresultaat wordt bepaald door alle ronden samen. Besluitvormingsprocessen binnen dit model kenmerken zich door een zig-zag koers, horten en stoten en iteraties (Enserink e.a., 2002). *'Het rondenmodel helpt om de conversie van beleidsintenties tot beleidsresultaten inzichtelijk te maken. Naarmate een beslissing betekenisvoller is voor andere actoren, dan degene die de beslissing neemt, zal de impact ervan op beleid toenemen, is de veronderstelling'* (Teisman, 2001).

Het werkelijke verloop van beleidsprocessen rondom de invoering van prijsbeleid vertoont veel gelijkenissen met de uitgangspunten van het rondenmodel. Uit de korte beschrijving van de geschiedenis van prijsbeleid in paragraaf 1 blijkt dat verschillende ronden zijn te onderscheiden over de afgelopen drie decennia. Beleidsvorming heeft plaatsgevonden in een proces dat zich laat kenmerken door een zig-zag koers, horten en stoten en iteraties. De verschillende ronden werden steeds afgesloten door een cruciale beslissing. In dit paper wordt dit model daarom toegepast voor het geven van een feitelijke beschrijving van de geschiedenis van prijsbeleid in Nederland.

### **Beschouwing rekening rijden (1994 – 2001) en kilometerheffing**

Het project rekening rijden wordt beschreven aan de hand van de volgende vijf thema's.

- *Context en ontwerpkenmerken:* de doelen van het project, de gekozen basisvorm, de ontwerpdimensies en de effecten van het beleid vormen de belangrijkste indicatoren voor het schetsen van de context en ontwerpkenmerken van voorbeelden van prijsbeleid.
- *Complexiteit van de implementatie:* onderschatting van de technische, praktische, institutionele en wettelijke complexiteit kan de oorzaak zijn voor het feit dat beleidsplannen niet leiden tot concrete acties. Niskanen e.a. (2003) beargumenteren dat het streven naar een 'full-scale' implementatie van volledige gedifferentieerde vorm van beprijzen onwenselijk is.
- *Draagvlak:* het ontbreken van draagvlak onder politici, burgers, het bedrijfsleven en / of maatschappelijke organisaties, is de belangrijkste barrière voor de implementatie van prijsbeleid (zie bijvoorbeeld Schade en Schlag, 2000; Niskanen en Nash, 2004). Schade en Schlag noemen factoren die de mate van draagvlak bepalen: de probleemperceptie van actoren, de doelen die men wil bereiken met prijsbeleid, informatie en bewustzijn over oplossingen, ervaren effectiviteit en efficiency, rechtvaardigheid, sociale normen gerelateerd aan mobiliteit, aanwending van de opbrengsten en de mate waarin mensen zich verantwoordelijk voelen voor de problemen.
- *Omgang met actoren:* de implementatie van prijsbeleid vereist een andere vorm van sturing door de rijksoverheid. Te veel nadruk op een klassieke, top-down, benadering van sturen kan leiden tot het mislukken van de implementatie. Intensieve betrokkenheid van actoren en een open proces zijn van belang voor het slagen van de invoering van prijsbeleid.
- *Fasering en transitiemanagement:* de invoering van 'andere vormen van betalen' binnen het wegvervoer is een complexe operatie, dit pleit voor een 'stap-voor-stap' aanpak met ruimte voor leerprocessen en kennisontwikkeling. Het scheppen van voorwaarden en condities waaronder deze transitie kan plaatsvinden,

via juist initiatieven op het juiste moment spelen hierbij een belangrijke rol (Rotmans, 2003; van der Sar, 2005).

Bij de beschouwing over het project kilometerheffing wordt volstaan met een kortere beschrijving, omdat dit project zich minder ver heeft kunnen ontwikkelen dan het project rekening rijden. In de volgende paragraaf volgt allereerst een overzicht van de geschiedenis van prijsbeleid in Nederland.

### 3. De geschiedenis van prijsbeleid in Nederland

Rietveld (2001), Niskanen e.a. (2003) en Seidel e.a. (2004) bespreken pogingen voor invoering van prijsbeleid in Nederland sinds eind jaren tachtig. Mede aan de hand hiervan wordt in deze paragraaf de geschiedenis van prijsbeleid in Nederland beschreven. In de beschrijving van de geschiedenis van prijsbeleid in deze paragraaf zal regelmatig verwezen worden naar kabinetten. Tabel 1 geeft een overzicht van de kabinetten in Nederland sinds 1986.

Tabel 1 Kabinetten sinds 1986

Periode	Kabinet	Minister van Verkeer en Waterstaat
1986 – 1989	Lubbers II	mw. drs. N. Smit-Kroes (VVD)
1989 – 1994	Lubbers III	mw. J.R.H. Maij-Weggen (CDA) dr. J.E. Andriessen (CDA), vanaf 16 juli 1994
1994 – 1998	Kok I	mw. A. Jorritsma-Lebbink (VVD)
1998 – 2002	Kok II	mw. T. Netelenbos (PvdA)
2002 – 2003	Balkenende I	R.H. de Boer (LPF)
2003 – heden	Balkenende II	mw. drs. K.M.H. Peijs (CDA)

#### Ronde 1: prijsbeleid tot 1988

##### *Het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV)*

In het Structuurschema Verkeer en Vervoer uit 1977 (VenW en VROM, 1977) werd er voor het eerst in de beleidsplannen gesproken over het concept prijsbeleid voor het wegvervoer. Het Structuurschema Verkeer en Vervoer kan gezien worden als een voorganger van de Nota Mobiliteit. Het document bevat het lange termijn beleid op het gebied van verkeer en vervoer tot het jaar 2000. In deze nota werd gesteld dat ‘prijsmechanisch’ rijden al dan niet in combinatie met het variabel maken van de autokosten een passende maatregel is voor het terugdringen van de behoefte aan mobiliteit in de grote stadsgewesten. Het terugdringen van de behoefte aan mobiliteit werd in deze nota noodzakelijk geacht voor het verbeteren van de veiligheid en de leefbaarheid in de steden en het waarborgen van voldoende bereikbaarheid voor het essentiële autoverkeer (winkelend bezoek, goederen vervoer en zakelijk verkeer).

Naast het terugdringen van de behoefte aan mobiliteit in de stadsgewesten werd er ook gesproken over afremming van de doorvoer van goederen. Er werd gesteld dat het niet vanzelfsprekend is aan elke vraag naar doorvoer van goederen tegemoet te komen. Als de negatieve aspecten voor de volkshuishouding groter zijn dan de voordelen moet overwogen worden om de doorvoer af te remmen door heffingen.

Het Struktuurschema Verkeer en Vervoer heeft niet geleid tot het initiëren of verwezenlijken van projecten met als doel prijsbeleid op de weg te introduceren.<sup>1</sup> In 1988 verscheen de opvolger van deze nota: het Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer (deel a).

## **Ronde 2.1: het SVV2 en het project rekening rijden**

### *Het Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer (SVV2)*

In 1988 werd het Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer (deel a) gepresenteerd (VenW en VROM, 1988). In dit beleidsdocument wordt het verkeers- en vervoersbeleid uiteengezet tot aan het jaar 2010. Geleiding en beperking van de personenmobiliteit neemt een centrale plaats in het SVV2<sup>2</sup>. Gesteld werd dat zonder afremming van het niet-zakelijk personenvervoer per auto het onmogelijk is èn de bereikbaarheid over de weg voor het zakelijke personenvervoer en het goederenvervoer te verzekeren èn tegelijkertijd de leefbaarheid te verbeteren. Voor het verzekeren van de bereikbaarheid voor andere verplaatsingsmotieven (onder andere recreatief verkeer) wordt de oplossing gezocht in het bieden van een goed alternatief per openbaar vervoer.

### *Het project rekening rijden*

Het voeren van een prijsbeleid wordt in het SVV2 genoemd als maatregel om de geleiding van mobiliteit te realiseren. In dit beleidsdocument wordt het systeem van rekening rijden geïntroduceerd. Met rekening rijden werd de invoering van tarieven op delen van het wegennet voorzien, waardoor de variabele kosten van het autogebruik met 50 procent toenemen. De tarieven in het beoogde systeem zijn flexibel naar tijd, plaats en soort voertuig. De opbrengsten van rekening rijden zouden primair besteed moeten worden aan dekking van de exploitatiekosten en de financiering van tunnels. In het SVV2 werd voorzien in verdere uitwerking van het concept in de periode 1989 – 1992, zodat het na 1992 zou kunnen worden geïmplementeerd.

Naar aanleiding van deel a van het SVV2 vond er een heftig debat plaats over de mogelijkheden voor rekening rijden in elektronische vorm. Er werd onder andere gesproken over de organisatorische en technische haalbaarheid, fraudegevoeligheid, kans op sluipverkeer, rechtvaardigheid (mobiliteit wordt voor sommige groepen onbetaalbaar) en hoge kosten van aanleg en exploitatie van het systeem (Verkeer en Waterstaat en VROM, 1990).

In het kabinetsstandpunt (deel d) van het SVV2 (VenW en VROM, 1990) komt het Kabinet tot de conclusie dat gezien de politieke en maatschappelijke weerstand tegen deze maatregel, invoering binnen enkele jaren niet opportuun is. Als alternatief voor rekening rijden wordt in 1990 besloten om medio 1994 fysieke tolheffing in te voeren op een aantal toegangswegen en bij kunstwerken in en rond de Randstad. Indien tol niet tijdig tot stand komt, wordt de invoering van een spitstoeslag op de motorrijtuigenbelasting (MRB) voorzien (VenW en VROM, 1990).

---

<sup>1</sup> Naast prijsmechanisch rijden wordt er in deze nota ook gesproken over ‘prijsmechanisch’ parkeren. Deze vorm van prijsbeleid wordt hier niet meegenomen.

<sup>2</sup> In deel a werd er gesproken over ‘geleiding van de mobiliteit’ in deel d werd ‘beperking van de mobiliteit’ hieraan toegevoegd.

## **Ronde 2.2: tolheffing, accijnsverhoging en het spitsvignet**

Als alternatief op het systeem van rekening rijden wordt in het kabinetsstandpunt van het SVV2 aangekondigd tol te gaan heffen. Doel van de tolheffing is een algemene beperking van de mobiliteit en het financieren van de uitgaven in het kader van het SVV2.

De Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM werken de plannen verder uit en laten eind 1990 een kaart maken met daarop 24 heffingslocaties rondom de steden in de Randstad (NRC, 1991). Op elke heffingslocatie zou een tolplein aangelegd moeten worden met zes tot elf rijstroken. Naast de mogelijkheid om fysiek te betalen moest het ook mogelijk zijn om te kiezen voor automatisch betalen. De tolheffing zou 24 uur per dag moeten gelden.

De Tweede Kamer laat weten in principe akkoord te gaan met de invoering van de tolheffing (NRC, 1991a). Om de plannen verder uit te werken wordt er in 1991 overleg gevoerd met provincies en gemeenten. Binnen de steden en provincies is er veel weerstand tegen het voorstel. In de loop van 1991 groeit ook de twijfel over tolheffing binnen de regeringspartijen CDA en PvdA. Met name vrees voor het ontstaan van 'sluipverkeer' en de weerstand vanuit de lagere overheden zijn hiervan de oorzaak (Kroon, 1991). Het plan voor de invoering van tolheffing sneuvelt uiteindelijk door een gebrek aan politiek draagvlak.

Omdat de invoering van een tolheffing voorlopig van de baan was stelde Minister Maij-Weggen (CDA) in de loop van 1991 voor een spitsheffing op de motorrijtuigenbelasting, het zogenaamde spitsvignet, in te voeren (NRC, 1991b). Daarnaast wordt er overeenstemming bereikt over verhoging van de accijnzen, per 1 juli 1991 werden de brandstofaccijnzen verhoogd met het 'kwartje van Kok'.

Op 22 april 1993 wordt er een akkoord bereikt over het spitsvignet met provincie Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht, de vier grote steden in de Randstad en de toenmalige randstedelijke vervoersregio's. De heffing zou vanaf 1996 kunnen worden ingevoerd voor mensen die tijdens de spitsuren in de Randstad de auto gebruiken. Er werd voorzien in een heffing van 5 gulden per dag of 250 gulden per maand. Betaling zou mogelijk worden per telefoon, bij betaalautomaten langs de weg, of automatisch in het geval van een maandabonnement (NRC, 1993a).

Ook het spitsvignet kon rekenen op weinig politiek draagvlak. In juni 1993 werd duidelijk dat de drie grootste fracties in de Tweede Kamer (VVD, CDA en PvdA) zich tegen het plan van de minister bleven verzetten. Daarom besloot minister Maij-Weggen eind juni het wetsvoorstel in te trekken (NRC, 1993b).

## **Ronde 3: rekening rijden II**

### *Kabinet Kok I*

Het kabinet Kok I bracht het project rekening rijden uit het SVV2 in 1994 opnieuw op de politieke agenda. De minister van Verkeer en Waterstaat, Jorritsma, wilde de fileproblematiek in eerste instantie oplossen met minder 'drastische' maatregelen. Pas voor de periode na het jaar 2000 werd voorzien in een systeem van elektronisch heffen, oftewel rekening rijden.

In 1994 ontstond er een meerderheid in de Tweede Kamer die de invoering van rekening rijden steunde. In november 1994 wordt er een motie van de PvdA aangenomen. In deze motie werd de minister gevraagd om



binnen een half jaar met een 'invoeringsschema' te komen, gericht op een zo spoedig mogelijke totstandkoming van een systeem van rekening rijden (NRC, 1994).

In 1995 komt de minister met een 'invoeringsplan' voor rekening rijden, hierin wordt vastgehouden aan invoering na het jaar 2000. Vooral het creëren van maatschappelijk draagvlak zal eerst gerealiseerd moeten worden volgens de minister. Daarnaast wijst Jorritsma erop dat de invoering van rekening rijden technisch ingewikkeld is, dat Europese afstemming noodzakelijk is en dat het systeem duur is (NRC, 1995).

In juli 1996 kondigt de minister aan dat automobilisten op alle aan- en afvoerwegen rond Amsterdam tol moeten gaan betalen. Het systeem van rekening rijden zou het eerste in Amsterdam ingevoerd worden. In 2001 zou de rest van de Randstad moeten volgen. De gemeente Amsterdam had al eerder dat jaar aangekondigd de minister te steunen in de invoering van rekening rijden (NRC, 1996).

Een jaar later (juli 1997) presenteert de minister een plan voor de invoering van rekening rijden in 2001. Automobilisten zouden vanaf dat jaar moeten gaan betalen voor het binnen rijden van de vier grote steden in de ochtendspits. Automobilisten die zijn uitgerust met een transponder<sup>3</sup> zouden vijf gulden gaan betalen, overige automobilisten zeven gulden. Doel van de prijsmaatregel is het verminderen van de files rond de grote steden. De opbrengsten van de heffing werden geschat op maximaal vierhonderd miljoen gulden per jaar en zouden, bijvoorbeeld door verlaging van de wegenbelasting, moeten worden teruggeven aan de automobilisten (NRC, 1997).

#### *Kabinet Kok II*

In 1998 was rekening rijden onderdeel van het regeerakkoord van het kabinet Kok II (NRC, 1998a). Inmiddels waren ook de eerste proeven gehouden voor het testen van de apparatuur. Buiten de Tweede Kamer nam de weerstand tegen de plannen van het Kabinet echter toe. In januari 1999 start de ANWB, met op dat moment circa 3,4 miljoen leden, de campagne 'Stop rekening rijden'. Via het blad 'De Kampioen', posters en radiospotjes werden leden opgeroepen een bumpersticker op hun auto te plakken. 'De invoering van het rekening rijden leidt er alleen maar toe dat we zo meteen betaald in de file staan', aldus de toenmalig ANWB directeur P.A. Nouwen (NRC, 1999). De campagne werd ondersteund door de ondernemersbonden VNO-NCW en MKB Nederland. Ook De Telegraaf steunde de ANWB en startte een agressieve campagne tegen de voorstellen.

#### *Het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR)*

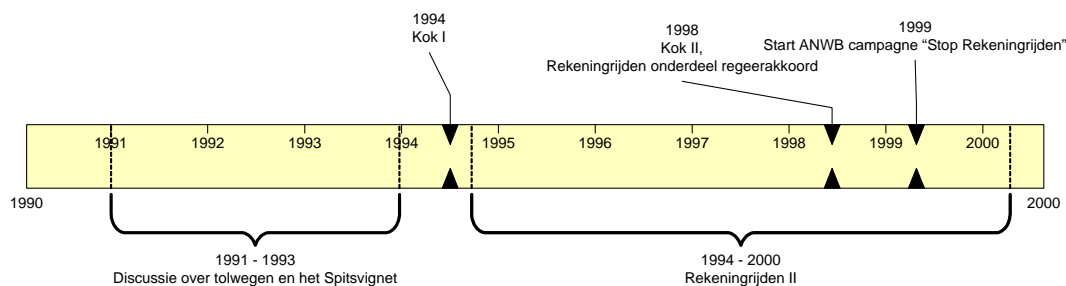
In 2000 werd het zogeheten Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) door minister Netelenbos aangekondigd. Rekening rijden maakte, in de vorm van een proef, onderdeel uit van dit plan. Daarnaast voorzag BOR in de aanleg van nieuwe wegen, betaalstroken en in investeringen in openbaar vervoer. De totale waarde van de plannen zouden tien miljard gulden bedragen (NRC, 2000a).

In de loop van 2000 nam de weerstand vanuit de provincies en gemeenten tegen rekening rijden toe. Met name de provincie Utrecht en de gemeenteraad van de stad Utrecht stemden herhaaldelijk tegen de plannen van het Kabinet (NRC, 2000b). Door niet in te stemmen met de plannen voor rekening rijden riskeerden de regio's

---

<sup>3</sup> Eenvoudig elektronisch kastje dat achter de voorruit geplaatst kan worden. Registratie van het voertuig vindt plaats bij de passage van een wegportaal (tolpoort).

het verlies van de overige investeringen uit BOR. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag tekenen in oktober 2000 toch een overeenkomst met de minister waarin de regio's akkoord gaan met de plannen voor rekening rijden, inclusief forse investeringen in de regio's. Utrecht blijft zich verzetten tegen de plannen (NRC, 2000b). In ruil voor het akkoord met de minister stort het rijk 125 miljoen gulden in de regionale mobiliteitsfondsen van de drie regio's (NRC, 2000c). De Tweede Kamer heeft tot op dat moment nog niet ingestemd met de plannen van de minister.



*Figuur 1* Tjdljn periode 1990 – 2000

#### *Het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)*

In 2000 verscheen het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (VenW, 2000), de beoogde opvolger van het SVV2. In dit plan schetst het kabinet de kaders voor het verkeers- en vervoerbeleid tot aan het jaar 2020. In het NVVP wordt de ambitie geuit dat de weggebruiker in de toekomst gaat betalen naar gebruik. Invoering werd voorzien uiterlijk in het jaar 2010 en zou gecombineerd moeten worden met afschaffing van ten minste de motorrijtuigenbelasting. De invoering van een spitstarief (rekening rijden), tolwegen en betaalstroken werden in het NVVP gezien als een eerste opstap naar betalen per kilometer. De verschillende componenten zouden later geïntegreerd kunnen worden in één systeem, een geavanceerde kilometerheffing.

In maart 2001 kondigde de minister aan dat de proeven met tolpoorten niet langer nodig zijn gezien de snelle ontwikkeling van de techniek die de invoering van een kilometerheffing mogelijk maken. De echte reden voor deze aankondiging lijkt het vooruitzicht van nieuwe verkiezingen te zijn. Rekening rijden kon immers op weinig sympathie rekenen bij werkend en rijdend Nederland (NRC, 2001).

In maart 2001 gaf de minister van Verkeer en Waterstaat aan Roel Pieper de opdracht om een verkenning uit te voeren naar de technische mogelijkheden voor de invoering van een kilometerheffing op korte termijn. In het zogenoemde 'MobiMiles' rapport naar aanleiding van het onderzoek werd geconcludeerd dat invoering van een kilometerheffing al vanaf 2005 mogelijk is (Pieper, 2001). Dit bood de minister van Verkeer en Waterstaat definitief een politieke uitweg voor het project rekening rijden (Van der Sar, 2005a).

#### **Ronde 4: de kilometerheffing**

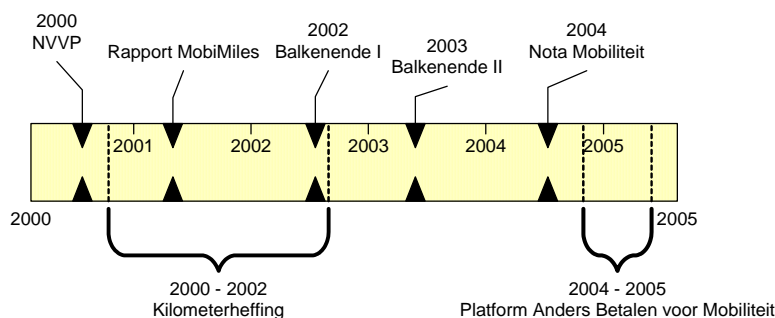
Naar aanleiding van het advies van Roel Pieper besluit het kabinet Kok II om te werken aan invoering van een kilometerheffing in plaats van rekening rijden. Het kabinet houdt echter niet lang stand na dit besluit, in het voorjaar van 2002 diende het kabinet haar ontslag in naar aanleiding van het NIOD-rapport over Srebrenica.

Na de val van kabinet Kok II besloot het nieuwe kabinet, Balkenende I, de kilometerheffing niet in te voeren. De coalitiepartijen CDA, LPF en VVD besloten in mei 2002 dat de files beter opgelost konden worden

door te investeren in verbreding van bestaande wegen (NRC, 2002). Ook het NVVP werd uiteindelijk niet aangenomen door de Tweede Kamer.

### Ronde 5: beleidskeuze voor ‘anders betalen voor mobiliteit’

Na het kabinet Balkenende II, dat in mei 2003 werd beëdigd, ontstond opnieuw politieke aandacht voor prijsbeleid op de weg. Met het verschijnen van deel 1 van de Nota Mobiliteit (VenW en VROM, 2004a) maakte het kabinet een beleidskeuze voor ‘anders betalen voor mobiliteit’. Paragraaf 4 gaat hier verder op in en geeft een overzicht van de huidige stand van zaken.



Figuur 2 Tijdslijnperiode 2000-2005

### Overzicht van de geschiedenis van prijsbeleid

Resumerend geeft tabel 2 een overzicht van de vijf ronden van pogingen om prijsbeleid op de weg in Nederland te introduceren. Ronde 5 dat van start is gegaan met het verschijnen van deel 1 van de Nota Mobiliteit zal in paragraaf 6 verder worden uitgewerkt.

Tabel 2 Beslismomenten en –ronden in de implementatie van prijsbeleid op de weg.

Ronde	Aanvangsituatie	Cruciale ontwikkeling / beslissing	Eindsituatie
1 (1977 - 1988)	Prijsbeleid wordt geïntroduceerd in het SVV	Urgentie ontbreekt	Er komt geen project van de grond, SVV2 verschijnt
2.1 (1988 – 1990)	Project rekening rijden wordt geïntroduceerd in het SVV2	Politieke en maatschappelijke weerstand	Aankondiging van alternatief: tolheffing
2.2 (1990 – 1993)	Discussie over tolheffing en het spitsvignet	Kamermeerderheid is tegen	Beide projecten zijn niet geïmplementeerd
3 (1994 – 2001)	Rekening rijden staat opnieuw op de politieke agenda	Kamermeerderheid is voor, veel maatschappelijke weerstand	Het project Kilometerheffing wordt gestart als een ‘beter’ alternatief
4 (2001 – 2004)	Start voorbereidingen voor de invoering van kilometerheffing	Val van het kabinet Kok II	Balkenende I: “eerst bouwen, dan beprijzen”
5 (na 2004)	Beleidskeuze voor de introductie van prijsbeleid in de Nota Mobiliteit	Instellen platform ABvM	-

## 4. Rekening rijden (1994 – 2001)

In de voorgaande paragraaf is een feitelijke beschrijving gegeven van de geschiedenis van prijsbeleid in Nederland. Alvorens in te gaan op de huidige stand van zaken zullen allereerst twee pogingen om prijsbeleid te

implementeren worden geanalyseerd. Deze twee pogingen zijn geselecteerd vanwege de gelijkenis die ze vertonen met de vormen van prijsbeleid die aan het kabinet zijn geadviseerd om in te voeren (zie paragraaf 6). De invoering van rekening rijden was de daadwerkelijke implementatie ver genaderd, toen de beslissing werd genomen om het project te staken. Deze poging biedt dan ook de meeste mogelijkheden voor een uitgebreide analyse aan de hand van het analysekader zoals dat beschreven is in paragraaf 2. De analyse van het initiatief om een kilometerheffing in te voeren zal korter worden geanalyseerd. Deze paragraaf gaat nader in op het project rekening rijden in de periode 1994 – 2001, en zal verder worden rekening rijden II worden genoemd. De beschouwing vindt plaats op basis van de thema's uit paragraaf 2.

In de vorige paragraaf kwam 'rekening rijden' al meerdere malen aan de orde. Het concept rekening rijden wordt in het SVV2 geïntroduceerd. Op dat moment werd er onder rekening rijden een prijsmaatregel verstaan met tijds- en plaatsafhankelijke tarieven. Hiermee vertoont het concept veel gelijkenis met een kilometerheffing.

Gedurende het eerste en tweede Kabinet Kok kwam rekening rijden opnieuw op de politieke agenda te staan (van 1994 tot 2001). Het systeem van rekening rijden waarvan de invoering in 1996 werd aangekondigd, heeft op dat moment de vorm gekregen van een gebiedsheffing rondom de vier grote steden. Het project rekening rijden is zeer dicht bij daadwerkelijke implementatie gekomen. Daarnaast vertoont het project zowel inhoudelijk als procesmatig gezien zekere gelijkenis met de vormen van prijsbeleid uit het advies van het platform anders betalen voor mobiliteit en uit de Nota Mobiliteit.

### **Context en ontwerpkenmerken rekening rijden II**

Op basis van de feitelijke beschrijving van het project rekening rijden in de vorige paragraaf geeft de onderstaande tabel een overzicht van de context van de maatregel en de ontwerpkenmerken.

*Tabel 3 Context en ontwerpkenmerken rekening rijden II*

Indicator	
Beleidsdoel(en)	Afremmen van het niet-zakelijke personenvervoer per auto (SVV2)
Doelen project	Bereikbaarheid verbeteren (minder files)
Basisvorm	Gebiedsheffing voor het passeren van gebiedsgrens
Ontwerpdimensies	
Dekking (ruimtelijk)	Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
Doelgroep	Alle weggebruikers
Differentiatie	Vijf gulden voor automobilisten met elektronisch kastje, zeven gulden voor overige automobilisten
Opbrengsten	Opbrengsten zouden moeten worden "teruggegeven" aan de automobilist (belastingmaatregel)
Aanvullende maatregelen	Proef met rekening rijden was onderdeel van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR)
Technologie	Transponder in het voertuig en wegportalen
Effecten	Prognose: afname van reistijdverlies met 35 procent (Niskanen, 2003a)

### **Complexiteit van de implementatie**

De noodzakelijke wetswijzigingen voor de implementatie van rekening rijden zijn niet door de Tweede Kamer behandeld. Het project is niet in een stadium gekomen waarin het wettelijk gezien mogelijk zou worden van start te gaan. Het is dus niet gelukt om de wettelijke barrière te overbruggen (zie ook politiek draagvlak).

De Nederlandse institutionele context vereist dat de rijksoverheid betrokken is bij de implementatie van rekening rijden. Seidel e.a. (2004) stellen dat projecten zoals rekening rijden eenvoudiger door lokale overheden ontwikkeld en geïmplementeerd kunnen worden. Dit komt volgens Seidel e.a. onder andere doordat het te betwijfelen valt of men op het niveau van de landelijke politiek de (lokale) problemen goed begrijpt en in staat is deze op te lossen. Daarnaast biedt een lokale aanpak de mogelijkheid om de opbrengsten van de prijsmaatregel lokaal te besteden, hetgeen een positief effect heeft op het draagvlak.

## **Draagvlak**

### *Probleemperceptie*

Er was tijdens het project rekening rijden sprake van een breed gedeelde probleemperceptie wat betreft de fileproblematiek. Zowel vanuit de transportsector, de politiek, het publiek en maatschappelijke organisatie werd congestie als een serieus probleem gezien (Seidel e.a., 2004). Uit onderzoek uitgevoerd in 1997 blijkt dat 60 procent van de ondervraagde burgers zegt de files op de wegen persoonlijk als een probleem te ervaren (AVV, 1998). De breed gedeelde probleemperceptie heeft echter niet geleid tot steun voor de invoering van rekening rijden. Gebrek aan draagvlak kan gezien worden als de meest dominante oorzaak voor het falen van dit project. Met uitzondering van de Tweede Kamer was het draagvlak voor dit project beperkt.

### *Draagvlak maatschappelijke organisaties*

Zoals al eerder is aangegeven kwam er in 1999 een felle campagne tot stand tegen rekening rijden. De ANWB speelde hierin een leidende rol, met de Telegraaf als een belangrijke partner. De kritiek vanuit de ANWB had met name betrekking op de maatregel zelf. De ANWB zag de maatregel als ineffectief voor het oplossen van de bereikbaarheidsproblemen. Automobilisten hadden volgens de ANWB geen alternatief. De invoering van rekening rijden zou hierdoor alleen maar tot lastenverzwaring leiden, zonder dat de files afnemen (Pruim, 1999). De ANWB zag de invoering van betaalstroken als een beter alternatief om de files te bestrijden (De Telegraaf, 1999).

### *Draagvlak onder partijen binnen de transportsector en het bedrijfsleven*

Ook ander partijen, waaronder Transport en Logistiek Nederland (TLN), Veilig Verkeer Nederland, BOVAG/RAI, VNO-NCW, MKB Nederland, EVO waren niet positief over de plannen van het Kabinet (Weesie, 1998). Binnen de transportsector was men er niet van overtuigd dat de extra kosten aan tolgelden voldoende zouden worden gecompenseerd door de afname van congestie (Seidel e.a., 2004). Ook voor de transportsector was de verwachte effectiviteit de belangrijkste reden voor een negatieve houding. Transport en Logistiek Nederland was destijds tegen elke vorm van tol of rekening rijden.

De ANWB, de verladersorganisatie EVO, VNO-NCW en de BOVAG/RAI hadden kritiek op het feit dat de invoering van rekening rijden zou betekenen dat er ook betaald zou moeten worden voor het gebruik van bestaande wegen. ‘Daarvoor is reeds betaald’, aldus een woordvoerder van de BOVAG (NRC, 1998b). Op het heffen van tol op nieuwe infrastructuur hadden deze partijen geen bezwaar.

### *Draagvlak onder het publiek*

Uit verschillende onderzoeken uitgevoerd in de periode 1992 – 1997 blijkt dat het draagvlak onder de bevolking voor de invoering van rekening rijden beperkt is. Zo blijkt uit een onderzoek uitgevoerd door de Vrije

Universiteit in 1995 dat 48,8 procent van de respondenten de invoering een slecht idee vindt; slechts 25,4 procent vindt de invoering van rekening rijden een goed idee (AVV, 1998). De sterke lobby die begin 1999 van de grond kwam onder leiding van de ANWB gesteund door verschillende belangengroepen, heeft de publieke opinie verder beïnvloed.

#### *Politiek draagvlak*

Binnen het kabinet Kok II bleef het project rekening rijden, ook onder de coalitie partijen, onderwerp van discussie. Met het toenemende kritiek vanuit de samenleving gaf de VVD te kennen ‘lelijk in haar maag te zitten met de kwestie’ (NRC, 1999). Status van rekening rijden als een ‘experiment’ was belangrijk in de politieke discussie. Met name de VVD legde hier de nadruk op (Seidel e.a., 2004). Als de files door de invoering van rekening rijden niet zouden afnemen zou het meteen moeten worden afgeschaft.

Met ondertekening van het regeerakkoord hadden de coalitiepartijen (VVD, D66 en PvdA) zich gecommitteerd aan de invoering van het project rekening rijden. Het politiek draagvlak was echter broos. De VVD twijfelde er openlijk aan of het project doorgang moest vinden. Ook buiten de coalitie was er twijfel over de plannen van het kabinet.

#### **Omgang met actoren**

De omgang met actoren rondom de besluitvorming en voorbereidingen van het rekening rijden lijkt vooral te zijn ingegeven vanuit de klassieke benadering van sturing, waarbij de overheid de centrale actor is die ongeschikte actoren aanstuurt. Partijen waren het over het algemeen eens over het feit dat de fileproblematiek ernstig is. Over de aanpak van het probleem verschilden de meningen echter enorm. Zelfs over het feit of het prijsmechanisme überhaupt binnen het wegvervoer zou moeten worden geïntroduceerd verschilden de meningen.

Het kabinet maakte echter al in een vroeg stadium de keuze voor rekening rijden als de oplossing voor het verbeteren van de bereikbaarheid. De invoering van rekening rijden werd als snel tot doel verheven. Vervolgens werd er vanuit een projectmatige aanpak gewerkt aan de invoering van rekening rijden. In 1995 presenteerde de minister een stappenplan voor de invoering na 2000 (NRC, 1995). Onderdeel van het stappenplan was een proef in Amsterdam. Uit de beschrijvingen van het draagvlak onder de verschillende partijen blijkt dat op er onenigheid of onduidelijkheid was over cruciale factoren die van invloed zijn op het draagvlak. Zo werd getwijfeld over de effectiviteit van rekening rijden, over de rechtvaardigheid van de maatregel (voor bestaande wegen is reeds betaald, er is geen alternatief) en over de aanwending van de opbrengsten van de heffing. De ANWB noemde rekening rijden zelfs een ‘ordinaire lastenverzwaring’ (De Telegraaf, 1999).

Partijen die betrokken waren bij de discussies en onderhandelingen over rekening rijden beperkten zich voornamelijk tot de overheden; met het rijk als belangrijkste besluitvormer en daarnaast de provincies en gemeenten (Seidel e.a., 2004). Nadat de kritiek tegen het project grote vormen begon aan te nemen, ook onder de verschillende decentrale overheden, probeerde de minister het project te redden door het innemen van een opportunistische houding. De minister koppelde het project rekening rijden aan de toebedeling van de gelden uit het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR). Seidel e.a. (2004) spreken in dit verband over ‘buying acceptance’.

## Fasering en transitie management

In het project rekening rijden was er sprake van een zekere fasering. In het NVVP uit 2000 werd een geavanceerde kilometerheffing (betalen per kilometer) gezien als het eindbeeld voor de toekomst. Rekening rijden was onderdeel van een ‘policy package’; andere maatregelen die in het NVVP werden voorgesteld waren tolwegen en betaalstroken. De verschillende vormen van prijsbeleid zouden later kunnen opgaan in de kilometerheffing. Ook binnen de uitvoering van het project zelf werd voorzien in verschillende fases. Begonnen zou worden met een proefproject in de regio Amsterdam. Bij succes zouden de andere grote steden kort daarop kunnen volgen.

Een transitie-arena was echter nauwelijks van de grond gekomen, hetgeen al tot uitdrukking kwam in de omgang met de actoren. Het doorlopen van de verschillende stappen binnen het transitieproces, zoals die door Rotmans (2003) worden onderscheiden, heeft plaatsgevonden binnen een beperkt netwerk van partijen (voornamelijk de rijksoverheid). Een vernieuwings-arena is daardoor niet tot stand gekomen. Dit heeft geleid tot het ontbreken van een gezamenlijke oplossingsrichting en een gemeenschappelijke agenda. Eerder werd al aangegeven dat het kabinet de invoering van rekening rijden al snel tot doel benoemde: er was sprake van ‘jumping to solutions’.

Tabel 4 geeft een overzicht van de analyse van rekening rijden.

*Tabel 4 Overzicht analyse rekening rijden II*

Indicator	
Complexiteit	
Technologisch	Geen doorslaggevende barrière
Praktisch	Geen doorslaggevende barrière
Institutioneel	Belangrijke barrière: centrale macht probeert een project op lokaal niveau te implementeren
Wettelijk	Benodigde wetswijzigingen zijn niet tot stand gekomen
Draagvlak	
Transportsector / bedrijfsleven	Beperkt
Politiek draagvlak	Tweede Kamer: ja, Decentrale overheden: beperkt
Publiek	Beperkt
Maatschappelijke organisaties	Beperkt
Media	Beperkt
Probleemperceptie	Ja, gedeelde perceptie en ‘sense of urgency’
Factoren	Onenigheid over effectiviteit, rechtvaardigheid en aanwending opbrengsten
Omgang met actoren	
Betrokkenheid actoren	Vooraf ‘Command-and-control’
Sturing	Klassieke benadering
Fasering en transitie	
Transitie-arena	Geen, sturing met name vanuit het Rijk
Leerprocessen	Proefproject
Kleine projecten	Ja, beginnen met proef in Amsterdam
‘Policy packaging’	Ja
Fasering	Ja
Eindbeeld	Landelijke kilometerheffing, invoering uiterlijk in 2010 (Verkeer en Waterstaat, 2000)

## **Conclusies rekening rijden II**

De benodigde wetgeving om van start te kunnen gaan met het project rekening rijden is niet door de Tweede Kamer behandeld. In deze case is het dus niet gelukt om de wettelijke barrière te overbruggen. In de analyse is het volgende naar voren gekomen:

- Er was een breed gedragen probleemperceptie wat betreft de fileproblematiek.
- De omgang met actoren bij het beleidsproces van dit project laat zich kenmerken door de klassieke benadering van sturing.
- Er was weinig draagvlak voor de oplossing rekening rijden, dit resulteerde in veel kritiek op de plannen.
- Er was sprake van fasering, het eindbeeld was betalen per kilometer. Een transitie arena is niet tot stand gekomen, er was vooral sprake van 'klassieke sturing' door het Rijk.

## **5. Kilometerheffing (2001 – 2004)**

In 2001 nam de minister de keuze om te gaan werken aan het in het NVVP geformuleerde eindbeeld van beprijzen van het wegverkeer: betalen per kilometer. De invoering van een kilometerheffing is echter maar voor korte duur aan de orde geweest. Op dit moment wordt een prijs betalen per kilometer wederom gezien als voorlopig eindbeeld voor het beprijzen van het wegverkeer. In deze paragraaf vindt daarom een korte analyse plaats van de poging tot de implementatie van een kilometerheffing in de periode 2001 – 2004.

Omdat de kilometerheffing een aantrekkelijk alternatief leek voor rekening rijden kreeg Roel Pieper in 2001 de opdracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat om een verkenning uit te voeren naar de technische mogelijkheden van een kilometerheffing op korte termijn. De nadruk lag destijds sterk op de technische mogelijkheden van een kilometerheffing. Opnieuw was er sprake van 'jumping to solutions'. Er werd geen aandacht besteed aan het beleidsnetwerk waar veel onvrede was over de poging om rekening rijden te introduceren. De conclusie van het onderzoek van Roel Pieper was dat een kilometerheffing op korte termijn, vanaf 2005, haalbaar zou zijn.

De veronderstelling hierbij lijkt te zijn dat de techniek de grootste barrière was voor de invoering van betalen naar gebruik. De werkelijke reden voor het uitvoeren van een onderzoek naar de mogelijkheden van een kilometerheffing was waarschijnlijk het zoeken van de minister naar een politieke uitweg voor rekening rijden (zie paragraaf 4). Desalniettemin was in werkelijkheid het verkrijgen van draagvlak nodig om verder te komen met de invoering van prijsbeleid. De conclusie dat de invoering van een kilometerheffing technisch mogelijk is, was dan ook van weinig betekenis voor de kans van slagen van de implementatie ervan.

## **6. De huidige stand van zaken (medio 2005)**

### **Nota Mobiliteit**

In september 2004 verscheen het beleidsvoornemen (deel 1) van de Nota Mobiliteit, de opvolger van het Tweede Struktuurschema Verkeer en Vervoer (VenW en VROM, 2004). De Nota Mobiliteit beschrijft het verkeers- en vervoersbeleid van het rijk tot het jaar 2020. Een belangrijke ambitie uit de Nota Mobiliteit is het realiseren van



betrouwbare en acceptabele reistijden voor het wegvervoer in 2020. Om dit te realiseren worden verschillende instrumenten benut. Voorbeelden zijn het aanleggen, uitbreiden en beter benutten van wegen.

Ook geeft het kabinet een nieuwe aanzet voor het introduceren van prijsbeleid op de weg. *'Het kabinet treft maatregelen om de invoer van 'betalen naar gebruik' mogelijk te maken door een volgend kabinet.'* Het voornaamste motief hiervan is verbetering van de bereikbaarheid. Daarnaast wordt er ook gesproken over tolheffing voor de financiering van nieuwe infrastructuur. Wat betreft de vorm van prijsbeleid staan alle mogelijkheden nog open. Om te komen tot een invulling van een prijsbeleid op de weg dat kan rekenen op maatschappelijk draagvlak heeft het kabinet een aantal maatschappelijke organisaties gevraagd hierover een advies uit te brengen. Hiervoor is naar aanleiding van de Nota Mobiliteit het platform 'Anders betalen voor mobiliteit' opgericht. Op 26 mei 2005 kwam het platform met haar advies over het voeren van een prijsbeleid in Nederland. De volgende deelparagraaf zal hier nader op in gaan.

De Nota Mobiliteit doorloopt de procedure van een Planologische Kernbeslissing (PKB). Deze procedure bestaat uit vier fasen, namelijk:

- Het beleidsvoornemen van het kabinet. Deze is vastgelegd in deel 1 van de Nota Mobiliteit.
- Inspraak en advies. Dit zal verschijnen in deel 2 van de Nota Mobiliteit.
- Het kabinetsstandpunt. Op basis van de inspraak en overleg met regionale bestuurders wordt het kabinetsstandpunt geformuleerd, dit vindt zijn weerslag in deel 3 van de Nota Mobiliteit.
- De kamerbehandeling. De laatste fase betreft de kamerbehandeling, waarna de Nota Mobiliteit, eventueel na wijziging officieel beleid wordt: de na parlementaire behandeling vastgestelde PKB (deel 4).

Het kabinetsstandpunt, deel 3 van de Nota Mobiliteit, zal in de loop van 2005 worden gepresenteerd. Tegelijkertijd zal ook deel 2 van de Nota Mobiliteit verschijnen. Naar verwachting zal het kabinet het advies van het platform 'anders betalen voor mobiliteit' in grote lijnen overnemen, gezien het brede maatschappelijk draagvlak dat in het advies wordt vertegenwoordigd. Na behandeling en goedkeuring door de Tweede en Eerste Kamer (deel 4) treedt de Nota Mobiliteit in werking<sup>4</sup>.

#### **Commissie Nouwen: platform 'anders betalen voor mobiliteit'**

Het platform 'anders betalen voor mobiliteit' is opgericht met als doel een advies uit te brengen over de mogelijkheden voor een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg, die bijdraagt aan de doelstelling van het kabinet om de bereikbaarheid te verbeteren.

Het platform bestaat uit verschillende maatschappelijke belangengroepen zoals de ANWB, Transport en Logistiek Nederland, MKB Nederland, VNO-NCW, FNV en Stichting Natuur en Milieu. Daarnaast is er een aantal bestuurlijke organisaties vertegenwoordigd, waaronder gemeente Den Haag, Gemeente Amsterdam en de provincie Groningen. Formeel gezien nemen de leden op persoonlijke titel deel aan het platform.

---

<sup>4</sup> In eerste instantie stond behandeling van deel 2 en deel 3 van de Nota Mobiliteit in de Tweede Kamer voor ingang van het zomerreces gepland. Op verzoek van de Tweede Kamer is de behandeling uitgesteld tot na de zomer.

## Onderzoek

In opdracht van het platform zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar verschillende vormen van 'anders betalen'. In de onderzoeken is aandacht besteed aan de volgende effecten: bereikbaarheid; milieu en veiligheid; kosten en invoering (techniek en organisatie); welvaart; koopkracht gezinnen en bedrijven; begroting van het Rijk; draagvlak.

Er is onderzoek uitgevoerd naar tien varianten van prijsbeleid in het wegvervoer, waaronder een vlakke kilometerheffing, een heffing voor zwaar vrachtverkeer, een kilometerheffing met congestietoeslag, een gebiedsheffing in de vier grote steden, tolheffing en accijnzen. Het advies van het platform is mede gebaseerd op de uitgevoerde onderzoeken.

### *Vaste lasten betalen in de vorm van een kilometerprijs<sup>5</sup>*

In het advies van het platform wordt gepleit voor een brede systeemverandering in het wegvervoer. *'Voor het platform [is het advies] één totaalpakket waar geen onderdelen uit kunnen worden gelicht. [...] De maatschappelijke acceptatie van 'Anders Betalen voor mobiliteit' staat of valt met het vertrouwen dat het kabinet met een consistente uitwerking van de integrale systeemverandering weet te genereren'* (Platform Anders betalen voor mobiliteit, 2005).

Op de eerste plaats betekent dit dat de weggebruiker een 'prijs' per kilometer voor het gebruik van de weg moet gaan betalen. Het platform adviseert om de tariefhoogte afhankelijk te maken van het tijdstip en de plaats van het gebruik, van de milieukeurmerken van het voertuig en indien mogelijk ook van de veiligheidskenmerken van het voertuig. In de visie van het platform betaalt de weggebruiker een tarief voor het gebruik van de weg dat gebaseerd is op de kosten van de geleverde dienst. De inkomsten van de heffing zouden dan ook besteed moeten worden aan de bouw, verbetering en onderhoud van weginfrastructuur en het oplossen van milieu- en ruimtelijke problemen van nieuwe infrastructuur.

Het platform adviseert nadrukkelijk een andere manier van betalen. Dit betekent dat de invoering van de kilometerheffing gepaard moet gaan met een aanzienlijke verlaging van de vaste lasten van het autobezit<sup>6</sup>, waardoor de weggebruiker minder betaalt voor het bezit van de auto en meer voor het gebruik.

Het platform adviseert naast de introductie van een kilometerheffing te werken aan verzelfstandiging van het wegbeheer. De zelfstandige wegbeheerders zouden met de opbrengsten van betalende klanten moeten zorgen voor een optimaal op de vraag afgestemd aanbod van infrastructuur. De taak van de overheid zou zich met name moeten richten op het stellen van kaders. Daarnaast bepleit het platform een grotere rol voor marktpartijen. Marktpartijen zouden de ruimte moeten krijgen om zelf initiatieven te ontwikkelen voor de aanleg, beheer en onderhoud van weginfrastructuur.

Het platform realiseert zich dat de invoering van een landelijke kilometerheffing niet haalbaar is op korte termijn. Als op korte termijn met de invoering wordt gestart schat het platform de invoertermijn op 7,5 tot 11,5 jaar. Daarnaast zijn de investerings- en exploitatiekosten van het systeem hoog. Het platform adviseert daarom te

---

<sup>5</sup> Gebaseerd op het rapport Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit, 2005.

<sup>6</sup> Dat wil zeggen afschaffing van de motorrijtuigenbelasting en een drastische verlaging van de belasting personenauto's en motorrijwielen.

beginnen met een voorfase. De landelijke kilometerheffing zou moeten worden ingevoerd op het moment dat de invoerings- en exploitatiekosten opwegen tegen de verwachte effecten op de groei van de welvaart en de koopkracht in Nederland en de realisatie van maatschappelijke doelen.

### *Voorfase*<sup>7</sup>

Om snel van start te kunnen gaan met het aanpakken van knelpunten op het wegennet, adviseert het platform om te beginnen met een voorfase totdat de landelijke kilometerheffing kan worden geïntroduceerd. In de voorfase wordt er een ‘prijs’ geïntroduceerd voor het gebruik van infrastructuur rondom knelpunten; de opbrengsten worden geïnvesteerd in het versneld oplossen van het knelpunt. Hiermee hoopt het platform te voorkomen dat de bereikbaarheid alsmede de luchtkwaliteit verder verslechteren. Het platform gaat er van uit dat in de voorfase vier tot zes projecten versneld kunnen worden aangepakt. De vorm van prijsbeleid die is gekozen voor de voorfase heeft veel weg van een tolheffing. Ook in de voorfase ziet het platform een rol weggelegd voor het bedrijfsleven. In de vorm van knelpuntconsortia zouden overheden en bedrijfsleven gezamenlijk kunnen werken aan het oplossen van knelpunten.

## 7. Conclusies

De belangrijkste conclusies van deze historische analyse inzake prijsbeleid zijn:

- Prijsbeleid maakt sinds verschijning van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) uit 1977 onderdeel uit van de nationale beleidsplannen. In de beleidsvoornemens uit het SVV2 (1988), het NVVP (2000) en de Nota Mobiliteit (2004) worden concrete initiatieven voor de invoering van een prijsbeleid genoemd.
- De afgelopen drie decennia zijn er de volgende initiatieven voor de invoering van prijsmaatregelen geweest: (1) rekening rijden I (1988), (2) tolwegen (1990), (3) het Spitsvignet (1993), (4) rekening rijden II (1994) en (5) kilometerheffing (2000). Geen van de initiatieven heeft geleid tot daadwerkelijke implementatie.
- De grootste barrière voor de invoering van prijsbeleid op de weg blijkt een gebrek aan maatschappelijk en politiek draagvlak.
- Bij het project rekening rijden II is het niet gelukt om voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak te verkrijgen. De klassieke wijze van sturing door het Kabinet gedurende het beleidsproces is een belangrijke oorzaak hiervan.
- In deel 1 van de Nota Mobiliteit komt het kabinet tot de conclusie dat de invoering van ‘betalen naar gebruik’ gewenst voor het realiseren van de ambitie om te komen tot een betrouwbare en vlotte reistijd voor het wegvervoer in 2020.
- Het platform ‘anders betalen voor mobiliteit’ adviseert het kabinet de invoering van een ‘prijs’ per kilometer (kilometerheffing). Omdat de invoering van een kilometerheffing een complexe operatie is en omdat de kosten voor de invoering op dit moment erg hoog zijn, adviseert het platform van start te gaan met een voorfase. In de voorfase adviseert het platform de invoering van een ‘prijs’ voor het gebruik van de weginfrastructuur rondom knelpunten.

---

<sup>7</sup> Gebaseerd op het rapport Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit, 2005

## Literatuur

- Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1998), *Relatie rekeningrijden en maatschappelijke acceptatie. Een inventarisatie van onderzoeken*. Rotterdam: Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rijkswaterstaat.
- Centraal Planbureau (2004), *Economische toets op de Nota Mobiliteit*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Enserink, B., J.F.M. Koppenjan, W.A.H. Thissen (2002), *Analyse van Complexe omgevingen. Leerboek*. Delft: TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management.
- Kroon, J. (1991), Hogere prijs voor mobiliteit is in theorie geen probleem. In: *NRC Handelsblad*, 29 oktober 1991.
- NRC (1991a), *Tolheffing Randstad 24 uur per etmaal*. In: *NRC Handelsblad*, 8 februari 1991.
- NRC (1991b), *Minister wil toch spitsvignet*. In: *NRC Handelsblad*, 15 mei 1991.
- NRC (1993a), *Randstad akkoord met spitsvignet*. In: *NRC Handelsblad*, 23 april 1993.
- NRC (1993b), *Maij-Weggen ziet af van spitsheffing*. In: *NRC Handelsblad*, 30 juni 1993.
- NRC (1994), *Kamer wenst snel plan rekeningrijden*. In: *NRC Handelsblad*, 10 november 1994.
- NRC (1995), *Jorritsma: onvoldoende draagvlak tolheffing*. In: *NRC Handelsblad*, 1 juni 1995.
- NRC (1996), *Jorritsma gaat tol heffen bij Amsterdam*. In: *NRC Handelsblad*, 12 juli 1996.
- NRC (1997), *Jorritsma presenteert plan, Tolheffing in ochtendspits grote steden*. In: *NRC Handelsblad*, 3 juli 1997.
- NRC (1998a), *Ook bij Paars II staat automobilist in de file*. In: *NRC Handelsblad*, 8 augustus 1998.
- NRC (1998b), *Bezwaar tegen tol op bestaande wegen*. In: *NRC Handelsblad*, 7 december 1998.
- NRC (1999), *Campagne tegen rekeningrijden*. In: *NRC Handelsblad*, 20 januari 1999.
- NRC (2000a), *Tweede Kamer vindt informatie fileplan onvoldoende*. In: *NRC Handelsblad*, 14 juni 2000.
- NRC (2000b), *Utrecht stemt weer tegen plan voor tolpoorten*. In: *NRC Handelsblad*, 13 oktober 2000.
- NRC (2000c), *Netelenbos geeft aan drie steden miljoenen*. In: *NRC Handelsblad*, 5 december 2000.
- NRC (2002), *Paarse besluiten snel opgeruimd*. In: *NRC Handelsblad*, 30 mei 2005.
- Niskanen, E., A. de Palma, R. Lindsey, N. Marler, T. May, C. Nash, J. Schade, B. Schlag, E. Verhoef (2003), *Deliverable 4. Pricing of Urban and Interurban Road Transport. Barriers, Constraints and Implementation Paths*. MC-ICAM 5<sup>th</sup> Framework Programme - DGTREN. Brussels: European Commission.
- Niskanen, E., C. Nash (2004), *Final Report for Publication. Implementation of Marginal Cost Pricing in Transport – Integrated Conceptual and Applied Model Analysis*. MC-ICAM 5<sup>th</sup> Framework Programme - DGTREN. Versie 2.0, Brussel: Europese Commissie.
- Platform Anders betalen voor mobiliteit (2005), *Nationaal Platform. Anders betalen voor mobiliteit*. Den Haag: Platform anders betalen voor mobiliteit / Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Pruim, F. (1999), *'Nee' tegen rekeningrijden*. Amsterdam: De Telegraaf.
- Rietveld, P. (2001), Pricing Mobility. Experiences in the Netherlands. In: *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 1, p. 45-60.
- Rotmans, J. (2003), *Transitiemanagement. Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Sar, A.J. van der (2005a), *De implementatie van prijsbeleid in Nederland. Nota Mobiliteit: de laatste ronde?* Den Haag: TU Delft / Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Sar, A.J. van der (2005b), *Prijsbeleid op de weg in het buitenland. Casestudie naar plannen, initiatieven en praktijkvoorbeelden van prijsbeleid binnen het wegvervoer in het buitenland*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Schade, J., B. Schlag (2000), *Acceptability of Urban Transport Pricing*. AFFORD 4<sup>th</sup> framework – Transport RTD. Helsinki: VATT.
- Seidel, T., A. Matthes, B. Wieland, B. Schlag, J. Schade, E. Verhoef, B. Ubbels, K. Tónczos, A. Kosztyó, F. Mészáros (2004), *Deliverable 4. Political Acceptability and Perceived Legitimacy of Transport Policy Implementation*. TIPP 5<sup>th</sup> Framework Programme - DGTREN. Brussels: European Commission.
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Teisman, G.R. (2001), Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen. In: T. Abma en R. in 't Veld, *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom.
- Telegraaf, De, (1999), *Actie ANWB tegen rekeningrijden*. Amsterdam: De Telegraaf.
- Telegraaf (2005), *Tol in Londen gaat omhoog*. Amsterdam: De Telegraaf, 2 april 2005.
- VenW (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en VROM (1977), *Struatuurschema Verkeer en Vervoer. Beleidsvoornemen*. Den Haag: Verkeer en Waterstaat en VROM.
- VenW (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en VROM (1988), *Tweede Struatuurschema Verkeer en Vervoer. Deel a: beleidsvoornemen*. Den Haag: Verkeer en Waterstaat en VROM.
- VenW (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en VROM (1988), *Tweede Struatuurschema Verkeer en Vervoer. Deel b: hoofdlijnen uit de inspraak*. Den Haag: Verkeer en Waterstaat en VROM.
- VenW (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en VROM (1990), *Tweede Struatuurschema Verkeer en Vervoer. Deel d: regeringsbeslissing*. Den Haag: Verkeer en Waterstaat en VROM.
- VenW (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2000), *Van A naar Beter. Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001 – 2020. Beleidsvoornemen*. Den Haag: Verkeer en Waterstaat.
- VenW (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en VROM (2004), *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid. Deel I Beleidsvoornemen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Weesie, D. (1998), *Massaal front tegen rekeningrijden*. Amsterdam: De Telegraaf.