



Aan de slag met Betalen naar Gebruik

WHITEPAPER

Start nu met de voorbereidingen voor Betalen naar Gebruik

De komende maanden zijn cruciaal om het mobiliteitsbeleid voor de periode tot 2025 in de goede richting te buigen. In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet moet een heldere keuze gemaakt worden om binnen vier jaar van start te gaan met het beprijzen van het weggebruik. De belangrijkste overwegingen hiervoor zijn het wegvallen van accijnsinkomsten door de snelle opkomst van elektrische mobiliteit en de grote ruimtelijke uitdagingen voor de stedelijke gebieden rond mobiliteitsgroei, woningbouw en duurzame ontwikkeling. De ervaringen met de eerdere pogingen (onder het eufemisme 'anders betalen voor mobiliteit') leren dat er behoorlijk wat jaren verstrijken voordat zowel de politieke hobbels als de uitdagingen rond de uitvoering zijn opgelost. Daarom moet zo snel mogelijk begonnen worden aan de voorbereidingen voor de invoering van Betalen naar Gebruik¹.

In deze whitepaper schetst VINU vanuit jarenlange ervaring rond gebiedsontwikkeling en mobiliteit waarom een besluit voor invoering van Betalen naar Gebruik op korte termijn noodzakelijk is. We bespreken welke belangrijke relaties er liggen met de beleidsprioriteiten rond mobiliteit, woningbouw en de duurzame ontwikkeling van Nederland. Vervolgens verkennen we varianten voor Betalen naar Gebruik en toetsen wij deze aan de beleidsprioriteiten van Rijk en regio. Deze whitepaper sluit af met een eerste uitwerking van de stappen naar uitvoering.

In vier kaders wordt ingegaan op de kenmerken van Betalen naar Gebruik en internationale voorbeelden, de effecten van Corona op de mobiliteit, de achtergronden van de planvorming in Nederland en de samenhang met de beleidsprioriteiten en de leerpunten uit recente studies van KiM en CPB/PBL.

Wat is Betalen naar Gebruik?

Betalen naar Gebruik is het beprijzen van rijdend autoverkeer. De bijhorende prijs is aan de hand van verschillende factoren te bepalen, zoals de locatie (cordon), het tijdstip (spits/congestie) en het type voertuig (emissie). Kortom, het gaat om het betalen van een heffing op basis van waar, wanneer en/of met welk voertuig men rijdt.

Wat zijn goede internationale voorbeelden van Betalen naar Gebruik?

In diverse buitenlandse steden en regio's zijn vormen van Betalen naar Gebruik ingevoerd. De doelstellingen zijn vaak het verminderen van congestie, het verbeteren van de luchtkwaliteit en het optimaliseren van de betrouwbaarheid van reistijd. Zo is er sinds 1975 een congestieheffing actief in Singapore basis van wegvak, congestie en voertuigtype. In Londen betaalt men sinds 2003 een cordonheffing op het moment dat je het centrumgebied inrijdt. Ten slotte betalen automobilisten in Stockholm een heffing bij het in- én uitrijden van de stad, waarbij het tijdens de spits duurder is. In het buitenland zorgt Betalen naar Gebruik voor een vermindering van congestie (5-30%) en een afname van het autovolume (10-30%). Daarnaast vertrekken automobilisten meer op andere tijdstippen en stappen ze vaker over naar het OV, de fiets of gaan ze te voet. De opbrengsten van Betalen naar Gebruik worden vooral geïnvesteerd in het verbeteren van de OV-, fiets- en wandelinfrastructuur.

¹ - Onder Betalen naar Gebruik verstaan we het beprijzen van rijdend gemotoriseerd wegverkeer.

Internationale voorbeelden van Betalen naar Gebruik

Londen

- Cordon
- Emissie

Oslo

- Wegvak
- Emissie
- Tijd

Stockholm

- Cordon
- Tijd

Singapore

- Congestie
- Wegvak



Waarom nu?

Het Rijk ziet inkomsten uit accijnzen op brandstof en BPM wegvallen door de inzet van elektrische auto's. Over elektrische auto's hoeft namelijk geen BPM (tot 2025) en geen accijns te worden betaald. In 2018 werd € 4,5 miljard aan accijnsinkomsten uit benzineverkoop en € 2,3 miljard aan BPM opgehaald door het ministerie van Financiën. De snelle introductie van elektrische mobiliteit (in 2020 was meer dan 20% van de nieuwverkopen een elektrische personenauto) dwingt het kabinet om te zoeken naar een rechtvaardige methode om de directe en externe kosten van mobiliteit op een evenwichtige wijze door te belasten naar de weggebruikers.

Nederland staat daarnaast de komende jaren voor grote ruimtelijke uitdagingen. Een groot tekort aan betaalbare woningen, de nog immer doorwerkende stikstofcrisis, achterblijvende resultaten bij de noodzakelijke reductie van broeikasgassen tot 2030 (met als doel een afname van 49% ten opzichte van 1990), achterblijvende bereikbaarheid van economische kerngebieden en oude en nieuwe woongebieden, exploitatietekorten in het OV (sterk vergroot door de Corona-crisis) en de behoefte aan open landschappen, recreatie en goed natuurbeheer vragen om een integrale oplossing. Onderstaand werken we de uitdagingen verder uit.

Ruimtelijke beleidsprioriteiten

In de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen 2020 (het ambtelijk advies voor het komende kabinetsbeleid) wordt nadrukkelijk de verbinding gelegd tussen mobiliteit en ruimte. De auteurs stellen vast dat *'mobiliteitsopgaven te weinig integraal worden gezien in samenhang met andere opgaven met een ruimtelijke dimensie, zoals wonen, werken en natuur'*. En juist op het ruimtelijke vlak zijn er de komende jaren veel veranderingen te verwachten door de energietransitie, het voldoen aan de woningbouwopgave en het opvangen van de noodzakelijke wijzigingen in de landbouw door de stikstofproblematiek.

De uitdagingen zijn veelzijdig en vragen om integrale oplossingen. Oplossingen die nu al worden toegepast leveren belangrijke bouwstenen voor het aanpakken van deze uitdagingen. Een recent voorbeeld is de ontwikkelstrategie voor de Amsterdam Bay Area, die met behulp van VINU is uitgewerkt. Uit deze gebiedsontwikkelingsprojecten hebben we geleerd dat er een sterke samenhang is tussen de bouwstenen mobiliteit, economie, duurzaamheid, landschap en recreatie.

Alleen een integrale benadering van deze bouwstenen voldoet om oplossingen te realiseren voor bovenstaande ruimtelijke uitdagingen. Deels kan dit op regionaal niveau opgelost worden, maar voor onder andere de sturing van mobiliteit is een nationale aanpak gewenst. Hieronder lichten we drie beleidsprioriteiten op regionaal en nationaal niveau uit: bereikbaarheid, woningbouw en duurzame ontwikkeling.

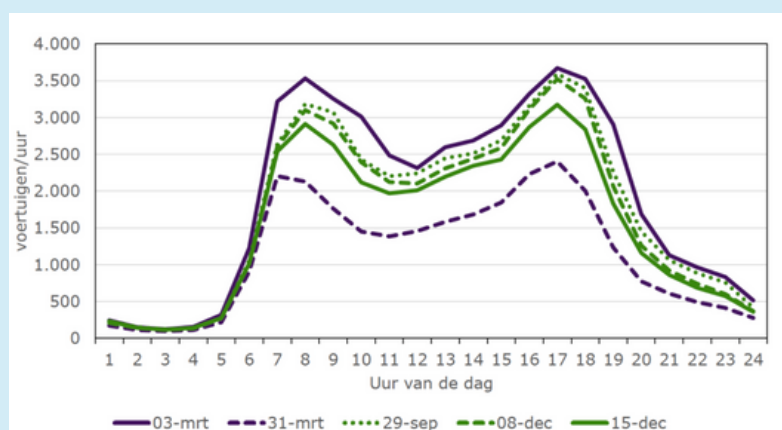
Bereikbaarheid

Prognoses zoals in de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen 2020 laten zien dat de mobiliteit in Nederland verder zal toenemen als gevolg van een groeiende bevolking en de verwachte economische groei. Zonder gewijzigd beleid heeft dit negatieve gevolgen voor de bereikbaarheid van economische kerngebieden. Dit doet zich met name voor in de Randstad, in omringende stedelijke gebieden en op de goederencorridors naar België en Duitsland. Als gevolg van de coronamaatregelen is de druk op het mobiliteitssysteem in 2020 fors afgenomen. Echter, de laatste ramingen van het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KiM)² laten zien dat in bijna alle post-COVID scenario's toch weer een verdere groei van wegverkeer in de periode tot 2025 voorzien wordt, met 6-15% groei op het hoofdwegennet in deze periode. Het blijft dus noodzakelijk om verdere maatregelen te nemen om de mobiliteitsgroei te beheersen.

Effecten Corona

Onduidelijk is nog wat de langetermijneffecten zijn van de veranderingen in het gedrag van werknemers. Naar verwachting zullen kantoorwerkers structureel meer gaan thuiswerken, maar niet in de mate waarin dat tijdens de eerste lockdown gebeurde. Uit de Monitoring mobiliteit en vervoer, die het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wekelijks publiceert om de impact van de Covid-maatregelen op mobiliteit inzichtelijk te maken (zie onderstaand figuur), komt naar voren dat de afname van het wegverkeer tijdens de tweede lockdown beduidend kleiner was dan in maart. De nadelen van te veel thuiswerken worden steeds meer zichtbaar en werkgevers en werknemers zijn op zoek naar een nieuw evenwicht.

Impact Covid-maatregelen op mobiliteit: meetgegevens van 10 knelpunten



Bron: Achtergrondrapportage 'Monitoring mobiliteit en vervoer' Nr. 35 (ministerie IenW, 23 december 2020)

Overheden zoals de provincie Noord-Holland zoeken, met hulp van VINU, naar mogelijkheden om de positieve effecten van de Corona-crisis vast te houden. Daarbij gaat het om thuiswerken en spreiden van verkeer. Oplossingen worden gezocht door het beïnvloeden van het gedrag van reizigers, in samenwerking met onder andere werkgevers en scholen.

Bij de grote gebiedsopgaven waarmee een bijdrage moet worden geleverd aan de vermindering van het woningtekort (waarover later meer) is het realiseren van toekomstvaste mobiliteitsoplossingen een belangrijke randvoorwaarde. Wij zien dat onder andere in de voorbereidende studies voor de ontwikkeling van Amsterdam Bay Area, de gebiedsontwikkeling aan de oostkant van Amsterdam. Hierin komt naar voren dat de voorgenomen groei van het aantal bewoners en arbeidsplaatsen in Almere tot forse bereikbaarheidsproblemen aan de oostkant van de regio Amsterdam leidt. Zonder een mobiliteitstransitie en aanleg van nieuwe (OV)verbindingen dreigt het systeem krakend vast te lopen. Bij een mobiliteitstransitie gaat het om het beperken van het autogebruik en meer mensen op de fiets en in het openbaar vervoer te krijgen. Ook wordt het gedrag van reizigers beïnvloedt, wat moet leiden tot meer thuiswerken en spreiding van verkeer. De alternatieven voor autogebruik moeten voorhanden zijn, daarom vraagt dit om omvangrijke investeringen in de (OV)ontsluiting van de nieuwe woon- en werkgebieden. De vraag is hoe deze uitbreiding van capaciteit gefinancierd moet worden.

Woningbouwproductie

Het woningtekort is de afgelopen jaren sterk gestegen en wordt in 2020 al op 331 duizend woningen geraamd. Door de combinatie van de verwachte daling in de woningproductie door onder andere de stikstofproblematiek en de hoge bevolkingsgroei stijgt het woningtekort volgens het PRIMOS-onderzoek³ verder tot 419 duizend woningen in 2025. Het is daarom van groot belang om grootschalige woningbouwlocaties voortvarend tot ontwikkeling te brengen, met name rond de grote steden in de Randstad. In verschillende steden worden hiervoor de plannen uitgewerkt, waardoor de komende periode ook grote bereikbaarheidsopgaven gaan ontstaan.

Uit verkenningen van VINU bij de ontwikkeling van het Central Innovation District en de Binckhorst in het centrum van Den Haag, blijkt dat zonder een mobiliteitstransitie het realiseren van het bouwprogramma zelfs niet mogelijk is. Er ontstaat een tekort aan ruimte door te veel rijdende en geparkeerde auto's. Een gebruik van andere modaliteiten dan de auto, zoals fiets en OV, geeft ruimte voor ontwikkeling.

Duurzame ontwikkeling

In het Regeerakkoord en het Klimaatakkoord is afgesproken om in 2030 de uitstoot van broeikasgassen in Nederland met 49% ten opzichte van 1990 terug te dringen. Het CROW⁴ geeft aan dat het aandeel verkeer en vervoer in de totale CO₂-emissies in Nederland de laatste jaren schommelt rond de 29%, als we zeevaart en luchtvaart niet meenemen. De CO₂-uitstoot van verkeer en vervoer is voor bijna driekwart het gevolg van het wegverkeer. Daarom is het van belang dat ook het mobiliteitssysteem verduurzaamt. Om dit te bereiken is een mobiliteitstransitie nodig waardoor het mobiliteitssysteem schoner, slimmer en anders wordt. Betalen naar Gebruik is een sturingsinstrument dat hierbij kan worden ingezet. In het Klimaatakkoord is dan ook afgesproken dat het kabinet ter voorbereiding op de komende kabinetsformatie en de voorgenomen belastingherziening in 2025 enkele varianten van Betalen naar Gebruik zal onderzoeken. Ook is het voornemen om voorbereidingen te schetsen en waar mogelijk te treffen voor de invoering van het nieuwe stelsel.

Mogelijke rol Betalen naar Gebruik

De komende jaren moet een alternatief voor het systeem van BPM en accijnzen op brandstof ontwikkeld te worden dat een oplossing kan bieden voor de volgende uitdagingen:

1. Het in stand houden van de opbrengsten voor het Rijk uit mobiliteitsheffingen.
2. Het sturen van nationale en regionale mobiliteit om daarmee de doelstellingen rond economie, duurzaamheid en leefbaarheid te kunnen realiseren.
3. De bekostiging van het mobiliteitssysteem van de toekomst, dat o.a. uitgaat van minder gebruik van de eigen auto en een groei van openbaar vervoer, deelauto's, fiets en Mobility As A Service (MAAS).

Het ligt voor de hand om Betalen naar Gebruik als nieuw instrument in te zetten voor het oplossen van deze uitdagingen. De bijdrage aan het in stand houden van de Rijksopbrengsten ligt voor hand: door het genereren van opbrengsten van heffingen. Sturen op mobiliteit kan o.a. door het (minder) aantrekkelijk maken van het gebruik van de auto, het beïnvloeden van het reisgedrag (van doelgroepen) en het bevoorrechten van voertuigen met een lagere CO₂-uitstoot. Tenslotte kan Betalen naar Gebruik een bijdrage leveren aan zowel de bekostiging van het vervoerssysteem, de exploitatie van nieuwe OV-verbindingen en aan het sturen op de capaciteit van de verschillende modaliteiten

Uitvoeropties voor Betalen naar Gebruik

<p>📍 Waar?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> Landelijk<input type="radio"/> Cordon<input type="radio"/> Specifieke wegvakken	<p>🕒 Wanneer?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> 24/7<input type="radio"/> Tijdens spitsuren<input type="radio"/> Bij congestie<input type="radio"/> Bij verblijf in een gebied<input type="radio"/> Bij het in- en/of uitrijden van een gebied	<p>👤 Welke gebruiker?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> Doorgaand verkeer<input type="radio"/> Bestemmingsverkeer<input type="radio"/> Specifieke doelgroep:<ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> Bewoners<input type="radio"/> Ondernemers<input type="radio"/> Bezoekers<input type="radio"/> Vrachtverkeer<input type="radio"/> Andere doelgroepen
<p>🚗 Welke voertuigen?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> Fossiel<input type="radio"/> Elektrisch<input type="radio"/> Voertuigen vanaf een bepaalde Euro-klasse (NO_x)<input type="radio"/> Alle voertuigen	<p>€ Alternatief voor wegenbelasting?</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="radio"/> Ja<input type="radio"/> Nee	

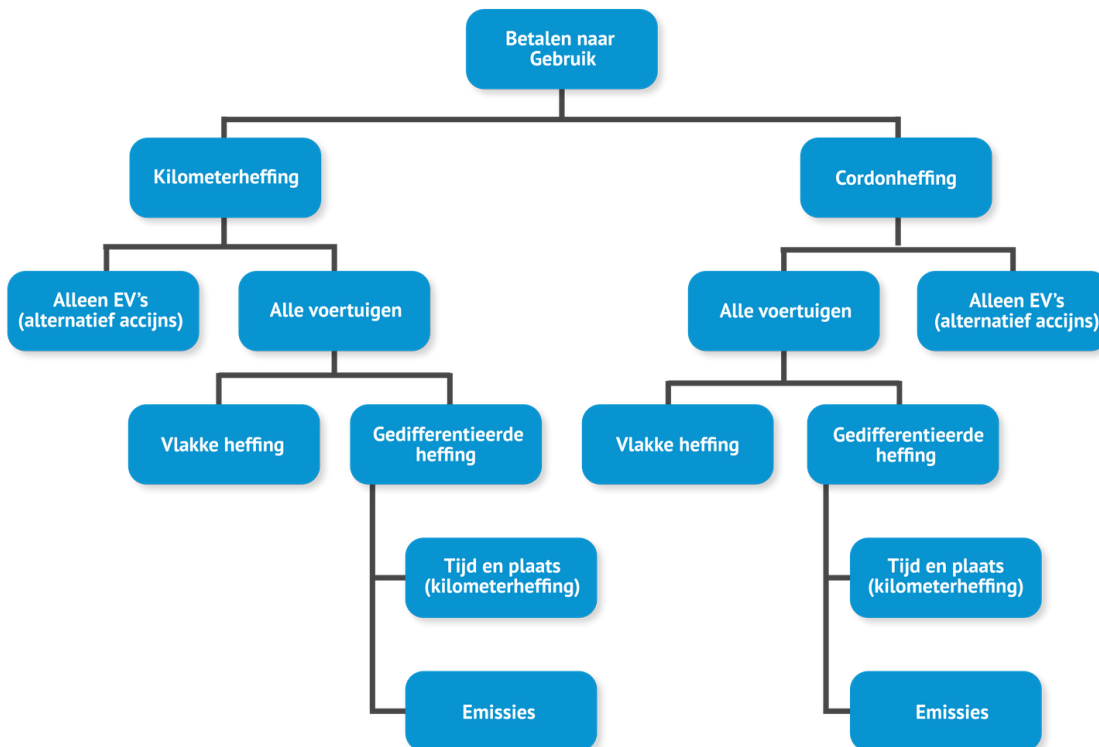
VINU.
van idee naar uitvoering

In de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen 2020 wordt vastgesteld dat het op de langere termijn noodzakelijk is om mobiliteit meer integraal te gaan prijszeten: zowel voor voertuigen die gebruik maken van fossiele energie als voor elektrische voertuigen. Niet alleen om het wegvallen van accijnsinkomsten door elektrische mobiliteit op te lossen, maar ook om bij te dragen aan de grote ruimtelijke uitdagingen voor de stedelijke gebieden.

Varianten voor invoering van Betalen naar Gebruik

In deze whitepaper gaan wij uit van twee mogelijke varianten voor de invoering van Betalen naar Gebruik; een landelijke kilometerheffing in de vorm van een congestieheffing of een cordonheffing, die op lokaal niveau wordt toegepast. In de onderstaande figuur geven wij de varianten schematisch weer.

Varianten van Betalen naar Gebruik (schematische weergave)



In de analyses van CPB/PBL valt op dat een cordonheffing in vergelijking met een congestieheffing een veel groter effect heeft op de gewenste vermindering van het personenautogebruik, met in 2030 een daling van het aantal voertuigkilometers van 15 tot 20%. Bij een congestieheffing blijft dit beperkt tot maximaal 5%.

Wat kunnen we leren van de uitgevoerde studies?

CPB en PBL hebben als onderdeel van de afspraken uit het Klimaatakkoord een verkenning uitgevoerd naar kansrijke aanpassingen in het mobiliteitsbeleid, waarin verschillende varianten van Betalen naar Gebruik zijn onderzocht. Daarvoor zijn de effecten van twee hoofdkeuzes in beeld gebracht, een congestieheffing gedifferentieerd naar plaats en tijd en een cordonheffing. Landelijke kilometerheffing wordt hierbij gezien als een vorm van congestieheffing voor heel Nederland.

Qua kosten en opbrengsten zijn er grote verschillen tussen congestieheffing en cordonheffing. De eenmalige investeringen voor een congestieheffing kunnen oplopen tot ± 1 miljard Euro met jaarlijkse exploitatiekosten van 70 tot 205 miljoen Euro. Voor de cordonheffing hebben CPB en PBL de kosten per stad in beeld gebracht. Voor de eerste stad die cordonheffing invoert bedragen de investeringen 200 miljoen Euro, waarna dit voor de volgende steden beperkt blijft tot 100 miljoen Euro. De jaarlijkse exploitatiekosten komen uit op 20 miljoen per jaar. De opbrengsten uit de heffingen lopen, afhankelijk van de gekozen uitvoeringsvorm, uiteen van 200 tot 750 miljoen euro per jaar voor de congestieheffing (landelijk) en 50 tot 100 miljoen Euro per stad voor de cordonheffing.

Toets op beleidsprioriteiten

Hiervoor zijn de belangrijkste beleidsuitdagingen voor de stedelijke regio's voor de komende jaren uitgewerkt. Op hoofdlijnen komen deze neer op het realiseren van nieuwe grootschalige woongebieden, het vinden van voldoende financiële middelen om de investeringen in openbare voorzieningen en infrastructuur te financieren en een mobiliteitstransitie in de nieuwe wijken waar de privé-auto veel minder dominant moet worden.

Uit de eerder beschreven onderzoeken komt naar voren dat een landelijke kilometerheffing vooral een alternatief is voor de wegvallende accijnsinkomsten uit motorbrandstoffen, maar geen inkomsten oplevert voor regionale overheden voor investeringen in nieuwe infrastructuur of de exploitatie van nieuwe OV-verbindingen. De landelijke kilometerheffing geeft regio's ook veel minder mogelijkheden om Betalen naar Gebruik als sturingsinstrument voor een mobiliteitstransitie in te zetten. Gezien de hiervoor geformuleerde beleidsprioriteiten ligt deze variant daarom minder voor de hand om toe te passen.

Een regionale congestie- of cordonheffing kan wel een oplossing bieden voor de beleidsprioriteiten van zowel het Rijk als de regio's. Congestie- en cordonheffing genereert inkomsten die kunnen worden gebruikt om wegvallende rijksinkomsten te compenseren en om investeringen in nieuwe OV-verbindingen te bekostigen. Ook ontstaan zo mogelijkheden om de mobiliteit te sturen en zo bij te dragen aan een mobiliteitstransitie. Om dit daadwerkelijk te realiseren is een goede samenwerking nodig tussen Rijk en regio. De ruimtelijke beleidsprioriteiten moeten gezamenlijk worden onderschreven en de inkomsten moeten worden gedeeld.

Het Nederlandse verleden met Betalen naar Gebruik

Al meer dan 40 jaar wordt in Nederland gesproken over diverse vormen van Betalen naar Gebruik vanwege de groei van automobilititeit en hieruit voortvloeiende problemen met congestie, leefbaarheid en milieu. Daarnaast werd het gezien als een middel om infrastructuur te financieren. In de beginjaren vond het ministerie de invoering ervan technisch en financieel te complex. Desalniettemin werden in de jaren '70, '80 en '90 diverse studies uitgevoerd naar cordonheffingen, tolheffingen en spitsvignetten, waarbij de belangrijkste conclusie was dat gedifferentieerd beprijzen kan zorgen voor efficiëntere benutting van het wegennet⁷. De studies werden steeds gedetailleerder, maar het draagvlak in de samenleving was afwezig.

Eind jaren '90 is concreet gewerkt aan de uitwerking van 'rekeningrijden', dat zelfs in het regeerakkoord werd opgenomen. Het plan was betalen per kilometer, verlaging van de MRB en een verhoging van de variabele autokosten. Rekeningrijden werd vanwege maatschappelijk weerstand en politieke verdeeldheid niet ingevoerd. Na 2000 kwam 'kilometerheffing' aan bod, wat een heffing afhankelijk van tijd en plaats betekende. Ook deze plannen haalden de eindstreep niet en werden afgeblazen.

In 2006 werd werk gemaakt van 'Anders Betalen voor Mobiliteit' door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Er werd nadrukkelijk maatschappelijk draagvlak nagestreefd door een eerlijk systeem te bouwen, waarbij men de vaste lasten wil omzetten in een heffing per kilometer. Het draagvlak was groter, maar de technische, juridische en administratieve uitdagingen werden te groot bevonden.

Kortom, er is de afgelopen jaren veel kennis opgedaan, maar nog weinig uitgevoerd. Het belangrijkste leerpunt uit de afgelopen decennia is dat eerst het draagvlak op orde moet zijn. Hiervoor moet de communicatie eerlijk zijn over de redenen om Betalen naar Gebruik in te voeren en over wat er met de opbrengsten gebeurt. Publieke acceptatie kan daarnaast verder worden verhoogd door andere lasten van autobezit- en gebruik te verminderen, de positieve effecten te benadrukken, rechtvaardig beleid in te voeren en een eenvoudige betaalmethode met goede informatievoorziening te gebruiken⁸.

Stappen naar uitvoering

De daadwerkelijke invoering van Betalen naar Gebruik vraagt meerdere jaren. Daarom is het van belang om nu al snel te beginnen met de voorbereidingen. Het Rijk kan starten met het voorbereiden van de Belastingherziening 2025, zodanig dat congestie- en/of cordonheffing mogelijk worden. Regio's kunnen aan de slag met het uitdenken van een aanpak, in kaart brengen van effecten en het zetten van eerste stappen naar de implementatie.

Belangrijk daarbij is om een plan te maken dat breed door de politiek en maatschappij wordt gedragen. Voor politiek draagvlak is het belangrijk dat 'gewone mensen', zoals de verpleegster en politieagent, niet worden 'gepakt' omdat zij de auto nodig hebben om voor (nacht)diensten met de auto naar het werk te rijden. Dit is mogelijk met congestie- en cordonheffing, maar vraagt om maatwerk. Om zo'n gedragen plan te maken is een gezamenlijke aanpak van Rijk en regio's noodzakelijk. Wij denken dat de tijd nu rijp is om nu door te pakken.

Wat kan VINU voor uw organisatie betekenen?

VINU is een advies- en projectmanagementbureau voor (semi-)overheden. Wij werken aan opgaven rond mobiliteit, stedelijke ontwikkeling en land & water. Projectmanagers en adviseurs van VINU leveren ideeën en voeren deze ook uit.

Heeft u interesse in Betalen naar Gebruik of wenst u hierover vrijblijvend met ons van gedachten te wisselen? Neem dan contact met ons op. Wij helpen u graag!



06-27094628



lek@vinu.nl



[LinkedIn](#)



www.vinu.nl

