

Vergaderjaar 1998–1999

25 816

Regels inzake een regulerende heffing op het gebruik van wegen in de Randstad tijdens spitsuren (Wet op het rekeningrijden)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 juni 1999

Inhoudsopgave

	Algemeen	2	5	Kosten en opbrengsten	66
1	Relatie rekeningrijden met andere prijsmaatregelen	9	5.1	Uitvoeringskosten	66
1.1	Relatie tussen rekeningrijden en betaalstroken of tolwegen	9	5.2	Kosten– Baten Analyse	69
1.2	Relatie rekeningrijden en kilometerheffing	13	5.3	Raming opbrengsten	70
			5.4	Aanwending van de opbrengst	70
2	Werkwijze van het systeem	14	6	Betrokken belangen	72
2.1	Werkings sfeer	15	6.1	Proces mede-overheden	72
2.1.1	Tariefsystematiek	15	6.1.1	Overleg met de mede-overheden	72
2.1.2	Locaties van heffingspunten	18	6.1.2	Procedures en bevoegdheden	75
2.1.3	Heffingsplichtigen	19	6.1.3	Koppeling MIT en rekeningrijden	76
2.1.4	Maatregelen tegen sluipverkeer	20	6.1.4	Rekeningrijden buiten de Randstad	76
2.2	Betaalsysteem	20	6.2	Maatschappelijke acceptatie	77
2.2.1	Techniek van betalen	20	7	Projectbeheersing	82
2.2.2	Back-office Belastingdienst	26	7.1	Tijdschema	82
2.2.3	Stand van zaken ontwikkeling technologie	29	7.2	Risicobeheersing	83
2.2.4	Europese afstemming en interoperabiliteit	31	7.3	Samenwerking Verkeer en Waterstaat en de Belastingdienst	84
2.2.5	Relatie met andere technologische ontwikkelingen en systemen	33	8	Wetgevingstraject	86
3	Vervoersalternatieven	36	8.1	Wetgevingstraject, invoeringswet, lagere regelingen	86
3.1	Inleiding	36	8.2	Wetgeving in Europese context	88
3.2	Openbaar vervoer	38	8.3	Artikelsgewijze opmerkingen	89
3.3	Carpoolen	40			
3.4	Flexibilisering van werktijden	41	Bijlagen¹		
3.5	Vervoermanagement	41	1.	Autokosten in Europa	
3.6	Transferia	42	2.	LMS 5.0: Modelbeschrijving	
4	Effecten	43	3.	Zes heffingsvarianten in kaartbeeld (18 kaartjes)	
4.1	Verkeerskundige effectiviteit	43	4.	Huidig overzicht van de ter tafel liggende heffingspunten en verkeerskundige maatregelen	
4.1.1	Toegepaste modellen	43	5.	Maatregelen ter bevordering van het gebruik van alternatieven	
4.1.2	Gehanteerde uitgangspunten bij de berekeningen	46	6.	Planning	
4.1.3	Beschouwing toepassing modellen	48	7.	Totaaloverzicht verrichtte en nog te verrichten onderzoeken landelijk en regionaal	
4.1.4	Effecten op het autoverkeer	53	8.	Advies van de Europese Commissie op het wetsvoorstel	
4.1.5	Effecten op milieu en verkeersveiligheid	55	9.	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingstoets	
4.1.6	Effectiviteit in de tijd gezien	56			
4.1.7	Monitoring en evaluatie van effecten	56			
4.2	Economische effecten	57			
4.2.1	Gevolgen voor de burger	57			
4.2.2	Gevolgen voor het bedrijfsleven	60			
4.2.3	Afwenteling	64			

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

ALGEMEEN

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de diepgaande aandacht die door de leden van de onderscheiden fracties aan het onderhavige wetsvoorstel is geschonken. Uit de vele vragen blijkt de betrokkenheid bij deze complexe en gevoelige materie. De twijfel die op sommige plaatsen doorklinkt, kunnen wij ons wel voorstellen, maar wij menen dat die in belangrijke mate kan worden weggenomen. Daartoe zouden wij eerst in het licht van jongste beleidsaccenten in het algemene verkeers- en vervoersbeleid de plaats die rekeningrijden in ons beleid inneemt, willen schetsen.

Mobiliteit heeft in Nederland de afgelopen jaren een problematisch karakter gekregen. Files ontstaan vaker en worden steeds langer. De slechte doorstroming op de Nederlandse wegen tijdens de spits levert economische schade op in de vorm van reistijdverlies en een hoge mate van onzekerheid ten aanzien van de reistijd. Het kabinet heeft in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999–2003 (MIT) een zeer omvangrijk pakket infrastructurele investeringen gepresenteerd, waaronder een investering in het wegennet met vele tientallen miljarden guldens. Maar het traditionele antwoord op de groeiende vraag naar mobiliteit, meer investeringen in infrastructuur, lijkt zijn grenzen te hebben bereikt. Naast bereikbaarheid, hebben overheid en burgers immers ook doelstellingen en wensen ten aanzien van leefbaarheid en een duurzame economische ontwikkeling. Er moeten dus keuzen worden gemaakt, niet alleen vanwege de verschillende beleidsdoelstellingen, maar ook vanuit het perspectief van de juiste aanwending van de beperkt beschikbare financiële middelen. Werden mobiliteit en infrastructuur vroeger gezien als collectieve voorzieningen, tegenwoordig worden ze meer als diensten gezien die aan particulieren toerekenbaar zijn. Was het vroeger zo dat het gebruik van de weg door de één niet ten koste ging van dat door de ander (non-rivaliteit) en dat er geen middelen waren om individuele betaling mogelijk te maken (uitsluitbaarheid), tegenwoordig is dat veelal wel het geval. Deze verandering in denken met betrekking tot mobiliteit komt deels voort uit het feit dat afstemming tussen de vraag naar mobiliteit en de overige wensen in de samenleving in een minder druk verleden niet altijd optimaal hoefde te zijn. Er was ruimte genoeg, zowel fysiek als maatschappelijk. Die tijd is, om te beginnen in de Randstad, voorbij.

Prijsbeleid

De onbalans tussen vraag en aanbod en de beperkte uitbreiding aan de aanbodzijde hebben er toe geleid dat er meer aandacht is ontstaan voor maatregelen aan de vraagzijde. Het prijsmechanisme wordt binnen het verkeer vervoerbeleid gezien als een middel ter beïnvloeding van de vraag naar mobiliteit. Het staat het kabinet niet voor ogen om rekeningrijden te introduceren naast reeds bestaande lasten. Rekeningrijden introduceert weliswaar een nieuwe tijd- en plaatsgebonden heffing, maar de opbrengsten hiervan zullen worden teruggesluisd naar de samenleving. In individuele gevallen kan dit leiden tot lastenverzwaring en in andere tot -verlichting. Macro-economisch gezien zal de burger niet zwaarder worden belast, dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie.

Binnen het huidige Nederlandse verkeers- en vervoerbeleid zien we prijsbeleid primair als een sturingsmiddel en niet als een financieringsmaatregel. Meer specifiek, met het voorgestelde systeem van rekeningrijden beogen we enkel sturing te geven aan de vraag naar mobiliteit op een bepaald aantal plaatsen en tijdstippen. Daarom ook beperkt het wetsvoorstel zich tot invoering van rekeningrijden tijdens de ochtendspits

in de Randstad. Daarbuiten is aanzienlijk minder sprake van structurele congestie waardoor een congestie-regulerend instrument veel minder nodig is. Men kan het ook anders zeggen. Het *niet* toekennen van prijzen aan schaarste in een situatie waarin die schaarste er wel degelijk is, leidt onvermijdelijk tot verspilling van waardevolle bronnen. Zonder prijs lijkt een schaars goed geen waarde te hebben. Ook de Sociaal-Economische Raad neemt in zijn advies «Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer» (januari 1999, p. 8) dit principiële standpunt in: «Een maximale bijdrage van verkeer en vervoer wordt bevorderd door zoveel mogelijk gebruik te maken van het marktmechanisme en door individuele beslissers in dat verband te confronteren met de werkelijke (maatschappelijke) kosten (met inbegrip van externe kosten)». Dat is de achterliggende reden van de conclusie die ook in Economisch-Statistische Berichten van 12 februari 1999 in navolging van de Nobelprijswinnaar Vickrey wordt getrokken, dat «rekeningrijden altijd werkt».

Regulering van de vraag naar een product via de prijs is een heel gewoon verschijnsel in de gemengde markteconomie. Een vorm van prijsbeleid wordt ook gehanteerd in sectoren die traditioneel als (semi-) collectief werden beschouwd zoals de telecom- en energiesectoren. Ook in de verkeers- en vervoersector is het prijsmechanisme niet geheel onbekend. De trein heeft een lagere prijs buiten de spits. Een vliegtuigstoel kost in het hoogseizoen meer dan in het laagseizoen. Omgekeerd wordt subsidie verleend aan het openbaar vervoer om het product door middel van prijsondersteuning een reëler alternatief te maken ten opzichte van de auto. Prijsbeleid in het verkeer en vervoer is dus niet nieuw, het is echter wel tot nu toe onderbelicht gebleven als beleidsinstrument. Het past ook in het kader van differentiatie van de autokosten: wie veel rijdt op plaatsen of tijdstippen waar dat tot congestie leidt, gaat meer betalen. Wie minder rijdt of voor alternatieven kiest, zal er op vooruit gaan. Waar de SER zich in het advies ten aanzien van het Europese Witboek uitsprekt voor een verdergaande toerekening van de marginale maatschappelijke kosten aan de veroorzakende modaliteit, vult rekeningrijden de plaats in van de door te berekenen maatschappelijke kosten van congestie. Een eventueel in de toekomst in te voeren kilometerheffing kan zich baseren op gebruik (ongeacht de locatie en tijd), verbruik en eventueel ook emissies, maar zal een congestiecomponent zoals rekeningrijden in zich moeten hebben om de vraag naar mobiliteit op plaats en tijd te kunnen reguleren. Rekeningrijden is eerder te zien als een stap in de richting van meer differentiatie van kosten voor wegverkeer. Het is een belangrijke stap met ook een grote symbolische betekenis en zeker niet de laatste.

Rekeningrijden in Europees perspectief

Het Witboek (dat overigens merendeels op goederenvervoer gericht is) en het daarover uitgebrachte advies van de Sociaal-Economische Raad bieden goede aanknopingspunten voor inpassing van rekeningrijden in een toekomstige communautaire mobiliteitspolitiek. Het Witboek gaat in principe uit van een heffing voor het goederenvervoer ter vergoeding van de marginale kosten, maar ook de maatschappelijke kosten (zoals onder andere de kosten van congestie) en het personenvervoer kunnen op termijn worden meegenomen in een communautaire heffingssystematiek. Rekeningrijden kan derhalve gezien worden als een eerste stap op weg naar invoering van een Europees systeem van variabilisering en specifieke heffingen. Alhoewel rekeningrijden binnen Europa een specifiek Nederlands initiatief is, beoogt het Witboek van EU-commissaris Kinnock ook een directere koppeling tussen gebruik en betalen te leggen.

Rekeningrijden en betaalstroken

Betaalstroken worden vaak genoemd als het alternatief voor rekeningrijden. Alhoewel het maatschappelijk draagvlak voor betaalstroken nu groter lijkt dan voor rekeningrijden, is nuancering op zijn plaats. Betaalstroken dienen een ander doel dan rekeningrijden: rekeningrijden heeft als doel de files te verminderen en is op korte termijn realiseerbaar zonder dat daarvoor infrastructuur hoeft te worden aangelegd/uitgebreid. Betaalstroken hebben als doel betalend verkeer – dat 24 uur per dag moet betalen – langs de file te leiden maar lossen de file in principe niet op. Bovendien leiden betaalstroken bij uitbreiding niet tot vraagreductie, maar eerder tot het omgekeerde vanwege de toename van de wegcapaciteit. Uitgaande van het plan- en realisatieprogramma in het MIT zijn de mogelijkheden voor een integraal systeem van betaalstroken daarom zeker op korte en middellange termijn beperkt: vaak is er geen ruimte voor extra rijstroken en zijn aanpassingen, indien fysiek al mogelijk, vaak gecompliceerd, kostbaar en derhalve moeilijk te realiseren.

In de buurt van grote steden is de congestieproblematiek zo groot dat beperking op korte termijn van het totale verkeersaanbod gedurende de drukste periode door rekeningrijden noodzaak is.

Ook onderzoek (ESI, 1998) heeft aangetoond dat het effect van rekeningrijden op de congestie groter is dan dat van betaalstroken en tolwegen. Dit is ook logisch omdat betaalstroken niet primair als doel hebben iets aan files te doen en tolwegen er zijn om de aanleg van infrastructuur te financieren uit de tolopbrengst.

Op dit moment worden, samen met diverse betrokken partijen, de mogelijkheden voor betaalstroken verder onderzocht. Gekeken wordt daarbij naar een breed scala aan relevante aspecten: juridische aspecten, verkeerstechnische realisatie, inpasbaarheid, kosten en baten (effectiviteit), financiering en maatschappelijke acceptatie. Het kabinet staat open voor voorstellen en juicht concrete initiatieven toe. Het juridisch kader om een door de stadsregio Rotterdam voorgesteld experiment mogelijk te maken, zal worden voorbereid. Gelijktijdig met bovenstaand traject wordt de voorbereiding gestart van (algemene) wetgeving om andere vormen van betaald rijden, zoals tolheffing en betaalstroken, mogelijk te maken. Beoogd wordt ook die nog deze kabinetsperiode af te ronden. Het huidige wetsvoorstel is zo de eerste stap naar een breder pakket betaald rijden en verdere variabilisering van autokosten. De mogelijkheid van een tweede experiment met betaalstroken op de wisselstrook (voormalige carpoolwisselstrook) op de A1 nabij Muiden wordt uitgewerkt. Voor wat betreft de bij betaalstroken benodigde heffingssystemen ziet het er naar uit dat gebruik gemaakt zal kunnen worden van de bij rekeningrijden toegepaste technieken. Het lijkt er echter op dat voor betaalstroken sec ook volstaan zou kunnen worden met een eenvoudiger systeem.

Effectiviteit

Rekeningrijden is in het SVV II gepresenteerd als een onderdeel van een totaal pakket aan maatregelen en voorzieningen. Aan dit totale pakket is destijds een doelstelling ten aanzien van de file-reductie verbonden. Voor rekeningrijden afzonderlijk is aanvankelijk geen expliciete doelstelling gesteld. In een later stadium, bij het beschikbaar komen van de prognose-resultaten, zijn de verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit min of meer tot doel verheven. Tegen deze achtergrond beschouwen wij rekeningrijden als een succes als we er op termijn in slagen de congestieverliesuren in de ochtendspits op de hoofdwegen in de Randstad met 30 tot 40% te doen afnemen. Daarvoor zal het aantal voertuigkilometers op

het hoofdwegennet in de ochtendspits in de Randstad met 10 tot 15% moeten afnemen. Het gaat hier dan om het «saldo-effect»: enerzijds zal er een afname zijn van het woon-werkverkeer en het aantal reizigers met motief «overig» (niet zakelijk en niet woon-werk), terwijl aan de andere kant het aandeel zakelijk verkeer in de spits zal toenemen. Met name deze groep zal profiteren van het rekeningrijden, daar de te bereiken reistijd-winst voor hen gemiddeld een hogere waardering kent dan de te betalen heffing.

Tegenover deze verbeterde bereikbaarheid staat een prijs in de vorm van investeringen in en exploitatie van de voor rekeningrijden benodigde apparatuur en voorzieningen. Afgezet tegen de maatschappelijke baten vinden wij deze prijs aanvaardbaar (zie hoofdstuk 5). Daarbij moeten we ons realiseren dat van het geld dat nodig is om het systeem voor rekeningrijden neer te zetten hooguit enkele kilometers snelweg in de Randstad kan worden aangelegd.

Door de leden van de CDA- en de VVD-fractie is de vraag gesteld of een garantie kan worden afgegeven voor de effectiviteit van rekeningrijden. Vanwege de enorme complexiteit van de verkeersproblematiek en het gebrek aan praktijkervaring in ons land met tijd- en plaatsgebonden heffingen is zo'n keiharde garantie natuurlijk niet af te geven. Desalniettemin geven modelberekeningen in binnen- en buitenland aan dat dergelijke maatregelen tot een substantiële vermindering van de filelast zullen leiden. Deze resultaten worden onderschreven door diverse deskundigen en onlangs ook door het Centraal Planbureau (CPB). Volgens dit bureau biedt rekeningrijden goede mogelijkheden om congestie te verminderen, vooral omdat het een heffing naar tijd en plaats betreft en daarmee direct aangrijpt bij de karakteristieken van het fileprobleem, dat volgens het CPB voor alles gezien moet worden als een spitsprobleem. Volgens het CPB mag verder worden verwacht dat rekeningrijden zal leiden tot een daling van het aandeel van autokilometers en tot afnemende en meer voorspelbare wacht- en reistijden in de spits, tot hogere gemiddelde snelheden en ook in totaal tot minder autokilometers. Daarnaast hebben praktijkvoorbeelden in het buitenland ook aangegeven dat dit type maatregelen werkt (ESI, 1998). Zo zijn bij het onlangs ingevoerde systeem in Singapore recent op een aantal plaatsen de tarieven verlaagd vanwege de groter dan verwachte effectiviteit.

Introductie van rekeningrijden betekent zeker niet dat dan alle files tot het verleden behoren. Zeker in geval van ongevallen, wegwerkzaamheden en slechte weersomstandigheden zullen we te maken blijven houden met vertragingen. In «normale» gevallen verwachten we met rekeningrijden echter een aanzienlijke verbetering van de doorstroming te kunnen bereiken op die plaatsen, waar het wordt ingevoerd. We zullen er hierbij wel rekening mee moeten houden dat het effect van rekeningrijden in de periode direct na invoering substantieel lager zal zijn dan het lange termijn effect. Vooral de bijdrage aan de effectiviteit door veranderingen in woon- en/of werkadres en de mogelijkheden van het aanpassen van werktijden zijn op korte termijn kleiner. Daar staat tegenover dat de overstap naar het openbaar vervoer dan juist groter zal zijn dan op langere termijn. Een deel van de reizigers met het motief «overig» kan mogelijk al op korte termijn uitwijken naar andere tijdstippen. Een congestiereductie van 15 tot 20% (bij een vermindering van de voertuigkilometers in de orde van grootte van 5%) lijkt gemiddeld over de Randstad in de ochtendspits haalbaar in het eerste jaar.

Rekeningrijden zal naar verwachting een blijvend effect hebben, dit in antwoord op terzake gestelde vragen van de leden van de CDA-fractie. Enerzijds komt dit doordat met rekeningrijden bij de automobilist een bewustwordingsproces ten aanzien het autogebruik (waarom nu juist op

dat moment op die plek op de weg?) wordt beoogd. Dit is een ambitieuze doelstelling, maar als die slaagt zeker één met toekomstperspectief. Anderzijds heeft de verkeersproblematiek in ons land inmiddels zodanige vormen aangenomen dat enkel investeren in meer infrastructuur niet meer voldoende is om de congestieproblemen het hoofd te bieden en de mobiliteit afdoende te waarborgen. Wanneer iedereen op hetzelfde tijdstip over dezelfde wegen wil rijden, loopt het spaak. De bestaande en nog aan te leggen infrastructuur moet daarom efficiënter worden benut. Zonder de introductie van het prijsmechanisme kan – zelfs met het nu voorziene investeringspakket – de mobiliteit in de drukste delen van ons land niet voldoende gewaarborgd worden, hetgeen ook door het CPB is geconcludeerd in haar rapport «Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht». Het blijft dan «dweilen met de kraan open». Rekeningrijden is dan ook een onmisbaar en flexibel instrument, waarmee – binnen het totaalpakket aan maatregelen – adequaat kan worden ingespeeld op ontwikkelingen van het verkeer in de toekomst. Wij zijn voornemens deze ontwikkelingen nauwlettend te volgen om te kunnen bepalen welke mix van maatregelen (prijsmaatregelen, infrastructuurmaatregelen, maatregelen op het gebied van openbaar vervoer, ruimtelijke ordening, stimuleren van vervoer-management etc.) voor welke situatie het beste is. Het aanscherpen van rekeningrijden kan daar onderdeel van uitmaken. Zo is het heel goed mogelijk dat op de ene locatie de heffing meer effect zal sorteren en op de andere minder dan verwacht. Dit zal dan kunnen leiden tot het op onderdelen bijstellen van het concept. Om dit te kunnen bepalen zullen de effecten van rekeningrijden nauwlettend worden gemonitord, waarbij ook zal worden gelet op de neveneffecten van rekeningrijden, zoals het verminderen van de verkeersonveiligheid. Op het ogenblik wordt een opzet gemaakt voor de continue monitoring van de verkeerskundige, economische en ruimtelijke effecten van rekeningrijden, zowel op nationale (Randstedelijke) als op regionale schaal. Wij zijn voornemens om 2 jaar na invoering de werking van het systeem integraal te evalueren.

Alternatieven voor solistisch autogebruik in de spits

De introductie van rekeningrijden stimuleert de ontwikkeling van alternatieven voor solistisch autogebruik. Het werken aan deze alternatieven is een zaak die niet alleen de rijksoverheid aangaat, maar een verantwoordelijkheid van ons allen. We zullen dan ook gezamenlijk aan deze alternatieven moeten werken. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de maatregelen ter stimulering van het gebruik van alternatieven die de rijksoverheid recent heeft genomen of in de nabije toekomst gaat nemen.

Uit onderzoek (Ligtermoet en Louwerse, 1998) blijkt dat 35% van de autosolisten in het woon-werkverkeer qua traject een redelijk alternatief hebben in de vorm van een andere wijze van vervoer (fietsen, carpoolen, openbaar vervoer of combinaties daarvan). Berekeningen van het Landelijk Model Systeem (LMS) geven aan dat nog eens 6–9% in staat is de spits te mijden door te kiezen voor een ander reistijdstip. Een deel van de zakelijke rijders heeft aangegeven wel degelijk mogelijkheden te zien om de spits te mijden. Verder bestaat het verkeer tijdens de spits voor 10% uit reizigers met overige motieven (noch woon/werk, noch zakelijk verkeer) («Heffingsnetwerken in de Randstad», HCG, juni 1996). Zoals eerder betoogd is rekeningrijden al een succes als op termijn 10–15% van de voertuigkilometers niet meer in de ochtendsspits wordt afgelegd. Verschuiving van vertrektijden is naar verwachting de gedragswijziging die het meest zal voorkomen. Daarnaast zal – op beperktere schaal – gekozen worden voor een andere vervoerswijze, worden afgezien van de verplaatsing of – op termijn – besloten worden tot verandering van woon- of werkadres. Gezien de verwachtingen van verschuiving van reistijden blijft het zaak dat initiatieven op het gebied van gespreide werk-,

winkel- en schooltijden en telewerken serieus aandacht krijgen. Wij zijn voornemens dit punt met de werkgevers- en de werknemersorganisaties te bespreken tijdens het najaarsoverleg van 1999. Op het gebied van verandering van vervoerswijze wordt door overheden, bedrijven, instellingen en individuen intensief samengewerkt. Initiatieven op dat gebied die samenhangen met rekeningrijden zijn onder andere de extra ingekochte spitsdiensten van diverse OV-bedrijven (stad/streek vervoer en NS), OV te water (Amsterdam-Lelystad, Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Drechtsteden), een extra impuls voor vervoermanagement en carpools. Het vigerende MIT voorziet voor de periode tot 2010 voor circa 6 miljard gulden extra aan investeringen in openbaar vervoerinfrastructuur, vooral in de Randstad. Bovendien zal de minister van Verkeer en Waterstaat voor de periode na 2000 een contract met NS afsluiten met nieuwe afspraken over vervoerprestaties. Daarbij zet de regering in op een positieve ontwikkeling ten aanzien van het aantal treinreizigers in de spits in de Randstad.

Gegeven de hierboven genoemde percentages, het reeds bestaande aanbod aan openbaar vervoer, de maatregelen die reeds genomen zijn en die nog voor 2001 genomen zullen worden, is onze conclusie dat er in de Randstad voldoende alternatieven aanwezig zijn dan wel komen om rekeningrijden te kunnen introduceren. Wel is het denkbaar dat op specifieke verbindingen, en vooral daar waar voor 7 uur en na 9 uur ook sprake is van congestie, op regionale schaal aanvullende maatregelen moeten worden genomen. De planstudies in de verschillende regio's, waarin in de eerste helft van 1999 de plannen voor invoering van rekeningrijden gedetailleerd worden uitgewerkt, zullen aantonen in hoeverre dit noodzakelijk is.

Alternatieven leveren een belangrijke bijdrage aan het succes van rekeningrijden, maar grootschalige uitbreiding van vooral openbaar vervoer is geen absolute voorwaarde voor invoering. Wij verwachten dat er geen grootschalige investeringen boven de reeds in het MIT geplande investeringen noodzakelijk zijn om de groei van het aantal openbaar vervoer reizigers als gevolg van de introductie van rekeningrijden op te kunnen vangen.

Regionaal overleg

De introductie van rekeningrijden vergt lokaal maatwerk. Het gaat hierbij om de vraag hoe rekeningrijden wordt ingepast in het regionale verkeer- en vervoerbeleid: waar komen de heffingspunten, mede in relatie tot bijvoorbeeld overstappunten naar andere vormen van vervoer en hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met ongewenste verdringing van het verkeer naar het onderliggende wegennet. Over al deze zaken wordt intensief overleg gevoerd tussen de betrokken wegbeheerders (rijk, provincies, gemeenten en soms waterschappen), ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Vaak wordt ook het bedrijfsleven bij dit overleg betrokken.

In dit overleg is begin 1999 de zogenaamde verkenningfase afgerond. Doel van deze fase was om gezamenlijk vast te stellen wat de beste manier is om in de betrokken stadsgewesten rekeningrijden in te voeren (het heffingsconcept). In alle gevallen is daarbij een voorkeursvariant bereikt die heffingspunten op de hoofdwegen zelf bevat (dus niet op de toe- en afritten) en die voorziet in sluijverkeer werende maatregelen op het onderliggend wegennet. Deze sluijverkeer werende maatregelen kunnen zowel de vorm hebben van een heffingspunt als van een verkeersmaatregel zoals drempels en versmallingen, flexibele afsluitingen en verkeersregelininstallaties.

De betrokken overheden in de regio's hebben een aantal voorwaarden gesteld aan de invoering van rekeningrijden. De belangrijkste daarbij zijn

dat aangetoond moet worden dat rekeningrijden werkt, dat er geen negatieve effecten zijn op het onderliggend wegennet, dat er voldoende aandacht is voor flankerend beleid en dat de opbrengst van rekeningrijden regionaal moet worden aangewend.

Mede om deze reden is besloten de heffing van rekeningrijden op het onderliggend wegennet, en de aanwending van de daar te genereren opbrengst, rechtstreeks aan de betrokken gemeenten en provincie over te laten. Aan hen wordt de keuze gelaten, ter voorkoming van sluipverkeer, te kiezen voor verkeersremmende maatregelen of het plaatsen van (extra) heffingspunten. De kosten komen voor rekening van het Rijk en zijn in de ramingen meegenomen. Voor de inning van de heffing op het onderliggend wegennet zal gebruik gemaakt kunnen worden van de Belastingdienst.

Gefaseerde invoering

Vooruitlopend op een Randstadbrede invoering zijn wij voornemens om rekeningrijden vanaf september 2001 gedurende de eerste twee jaar in te voeren in één regio. Zo'n gefaseerde invoering laat immers zien dat ook de Nederlandse weggebruiker in de praktijk op rekeningrijden reageert, met congestievermindering als gevolg. Ook kunnen we bij een gefaseerde invoering laten zien dat het rekeningrijden systeem technisch goed functioneert onder Nederlandse omstandigheden, alvorens het randstadbreed te implementeren. Wij zijn voornemens om de invoering en de werking van rekeningrijden in al zijn aspecten te monitoren, zodat de aldus opgedane ervaringen gebruikt kunnen worden voor de invoering van rekeningrijden in de andere regio's, welke bij AMvB zal worden geregeld. Een en ander wil zeggen dat het wetsvoorstel de invoering van rekeningrijden regelt in alle vier betrokken regio's, maar dat later het systeem ook in de andere regio's zal worden ingevoerd. Op dit moment wordt overleg gevoerd met een aantal regio's om een en ander concreet uit te werken.

Door de beperktere invoering van rekeningrijden in één regio, zal ook de geraamde heffingsopbrengst de eerste twee jaar beperkter van omvang zijn: afhankelijk van de betrokken regio, ongeveer een kwart van de Randstadbrede opbrengst (naar schatting 60 miljoen per jaar). Gemiddeld zal ongeveer drie-vierde van deze opbrengst afkomstig zijn uit heffingen op het hoofdwegennet en een-vierde uit heffingen op het onderliggende wegennet.

De opbrengst gegenereerd op het hoofdwegennet (afhankelijk van de regio circa f 45 miljoen per jaar), zal, conform het regeerakkoord, via het Belastingplan worden aangewend voor lastenverlichting. Om invoering in één regio mogelijk te maken zal die regio een uitkering ontvangen waarvan de hoogte correspondeert met de hoogte van de opbrengst op het hoofdwegennet. Deze uitkering dient te worden ingezet voor flankerende maatregelen in de sfeer van het openbaar vervoer en infrastructuur. Deze bijdrage in 2002/2003 zal worden gedekt binnen de uitgavenramingen voor rekeningrijden in het Infrafonds. Op deze wijze wordt de systematiek van scheiding van uitgaven en ontvangsten gerespecteerd.

Planning

Al vanaf de aanvang van het project rekeningrijden heeft de planning onder druk gestaan. Reeds in 1996 heeft de Tweede Kamer druk uitgeoefend op versnelling van het invoeringstraject. Dit heeft geleid tot een externe audit op het tijdschema. Deze audit is eind 1996 uitgevoerd door het Expertise Centrum. Conclusie was dat versnelling van het toen vigerende tijdschema (dus invoering voor 2001) voor absoluut onmogelijk

werd gehouden en dat bij de haalbaarheid van 2001 als invoeringsdatum al grote twijfels werden geplaatst. De vorige minister van Verkeer en Waterstaat heeft deze conclusie gemeld aan de Tweede Kamer. Inmiddels is inderdaad de noodzaak ontstaan om de planning bij te stellen.

Wetgevingstraject

Het bleek dat tijdswinst te boeken is door een andere aanpak van het wetgevingstraject. Het voorstel is, aansluitend op vragen hierover van de VVD-fractie, om de oorspronkelijk geplande invoeringswet te vervangen door een nota van wijziging op de kaderwet. Door de tijd die is verstreken sinds het opstellen van de kaderwet (medio 1997) is dit inmiddels mogelijk geworden. Bovendien schept deze integratie snel politieke duidelijkheid, hetgeen weer bevorderlijk is voor de voortgang van de overige trajecten in het project. Genoemde nota van wijziging is u gelijktijdig met voorliggende nota toegezonden. Op basis van de huidige planning gaan we ervan uit de rekeningrijden in de Randstad in één regio vanaf september 2001 operationeel kan zijn. Daarbij benadrukken we wel dat hiervoor een voortvarende politieke besluitvorming een essentiële voorwaarde is.

1 RELATIE REKENINGRIJDEN MET ANDERE PRIJSMATREGELEN

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en D66 hebben vragen gesteld over rekeningrijden als onderdeel van het meer omvattende prijsbeleid. In paragraaf 1.1 gaan we in op de relatie tussen rekeningrijden en betaalstroken dan wel tolwegen. Vervolgens worden in de paragraaf 1.2 rekeningrijden en kilometerheffing naast elkaar gezet.

1.1 Relatie tussen rekeningrijden en betaalstroken of tolwegen

Verschillen in doelstelling

Het idee van betaalstroken zien we – als het gaat om door de overheid geambieerde infrastructuur – als een onderdeel van het doelgroepenbeleid. Bij betaalstroken bestaat de doelgroep uit weggebruikers die bereid zijn voor een congestievrije doorstroming te betalen. Betaalstroken zijn te karakteriseren als een gedifferentieerd systeem, waarbij het deel van het verkeer dat specifiek betaalt, een snellere afwikkeling over daartoe aangelegde wegstroken wordt geboden. Voor het niet-betalend verkeer over de andere stroken wordt filevorming geaccepteerd.

Rekeningrijden is een generiek systeem en heeft een ander doel, te weten het verbeteren van de verkeersafwikkeling op het hoofdwegennet in de Randstad tijdens werkdagen in de ochtendspits, zonder aanleg van extra weginfrastructuur. Beide systemen mogen niet geïsoleerd worden bekeken; zij maken onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen op het terrein van het openbaar vervoer, carpoolen, telewerken en vervoersmanagement.

Bij het in Nederland vooralsnog zeer beperkte aantal gevallen van private tolheffing, in de zin van specifieke betaling door weggebruikers, gaat het om financiering van infrastructuur, niet om regulering of om doelgroepenbeleid. Afgezien van de uit de middeleeuwen daterende tolheffing in Nieuwerbrug (die waarschijnlijk is gefundeerd op het streven van de soevereine landheer aan de tolgaarder een middel tot inkomstenverwerving te verschaffen), kunnen als tolprojecten met name worden genoemd de (eerste) Beneluxtunnel en de Prins Willem Alexanderbrug bij Tiel. De stichters van die inmiddels beëindigde tolheffingsprojecten hebben gedurende de periode van tolheffing verhinderd dat de weg door de tunnel resp. op de brug openbaar werden in de zin van de Wegenwet

om op die manier het verbod van tolheffing van de Wegenwet te vermijden. Over die opzet heeft het Hof te Arnhem wat de tolheffing bij Tiel betreft op 18 november 1980 (Verkeersrecht 1981, nr. 19) geoordeeld dat de Wegenwet niet materieel (laat staan formeel) was ontrokken, omdat onder meer het initiatief voor dit project niet lag bij de overheid, maar bij het bedrijfsleven, terwijl ook de zeggenschap van particulieren en hun risico bij hun deelneming in de exploitatie voor de afweging van het Hof gewicht in de schaal legden.

Verschillen in toepasbaarheid

Om de keuzemogelijkheid van het systeem van betaalstroken te kunnen bieden zijn gescheiden rijstroken gewenst met bij voorkeur twee rijstroken voor betalend verkeer (om het inhalen van vrachtauto's mogelijk te maken) en twee rijstroken voor niet-betalend verkeer in de dezelfde richting. In voorkomende situaties (afhankelijk van het verkeersaanbod) kan echter ook gewerkt worden met één strook in één richting. Dit kan in principe op twee manieren gerealiseerd worden. Enerzijds door het herverdelen van bestaande rijstroken, het zogenaamde «inbreiden». Dit kan op grote maatschappelijke weerstand stuiten. Anderzijds door het uitbreiden met nieuwe rijstroken.

Gezien de problemen met inbreiding ligt het voor de hand voor betaalstroken extra infrastructuur aan te leggen. Uitgaande van het plan- en realisatieprogramma in het MIT zijn de mogelijkheden voor een integraal systeem van betaalstroken daarom op korte termijn beperkt; vaak is er geen ruimte voor extra rijstroken en zijn aanpassingen, indien ze fysiek al mogelijk zijn, vaak gecompliceerd, kostbaar en derhalve moeilijk te realiseren.

In de buurt van grote steden is de congestieproblematiek zo groot dat beperking op korte termijn van het totale verkeersaanbod gedurende de drukste periode van de dag door rekeningrijden absolute noodzaak is.

Verschillen in effectiviteit

Onderzoek (ESI, 1998) heeft aangetoond dat het effect op de congestie van rekeningrijden in de vorm van de onderzochte kordonvariant hoger is dan van betaalstroken en tolwegen. Dit is ook logisch omdat betaalstroken niet primair als doel hebben iets aan files te doen en tolwegen er zijn om de aanleg van infrastructuur te financieren uit de tolopbrengst. Voor betaalstroken is de congestiemaat daarom ook geen goede maat, maar lijkt het werken met financiële opbrengsten en kosten beter. Zeker wanneer private partijen geïnteresseerd zijn in aanleg en exploitatie. In zijn algemeenheid lijkt het aanleggen van betaalstroken in de directe omgeving van rekeningrijden niet direct voor de hand te liggen. Immers, na de invoering van rekeningrijden zal de congestiekans afnemen. De invoering van rekeningrijden sluit echter de aanleg van betaalstroken door het bedrijfsleven niet uit. Het is voorstelbaar dat marktpartijen bij bepaalde specifieke, regionale knelpunten de aanleg van een betaalstrook rendabel achten. Bij deze rendementsbeoordeling zal enerzijds het gegeven dat rekeningrijden de mobiliteit beïnvloedt een rol spelen, anderzijds zal meewegen dat rekeningrijden zal leiden tot een hogere tolpotentie.

Het lijkt er echter op dat er weinig plaatsen zijn op het Nederlandse wegennet zijn waar de reistijdwinst dusdanig is (de maatschappelijke baten) dat de kosten worden bestreden. Voor lange betaalstrook-trajecten geldt dat de verhouding tussen de kosten en baten alleen maar ongunstiger lijkt te worden.

Betaalstroken zijn mogelijk wel interessant bij specifieke knelpunten. Voorlopige onderzoeksresultaten lijken er echter op te wijzen dat er maar weinig plaatsen zijn op het Nederlandse wegennet zijn waar de reistijd-

winst dusdanig is (de maatschappelijke baten) dat de kosten worden bestreken. Voor lange betaalstrook-trajecten geldt dat de verhouding tussen de kosten en baten alleen maar ongunstiger lijkt te worden.

Onderzoek naar betaalstroken

In het jongste Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) is niet voorzien in de aanleg van betaalstroken. Vanuit het streven naar ruimere toepassing van het profijtbeginsel ligt het voor de hand dat de gebruikers betalen voor een aangeboden dienst die hen specifiek voordeel oplevert. Dat zou wellicht goed samen kunnen gaan met een vorm van privaat initiatief. Initiatieven voor betaalstroken, en in het verlengde daarvan voor de aanleg van tolwegen, zoals de A4 Delft-Schiedam, zullen in dit licht naar onze mening vooral van de zijde van de private sector moeten komen. Uit een concept rapport van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) voor de aanleg van de A4 Midden Delfland als tolweg blijkt dat rekeningrijden en het heffen van tol elkaar mogelijk kunnen versterken. Soortgelijke bevindingen worden gemeld in een studie naar de private financieringsmogelijkheden van de tweede Coentunnel en de Westrandweg. Wij zijn bereid dergelijke initiatieven te ondersteunen door de wetgeving ten gunste hiervan aan te passen. Voorts wordt op dit moment het idee van betaalstroken nader bekeken door een project-organisatie, waarin naast medewerkers van Verkeer en Waterstaat, ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en de Stadsregio Rotterdam zijn opgenomen. Specifiek krijgt daarbij de verkeerstechnische realisatie en inpasbaarheid, de effectiviteit, de verdringing naar het onderliggend wegennet (sluipverkeer), de financiering, juridische aspecten en de maatschappelijke acceptatie aandacht. Voorts is door de stadsregio Rotterdam een experiment met een betaalstrook in de regio voorgesteld. Primair doel van het experiment is het bestuderen van het gedrag van weggebruikers als ze de keuze krijgen om tegen betaling langs de file te rijden. Bij dit experiment zal ook naar het verkeersveiligheidsaspect van betaalstroken worden gekeken, hetgeen – zo merken wij in reactie op de vraag van de SP-fractie op – moet leiden tot een betere oordeelsvorming over veiligheidsproblemen, die kunnen ontstaan ter plekke van op- en afritten. De minister van Verkeer en Waterstaat is bereid mee te werken aan het juridisch faciliteren hiervan.

De leden van de CDA-fractie vragen of de mening van het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur dat het systeem van betaalstroken onvoldoende is onderzocht en dat daarom besluitvorming op dit moment niet opportuun zou zijn, wordt onderschreven.

Het onderzoek naar de mogelijkheden voor betaalstroken is niet gericht op vervanging van rekeningrijden door betaalstroken, maar op een aanvulling van het instrumentarium met betaalstroken. Op de specifieke condities waaronder beide systemen naast elkaar kunnen bestaan kan eerst na afronding van het onderzoek dieper worden ingegaan, evenals op de vraag van leden van de SP-fractie of nog aanvullende investeringen in betaalfaciliteiten nodig zijn.

Als de nadere studies naar betaalstroken zijn afgerond en er initiatieven door private partijen worden ontplooid, kan eventueel ook het veronderstelde draagvlak voor betaalstroken bij maatschappelijke organisaties, zoals door leden van de CDA-fractie gevraagd, worden verzilverd. Er is, zo merken wij mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie op, geen sprake van principiële terughoudendheid ten opzichte van betaalstroken of andere vormen van betaald rijden. In reactie op de vraag van leden van de RPF-fractie hoe reëel de regering de kans acht dat naast rekeningrijden ook (structureel) gekozen zal worden voor betaalstroken, geven wij als mening dat betaalstroken mogelijk in

specifieke gevallen een nuttige aanvulling op rekeningrijden kunnen vormen. Maar gezien de huidige – en groeiende – fileproblematiek is rekeningrijden de enige maatregel die daar op korte termijn iets aan kan doen. Bovendien zijn, zoals reeds eerder opgemerkt, de mogelijkheden binnen het lopende MIT-programma beperkt; initiatieven van private zijde zijn welkom en zullen in dat licht op hun merites worden beoordeeld.

Publiek-private samenwerking in het buitenland

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe in landen waar rekeningrijden of een vergelijkbaar systeem bestaat de rol van de overheid dan wel de markt bij financiering en/of exploitatie geregeld is. In andere landen waar elektronische tolheffing wordt gebruikt in enigerlei vorm komen een veelheid van investeringsvormen overheidsinbreng voor. Er wordt hierna een tweetal voorbeelden genoemd waar tolwegen gebouwd en geëxploiteerd zijn door private partijen.

In Toronto, Canada is een buitenringweg (Highway 407) gebouwd in aanvulling op het door de provincie Ontario aangelegde openbare wegennet. Deze weg is volledig gefinancierd vanuit de marktsector nadat gebleken was dat financiering uit openbare middelen niet kon worden gerealiseerd. De investering wordt terugverdiend door inkomsten uit tolheffing. De weg is eigendom van de provincie maar de exploitatie-maatschappij heeft voor 30 jaar het recht op de inkomsten. De tarieven voor het gebruik van de tolweg zijn gemaximeerd en worden vastgesteld in overleg met de provinciale autoriteiten. De concessie loopt 30 jaar.

De staat Californië USA heeft voor enige jaren door middel van een inschrijving marktpartijen uitgenodigd voor het aanbieden van innovatieve investeringsprojecten. Dit als gevolg van het ontbreken van openbare middelen voor het realiseren van noodzakelijke infrastructurele projecten. Een van de eerste projecten die als gevolg hiervan daadwerkelijk is gerealiseerd is de SR 91. Een consortium bestaande uit bouwondernemingen en financiële ondernemingen heeft geïnvesteerd in een tolweg parallel aan (eigenlijk tussen de rijbanen van) de bestaande SR 91. De tolweg kent variabele tarieven om, net als bij rekeningrijden, de weggebruikers ertoe te bewegen niet tijdens de drukste periode van de dag van de weg gebruik te maken. Het investerend consortium (exploitatie maatschappij) exploiteert en onderhoudt de wegen heeft de rechten op de opbrengst voor 30 jaar. De tarieven zijn gemaximeerd door een maximum te bepalen aan de opbrengst (ongeveer 20%).

Een andere benadering is gekozen in zowel Noorwegen als in Singapore. Beide landen hebben het systeem volledig uit eigen middelen gebouwd. Vervolgens heeft men de exploitatie uitbesteed aan een marktpartij, die zelfstandig de exploitatie uitvoert, binnen kaders die vooraf door de overheid zijn gesteld. Met name gaat het om zaken als de afdracht van de inkomsten, de handhaving en het serviceniveau. Binnen deze spelregels staat het de exploitant vrij om de bedrijfsvoering te optimaliseren om zodoende de eigen inkomsten te vergroten.

Tweedeling op de weg

De leden van de VVD-fractie verwachten dat niet alleen betaalstroken, maar ook rekeningrijden zullen leiden tot een tweedeling op de weg. Inderdaad kan toepassing van het prijsmechanisme in algemene zin ertoe leiden dat een deel van de mogelijke deelnemers aan het verkeer zal afzien van het weggebruik ter hoogte van een met specifieke heffing belast onderdeel van het wegennet. In dit opzicht is er sprake van een -gewenste verschuiving van het mobiliteitsgedrag. Met rekeningrijden

wordt een dergelijke gedragsverandering nadrukkelijk beoogd door de instelling van een heffing voor iedere weggebruiker op plaatsen en momenten waar wegruimte schaars is. Het gevolg – een betere doorstroming – ervaren alle gebruikers van de weg waarop het heffingspunt is gelegen. Terzijde kan nog worden opgemerkt dat – naar wij voornemens zijn – de opbrengst van rekeningrijden zal worden teruggesluisd in de vorm van algemene lastenverlichting. Bij betaalstroken treedt een directe tweedeling op: immers, de betalers op de ene strook rijden vlot door, de niet-betalers op de andere strook worden met congestie geconfronteerd.

Wetgeving voor betaald rijden

De eerste resultaten van het onderzoek naar betaalstroken wijzen uit dat betaalstroken niet passen in het wetgevingstraject voor rekeningrijden. Naar onze inschatting zijn er dusdanige verschillen in doel en vormgeving dat een apart wetgevingstraject zal moeten worden doorlopen. Dit is zeker het geval als betaalstroken vorm zouden moeten krijgen in een opzet met substantiële private elementen. De vormgeving door middel van fiscale wetgeving ligt dan niet voor de hand.

Voor experimenten met betaalstroken wordt momenteel gewerkt aan specifieke wetgeving. Deze wetgeving biedt een basis voor bijvoorbeeld de proef in Rotterdam en een tweede experiment op de wisselstrook op de A1 bij Muiden.

Daarnaast zal de voorbereiding worden gestart van (algemene) wetgeving die andere vormen van betaald rijden mogelijk maakt. Beoogd wordt ook die nog deze kabinetsperiode af te ronden. Het huidige wetsvoorstel rekeningrijden is zo de eerste stap naar een breder pakket betaald rijden en verdere variabilisering van autokosten. Dit in antwoord op vragen van de leden van de PvdA en de D66 fractie naar een wettelijke regeling die het mogelijk maakt projecten als de tweede Coentunnel en de A2-passage bij Maastricht uit de opbrengst van tolheffing ter plaatse te financieren.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de wettelijke regeling voor de onderlinge afstemming van betaalsystemen, die reeds zou bestaan. Dit berust op een misverstand. Integendeel, voor wegen die openbaar zijn in de zin van de Wegenwet, is – behoudens de wegen door de Westerscheldetunnel – een dergelijke betaling wettelijk verboden. Te noemen valt hierbij artikel 14 van de Wegenwet en artikel 80 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Om betaling van weggebruik juridisch mogelijk te maken, zouden ofwel deze artikelen moeten worden aangepast, ofwel in een specifieke wet een bijzonder stelsel van bepalingen moeten worden opgenomen. Een wettelijke grondslag is overigens ook vereist in het licht van de artikelen 104 en 132 van de Grondwet, die voor belastingen en andere heffingen regeling bij wet verlangen. In een dergelijke wettelijke regeling zal moeten worden geregeld wie in welke gevallen onder toepassing van welk tarief een betaling voor het gebruik van de weg verschuldigd is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of provinciale regelgeving vereist is om betaalstroken of tolheffing in te voeren.

Primair is voor deze vormen van betaald rijden wetgeving op landelijk niveau nodig. Om een dergelijke heffing mogelijk te maken op wegen die bij een provincie in beheer zijn, is al gauw ook aanvullende regelgeving van de zijde van de provincie nodig.

1.2 Relatie rekeningrijden en kilometerheffing

Door de leden van de fracties van RPF, SGP en GPV zijn diverse vragen gesteld over het instrument kilometerheffing.

Het regeringsbeleid is erop gericht een sterkere koppeling te leggen

tussen weggebruik en betaling. Dit wordt ook wel variabilisatie genoemd. In het verleden heeft variabilisatie vorm gekregen door een verhoging van de brandstofaccijnzen met een gelijktijdige verlaging van de motorrijtuigenbelasting. De kern van variabilisatie is dat een sterker en directer verband tussen rijden en betalen wordt gelegd. Dit versterkt de prikkel tot het bij elke voorgenomen verplaatsing maken van de afweging of en met welke vervoerwijze de verplaatsing nuttig is. Rekeningrijden past ook in dit beeld en is in het regeerakkoord gepresenteerd als element van de variabilisatie-doelstelling.

Een nieuwe vorm van variabilisatie is een kilometerheffing, waarbij een vast bedrag per werkelijk afgelegde kilometers betaald moet worden, al dan niet gedifferentieerd naar verschillende kenmerken van het voertuig. De overeenkomst met rekeningrijden is de sterke samenhang tussen gebruik en betaling en daarmee een duidelijke gedragsbeïnvloedingsprikkel. De doelstellingen van beide instrumenten zijn echter verschillend. Rekeningrijden is bedoeld om de bereikbaarheid van economisch belangrijke centra te verbeteren door een reductie van het aantal congestie-uren in de ochtendspits in de Randstad en heeft op nationaal niveau slechts een gering effect op het totaal aantal afgelegde kilometers. Een kilometerheffing bewerkstelligt juist algehele reductie van de automobiliteit of de vanuit optiek van leefbaarheid en milieu schadelijke effecten daarvan. Binnen het verkeers- en vervoerbeleid heeft de verbetering van de bereikbaarheid van de grote steden prioriteit. Daar is de meeste congestie en de grootste maatschappelijke schade. Door invoering van rekeningrijden kan de bereikbaarheid van de grote steden aanmerkelijk verbeterd worden, wat met een kilometerheffing niet meteen zal lukken. Om de mobiliteit naar plaats en tijd te kunnen reguleren is een regulerend instrument als rekeningrijden onmisbaar. Rekeningrijden kan in dit verband in zekere zin worden gezien als een voorloper of mogelijk een eerste stap naar de invoering van een kilometerheffing. Het is denkbaar de kilometerheffing ook naar tijd en plaats variabel te maken. De hoogte van de heffing wordt dan mede afhankelijk van de mate van congestie op een specifiek wegvak. Dit kan een sterk congestiereducerend effect hebben. Het is mogelijk om te beginnen met een combinatie van een vaste kilometerheffing en het dan reeds bestaande rekeningrijden waarbij op termijn de kilometerheffing variabel wordt gemaakt. In het kader van discussies in de aanloop naar het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan wordt op dit moment nader onderzoek naar dit instrument uitgevoerd. Hierbij worden ook de technische aspecten meegenomen. Op basis van eerder onderzoek mag worden verwacht dat een kilometerheffing, afhankelijk van de precieze vormgeving en tarifiering, een substantieel effect op de mobiliteit zal hebben. Dit concept heeft nog een lange ontwikkelingstijd te gaan en kan technisch zeker niet op korte termijn worden ingevoerd. Tot slot merken wij op dat voor een kilometerheffing een wettelijke basis ontbreekt, en dat dus een apart wetgevingstraject zal moeten worden doorlopen. De kilometerheffing is één van de vormen van betaald rijden die mogelijk zal worden gemaakt door de (algemene) wetgeving die in de vorige paragraaf is aangekondigd.

2 WERKWIJZE VAN HET SYSTEEM

In dit hoofdstuk worden de vragen beantwoord over het systeem van rekeningrijden. In de eerste paragraaf over de werkingssfeer komen de tarieven aan de orde, en vervolgens de heffingsconcepten alsmede de heffingsplichtigen. De tweede paragraaf is meer technisch van karakter en gaat over het betalen zelf en de organisatie daarachter.

2.1 Werkingsfeer

2.1.1 Tariefsystematiek

Heffingsperiode en tariefdifferentiatie

Er is een groot aantal vragen gesteld over de duur van de heffingsperiode in samenhang met de hoogte van het tarief.

Er spelen drie overwegingen een rol bij de tariefsystematiek:

- de effectiviteit van de maatregel
- herkenbaarheid voor het publiek en
- uitvoeringsaspecten.

De afweging van deze drie aspecten heeft geleid tot een voorkeur voor een heffingsperiode van 7 tot 9 uur 's ochtends met een uniform tarief. Dit werd ingegeven door de behoefte aan een eenvoudig en herkenbaar systeem voor de weggebruikers. Verschillende tarieven zouden het systeem compliceren en moeilijk uitlegbaar maken. Omdat uit onderzoek en ervaringen uit het buitenland is gebleken dat het aanpassen van het vertrektijdstip een grote bijdrage kan (en moet) leveren aan het effect, is gekozen voor een korte heffingsperiode. Bij een heffingsperiode van 6 tot 10 uur met een uniform tarief zou deze gedragsaanpassing minder goed mogelijk zijn.

Wat de herkenbaarheid voor het publiek betreft moeten we ons realiseren dat de Nederlandse weggebruiker nog geen ervaring heeft met rekeningrijden. Het systeem moet bij aanvang zo simpel mogelijk zijn, dus één tarief voor alle voertuigen op alle plaatsen waar geheven wordt gedurende de hele heffingsperiode. Als enige tijd na invoering ervaring is opgebouwd met het systeem, zullen mogelijk meer gedifferentieerde tarieven (naar tijd en plaats) worden toegepast. Technisch is het overigens goed mogelijk om tariefdifferentiatie naar tijd en plaats toe te passen. Op diverse plaatsen in het buitenland werkt men inmiddels met systemen, die redelijk vergaande tariefdifferentiatie kennen. Ook daar is men echter begonnen met eenvoudige systemen, zodat het publiek daar ervaring mee op kon doen.

De leden van de SGP-fractie wijzen op het veiligheidsaspect bij (te) grote tariefsprongen als gevolg van het sneller dan wel langzamer rijden om betaling te ontlopen.

Uit een literatuurstudie naar buitenlandse ervaring op dit punt is naar voren gekomen dat er vrijwel niets bekend is over het gedrag dat automobilisten vertonen als gevolg van het ingaan en eindigen van de heffingsperiode of als gevolg van tariefwisseling. In Trondheim is dit fenomeen in de praktijk onderzocht. Er zijn geen expliciete problemen in de verkeersafwikkeling opgetreden. Wel komt het voor dat een deel van de automobilisten vlak voor het eindigen van de heffingsperiode geneigd zijn langzamer te rijden of de auto even aan de kant te zetten (op niet autosnelwegen). Uit gegevens uit Trondheim blijkt dat de hoogte van de versnelling (om nog juist voor het ingaan van het tarief het heffingsportaal te passeren) maximaal 20 km/uur en de vertraging maximaal 10 km/uur bedraagt gedurende de laatste 5 minuten voor een tariefwijziging. Op de Franse autoroute is vlak voor de wisseling van een hoog naar een laag tarief een toenemende drukte op de rustplaatsen waargenomen. Hoewel een zeker effect dus waarneembaar is, is het gezien de omvang van deze effecten niet waarschijnlijk dat er problemen zullen optreden met de verkeersafwikkeling of de verkeersveiligheid. Een en ander zal nauwlettend worden gevolgd.

Door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd naar de mogelijkheden van tariefdifferentiatie naar voertuigklasse. Voor een differentiatie naar voertuigklasse zouden verschillende soorten voertuigen uitgerust moeten worden met verschillende soorten voertuigapparaten of er zou op de chipkaart een voertuigklasse moeten worden geregistreerd. Doordat de voertuigapparaten en chipkaarten niet vast met het voertuig zijn verbonden lokt dit grootschalige fraude uit. Handhaving zou een majeure en kostbare inspanning vergen. In Singapore kent men een dergelijk differentiatie naar voertuigklasse, maar daar worden de (verschillende) voertuigapparaten van overheidswege vast in de voertuigen ingebouwd. Bovendien heeft men daar inderdaad een groot aantal controleurs aangesteld, die onder andere controleren of het juiste apparaat in het juiste voertuig zit.

Indien voor een beperkt aantal voertuigen afwijkende tarieven gehanteerd moeten worden (uitzonderingen), dan kan dat binnen de huidige opzet van het systeem achteraf, op basis van het kenteken. Als het echter om grote groepen gaat, wordt te zeer getornd aan de fundamenteën van rekeningrijden dat immers uitgaat van de principes dat bij voorkeur ter plekke betaald moet worden en dat de privacy gewaarborgd moet zijn. Daarnaast is de extra administratieve belasting ongewenst en neemt de kans op fouten en kentekenfraude toe.

Heffing buiten de ochtendspits

Over het invoeren van rekeningrijden in de avondspits is door een groot aantal fracties vragen gesteld. Om invoering beheersbaar te houden is er voor gekozen rekeningrijden niet zowel in ochtend- als avondspits in te voeren. We zijn ons ervan bewust dat invoering van rekeningrijden in de ene periode de bereikbaarheidsproblemen in de andere periode maar in beperkte mate zal verminderen.

De keuze is op de ochtendspits gevallen, omdat verbetering van de bereikbaarheid aan het begin van de werkdag essentiëler is voor de economie dan het oplossen van de files in de namiddag. De fileproblematiek – vooral de zwaarte van die files – is in de ochtendspits groter. De verkeersstromen zijn in de ochtendspits voor een groot deel gericht op de werkgebieden in de stedelijke gebieden en in de avondspits zijn de stromen meer gespreid over het totale wegennet. Verder geldt dat de keuze voor een bepaalde vervoerwijze of een reistijdstop, die men in de ochtend maakt, ook bepalend is voor de rest van de verplaatsingsketen. Aan het begin van de keten zijn de keuzemogelijkheden doorgaans groter dan later op de dag. Bij rekeningrijden in de ochtendspits ligt bovendien het moment van keuze en het moment van heffen dicht bij elkaar.

Verkennde berekeningen (zowel bij varianten volgens ASW+- als kordonvariant) met het Landelijk Model Systeem (LMS, zie hoofdstuk 4 voor een nadere uitleg van dit model) laten zien dat bij rekeningrijden in ochtend- én avondspits de relatieve vermindering van de congestie-verliesuren in de avondspits in dezelfde orde van grootte liggen als die in de ochtendspits. Door het invoeren van rekeningrijden in ochtend- én avondspits, ontstaat een bescheiden extra afname van de congestie-verliesuren in de ochtendspits, vergeleken met de afname als gevolg van het alleen invoeren in de ochtendspits.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het gevaar dat al snel zal worden overgegaan tot verlenging van de heffingsperiode en vragen zich af of door toenemende mobiliteit er een moment komt dat rekeningrijden de gehele dag operationeel zal moeten zijn.

Uit verkeerstellingen blijkt niet dat er structureel sprake is van het doorlopen van congestiesituaties van ochtendspits naar de avondspits, dus dit laatste is niet aan de orde.

Heffingsvrije dagen

De leden van de PvdA-fractie willen weten, waarom in de wet niet meer duidelijkheid wordt gegeven over de dagen waarop wel of geen heffing wordt toegepast. In de wet zijn als uitzondering opgenomen de zaterdagen, de zondagen en de algemeen erkende feestdagen. Dit zijn alle dagen, waarvoor geldt dat het in het hele land geen werkdagen zijn. Door de vakantiespreiding is het voor de andere dagen van het jaar niet in een algemene regel vast te leggen. In ieder geval zal geen heffing worden toegepast op werkdagen in de perioden waarin alle betrokken regio's schoolvakanties hebben. Bij de berekening van de opbrengst gaan we ervan uit dat er naast weekeinden 40 heffingsvrije dagen per jaar zullen zijn.

Tariefkorting bij elektronische betaling

De leden van de fracties van PvdA, VVD en D66 hebben vragen gesteld over de belastingkorting bij elektronisch betalen in relatie tot het gelijkheidsbeginsel.

Ons uitgangspunt voor de tariefstelling is de doelstelling van rekeningrijden, vanzelfsprekend mede gezien in het licht van de omvang van de aan de uitvoering verbonden kosten. Voor de hoogte van de uitvoeringskosten speelt de wijze van betalen een grote rol. De wijze van betalen die bij de tariefstelling in het voorstel als uitgangspunt is gekozen, is betalen op rekening. Een tarief van 7 gulden per passage zal naar verwachting leiden tot het beoogde regulerende effect. Betalen op rekening is echter zowel qua regulerend effect, qua gemak voor de burger, als qua uitvoeringskosten niet de meest doelmatige wijze van betalen. In al deze opzichten is betaling op elektronische wijze aantrekkelijker. Elektronische betaling vormt daarom de kern van de opzet van het rekeningrijden systeem en wij hebben er dan ook in voorzien dat aan de automobilist de elektronische optie van meet af aan wordt geboden.

Het doorgeven van het kostenvoordeel (2 gulden) van deze betalingswijze aan de belastingplichtige, stimuleert de overstap van de weggebruiker naar elektronisch betalen. In dit licht voldoet de tariefstelling naar onze mening aan de voor ongelijke behandeling te stellen eisen van objectiviteit en van proportionaliteit tussen doelstelling en middel. Daarmee is het tariefonderscheid uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel naar onze mening geoorloofd.

Tariefindexering

Om het tarief in de toekomst in de pas te laten lopen met de inflatie wordt in de Nota van Wijziging een indexeringsartikel toegevoegd.

Heffingsvrije voet

De leden van de fractie van D66 stelden de vraag hoe de regering staat tegenover een heffingsvrije voet.

Naar onze mening zou invoering van een heffingsvrije voet, nog los van zeer aanzienlijke uitvoeringsproblemen, de effectiviteit van de maatregel aanzienlijk verminderen. Immers, vooral de voor gedragsreacties meest gevoelige weggebruikers, te weten de zogenoemde incidentele passanten, zouden door zo'n verfijning worden ontzien. Zij zouden dan ook ten gevolge van de invoering van een heffingsvrije voet niet gemotiveerd worden om buiten de spits te gaan rijden.

De leden van de VVD-fractie vragen een compleet overzicht van de kosten van autorijden voor burgers in Nederland en andere Europese landen. De kosten van autorijden bestaan uit verschillende componenten. Er zijn autokosten die tot het particuliere domein behoren en autokosten die worden veroorzaakt door heffingen van de overheid. De eerste categorie kosten is sterk afhankelijk van het type auto dat men rijdt en de hoeveelheid kilometers die men daarmee aflegt. Hiertoe behoren onder andere de kosten van de aanschaf en afschrijving van een auto (exclusief overheidsheffingen), onderhoudskosten en het type verzekering dat men kiest. Deze kosten zijn sterk individueel bepaald.

Tot de andere categorie kosten behoren de heffingen van de overheid. Hiertoe behoren:

1. de eenmalige aanschafbelastingen; dit zijn belastingen die eenmalig betaald worden bij de aanschaf en/of registratie van de auto. In Nederland is dit de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM);
2. de jaarlijkse vaste belastingen; dit zijn belastingen die jaarlijks worden geheven en waarvan de hoogte onafhankelijk is van de hoeveelheid gereden kilometers. In Nederland zijn dit de Motorrijtuigenbelasting (MRB) en de assurantiebelasting;
3. variabele belastingen; dit zijn belastingen die afhankelijk zijn van het hoeveelheid gereden kilometers. Hieronder vallen de heffingen op de brandstof;
4. parkeerbelastingen.

Van de eerste drie geven wij een overzicht in bijlage 1. De parkeerbelastingen laten wij buiten beschouwing. Daarover zijn voor Europa zeer weinig gegevens bekend.

De tabellen in bijlage 1 geven een divers beeld. Een eenduidige conclusie over «de autokosten» is niet mogelijk omdat de tabellen slechts een beperkt deel van de kosten weerspiegelen en het grootste gedeelte niet wordt veroorzaakt door overheidsheffingen.

2.1.2 Locaties van heffingspunten

Door de leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD en RPF zijn vragen gesteld over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van de zogenaamde heffingsvarianten.

De zes in de memorie van toelichting genoemde varianten (ALV/ASW/ASW+/Kordon/Afrit/Toerit) zijn aan het begin van het project (eerste helft van 1996) ontwikkeld om een globaal inzicht te verkrijgen in de mogelijk effecten van verschillende heffingsconcepten. De resultaten zijn gebruikt om het overleg met de andere overheden over het ontwikkelen van mogelijke heffingsconcepten in de vier verschillende regio's te faciliteren. Verder zijn deze zes varianten met elkaar vergeleken om te komen tot één of twee voorkeursvarianten, die als basis konden dienen voor het opstellen van het wetsvoorstel, dat nu ter tafel ligt. In bijlage 3 zijn de zes heffingsvarianten op kaartbeeld gepresenteerd.

Aansluitend hierop zijn in de verkenningsfase in overleg met de andere overheden voor de vier regio's heffingsconcepten ontwikkeld, die dienen als vertrekpunt voor nadere uitwerking in de nu te doorlopen planstudiefase. Benadrukt wordt dat het nog gaat om voorlopige concepten, waarbij regionaal en lokaal nog verschillende alternatieven mogelijk zijn. In bijlage 4 is ter indicatie een overzicht gegeven van het ter tafel liggende heffingsconcept.

Zoals in eerdere antwoorden op vragen van onder andere de leden van de CDA-fractie is aangegeven, zullen er waarschijnlijk ook heffingsportalen op regionale en soms ook op lokale wegen moeten komen. Zonder deze heffingspunten gaat veel verkeer van de autosnelwegen over naar deze wegen om zo de heffing te ontwijken.

Voor een deel van de regionale en lokale wegen kan echter ook gekozen worden voor andere verkeersmaatregelen om sluipverkeer tegen te gaan en maatregelen die de gewenste veranderingen in het verplaatsingsgedrag moeten ondersteunen. Deze beslissing zal liggen bij de betrokken wegbeheerders.

Op dit moment wordt in nauwe samenwerking met de betrokken provincies, stadsregio's, gemeenten en kamers van koophandel per agglomeratie gewerkt aan een definitief ontwerp voor de locatie van de heffingspunten en de locatie en aard van noodzakelijk geachte aanvullende maatregelen om ongewenst sluipverkeer tegen te kunnen gaan. Wij hebben er vertrouwen in dat dit in de loop van dit jaar zal leiden tot bestuurlijke overeenstemming. In hoofdstuk 6 wordt dieper ingegaan op de samenwerking tussen de verschillende overheden.

Wij onderschrijven de wenselijkheid die door de leden van de GPV-fractie is verwoord om de ligging van de heffingspunten vervolgens voor een bepaalde periode vast te leggen. De locatie van de heffingspunten kan pas na een grondige, gezamenlijke beoordeling van de effecten door alle betrokken overheden worden gewijzigd bij ministeriële regeling. (zie ook paragraaf 4.1.7: Monitoring en evaluatie van effecten).

Doelgroepstroken

Door de leden van de PvdA-fractie wordt gevraagd hoe rekeningrijden zich verhoudt tot de instelling van doelgroepstroken voor vrachtverkeer en openbaar vervoer.

De doelstelling van het doelgroepenbeleid en rekeningrijden zijn nauw aan elkaar gerelateerd. Beiden zijn erop gericht de bereikbaarheid te verbeteren. Bij het doelgroepenbeleid is deze verbetering echter alleen gericht op specifieke groepen weggebruikers. Na invoering van rekeningrijden zal bezien moeten worden op welke locaties de instelling van doelgroepstroken meerwaarde kan hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen of er ook zal worden geheven op doelgroepstroken.

In de huidige plannen komen geen heffingspunten op doelgroepstroken voor. Gezien de verwachte reductie van de congestie die rekeningrijden met zich mee zal brengen, lijkt de noodzaak van doelgroepstroken in de omgeving van heffingspunten niet aanwezig, zodat het vooralsnog niet te verwachten is dat er heffingspunten zullen ontstaan op doelgroepstroken.

2.1.3 Heffingsplichtigen

Diverse fracties hebben gevraagd of specifieke groepen weggebruikers zoals motorrijders, bussen van het openbaar vervoer, hulpdiensten en gehandicapten niet in aanmerking zouden moeten komen voor vrijstelling of reductie van het tarief.

Naar ons inzicht dient uitermate terughoudend te worden omgesprongen met het toekennen van vrijstellingen. Het is ons voornemen om alleen voertuigen van hulpdiensten zoals politie, brandweer en ambulance en openbaar vervoer diensten vrij te stellen van de heffing. In de bijgevoegde nota van wijziging is een daartoe strekkende bepaling opgenomen.

Het is technisch wel mogelijk om een bepaalde groep weggebruikers vrij te stellen van heffingen, zolang deze groep in juridisch opzicht goed

begrensd kan worden. Wel zal dit leiden tot een zwaardere belasting van de administratieve organisatie en zal de fraudegevoeligheid van het systeem toenemen.

2.1.4 Maatregelen tegen sluipverkeer

Vrijwel alle fracties hebben zich in hun vragen bezorgd getoond over de door rekeningrijden mogelijk veroorzaakte toename van sluipverkeer op het onderliggende wegennet. De regionale directies van Rijkswaterstaat zijn samen met de regionale partners (betrokken gemeenten, provincies, regiobesturen en kamers van koophandel) aan het onderzoeken wat de beste manier is om rekeningrijden in de betreffende regio in te voeren. De verkenningsfase is overal afgerond. In alle gevallen hebben de betrokken partijen gezamenlijk besloten om één variant verder uit te werken. Deze werkvariant is toegevoegd als bijlage 4. Dit betekent dat naast heffingspunten op het hoofdwegennet ook maatregelen zullen worden getroffen door de regionale overheden op het onderliggend wegennet om mogelijk sluipverkeer tegen te gaan.

In de planstudiefase, die in de loop van 1999 wordt afgerond, moet exact duidelijk worden welke maatregel op welke locatie moet worden getroffen. Het is onze verwachting dat over het algemeen de regionale overheden heffingspunten zullen instellen op grotere, regionale wegen, die ook nu al als sluiproute fungeren en waardoor ook nu al congestie optreedt. Het instellen van een heffingspunt op die wegen draagt in de eerste plaats bij aan de bereikbaarheid van de stad. Voor kleinere, lokale wegen verwachten we dat de gedachten uit zullen gaan naar alternatieve verkeerskundige maatregelen zoals drempels. Ook via de afstelling van verkeersregelininstallaties of flexibele afsluitingen kan sluipverkeer worden tegengaan. Door alternatieve verkeerskundige maatregelen kan worden voorkomen (dit in antwoord op vragen van de leden van de GPV-, SGP- en VVD-fractie) dat plaatselijk verkeer dat een herkomst heeft vlakbij heffingsportalen, onevenredig zwaar door rekeningrijden wordt getroffen. In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie hoe onder de omwonenden een draagvlak voor rekeningrijden kan worden verkregen, wijzen wij erop dat door de sluipverkeer werende maatregelen in veel gevallen leefbaarheidsproblemen, die ook nu al bestaan, worden opgelost. Niet alleen wordt het «sluipen» lastiger, bovendien verliezen bestaande sluiproutes hun aantrekkingskracht als de congestie op het hoofdwegennet afneemt. Naar verwachting zullen de omwonenden profiteren van de geringere verkeersdrukte op de weg waarlangs ze wonen.

Zoals gezegd is de vraag welke maatregel wáár precies getroffen wordt (de invulling van het regionale maatwerk), momenteel nog onderwerp van overleg met de regionale partners in het kader van de planstudie. De verantwoordelijkheid voor het treffen van die maatregelen ligt bij de beheerder van de weg in kwestie. De regering is bereid de kosten van sluipverkeer-werende maatregelen (heffingsportalen en verkeerskundige maatregelen) op het onderliggend wegennet te dragen.

2.2 Betaalsysteem

2.2.1 Techniek van betalen

Bij het ontwerp van het rekeningrijdensysteem staan de drie volgende basiseisen voorop:

1. rekeningrijden moet regulerend werken op de vraag naar wegcapaciteit;
2. het systeem mag zelf geen nadelige effecten hebben op de vrije doorstroming van het verkeer en op de verkeersveiligheid;

3. rekeningrijden moet de privacy van de weggebruiker volledig respecteren.

Dat van rekeningrijden een verkeersregulerende werking dient uit te gaan behoeft geen nader betoog, dat is immers het doel van rekeningrijden. Om dit doel te bereiken is een gedragsverandering noodzakelijk. Het leggen van een directe relatie tussen het gebruik maken van de weg tijdens de spits en het betalen van een heffing zal een belangrijke stimulans zijn voor de gewenste gedragsverandering. Het systeem is daarom zo ontworpen dat weggebruikers direct bij het passeren van een heffingspunt elektronisch kunnen betalen.

Direct en ter plaatse betalen zonder de vrije doorstroming van het verkeer te hinderen, is alleen te realiseren door deze betaling (contactloos) elektronisch te laten plaatsvinden.

Bij gebruik van bestaande elektronische portemonnees als de Chipknip en Chipper van de banken wordt direct in «echt geld» afgerekend. Het gebruik van deze kaarten is nog steeds één van de uitgangspunten van rekeningrijden, maar een aantal zaken moet nog opgelost worden om deze kaarten goed met rekeningrijden te laten samenwerken. Zo moeten de betaalterminals specifiek voor rekeningrijden aangepast worden. De kosten hiervoor komen overigens voor rekening van de rijksoverheid. In de kostenraming is hiermee rekening gehouden. Of dit op tijd lukt zal mede afhangen van de voorwaarden die door de banken bedongen worden. Indien de onzekerheden met betrekking tot het gebruik van de chipkaarten van de banken dit jaar niet weggenomen worden, dan zal mogelijk toch nog voor een oplossing met rekeneenheden gekozen worden. De daarbij behorende techniek is veel eenvoudiger te realiseren, maar er is wel een eigen opwaardeer-infrastructuur noodzakelijk. De kosten hiervoor kunnen in dat geval bestreden worden uit het beschikbare budget.

Privacy van de weggebruiker

Direct en elektronisch betalen waarborgt de privacy van de weggebruiker maximaal. Door leden van verschillende fracties zijn hierover vragen gesteld, mede in relatie tot het advies van de Registratiekamer.

Ingeval er een dispuut ontstaat omtrent een betaling met behulp van een chipkaart van de banken, dan ligt de bewijslast bij de banken en zal de klant het voordeel van de twijfel worden gegeven. Vanwege de daaruit voortvloeiende verplichting van de banken om de gebruikers altijd te compenseren voor mogelijk financieel nadeel ten gevolge van eventueel falen van de chipkaarten, worden er gegevens van de chipkaart-transactie geregistreerd, die in principe herleidbaar zijn tot de rekeninghouder. Deze gegevens kunnen tevens gebruikt worden om vroegtijdig eventuele fraude met de chipkaarten te ontdekken. De wijze waarop één en ander door de banken is geïmplementeerd is goedgekeurd door de Registratiekamer. Daarbij dient wel bedacht te worden dat een consument bij betaling in de winkel de vrije keus heeft om de chipkaart al dan niet te gebruiken als alternatief voor een anonieme contante betaling. Ingeval van rekeningrijden wordt een dergelijk alternatief niet geboden. Door gebruik te maken van deze bancaire chipkaarten is er dientengevolge sprake van vastlegging van persoonsgebonden gegevens.

In haar eerste reactie de dato 31 oktober 1997 heeft de Registratiekamer opgemerkt dat het gebruik van de Chipknip en de Chipper ongewenst is omdat er geavanceerde technieken bestaan waarbij de identiteit van de betaler niet hoeft te worden prijs gegeven. Dergelijke technologie geniet echter – nog – niet het vertrouwen van de bancaire wereld en wordt nergens ter wereld als algemeen aanwendbaar betaalmiddel toegepast. Nader overleg met de Registratiekamer heeft er toe geleid dat deze toch

met het voorgestelde gebruik van de Chipknip en de Chipper kan instemmen, omdat het gebruik van een geaccepteerd betaalmiddel prevaleert boven volstreekte anonimiteit, mits voldoende waarborgen voor privacy worden geboden. Om hieraan tegemoet te komen, zal een aantal maatregelen getroffen worden. De voornaamste maatregel bestaat er in dat de betaalgegevens van de individuele transacties tijdens de passage van een heffingspunt niet rechtstreeks naar de banken gaan, maar worden verzameld door de Belastingdienst. Deze ontdoet deze informatie van de gegevens omtrent de heffingslocatie, waardoor het voor de banken onmogelijk is verplaatsingspatronen van weggebruikers af te leiden. Zo ontstaat de situatie dat geen van de betrokken partijen alle gegevens bijeen kan brengen. De banken beschikken niet over gegevens omtrent de plaats van de transactie en de Belastingdienst beschikt niet over de persoonsgegevens van de chipkaarthouder.

Voor het overige geldt dat de vastgelegde transactiegegevens van een chipkaartbetaling ten behoeve van rekeningrijden opgeslagen worden in bestanden die strikt gescheiden zijn van de gegevens van de individuele rekeninghouder, op een wijze die reeds eerder door de Registratiekamer getoetst werd. Slechts op verzoek van de gebruiker of ten behoeve van fraudeonderzoeken kunnen deze gegevens voor een individuele transactie gekoppeld worden.

Bij normaal gebruik van het elektronische betaalmiddel kan de privacy van de weggebruiker gewaarborgd worden en zal slechts tot registratie van het kenteken worden overgegaan van de voertuigen die niet elektronisch betaald hebben. De Registratiekamer heeft te kennen gegeven met deze benadering in te stemmen (hetgeen impliciet betekent dat rekeningrijden niet in strijd is met de Wet persoonsregistraties), met dien verstande dat de Registratiekamer deze oplossing als tijdelijk ziet en dat een herijking dient plaats te vinden zodra een meer geavanceerde techniek een mogelijkheid biedt voor verdergaande vertrouwelijkheidswaarborgen voor de gebruiker. Het is ons voornemen om deze herijking bij de evaluatie over 2 jaar te betrekken. Hierbij zullen de dan actuele omstandigheden in beschouwing worden genomen. De regering is verder de mening toegedaan dat het expliciet opnemen van bepalingen omtrent privacywaarborgen in de wet niet noodzakelijk is. Dat is immers reeds geregeld in de Wet persoonsregistraties, waartegen het onderhavige voorstel getoetst wordt.

Al met al kan gesteld worden dat de privacy van de weggebruiker voldoende gewaarborgd is.

Naast elektronisch betalen kent rekeningrijden een alternatieve betaalwijze, namelijk achteraf betalen op basis van een door de Belastingdienst aan de kentekenhouder gezonden uitnodiging tot aangifte (UTA). Deze betaalwijze kan gebruikt worden door incidentele passanten zonder voertuigapparaat en wordt ook gebruikt voor het opvangen van fouten bij de gebruiker, zoals het vergeten de chipkaart in het voertuigapparaat te steken of het hebben van onvoldoende saldo. Om vast te kunnen stellen welke kentekenhouder heffingsplichtig is, worden digitale opnames naar de Belastingdienst gezonden van de voor- en achterzijde van alle voertuigen waarvoor niet elektronisch betaald is. Met behulp van patroonherkenningssoftware kan uit deze beelden het kenteken gelezen worden, waarna de bijbehorende kentekenhouder gevonden kan worden via het kentekenregister van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Bij deze betaalwijze wordt bij de Belastingdienst bekend welk voertuig op welk moment een heffingspunt passeerde. De gebruikelijke zorg van de Belastingdienst waarborgt de privacy van de kentekenhouder.

Betrouwbaarheid van het systeem

De leden van de RPF en de SP-fractie hebben vragen gesteld over het

functioneren en de betrouwbaarheid van de elektronische betaalmethode, waarbij zij zich in het bijzonder afvragen hoeveel automobilisten zonder betaling zullen kunnen passeren. Tevens is de vraag gesteld of een automobilist het verhoogde tarief van 7 gulden moet betalen als de afschrijving van de Chipper/Chipknip mislukt is door het falen van het systeem, en bij wie de bewijslast ligt in een dergelijk geval.

De betrouwbaarheidseisen die we stellen aan het systeem van rekeningrijden zijn hoog. Niettemin kan in een aantal gevallen op onderdelen iets mis gaan in het systeem. Dit kan verschillende gevolgen hebben voor verschillende groepen betrokkenen (de overheid, de automobilist, derden). Aan de kans op optreden van deze gevolgen zijn vervolgens per categorie gevolg eisen gesteld. Deze eisen zijn waar mogelijk afgeleid van fouten en risico's die optreden bij vergelijkbare bestaande processen. Op basis van resultaten van onderzoek (simulatiemodellen, laboratoriumtesten en testen op testbanen en de openbare weg) en gegevens van vergelijkbare systemen elders in de wereld, is geschat in hoeverre aan de geformuleerde betrouwbaarheidseisen kan worden voldaan. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat het systeem onder alle voorkomende weers- en verkeersomstandigheden moet functioneren. Hieronder worden de meest voorkomende fouten, met hun kans van voorkomen, toegelicht, daarbij uitgesplitst naar gevolgen voor de burger (door toedoen van hemzelf, door toedoen van het systeem of door toedoen van een derde) en gevolgen voor de overheid.

Rekening vanwege onvoldoende saldo op de chipkaart:

Om elektronisch te kunnen betalen moet er voldoende saldo op de chipkaart staan. Is dit niet het geval wordt het kenteken geregistreerd en ontvangt de passant een rekening voor het hogere tarief (7 gulden in plaats van 5 gulden). Naar schatting zal dit in 1% van de gevallen, al dan niet per ongeluk, gebeuren. Alhoewel in deze gevallen de rekening terecht wordt verstuurd, zal men dit toch kunnen ervaren als boete. De gebeurtenis kan dan leiden tot een telefoontje naar de helpdesk. Dit pleit ervoor om aan dit punt (het voldoende saldo hebben op de chipkaart) aandacht te besteden bij de communicatie over het systeem voor invoering. Ook de vermelding van de oorzaak op de rekening zal leiden tot een forse afname van het aantal bezwaartelefoontjes richting helpdesk.

Foutieve rekening door falen van het systeem:

Door falen van het systeem (defect voertuigapparaat of defect in wegkantsysteem) kan in een aantal gevallen de elektronische transactie niet tot stand komen of niet geheel correct worden uitgevoerd. Op basis van de huidige technische gegevens en genoemd aantal passages wordt ingeschat dat dit in circa 0,02% van de passages veroorzaakt wordt door een fout in het wegkantsysteem en in max. 0,05% van de passages door een defect voertuigapparaat. Deze fouten zullen leiden tot een telefonisch bezwaar richting helpdesk. Omdat door het systeem de oorzaak van fouten wordt vastgelegd, kan een en ander door de helpdesk worden rechtgezet. Geschat wordt dat een dagelijkse gebruiker gemiddeld eens in de 10 jaar met een dergelijk ongemak geconfronteerd wordt.

Daarnaast kan bij een transactie via kentekenregistratie in circa 0,01% van de gevallen het kenteken verkeerd worden uitgelezen. Als gevolg hiervan zal de rekening bij een verkeerde kentekenhouder terecht komen. Deze zal naar verwachting bezwaar maken, waarbij in de meeste gevallen zal kunnen worden vastgesteld dat het kenteken inderdaad verkeerd is gelezen, zodat de fout kan worden hersteld. Gezien het relatief geringe aantal gevallen zal de gebruiker sporadisch hiermee in aanraking komen. De echte passant krijgt in dit geval een zogenaamde free-ride (zie ook onder inkomstenderving overheid).

Tot slot zal circa 1% van de rekeningen (met daarop mogelijk meerdere passages) verkeerd geadresseerd worden. Dit geldt voor alle rekeningen die door de Belastingdienst worden verzonden en hangt samen met onzuiverheden in het Bevolkingsregister/de Gemeentelijke Basisadministratie. Deze rekeningen zullen geretourneerd worden.

Foutieve rekening door fraude van derden:

We moeten er rekening mee houden dat op jaarbasis circa 0,2% van het totaal aantal kentekenhouders een rekening zullen ontvangen voor passages die zij nooit hebben gemaakt. Zij zijn het slachtoffer van het feit dat iemand anders een vals kenteken voert. Een burger die dit overkomt zal in de praktijk moeilijk kunnen aantonen dat niet hij, maar een ander met het bewuste kenteken de passage heeft gemaakt. Aan de hand van getuigenverklaringen zal in het uiterste geval een rechter ervan moeten worden overtuigd dat er sprake is van gebruik van een vals kenteken. Het is voorstelbaar dat de Belastingdienst de aangifte vernietigt als in voorkomend geval een proces-verbaal van politie en bijvoorbeeld een bewijs van doorhaling van het kenteken van de RDW wordt overlegd. De passant met het valse kenteken heeft in dit geval een free-ride (zie ook onder inkomstenderving overheid).

Inkomstenderving voor de overheid (free-rides)

Niet voor alle passages kan de belasting worden geïnd. Dit komt voor wanneer er èn geen elektronische betaling heeft plaatsgevonden èn tevens de betaling op kenteken niet is gelukt. De gebruiker ervaart dit als een gratis passage («free-ride»), voor de overheid komt het neer op inkomstenderving (7 gulden).

In de eerste plaats kan dit veroorzaakt worden door onbruikbare/ onleesbare registraties van het kenteken, bijvoorbeeld als gevolg van extreem vuile of ernstig verbogen kentekenplaten. Verwacht wordt dat bij 0,5% van de passages op kenteken de registraties niet bruikbaar/leesbaar zullen zijn. Verder zullen onzuiverheden in het kentekenregister (o.a. door «katvangers») ertoe leiden dat geen (juiste) kentekenhouders gevonden kan worden. Het gaat hierbij naar schatting om 0,5% van alle kentekens. Deze gebruikerscategorie zal in de regel waarschijnlijk geen voertuig-apparaat aanschaffen.

Ook de reeds genoemde passages met een vals kenteken zullen resulteren in een free ride (naast ongemak voor een andere kentekenhouders). Naar schatting gaat het om 0,05% van alle passages.

Tot slot moet nog rekening gehouden worden met wanbetalers. Op basis van de ervaringen bij andere belastingmiddelen wordt uitgegaan van 0,5% van totaal te innen belasting.

In het ergste geval zal er rekening mee gehouden moeten worden dat bij zo'n 1,2% van de passages de belasting niet geïnd kan worden.

Kentekenregistratie

Door de leden van de VVD-, CDA- en SGP-fractie zijn vragen gesteld over een mogelijke toename van het aantal valse of onleesbare kentekenplaten door rekeningrijden en wat daaraan zal worden gedaan en of er niet gewerkt moet worden aan een meer waterdichte identificatie van de passerende kentekenhouders.

De verleiding om valse of onleesbare kentekenplaten te voeren kan toenemen. Anderzijds kan rekeningrijden ook een positieve werking hebben, omdat de videoregistratie niet steekproefsgewijs plaatsvindt, maar systematisch voor ieder voertuig waarvoor niet elektronisch is betaald. Valse en onleesbare kentekenplaten worden zo uiteindelijk opgemerkt.

Niettemin zijn er maatregelen in voorbereiding om dit probleem terug te dringen.

Ten eerste zal, als niet op elektronische wijze wordt betaald, zowel de voorzijde als de achterzijde van het voertuig worden opgenomen. Daarmee wordt de kans op onleesbaarheid door toevallige of gedeeltelijke afscherming verkleind. Daarnaast kan in het geval dat slechts een deel van de kentekenplaat leesbaar is, op basis van automerk en -type de houder van het voertuig alsnog getraceerd worden.

Ten tweede zal het project GAIK (Gecontroleerde Afgifte en Inname van Kentekenplaten) het aantal valse kentekens terugdringen.

Ten derde ligt het in de bedoeling om de controledienst van het Centraal bureau motorrijtuigenbelasting, naast de bevoegdheid om op te treden tegen valse kentekens, ook de bevoegdheid te geven om op te treden tegen het op onjuiste wijze voeren van de kentekenplaat. Tenslotte wordt onderzocht of het mogelijk is de leesbaarheid van het kenteken onderdeel te laten uitmaken van de Algemene Periodieke Keuring (APK). Op langere termijn kan de elektronische voertuig identificatie (EVI) uitkomst bieden.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de resultaten die zijn opgedaan met de in 1998 uitgevoerde proeven met kentekenherkenning. Deze proeven hebben tot doel gehad te onderzoeken met welke kwaliteit de kentekens geregistreerd kunnen worden van passerende voertuigen die niet op elektronische wijze hebben betaald. Uit de resultaten van de proeven, die inmiddels achter de rug zijn, bleek dat in 3% van de gevallen geen leesbare registratie van het kenteken gemaakt kon worden door vervuiling, afscherming e.d. Door niet alleen van de achterzijde, maar ook van de voorzijde van het voertuig een registratie van het kenteken te maken kan dit percentage worden teruggebracht. Bovendien kan door het uitvoeren van controles op de leesbaarheid van het kenteken dit percentage verder worden verlaagd. Naar verwachting zal het eerder genoemde percentage van 0,5% kunnen worden gehaald.

Een ander belangrijk aspect dat is onderzocht, is de wijze van verwerking van de videoregistratie tot een daadwerkelijk kentekenummer. Het streven is dat dat zoveel mogelijk automatisch gebeurt met speciaal daarvoor ontwikkelde computersystemen. Uit de proef bleek dat uit 75% van de beelden op deze wijze het kenteken kon worden vastgesteld. Het restant moest handmatig worden verwerkt. Dit vereist intensief beeldschermwerk. Structureel zal hiervoor circa 20 fte benodigd zijn. Gepoogd wordt het aandeel handmatige verwerkingen nog verder terug te brengen. Het foutenpercentage bij de verwerking van de kentekenbeelden bleek, door onafhankelijke combinatie van de beelden van de voor- en achterzijde, uit te komen op circa 0,04%. Verwacht wordt dat dit percentage door verdere verfijning van de techniek nog omlaag kan worden gebracht tot eerdergenoemde 0,01%.

Hoe wordt omgegaan met de zogenoemde katvangers die soms honderden kentekens op hun naam hebben, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Bij de aanpak van de katvangers is het thans praktijk dat de Belastingdienst voor de motorrijtuigenbelasting die de katvanger verschuldigd is, de auto van de verschuiler in beslag neemt teneinde via die weg de belastingschuld te verhalen. Deze handelwijze vindt steun in de tot op heden ontwikkelde rechtspraak met betrekking tot de katvangersconstructie. Daarin is aanvaard dat tot verhaal van motorrijtuigenbelasting die verschuldigd is door de katvanger, beslag kan worden gelegd op de auto, die in eigendom toebehoort aan de verschuiler, mits de motorrijtuigenbelasting verschuldigd is terzake van de desbetreffende auto. Dit beleid werpt inmiddels vruchten af.

Daarbovenop zijn nog diverse maatregelen in voorbereiding, zoals de aanscherping van de tenaamstellingsprocedure, de beperking van de mogelijkheid tot wijziging van de tenaamstelling en de signalering van

katvangers, waardoor het mogelijk zal worden de bekende katvangers in beeld te brengen.

Specifieke vragen

De leden van de VVD-fractie willen weten op wat voor wijze de betaalplicht aan de automobilist wordt duidelijk gemaakt. Uiteraard zal de introductie van rekeningrijden gepaard gaan met massa-mediale voorlichting. Ook is in de plannen voorzien in informatiepanelen naast of boven de weg.

Daarnaast zal het Traffic Information Centre (TIC) informatie over de tarieven en tijdvensters en over de actuele toestand van het systeem ter beschikking stellen aan afnemers van de TIC-informatie (ANWB, RDS/TMC, VerkeersInformatieDienst, interactieve routeplanners etc.). Deze organisaties kunnen een belangrijke rol spelen bij de verspreiding van de informatie, net zoals dat nu reeds het geval is bij verkeersinformatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe dwingend de eis is dat de gebruiker zelf in staat moet zijn het voertuigapparaat in het voertuig te monteren.

Dit is een eis aan de apparatuur. Het voertuigapparaat moet zo ontworpen zijn dat het zonder moeite door de meeste gebruikers zelf te monteren is, maar het staat een ieder vrij om de montage over te laten aan een garagebedrijf of aan de distributeur van deze apparatuur. Omdat het voertuigapparaat op basis van vrijwilligheid gekocht wordt zal een lastige of dure montage een negatief effect hebben op het aantal weggebruikers dat kiest voor de elektronische betaalwijze.

Tenslotte blijkt de techniek het inmiddels mogelijk gemaakt te hebben een voertuigapparaat te bevestigen aan de buitenzijde van een voertuig. Dit maakt het ook voor motoren en auto's met gemetalliseerde voorruit mogelijk om elektronisch te betalen.

2.2.2 Back-office Belastingdienst

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vragen over de financiële afwikkeling van de transacties en de daarvoor benodigde organisatie.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de invordering niet door het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting (CBM) wordt gedaan, die reeds beschikt over kentekengegevens.

Bij de heffing van rekeningrijden zal binnen de Belastingdienst een aantal dienstonderdelen betrokken zijn, waaronder het CBM. In verband met de daar aanwezige expertise ligt dit voor de hand. De heffing van rekeningrijden omvat onder meer het constateren van het belastbare feit, het opmaken en verwerken van de aangiftebiljetten en het afwickelen van eventuele bezwaren. Deze werkzaamheden zullen door het CBM worden verricht. De heffing zal zoveel mogelijk worden geïntegreerd met de heffing van de motorrijtuigenbelasting, via het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting. Eventuele invordering zal worden uitgevoerd door deurwaarders van de Belastingdiensteenheden. Uiteraard speelt de invordering niet als elektronisch wordt betaald.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar het verhogingsbeleid bij niet tijdige betaling en naar de bewijskracht van de videobeelden indien deze in een rechtszaak door de inspecteur als bewijs van passage worden gebruikt.

Het voorgestelde naheffingsregime was gebaseerd op het inmiddels, zoals terecht door de leden van de VVD-fractie opgemerkt, vervallen

artikel 21 AWR. Thans wordt bij deze een aangepast verhogingsbeleid voorgesteld dat aansluit bij vergelijkbare belastingen.

Voorzover de belasting niet op elektronische wijze wordt voldaan zal de belasting op aangifte moeten worden voldaan binnen drie maanden na het einde van het tijdvak. Indien dit niet, onvolledig of niet tijdig gebeurt kan de belasting worden nageheven. Er is dan sprake van een verzuim als bedoeld in artikel 67c van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het verzuim is vergelijkbaar met het niet of niet tijdig betalen van motorrijtuigenbelasting. Voor die gevallen is in het Besluit bestuurlijke boeten Belastingdienst (BBBB) een verzuimenreeks gegeven. Ook voor rekeningrijden zal een verzuimenreeks worden gehanteerd, in gevallen waarin niet aan de aangifteverplichtingen wordt voldaan. Daarbij zal de eerste keer een boete van 50 gulden worden opgelegd. Indien in een volgend tijdvak binnen de referentieperiode opnieuw niet (volledig of tijdig) aan de verplichtingen is voldaan, ontstaat een tweede verzuim waarop een boete van maximaal 100 gulden wordt opgelegd. Bij een derde en volgende verzuimen zou de boete op grond van de wettelijke bepalingen uiteindelijk kunnen oplopen tot 10 000 gulden. Wij stellen voor om dit maximum, gelet op de hoogte van de verschuldigde bedragen terug te brengen tot 250 gulden per jaar. Voor rekeningrijden wordt een periode van 12 maanden overwogen waarna de verzuimenreeks opnieuw wordt gestart.

De videobeelden van de passage van een motorrijtuig staan de inspecteur als bewijsmiddel ter beschikking. Dit videomateriaal is te vergelijken met de controlefoto's die in het kader van de handhaving van de motorrijtuigenbelasting als bewijsmiddel worden gebruikt. Belanghebbende heeft vervolgens de mogelijkheid om tegenbewijs te leveren. De Hoge Raad heeft over de bewijskracht van controlefoto's gesteld dat in de regel de rechter het ervoor mag houden dat een motorrijtuig met het gefotografeerde kenteken hetzelfde motorrijtuig is als dat waarvan het kenteken staat geregistreerd in het kentekenregister, bijzondere door de belanghebbende aan te voeren omstandigheden daargelaten.

Voor rekeningrijden heeft het gebruik van digitale beelden voor het onderbouwen van de naheffing naar analogie dezelfde bewijskracht. Bij de beelden die in het kader van rekeningrijden zullen worden gemaakt wordt ook vastgelegd de locatie, de datum en het tijdstip van passage. Een aantal criteria voor de bewijskracht van elektronische waarnemingen is in de rechtspraak vastgelegd. Een belangrijke voorwaarde is dat de waarnemingen zijn gedaan met behulp van gecertificeerde apparatuur. De voor rekeningrijden te gebruiken wegkantsystemen zullen een uitgebreid certificeringstraject doorlopen. De Hoge Raad heeft in de uitspraak van 26 januari 1999 de elektronische wijze van waarnemen, op de wijze en onder de omstandigheden zoals deze geschiedt door de politie bij de trajectcontrole, geaccepteerd. Het is volgens de Hoge Raad niet nodig dat de waarnemingen «direct met eigen zintuigen» zijn gedaan.

Ter afhandeling van telefonische klachten – de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar – zal een telefonische helpdesk worden ingericht. De desbetreffende medewerkers zullen beschikken over de gegevens in de geautomatiseerde bestanden zodat tijdens het telefoongesprek geuite bezwaren onmiddellijk inhoudelijk getoetst kunnen worden. Deze werkwijze staat, mits de bereikbaarheid van de helpdesk voldoende is gegarandeerd, garant voor een vlotte en efficiënte afhandeling van de «eerstelijns» vragen. De omvang van de voorzieningen bij de helpdesk zal worden afgestemd op de hoeveelheid potentiële vragen van belastingplichtigen. Gelet op de te verwachten aantallen zal de helpdesk worden ondersteund met een omvangrijk geautomatiseerd systeem. Daarnaast is voorzien in een reguliere schriftelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheid tegen de opgelegde heffing.

De leden van de RPF-fractie hebben gevraagd hoeveel mensen zich naar verwachting moeten gaan bezighouden met kentekenherkenning en de afwikkeling van betalingen.

Onderzoek naar de geautomatiseerde kentekenherkenning gaf ook een beeld van de benodigde menskracht voor het verwerken van de digitale beelden. Uitgangspunt is circa 240 000 passages per dag (bij Randstadbrede invoering) waarvan uiteindelijk naar verwachting 10% tot 20% zal worden betaald via een toegezonden rekening. Uitgaande van het organisatiemodel dat gebruikt is bij het onderzoek naar kentekenherkenning leidt dat structureel tot de inzet van 20 medewerkers (fte). In de aanvangsfase, waarin naar verwachting meer betalingen via kentekenherkenning zullen plaatsvinden, wordt rekening gehouden met een zwaardere bezetting van 80 medewerkers (fte). De afhandeling van de betalingen via kenteken is via een procesanalyse in beeld gebracht. Op grond van ervaringscijfers bij de Belastingdienst bij vergelijkbare processen kan de benodigde menskracht voor deze processen wordt geschat op 8 arbeidsplaatsen (fte).

De leden van de CDA- en van SGP-fractie vragen naar de gevolgen van de invoering van rekeningrijden voor de rechterlijke macht, en of hierover overleg is gevoerd. Met name willen zij weten of er geen sprake zal zijn van overbelasting en hoeveel menskracht en middelen wordt uitgetrokken om dit te voorkomen.

Bij Randstadbrede invoering verwachten we 150 000 bezwaarschriften per jaar, en in de normale situatie 120 000. Deze zullen door de Belastingdienst worden afgedaan. Een klein deel van de belanghebbenden waarvan het bezwaar wordt afgewezen zal daartegen in beroep gaan. Gelet op ervaringscijfers bij enigszins vergelijkbare heffingen als de motorrijtuigenbelasting en de belasting op zware motorrijtuigen zal dit leiden tot een structureel aantal beroepsschriften van circa 2400 per jaar. Mede gelet op de verwachting dat deze beroepsschriften over het algemeen geen ingewikkelde rechtsvragen zullen omvatten wordt de inzet bij de rechterlijke macht geschat op 14 fte's (full-time eenheden), waarvan 3,5 op het niveau van juristen. De kosten die hiermee gepaard gaan zijn meegenomen in de raming voor de exploitatie van het systeem (zie hoofdstuk 5).

Buitenlandse kentekens

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij hechten aan gelijke behandeling voor vergelijkbare gevallen. In dit verband vragen deze leden waarom Nederlanders niet zoals buitenlanders het recht hebben om één keer per jaar te betalen.

Het geven van het recht aan Nederlanders om ook slechts één maal per jaar te betalen, zoals deze leden opperen, zou naar ons oordeel een onwenselijke en onnodige afbreuk doen aan de reguleringsdoelstelling van de maatregel. Evenals deze leden hechten wij aan gelijke behandeling in gelijke gevallen. Dat neemt niet weg dat een ongelijke behandeling naar gangbaar recht in bepaalde situaties onder nauwe voorwaarden geoorloofd kan zijn. Dit laatste kan het geval zijn indien, zoals in de situatie waarop deze leden doelen, redenen van doelmatigheid een belangrijke rol spelen. Voor buitenlanders is aan deze voorwaarde voldaan in verband met de in het algemeen betrekkelijk geringe frequentie waarmee zij tijdens de spitsuren in de Randstad rijden. Voorts is voor zo'n in het kader van het Gemeenschapsrecht geoorloofde ongelijkheid ten aanzien van buitenlanders nodig dat de bevoordeling niet op Nederlanders betrekking heeft, maar dat de discriminatie als het ware een omgekeerde is; dat derhalve de buitenlander door de ongelijke behandeling in een gunstiger positie wordt gebracht dan de Nederlander. Ook aan die voorwaarde wordt in dezen voldaan.

In reactie op de vragen van de leden van de VVD en CDA-fractie over de inning bij buitenlandse wanbetalers geven wij toe dat deze inning natuurlijk niet eenvoudig zal zijn. De verschuldigde bedragen zullen over het algemeen te gering zijn om een beroep te kunnen doen op het justitieel apparaat van het desbetreffende land. In dit kader wordt gewerkt aan het uitbreiden of sluiten van bilaterale verdragen met betrekking tot de invordering van de heffing van houders van buitenlandse kentekens. De PvdA-fractie vraagt naar de vorderingen hierbij. De inspanningen bij het sluiten, dan wel het uitbreiden van bilaterale verdragen, zullen erop gericht zijn om met de landen waaruit substantiële aantallen auto's te verwachten zijn, overeenstemming te bereiken over de wederzijdse bijstand. Het ligt voor de hand dat de behoefte aan bijstand bij de invordering zich met name zal voordoen in de relatie tot de aangrenzende staten. Duitsland en België zullen derhalve prioriteit krijgen. Wij verwachten dat op korte termijn een Duits-Nederlands verdrag kan worden ondertekend, dat voorziet in de verlening van wederzijdse bijstand tussen de belastingadministraties van beide landen bij de invordering van belastingvorderingen. Dit verdrag is weliswaar in eerste instantie bedoeld voor de directe belastingen, maar voorzien is dat beide staten met elkaar kunnen overeenkomen dat het verdrag ook van toepassing zal zijn op andere belastingen. Wat België en Luxemburg betreft is het Benelux Invorderingsverdrag van toepassing. Op basis daarvan is het mogelijk om bijstand bij de invordering te vragen voor rijksbelastingen. Wij wijzen er wel op dat voor het doen van een beroep op de bijstand bij invordering de hoogte van de verschuldigde belasting in ogenschouw zal worden genomen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de toename van administratieve lastendruk zich verhoudt tot de dereguleringsdoelstelling van het kabinet. Wij realiseren ons dat de invoering van rekeningrijden niet zonder meer lijkt te passen binnen het streven van het kabinet naar deregulering. Rekeningrijden achten wij desondanks noodzakelijk.

2.2.3 Stand van zaken ontwikkeling technologie

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken van de techniek. Na een uitgebreid evaluatieprogramma bestaat er op dit moment voldoende vertrouwen in de technische haalbaarheid van het gespecificeerde systeem voor rekeningrijden. De afgelopen jaren is onder andere met tests op testbanen en uitgebreide simulaties aangetoond dat de techniek voldoende rijp is om operationeel ingezet te worden. De in het vorig jaar in gebruik genomen grootschalige systemen in Toronto en Singapore laten zien dat dit type systemen niet alleen in theorie bruikbaar is, maar ook beheersbaar en onderhoudbaar is. Weliswaar wijkt de precieze uitvoeringsvorm van deze systemen af van die in Nederland, maar de gebruikte technieken zijn volledig vergelijkbaar. Het belangrijkste openstaande punt betreft de inpassing van de Chipper en Chipknip, zowel in de apparatuur die door de consortia ontworpen wordt, als in de betaalterminals van de banken. Beide partijen zijn druk bezig de ontwerpen hiervoor te uit te werken, maar er is nog geen sprake van tests in de praktijk. De optie, om in plaats van de Chipper en Chipknip de reeds bewezen techniek met eigen chipkaarten toe te passen, houden we dan ook open.

Op de vragen van de leden van de VVD-fractie betreffende de stand van zaken van de apparatuurkeuze en hoe dit proces verloopt kan worden vermeld dat voor de ontwikkeling, levering, installatie en het onderhoud van de EFC (Electronic Fee Collection) apparatuur in december 1997 de Europese aanbesteding is gepubliceerd. Daarbij was ook GATT¹-inschrijving toegestaan. Er hebben zich daarop vier consortia gemeld, welke in

¹ General Agreement on Tariffs and Trade.

mei 1998 allemaal zijn geselecteerd voor fase 1 (systeemontwerp en systeemtest).

Dit zijn de consortia:

- Q-Free (een VOF van Micro Design (Noorwegen), BRISA (Portugal) en Peek Traffic (Nederland));
- Philips/Bosch Telekom (Duitsland);
- Siemens Nederland/Saab Combitech (Zweden);
- Alcatel (Frankrijk)/Nederland Haarlem.

In het derde kwartaal van 1999 zal op grond van hun prestaties in fase 1 nadere selectie plaats vinden waarna er twee door mogen gaan naar fase 2 (definitieve systeemontwikkeling en prototype testen). Aan het eind van fase 2 wordt daaruit de leverancier geselecteerd voor de levering, installatie en het latere onderhoud.

Aan de leden van de VVD-fractie kan verder nog gemeld worden dat elk der consortia voor hun inspanningen voor fase 1 een (niet volledig kostendekkende) vergoeding van 2,5 miljoen gulden exclusief BTW ontvangt.

De leden van de VVD-fractie vragen of er ontwikkelingsrechten of andersoortige rechten in het geding zijn. Met elk van deze vier consortia is in de tweede helft van 1998 een overeenkomst gesloten, die beëindigd wordt zodra het desbetreffend consortium niet wordt geselecteerd voor de volgende fase. Daarin is vastgelegd dat de intellectuele eigendomsrechten van de wegkantapparatuur berusten bij leverancier van de elektronische apparatuur. Deze apparatuur betreft een leveranciersgebonden industrieel ontwikkeld product, waarvan de ontwikkelingskosten grotendeels door de leverancier zelf zijn en worden gedragen. Contractueel is vastgelegd dat het Rijk zonder verdere vergoeding, gedurende 99 jaar een niet-overdraagbaar, niet-exclusief recht verwerft om het resultaat in Nederland te (laten) gebruiken voor dergelijke elektronische systemen. Daarin is tevens bedongen dat het Rijk dit gebruiksrecht door kan geven aan wegbeheerders van openbare wegen in Nederland voor toepassing van dit systeem. Het Rijk hoeft hiervoor geen vergoeding te betalen. Voor de voertuigapparatuur is contractueel vastgelegd dat het Rijk een niet-exclusieve, overdraagbare licentie ten aanzien van alle (eigendoms-)rechten verkrijgt. Daarmee kan het Rijk alle (door de leverancier opgestelde) specificaties, noodzakelijk voor het op de markt brengen van een voertuigapparaat, openbaar maken. Zo is het mogelijk dat later ook anderen dan de leverancier van de elektronische apparatuur de voertuigapparaten kunnen produceren en in de markt zetten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de realisatie en/of exploitatie van het systeem van rekeningrijden zich lenen voor publiek-private samenwerking en welke voor- en nadelen aan een dergelijke constructie zijn verbonden.

Aangezien de opbrengst die door rekeningrijden wordt gegenereerd aan de samenleving wordt teruggegeven, ontbreekt binnen het systeem uit dien hoofde de mogelijkheid om een private partij zijn of haar investering te laten terugverdienen. De ontwikkeling en levering van de benodigde technische systemen worden door het Rijk, via een Europese aanbestedingsprocedure aan marktpartijen gegund. Bij deze gunning zal worden bezien in welke mate ook risico's in bijvoorbeeld de sfeer van beheer en onderhoud aan de markt kunnen worden overgedragen.

Systeemtest

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken betreffende de systeemtest en de resultaten.

Onderdeel van fase 1 is de systeemtest. Deze is conform de planning

verlopen. Begin januari 1999 hadden alle vier deelnemende consortia hun systeem op de proeflocatie op de A12 geïnstalleerd en waren deze systemen gekoppeld aan het eigen meetsysteem van Verkeer en Waterstaat. In januari hadden de circa 400 vrijwillige deelnemers aan de proef, zo'n 100 per systeem, de auto-betalbox in hun auto bevestigd. Op 1 februari het formele gedeelte van de proef ingegaan, waarin de prestaties van de consortia nauwkeurig worden gevolgd en geanalyseerd. Dit formele gedeelte liep op 15 maart af, waarna de consortia hun apparatuur weer konden verwijderen. De werkzaamheden in de aanloopperiode tot aan het formele gedeelte, dit betreft de opbouw van de testlocaties, het installeren en operationeel in bedrijfstellen van de elektronische systemen en het rekruteren van de vrijwillige deelnemers zijn goed verlopen. Aan de door het Rijk, gestelde verwachtingen is voldaan. De analyseresultaten van het formele gedeelte van de proef zullen in juli 1999 beschikbaar komen.

Naast het testen van de techniek is ook het onder praktijkomstandigheden verrichten van onderzoek naar diverse gebruikersaspecten van de auto-betalbox een belangrijke doelstelling van de systeemtest. Dit betreft aspecten als veiligheid, ergonomie en functionaliteit. De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van deze aspecten een nadere toelichting. Het aspect veiligheid betreft de invloed op het rijgedrag ten gevolge van de elektronische betalingsfunctie. Bij gebruik van het voertuigapparaat zou sprake kunnen zijn van het optreden van enige verhoogde mentale werklast voor de chauffeur tijdens het passeren van een heffingspunt. Onderzocht zal worden in hoeverre dit zo is en of dat dan negatieve invloed zal hebben op het rijgedrag, zoals koershouden en sturen, regelen van de snelheid en het afstandhouden tot voorgangers. Ook wordt gelet op de ergonomische aspecten van het gebruik van de auto-betalbox, zoals (de)montage-gemak, bediening, afleesbaarheid en hoorbaarheid. Het onderzoek met betrekking tot de functionaliteit betreft het inventariseren en analyseren van de functies die in de auto-betalbox aanwezig zouden moeten zijn om bestuurders (verschillende doelgroepen) in de gelegenheid te stellen op comfortabele wijze deel te nemen aan rekeningrijden. Het gaat daarbij om zaken als foutmeldingen (voertuig-apparaat defect, batterij bijna leeg), informatie over het saldo op chipkaart, melden van wel/niet geslaagde transactie enz.

2.2.4 Europese afstemming en interoperabiliteit

Van meet af aan heeft het ons voor ogen gestaan geen geïsoleerde Nederlandse oplossing te introduceren. Omdat Nederland een vooraanstaande transportsector kent, is het zeker gewenst dat de voertuig-apparaten ook buiten de landsgrenzen gebruikt kunnen worden. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend voor het omgekeerde geval van de buitenlander met een soortgelijk systeem aan boord. Bovendien is een product dat een (potentieel) grotere afzet markt heeft door «economy of scale» voordeliger. Dit heeft geleid tot een onderzoeksprogramma waaraan diverse gerenommeerde bedrijven deelnemen, die betrokken waren bij de proefprojecten elders in de wereld.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie kan worden gesteld dat tegen deze achtergrond de Minister van Verkeer en Waterstaat zich reeds vele jaren heeft beijverd voor interoperabiliteit van tolheffings-systemen. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden enerzijds de zorg dat de systemen technisch interoperabel zijn (ook wel compatibiliteit genoemd), opdat de systeemonderdelen met elkaar kunnen communiceren en anderzijds de onderlinge afspraken die de systeem-beheerders, die interoperabiliteit van hun systemen beogen, onderling dienen te maken ten aanzien van de voorwaarden waaronder men bereid

is elkaars systemen te accepteren (contractuele interoperabiliteit). De leden van de PvdA-fractie vragen zich in dit verband af of de invoering van rekeningrijden in Nederland afhankelijk is van het bestaan van «volledige interoperabiliteit».

Zoals uit het bovenstaande blijkt is dit niet het geval, omdat interoperabiliteit betrekking heeft op de onderlinge samenwerking tussen verschillende systemen en landen.

De CDA-fractie vraagt zich af wat de stand van zaken is met betrekking tot de Europese standaardisatie en of het beoogde systeem internationaal compatibel en interoperabel is. Technische interoperabiliteit van systemen wordt bereikt door standaardisatie. Op dit vlak is inmiddels grote voortgang geboekt. De Europese standaardisatie commissie (CEN) heeft standaarden geproduceerd met betrekking tot de communicatie tussen de wegkantsystemen en de voertuigapparaten. Nederland heeft bij de totstandkoming van deze standaarden een zeer actieve rol gespeeld. Op basis van deze technische standaarden kunnen systeembeheerders volledige interoperabiliteit bereiken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten.

Uiteindelijk zullen alle lidstaten van de EU met elkaar dit soort van overeenkomsten kunnen sluiten, hetgeen al snel tot een complex geheel van bilaterale en stuk voor stuk verschillende contracten zal leiden. Om dit te voorkomen is binnen de kaderprogramma's van de EU een samenwerkingsproject opgezet, met als doel te komen tot een principe-overeenkomst (Memorandum of Understanding «MoU»), die eenduidig de samenwerking tussen de individuele lidstaten regelt.

Dit samenwerkingsproject, «Move-it», is geïnitieerd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat er ook de trekker van is. De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de vorderingen. Het project heeft tot nu toe geresulteerd in een raamwerk voor een MoU. Op dit moment zijn er diverse initiatieven om deze MoU nader uit te werken.

Bij dit alles dient bedacht te worden, dat bij elektronische tolheffingsystemen de (elektronische) betaalmiddelen een belangrijk onderdeel vormen. In deze zijn de systeembeheerders afhankelijk van de ontwikkelingen in de financiële sector. Hoewel de introductie van de Euro aanstaande is, blijft dit vooralsnog beperkt tot giraal en chartaal betalingsverkeer. Op het gebied van interoperabiliteit van elektronische betalingen (en vooral de elektronische beurzen) is echter nog een zeer lange weg te gaan.

Tenslotte kan opgemerkt worden dat het streven naar standaarden beperkt blijft tot de communicatie tussen voertuigen en wegkant-systemen. De kentekenregistratie van niet-betalers wordt geacht een nationale aangelegenheid te zijn, waarvoor geen standaardisatie noodzakelijk is. Vanzelfsprekend wordt zoveel mogelijk lering getrokken uit ervaringen met handhavings- en registratiesystemen die elders reeds toegepast worden. De leden van de VVD-fractie vragen zich daarbij af of ook gebruik gemaakt wordt van de systemen zoals die op de Italiaanse tolwegen worden toegepast. Zoals al is aangegeven wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de ervaringen van anderen. In het specifieke geval van de Italiaanse tolsystemen is dat slechts beperkt mogelijk, omdat deze systemen niet voldoen aan de Europese standaard.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de stand van zaken van proefnemingen op kleinere schaal met vergelijkbare systemen als het Nederlandse in Singapore en Oostenrijk.

Voor het technische systeem van rekeningrijden heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zich in eerste instantie uitvoerig georiënteerd op de technologische mogelijkheden. Om met Oostenrijk te beginnen kan gemeld worden dat men in 1997 proeven heeft gedaan met een systeem op de Tauern autobahn met een systeem dat overeenkomsten vertoont met het in Nederland beoogde systeem. De proeven lieten bevredigende

resultaten zien voor wat betreft de communicatie tussen het voertuig en de wegkant. De voertuigdetectie en kentekenregistratie werkte echter nog niet volgens de gestelde eisen. De leverancier van dit systeem is een van de deelnemers aan het Nederlandse project en heeft inmiddels verbeteringen in zijn systeem aangebracht.

In Singapore heeft men een systeem in bedrijf genomen, dat wat omvang en aantal transacties betreft vergelijkbaar is met het Nederlandse systeem. Het systeem werkt sedert september 1998 en werkt zeer bevredigend. Een groot verschil met het Nederlandse systeem is dat men het gebruik van een voertuigapparaat verplicht heeft gesteld en het apparaat gratis ter beschikking heeft gesteld. Eventueel minder goed functioneren van het voertuigdetectiesysteem en de kentekenregistratie komt dan ook in mindere mate aan het licht. Daarom kunnen wat dat betreft geen conclusies worden getrokken.

2.2.5 Relatie met andere technologische ontwikkelingen en systemen

In deze paragraaf wordt ingegaan op vragen die zijn gesteld over de relatie tussen rekeningrijden en andere systemen en technologische ontwikkelingen.

Door de leden van de PvdA-fractie is de vraag gesteld op welke termijn integratie van de transponder met andere in-car telematica mogelijk geacht wordt en welke rol de auto-industrie en de Europese Unie daarbij vervullen. De keuze voor simpele voertuigapparaten ten behoeve van rekeningrijden is mede ingegeven door de verwachting dat er reeds binnen enkele jaren door de automobielenindustrie in het voertuig geïntegreerde voorzieningen worden gerealiseerd ten behoeve van in-car telematicatoepassingen. Deze voorzieningen zullen in eerste instantie als optie worden geleverd, maar gaandeweg meer tot de basisuitrusting gaan behoren. Voorbeelden zijn plaatsbepalingsapparatuur (GPS-ontvangers) ten behoeve van routenavigatiesystemen en pech- en ongevalslokalisering, chipkaartinterfaces ten behoeve van beveiliging en betaling en communicatieapparatuur, zowel voor lokale (Dedicated Short Range Communication, DSRC) als globale communicatie (bijvoorbeeld GSM). Standaardisatie is hierbij een belangrijk punt, want alleen dan is het voor de industrie interessant om dit type voorzieningen standaard aan te brengen. De overheid kan en moet vooral een stimulerende rol spelen bij deze standaardisatie. Nederland heeft de afgelopen jaren een voortrekkersrol gespeeld bij het standaardiseren van de microgolfcommunicatie ten behoeve van verkeerskundige toepassingen, resulterend in een Europese standaard die ook in andere delen van de wereld, zoals Australië, navolging vindt.

Door de leden van de PvdA-fractie wordt gevraagd of de techniek van rekeningrijden ook voor andere doeleinden, zoals snelheidscontrole en het heffen van parkeergelden, kan worden gebruikt.

De technologie die gebruikt wordt ten behoeve van rekeningrijden is in principe bruikbaar voor andere doeleinden. Bij ieder heffingspunt wordt door het rekeningrijdensysteem de snelheid van voertuigen gemeten, doch met een nauwkeurigheid die voor snelheidshandhaving onvoldoende is. De camera's die aanwezig zijn voor de registratie van voertuigen die niet elektronisch betalen, zouden wel gebruikt kunnen worden het registreren van snelheidsovertreders. De afhandeling van een snelheidsovertreding is uiteraard geheel anders dan die van een registratie ten behoeve van de inning van de heffing, hetgeen het beheer van de apparatuur complexer maakt. Zelfs indien de technische synergie groter zou zijn, wordt het combineren van snelheidshandhaving met rekeningrijden op dit moment niet wenselijk geacht in verband met de

cumulatie van negatieve associaties bij de heffingsportalen en de daarmee samenhangende grotere kans op vandalisme.

Betalen voor parkeren is in principe goed mogelijk met de voor rekeningrijden gebruikte technologie. De ten behoeve van rekeningrijden op de markt te brengen voertuigapparaten zouden dan echter voorzien moeten worden van een knopje om akkoord te gaan met een betaling. Bij de auto-betaalboxen voor rekeningrijden wordt er altijd afgeboekt bij het passeren van een heffingsportaal tijdens de heffingsperiode als een kaart met voldoende saldo is ingebracht. Het is de vraag of een dergelijke (onherroepelijke) automatische afboeking bij parkeren acceptabel is.

De microgolf-communicatietechnologie die gebruikt wordt bij rekeningrijden kan ook benut worden voor andere toepassingen waarbij lokale communicatie tussen voertuigen en de «walkant» gewenst is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geven van in-car informatie over lokale zaken, variërend van filewaarschuwingen tot parkeerinformatie en het reserveren van parkeerplaatsen.

De PvdA-fractie vraagt vervolgens of de bij rekeningrijden gehanteerde systematiek aansluit bij technologie in ontwikkeling voor het openbaar vervoer.

Het gebruik van chipkaarten bij het openbaar vervoer kent andere basiseisen. Omdat het onhandig is als bij het instappen een kaart in een lezer gestoken moet worden, wordt er momenteel voor het openbaar vervoer vooral geëxperimenteerd met contactloze kaarten. Dit zijn dus niet de standaardkaarten zoals ze door de banken worden uitgegeven. Bij het openbaar vervoer is de transactiesnelheid minder kritisch dan bij rekeningrijden het geval is. De ontwikkelingen op het gebied van chipkaarten gaan echter snel, zodat het aannemelijk is dat er op termijn contactloze kaarten op de markt zullen komen die zowel voldoen aan de eisen van de banken, het openbaar vervoer als aan de eisen van tijdkritische applicaties als rekeningrijden. Bij het ontwerp van het rekeningrijdensysteem zal echter uitgegaan worden van reeds op grote schaal in de praktijk bewezen concepten en technieken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de mogelijkheden zijn onderzocht naar de inzet van de zogenaamde «black box» die wellicht gebruikt gaat worden voor fiscale zaken aangaande zakelijk autogebruik.

De inspanningen richten zich thans geheel op het realiseren van de communicatie van de walstations met de voertuigapparaten zoals deze in het kader van rekeningrijden worden ontwikkeld. De technologie daarvoor is dermate specifiek en in ontwikkeling dat voornamelijk de inbouw van de rekeningrijden-functionaliteit in andere «black box»-systemen niet aan de orde is. Daarbij komt dat de systemen geheel verschillende uitgangspunten kennen. Het voertuigapparaat is gericht op communicatie met de walstations, terwijl de «black box»-systemen op het verzamelen van gegevens van het voertuig zelf zijn gericht. Dit sluit overigens niet uit dat het op termijn voor fabrikanten aantrekkelijk zou kunnen worden om hun «black box»-systemen te voorzien van een faciliteit voor rekeningrijden.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of onderzocht is wat de voor- en nadelen zijn van een technologie die gebaseerd is op satellietnavigatie, kan bevestigend beantwoord worden.

Mede omdat sedert enkele jaren met name uit de hoek van de telefonieoperators wordt gepropageerd om voor tolheffingstoepassingen gebruik te maken van mobiele telefonie in combinatie met satelliet-navigatiesystemen, is in 1996 is een uitvoerige studie gedaan naar de mogelijkheden voor rekeningrijden¹. Daaruit zijn de volgende conclusies getrokken. Wat de tolheffing betreft kan aanzienlijk bespaard worden op

¹ Evaluation of the detemobil proposed gsm/gps solution for automatic fee collection, Ministrie van Verkeer en Waterstaat, 1996.

langs of boven de weg aan te brengen infrastructuur ten behoeve van de communicatie met de passerende voertuigen. Weliswaar zal het voertuigapparaat aanzienlijk duurder zijn, maar dat kan gecompenseerd worden door het ontbreken van wegkant-infrastructuur.

Naast het kostenvoordeel is het systeem flexibeler met betrekking tot de definitie van de heffingslocaties.

Er zijn evenwel aanvullende voorzieningen noodzakelijk voor de controle op een correcte afdracht van het verschuldigde tarief. Men zou eenvoudig de heffing kunnen ontlopen door het voertuigapparaat uit te schakelen. Het is denkbaar de controle steekproefsgewijs met behulp van mobiele controleposten uit te voeren. Bij steekproeven dient evenredigheid te bestaan tussen de pakkans en de sanctie op overtreding. Indien de mobiele controle uitgevoerd wordt zoals bijvoorbeeld de snelheidscontroles, dan is de pakkans zoals bekend gering. Wil de controle toch effectief zijn, dan zal de boete extreem hoog moeten zijn, wat niet in verhouding staat tot de aard van de overtreding. Dit noopt tot een substantieel hogere pakkans, die slechts bereikt kan worden door een aparte handhavingsinfrastructuur aan te brengen. Daarmee vervallen echter de voordelen van het satelliet-systeem. Mede in verband met deze aspecten wordt deze techniek nog nergens ter wereld toegepast. In Hongkong wordt op dit moment een nader onderzoek naar deze techniek gedaan.

In Duitsland wordt overwogen om over enige jaren dit systeem toe te passen voor het goederentransport. Deze groep verkeersdeelnemers is echter op uiterlijke kenmerken gericht te controleren, terwijl de hogere kosten van de voertuigapparatuur mogelijk minder bezwaarlijk zijn. Bij rekeningrijden is de weggebruiker overigens niet verplicht elektronisch te betalen met een voertuigapparaat. Daarmee is het steekproefsgewijs controleren van deze betaling uitgesloten, omdat iedere weggebruiker, die niet elektronisch betaald heeft, geregistreerd moet worden. Dit betekent dat zeker in het geval van rekeningrijden er aparte infrastructuur noodzakelijk is voor de registratie van de weggebruikers die niet elektronisch betalen. Toepassing van het satellietsysteem zal op dit moment per saldo door de hogere kosten van de voertuigapparaten meer kosten en geen voordelen bieden. Daarom wordt vooralsnog niet overwogen deze techniek in Nederland op afzienbare termijn toe te passen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering niet kiest voor een aanpak waarin detectiesystemen integraler worden benut.

Rekeningrijden zal ingepast worden binnen de bestaande verkeersbeheersingssystemen en verkeersbeheersingsorganisatie. Dit betekent in de praktijk dat de bediening en het beheer vanuit de verkeerscentrales van Rijkswaterstaat mogelijk is. Verkeerskundig relevante gegevens die door het rekeningrijdensysteem geleverd worden, kunnen gebruikt worden als invoer voor andere systemen ten behoeve van de beheersing van de verkeersstromen. Hierbij is dus reeds sprake van het gewenste meervoudig gebruik van detectiesystemen.

In eerste instantie zal rekeningrijden binnen de verkeerscentrales een eigen bedieningsterminal krijgen, terwijl volledig geïntegreerde bediening wordt voorzien zodra het systeem enige tijd operationeel is. Ook langs de wegkant zal zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van reeds bestaande voorzieningen. De detectoren en actuatoren ten behoeve van rekeningrijden zijn echter dermate specifiek dat er in de praktijk helaas weinig integratie met andere wegkantssystemen mogelijk is. Een gunstige uitzondering wordt gevormd door (een deel) van het datacommunicatienetwerk langs de autosnelwegen, terwijl ook het meervoudig gebruik van informatiepanelen realistisch is.

3 VERVOERSALTERNATIEVEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst in algemene zin op de beschikbaarheid van alternatieven ingegaan, en vervolgens geven we antwoord op de vragen die over de verschillende vervoersalternatieven zijn gesteld.

Alternatieven belangrijk voor effectiviteit en draagvlak

De beschikbaarheid van vervoersalternatieven en het zich kunnen verplaatsen buiten de ochtendspits zullen mede het succes van rekeningrijden bepalen. Ervaringen in het buitenland wijzen uit dat een congestieheffing zijn grootste effect verkrijgt wanneer deze heffing gepaard gaat met het bieden van alternatieven. Ook voor het maatschappelijk draagvlak voor rekeningrijden is het van het grootste belang dat goede alternatieven zichtbaar aanwezig zijn. Dat blijkt niet alleen uit opinie-onderzoek, ook de inspraakavonden die in Utrecht gehouden zijn, leren dat burgers investeringen van de overheden verwachten in vooral collectief vervoer, wanneer rekeningrijden wordt ingevoerd.

Investerings afwegen tegen rendement

Elke investering moet echter worden afgewogen tegen het verwachte rendement: in dit geval het gebruik dat van de geboden alternatieven gemaakt zal worden. Om hiervan een indicatie te krijgen is gekeken naar uitkomsten van het Landelijk Model Systeem (LMS), die aangeven hoeveel weggebruikers hun gedrag zullen wijzigen als gevolg van de invoering van rekeningrijden.

Volgens dit model zal de invoering van rekeningrijden leiden tot een vermindering met 10–15% van de voertuigkilometers in de ochtendspits op het hoofdwegennet in de Randstad. (Zie ook hoofdstuk 4) Op zijn beurt leidt dat tot een daling van 30–40% van de congestiedruk. De 10–15% is als volgt opgebouwd:

Afzien van verplaatsing:	1%
Rijden buiten heffingsperiode	6–9%
Andere vervoerswijze	2%
Veranderde herkomst of bestemming	1%
Andere route	1–2%

In algemene zin is een verschuiving van vertrektijden de gedragswijziging die het meest zal voorkomen. De vaak gehoorde veronderstelling dat het openbaar vervoer als gevolg van de introductie van rekeningrijden een explosieve groei zal doormaken is zeer waarschijnlijk onjuist. In de paragraaf over openbaar vervoer gaan we overigens dieper in op de manier waarop we om willen gaan met de verwachte groei in het openbaar vervoer.

Bestaande vervoersalternatieven en geplande investeringen

De ontwikkelingen en ervaringen van de laatste jaren tonen aan dat het goed managen van het bestaande verkeers- en vervoersysteem een aanzienlijk effect kan hebben op de reispatronen en vooral op de congestie. Dit potentieel is nog verre van uitgeput. Rekeningrijden maakt deel uit van een breed pakket aan push- en pull maatregelen. Sinds de verschijning van het SVV2 en de nota SWAB zijn vele maatregelen al genomen, en er zullen er tot 2001 en daarna nog ettelijke volgen. Initiatieven op dat gebied die samenhangen met rekeningrijden zijn onder andere de extra ingekochte spitsdiensten van diverse openbaar vervoer-

bedrijven (stad/streek vervoer en NS), openbaar vervoer te water (Amsterdam–Lelystad, Amsterdam–IJmond, Rotterdam–Drechtsteden), een extra impuls voor vervoermanagement en carpoolen. Voor een volledig overzicht van de openbaar vervoer investeringen verwijzen we naar het MIT. Daarnaast is in deze nota in bijlage 5 een actueel overzicht opgenomen van alle maatregelen ter bevordering van het gebruik van alternatieven voor solistisch autoverkeer die sinds het SVV2 zijn genomen en nog tot 2001 genomen zullen worden. In die bijlage zijn de verschillende stimulerende maatregelen gegroepeerd rond de alternatieven niet verplaatsen, rijden buiten de heffingsperiode, andere vervoerswijze en veranderen van herkomst/bestemming. Het alternatief «andere route» wordt niet van overheidswege gestimuleerd, omdat dit alternatief leidt tot veel meer kilometers (om de agglomeraties heen) of veel verkeer op wegen die daar niet voor bedoeld zijn (zie ook de paragraaf 2.1.4: maatregelen tegen sluipverkeer).

Natuurlijk kunnen alternatieven voor de auto altijd beter en mooier, maar zeker in de stedelijke gebieden – en daar hebben we het hier over – zijn alternatieven vaak voorhanden. Recent onderzoek laat zien dat 35% van de autosolisten op het hoofdwegennet in de spits nu al een redelijk alternatief heeft in de vorm van fietsen, lopen, openbaar vervoer, carpoolen of combinaties daarvan. Onder redelijk wordt in dit verband de onder verkeerskundigen gangbare maatstaf gebruikt: de verplaatsing per openbaar vervoer, inclusief voor- en natransport mag hooguit 1,5 keer zo lang duren als de verplaatsing per auto en hooguit 2 keer overstappen bevatten (Ligtermoet&Louwerse, mei 1998). Op termijn worden deze alternatieven nog uitgebreid. Het vigerende MIT voorziet immers in grote investeringen in openbaar vervoer infrastructuur in de Randstad. En het prestatiecontract met de NS zet juist hierop in.

Samen werken aan bereikbaarheid blijft nodig

Het verbeteren van de alternatieven voor solistisch autogebruik is een zaak van veel betrokken partijen. Het verder ontwikkelen van alternatieve vormen van vervoer moeten we dan ook steeds blijven zien in het licht van de verantwoordelijkheid die weggebruikers, werkgevers en overheden samen delen. Juist de introductie van rekeningrijden zal bijvoorbeeld voor veel werkgevers de aanleiding zijn, om vervoermanagement een serieuze plaats te geven in de bedrijfsvoering. Het blijft nodig dat initiatieven op het gebied van gespreide werk-, openings- en schooltijden en telewerken serieus aandacht krijgen. Werkgevers en werknemers kunnen een bijdrage leveren aan congestiebestrijding. Het verheugt ons dan ook dat de FNV heeft opgeroepen om naar aanleiding van rekeningrijden het gesprek tussen werkgevers en werknemers te voeren over hoe om te gaan met de vervoersvraagstukken. Met de FNV zijn wij van mening dat dit niet altijd hoeft te leiden tot afwenteling van de kosten van rekeningrijden op de werkgever. Nadrukkelijk zouden alternatieven voor solistisch autogebruik zoals thuis- en telewerken, bedrijfsvervoer, carpoolen en fietsen in het kader van vervoermanagement aan de orde moeten komen.

Regionaal maatwerk zal moeten worden verricht om voorzieningen in stad- en streekvervoer en in kleine infrastructuur (carpoolpleinen, fietspaden) voor de genoemde alternatieven af te stemmen op de exacte ligging van de heffingsportalen. Het is immers zeer wel denkbaar dat op specifieke verbindingen, en vooral daar waar voor 7 uur en na 9 uur ook sprake is van congestie, op regionale schaal aanvullende maatregelen moeten worden genomen. De planstudies in de verschillende regio's zullen aantonen in hoeverre dit noodzakelijk is. Daarna is het aan de agglomeraties zelf om uit de reeds beschikbare middelen (Gebundelde Doeluitkering en openbaar vervoer middelen) deze aanvullende maatre-

gelen te financieren. Daarmee is dus ook de vraag van de leden van de RPF-fractie beantwoord hoe de regering staat tegenover de opmerking van het CPB inzake de inpassingskosten en bijzondere regelingen die met de lagere overheden getroffen zouden moeten worden.

Conclusie

Gegeven de hierboven genoemde percentages in gedragsveranderingen, de maatregelen die reeds genomen zijn en die nog voor 2001 genomen zullen worden, is onze conclusie dat er in de Randstad voldoende alternatieven aanwezig zijn om rekeningrijden te kunnen introduceren. Het is naar onze overtuiging onjuist te veronderstellen dat de invoering van rekeningrijden op de nu voorgestelde wijze grootschalige investeringen in het openbaar vervoer in de Randstad, bovenop het reeds voorgenomen pakket, noodzakelijk zal maken. Dat neemt echter niet weg dat er nog veel moet gebeuren om bestaande alternatieven onder de aandacht van het publiek te brengen en dat er op regionaal niveau goed moet worden gekeken naar de noodzaak voor aanvullende voorzieningen die afgestemd zijn op de heffingsportalen ter plaatse. Om de provincies en gemeenten hiertoe in de gelegenheid te stellen zal de aanwending van de opbrengst van de heffing op het onderliggende wegennet aan de betrokken gemeenten en provincies worden overgelaten. Dit betekent dat per stadsgewest structureel ca. 15 miljoen gulden per jaar beschikbaar komt die besteed kan worden aan aanvullende flankerende maatregelen. Dit naast de twee keer 45 miljoen gulden die beschikbaar komt voor de regio, waar rekeningrijden de eerste twee jaar zal worden ingevoerd.

3.2 Openbaar vervoer

Het openbaar vervoer speelt in de discussie over de alternatieven een prominente rol, hoewel het openbaar vervoer getalsmatig gezien niet het belangrijkste alternatief bij rekeningrijden is. In het verslag is door verschillende fracties de vraag gesteld hoe het komt dat er zo weinig mensen overstappen van de auto naar het openbaar vervoer. Daar gaan we nu eerst op in. Vervolgens komt dan de vraag aan de orde hoe de groeiende vraag naar openbaar vervoer kan worden opgevangen. Tenslotte worden de vragen beantwoord over de stoptreinen in de Randstad en de prioriteitstelling tussen goederenvervoer en personenvervoer.

Overstap auto – openbaar vervoer

In zijn algemeenheid geldt dat de specifieke kenmerken van openbaar vervoer veelal maken dat het geen alternatief kan zijn voor de auto. Immers een auto brengt je, op ieder gewenst moment, van deur tot deur en het openbaar vervoer gaat uit van bundeling van dikke vervoerstromen, van verzamelpunt naar verzamelpunt op vaste vertrek- en aankomsttijden. Een verplaatsing per openbaar vervoer kan een verplaatsing per auto vervangen als aan de volgende voorwaarden is voldaan, nog los van de vraag of mensen het zelf wel willen.

- Er moet een openbaar vervoer-verbinding bestaan tussen herkomst en bestemming. Doordat mensen in Nederland relatief verspreid wonen, in soms lage dichtheden, ontbreekt een dergelijke verbinding in veel gevallen.
- Er hoeft hooguit 2 keer te worden overgestapt en de reistijd is hooguit 1,5 keer zo lang als de reistijd per auto.
- Het openbaar vervoer moet rijden op de gewenste tijdstippen. Vooral als mensen 's avonds laat of 's ochtends zeer vroeg moeten reizen, wordt dat lastig met openbaar vervoer.
- Er hoeft weinig of geen bagage vervoerd te worden.

- Er hoeven niet teveel adressen op één dag bezocht te worden.
- Het openbaar vervoer moet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen zoals betrouwbaarheid en comfort.

Gelet op deze kenmerken is het geen wonder dat de landelijke overstapcijfers van auto naar openbaar vervoer laag zijn. Of automobilisten overstappen op het openbaar vervoer gaat dus om meer dan alleen de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Capaciteit in het openbaar vervoer

De leden van de VVD-, GPV-, CDA- en SGP-fracties vragen naar de mogelijke effecten van rekeningrijden op het openbaar vervoer gebruik. In de verkenningsfase zijn indicaties verkregen van de toename van het openbaar vervoer gebruik, uitgedrukt in reizigerskilometers binnen een gebied. Deze indicaties geven aan dat het openbaar vervoergebruik rond de stadsgewesten in de Randstad na invoering van rekeningrijden tijdens de ochtendspits tussen circa 5% tot 13% zal toenemen. Op langere termijn zal de groei kleiner zijn, tussen de 3% en 5%, als gevolg van de aanpassingen door de reiziger, zoals het veranderen van het distributiepatroon van de verplaatsingen. Dit is een gemiddelde voor een gebied. Voor bepaalde lijnen zal de toename groter zijn. De groei zit uiteraard vooral in het openbaar vervoer in de richting van de vier stadsgewesten. In de planstudies die nu worden uitgevoerd wordt gekeken naar aanvullende openbaar vervoervoorzieningen, of uitbreiding van capaciteit op bestaande openbaar vervoervoorzieningen noodzakelijk zijn. Daar waar extra vraag naar openbaar vervoer ontstaat, de capaciteit onvoldoende is en de exploitatie rendabel kan worden gemaakt, mag verwacht worden dat de vervoersbedrijven en hun opdrachtgevers tot een groter aanbod aan openbaar vervoer zullen besluiten. In het prestatiecontract met NS zullen afspraken worden opgenomen over de groei van het aantal reizigers in de spits. NS-reizigers ziet bij voldoende capaciteit op het spoor groeipercentages van het aantal reizigers van 3-5% in de spits in de brede Randstad als mogelijk voor de jaren 1999-2005.

Personen en goederenvervoer per spoor

Dan is er, in aanvulling op het bovenstaande, de beleidsmatige afweging tussen de spoorcapaciteit voor het goederenvervoer en die voor het personenvervoer. Momenteel groeit het vervoer en daarmee ook de capaciteitsbehoefte in beide segmenten en wordt het maken van keuzen steeds meer onontkoombaar. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzoekt, zoveel mogelijk met marktpartijen, op welke wijze maximaal aan de capaciteitsbehoefte van beide marktsegmenten tegemoet kan worden gekomen. U zult per brief worden geïnformeerd welke aanwijzingen Railned ter zake zal krijgen. De doelstelling van meer treinreizigers in de spits in de Randstad agglomeraties zal daarbij meespelen. Ook light-rail projecten zullen daarbij een rol kunnen spelen. Het initiatief voor light-rail ligt overigens, gelet op het schaalniveau van light-rail projecten, niet op nationaal maar op regionaal niveau. Er wordt reeds hard gewerkt aan regionale initiatieven als RandstadRail (Den Haag/Rotterdam; beoogde ingebruikneming 2003), Randstadspoor (Utrecht; 2002) en RegioNet (Amsterdam, incl. Zuidtangent; 2002 à 2003).

Stoptreinen

De leden van de fractie van de SP maakt in haar vraagstelling gewag van de overvolle stoptreinen in de stedelijke agglomeraties. Erkend moet worden dat de stoptreinen in de Randstad agglomeraties van groot belang zijn in het kader van de bereikbaarheidsproblematiek. Voor de

periode na 2000 zal de minister van Verkeer en Waterstaat een contract met de Nederlandse Spoorwegen afsluiten met nieuwe afspraken over vervoerprestaties. Daarbij zet de regering in op een positieve ontwikkeling ten aanzien van het aantal treinreizigers in de spits in de Randstad agglomeraties, ook als dit deels strijdig kan zijn met de commerciële belangen van NS. NS zal bij het uitvoeren van dit beleid wel vrijheid moeten hebben ten aanzien van de wijze waarop deze doelstelling bereikt kan worden (meer treinen of meer dubbeldekkers bijvoorbeeld). In de beleidsnota «Derde eeuw spoor» die 23 maart 1999 is verschenen bent u daarover nader geïnformeerd.

Vertragingen

Dan stelden leden van de fractie van de SP vragen over de verliestijd van automobilisten als gevolg van files op de weg en over de verliestijd van treinreizigers door vertragingen bij de spoorwegen. Een schatting van de gemiddelde verliestijd van de auto's, die hinder ondervinden van files en vertraagde afwikkeling in de ochtendspits, ligt in 1997 in de orde van grootte van 10 tot 15 minuten. Het totale aantal voertuigverliesuren gedeeld door het aantal personenauto's ligt in 1997 in de orde van grootte van 2 minuten op werkdagen. Volgens gegevens van Railned had in 1996 7,7% van het aantal treinen een vertraging van 5 minuten of meer op knooppunten. Volgens onderzoek van de Consumentenbond had ongeveer 4% van de treinritten in 1997 een vertraging van 10 minuten of meer. Het klopt dus niet dat het gemiddeld verlies voor de treinreiziger drie- tot viermaal zo hoog ligt als voor de automobilist.

3.3 Carpoolen

De leden van de fracties van PvdA, D66 en RPF hebben vragen gesteld over de relatie tussen rekeningrijden en carpoolen. Carpoolen zal door rekeningrijden aantrekkelijker worden, omdat de kosten van rekeningrijden over meerdere inzittenden worden verdeeld. Het alternatief carpoolen is voor veel automobilisten beschikbaar. Overheden stimuleren het carpoolen nu al door de maatregelen die in bijlage 5 worden genoemd. Ook bedrijven kunnen het carpoolen stimuleren door parkeerplaatsen toe te wijzen aan carpoolende werknemers en de in de bijlage genoemde fiscale stimuleringsregelingen daadwerkelijk toe te passen.

De huidige fiscale stimuleringsregelingen voor carpoolen zijn van kracht geworden op 1 januari 1998. Er zijn geen voornemens om deze regelingen nog verder te verruimen. Rond de grote steden bestaan nu al vele carpoolplaatsen. Deze locaties worden meegenomen in het nu lopende planstudietraject. Hierbij zal ook worden bekeken of en welke aanvullende maatregelen op regionale schaal noodzakelijk zijn. Het is nog te vroeg om te kunnen zeggen hoeveel carpoolplaatsen er waar bij zullen komen en wat dit zal bijdragen aan de effectiviteit van rekeningrijden.

Verder is er door de fractie van D66 gevraagd naar een carpoolregeling die het mogelijk moet maken om carpoolers als speciale doelgroep toe te laten op doelgroepstroken. Het totstandbrengen van een desbetreffende Algemene Maatregel van Bestuur heeft vertraging opgelopen doordat het overleg met de partners daarover moeizamer verliep dan aanvankelijk ingeschat. Uiteindelijk is er nu een concept waarbij carpoolen als categorie in het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 zal worden opgenomen om verkeersmaatregelen voor die doelgroep een juridische basis te geven. Er is overeenstemming bereikt met de medewegbeheerders (VNG, IPO en Unie van Waterschappen). Omdat toezicht op het aantal inzittenden van een auto niet met gewone camera's kan worden uitgevoerd, zal de handhaving bij elke carpoolvoorziening

geregeld moeten zijn. Naar verwachting kan de wijziging eind 1999 in het Staatsblad gepubliceerd worden.

3.4 Flexibilisering van werktijden

De leden van de PvdA, CDA en de SGP-fracties hebben gevraagd naar het effect van rekeningrijden op de flexibilisering van werktijden. Modelstudies hebben aangegeven dat 60% van de weggebruikers die door rekeningrijden van gedrag veranderen «op andere tijden gaan rijden», waarmee dit het belangrijkste vervoersalternatief voor rekeningrijden is. Rekeningrijden zal een forse impuls geven aan de flexibilisering van werken openingstijden. Eerst gaan we in op de vragen over de rol van overheid, werkgevers en werknemers bij flexibilisering. Vervolgens worden enkele specifieke vragen beantwoord over crèches en scholen, flexibilisering en inkomensverdeling en de relatie tussen flexibilisering en carpoolen.

Werkgevers en werknemers

In antwoord op de vragen van CDA- en SGP-fractie melden wij dat naar ons oordeel werkgevers en werknemers afspraken met elkaar kunnen maken over flexibele werktijden. De overheid is geen partij bij de totstandkoming van deze afspraken, behoudens bij de eigen organisatie, maar stimuleert de totstandkoming van dergelijke afspraken door fiscale maatregelen (zie bijlage 5) en via de adviescentra vervoermanagement die bedrijven kunnen helpen bepalen wat de effecten zullen zijn van de invoering van flexibele werktijden in de specifieke bedrijfssituatie. In diverse overleg- en adviesorganen wisselen overheid en bedrijfsleven van gedachten over flexibilisering van werktijden. Het is ons voornemen om in het najaarsoverleg 1999 de flexibilisering van werktijden in dit verband aan de orde te stellen. Het bedrijfsleven heeft nu ook al de mogelijkheid om flexibele werktijden in te voeren. Net als bij alternatieven zoals collectief vervoer en fietsen is er blijkbaar een extra duwtje in de rug nodig in de vorm van rekeningrijden, voordat dit alternatief optimaal wordt gebruikt.

Crèches en voorschoolse opvang

De leden van de PvdA- en de GPV-fractie hebben vragen gesteld over flexibilisering en scholen. Bij crèches en voorschoolse opvang zien we op dit moment een toenemend aanbod buiten de werktijden van 8.00 tot 18.00 uur. Hier bepaalt de wet van vraag en aanbod in toenemende mate de openstelling. De scholen beginnen vrijwel zonder uitzondering tussen 8.00 en 8.45 uur, maar hierbij moet bedacht worden dat basis- en middelbare school leerlingen zich over het algemeen te voet of per fiets dan wel over korte afstand binnen de (grote) stad per auto verplaatsen.

Flexibilisering en carpoolen

De fractie van SGP tenslotte heeft gevraagd of een verdergaande flexibilisering van arbeidstijden een belemmering vormt voor het carpoolen. Gezien het feit dat de meeste mensen die op afwijkende tijden werken, wel weer een ander vast patroon kiezen vormt verdergaande flexibilisering geen belemmering om te gaan carpoolen.

3.5 Vervoermanagement

De leden van de GPV-fractie vragen welke plaats de bevordering van vervoermanagement door bedrijven heeft in het voorbereidend overleg met de betrokken gemeenten. Worden er activiteiten ondernomen om de

inzet van het instrument van vervoermanagement in gebieden met rekeningrijden een extra impuls te geven?

In de afgelopen jaren zijn door het Rijk, in samenwerking met andere overheden en bedrijfsleven, regionale stimulerings- en adviescentra voor vervoermanagement ingericht, met name in de Randstad. Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Amsterdam beschikken ieder over een dergelijk centrum. In het overleg met de andere overheden over rekeningrijden wordt naar deze vorm van dienstverlening verwezen.

Tegelijkertijd wordt in het kader van VERDI (Verkeer en vervoer regionaal, decentraal en integraal) samen met de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de kaderwetgebieden (SKVV) gewerkt aan afspraken over een andere taakverdeling tussen Rijk en andere overheden op het gebied van vervoermanagement. Hiermee wordt beoogd de integratie van het instrument vervoermanagement in alle lagen van de overheid te verbeteren en daarmee de mogelijkheden die het instrument biedt beter te benutten. Daarbij is de continuïteit van de genoemde bestaande regionale voorzieningen één van de voorwaarden. Vooralsnog wordt daarmee voldoende capaciteit geboden voor advisering en ondersteuning van bedrijven in gebieden met rekeningrijden. De toepassing van vervoermanagement blijft echter een verantwoordelijkheid voor de bedrijven zelf. Rekeningrijden kan de vrijblijvendheid bij bedrijven, om vervoermanagement toe te passen, doorbreken en daarmee een stimulans geven aan de benutting van aanwezige alternatieven (bedrijfsvervoer, vanpooling, carpooling, etc.). Een recent onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut toonde aan dat 25% van de bedrijven in de Amsterdamse regio over voldoende flexibiliteit blijkt te beschikken om tot gedragsverandering over te gaan (flexibele werktijde, thuiswerken, Openbaar vervoer, vervoermanagement).

3.6 Transferia

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen gesteld over de relatie tussen rekeningrijden en het beleid inzake transferia. Eerst gaan we in op het effect van transferia op rekeningrijden en andersom, en vervolgens op de vraag of versnelde aanleg van transferia noodzakelijk is. Tenslotte wordt de vraag naar de beschikbare middelen beantwoord.

De keuze voor de vervoerwijze wordt in principe al voor vertrek gemaakt; zeker bij frequent voorkomende reizen zoals in het woon-werkverkeer. Het resultaat van deze keuze uit zich in twee overstapsituaties:

- **nabij de plaats van herkomst** (dat wil zeggen op een aanmerkelijke afstand van de bestemming). In dit geval zal daar dan ook worden overgestapt op openbaar vervoer. Een toename van het voor- en natransport met de fiets of de auto ligt voor de hand.
- **onderweg** bij transferpunten in de omgeving van de heffingspunten. Deze keuze ligt voor de hand, wanneer nabij de plaats van herkomst voor de automobilist geen adequaat vervoeralternatief aanwezig is of in het geval dat de plaats van herkomst in de omgeving van het heffingspunt ligt.

Het effect van het beschreven keuzeproces zal zowel in de tijd als geografisch verspreid tot uiting komen. Dit betekent onder andere, dat de druk van potentiële overstappers wordt verspreid over de bestaande transferpunten als transferia en P&R-voorzieningen gelegen bij NS-stations en haltes van het streekvervoer en dergelijke. Daarnaast zal de haalbaarheid van potentiële transferpunten toenemen. In overeenstemming met het succes van rekeningrijden leidt dit tot uitbreiding van bestaande en realisatie van nieuwe transferpunten. Nog wordt nagegaan

bij welke heffingspunten geen of onvoldoende overstapvoorzieningen aanwezig zijn, zodat daarin tijdig kan worden voorzien.

Door de geografische spreiding en de geringe toename van het openbaar vervoergebruik als gevolg van rekeningrijden zal de druk op bestaande overstapvoorzieningen naar verwachting beperkt toenemen. Het invoeren van rekeningrijden kan tot een noodzaak van investeringen leiden. Nader wordt onderzocht, waar zich notoire knelpunten kunnen voordoen, omdat onvoldoende of geen voorzieningen voor het parkeren van de fiets of de auto aanwezig zijn. De ruimtelijke gevolgen hiervan zullen in de verschillende regionale planstudies duidelijk worden. In die gevallen is ook een versnelde aanleg of uitbreiding van deze overstapvoorzieningen te overwegen. Deze investeringen worden niet tot de invoeringskosten van rekeningrijden gerekend. Er is een bijdrageregeling in voorbereiding om initiatieven uit de markt voor transferpunten te ondersteunen. De Minister van Verkeer en Waterstaat zal bezien of het mogelijk is om in het volgende MIT (2000–2004) hiervoor de benodigde gelden te reserveren.

4 EFFECTEN

De invoering van rekeningrijden is geen sinecure. Om de invoering van een maatregel van deze omvang en complexiteit zo deugdelijk mogelijk voor te bereiden gaat dit ook met vele onderzoeken gepaard. Bijlage 7 geeft een overzicht van circa 70 recent uitgevoerde en circa 30 nog lopende onderzoeken, die overigens een veel groter terrein bestrijken dan alleen de effectiviteit van rekeningrijden. Deze nota is mede op die onderzoeken gebaseerd.

4.1 Verkeerskundige effectiviteit

4.1.1 Toegepaste modellen

Het landelijke modelsysteem

De leden van de VVD- en PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de werking van het Landelijk Model Systeem (LMS), dat gebruikt is voor de personenmobiliteits- en congestieberekeningen en over de gehanteerde invoer gegevens.

Het LMS van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer is een rekeninstrument voor het maken van prognoses voor het personenvervoer op middellange en lange termijn. Het model levert resultaten voor de vervoerwijzen auto (als bestuurder), auto (als passagier), trein, overig openbaar vervoer en langzaam verkeer. Tevens wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende verplaatsingsmotieven (onder andere woon-werk, zakelijk, woon-winkel, woon-school, etc.).

Als basis voor de prognoses geldt de beschrijving van een basisjaar. Dit is een jaar in het recente verleden (bijvoorbeeld 1990), waarvan het verkeers- en vervoerbeeld bekend is. De situatie in het basisjaar wordt beschreven in de vorm van het aantal reizigers op een gemiddelde werkdag per onderscheiden vervoerwijze en verplaatsingsmotief in en tussen 345 deelgebieden, die heel Nederland dekken. Voor de periode tussen het basisjaar en een toekomstjaar berekent het modelsysteem groeifactoren per vervoerwijze tussen alle herkomst-/bestemmingsrelaties.

Van groot belang is de wijze waarop deze groeifactoren worden bepaald. De kern van het modelsysteem wordt gevormd door een groot aantal

deelmodellen, waarmee per vervoerwijze en verplaatsingsmotief, de groeifactoren worden berekend. De modellen ramen de keuze van de individuele huishoudens en personen. Deze raming wordt gebaseerd op die kenmerken van de individuele huishoudens en personen die bepalend zijn voor het gedrag. Kennis over de relaties tussen gedrag en persoons- en huishoudkenmerken is deels gebaseerd op waargenomen keuzegedrag (revealed preference onderzoek) en deels op onderzoek waarbij naar voorkeuren van individuen is gevraagd (door stated preference onderzoek).

De modellen voorspellen dus veranderingen in de keuzes met betrekking tot:

- rijbewijs- en of autobezit,
- hoe vaak men reist,
- bestemmingskeuze,
- vervoerwijze keuze,
- vertrektijdstip en
- route keuze (indien van toepassing)

voor de diverse typen huishoudens en personen afzonderlijk.

De resultaten op het niveau van individuen en huishoudens worden opgeschaald naar het landelijke totaal, gegeven de veronderstelde demografische en sociaal-economische ontwikkelingen. Hierdoor ontstaat een toekomstsituatie, die wordt vergeleken met de situatie in het basisjaar in het model. Dit levert uiteindelijk de groeifactoren.

Modelinvoer

De input voor de modellen bestaat voor een belangrijk deel uit informatie over huishoud- en persoonskenmerken van de inwoners van de zones. De belangrijkste invoervariabelen die wijzigingen in de omstandigheden teweeg brengen, zijn:

- demografische variabelen (omvang en samenstelling van de bevolking, aantal huishoudens),
- sociaal-economische variabelen (werkgelegenheid, leerlingenplaatsen, rijbewijsbezit) en
- variabelen die het aanbod van het vervoersysteem karakteriseren (bv. brandstofprijzen, parkeertarieven, OV-tarieven, autobezit, beschikbare wegennet) die ruimtelijk over Nederland gespreid worden.

De mogelijkheid tot aanpassing van dit soort invoervariabelen maakt het model uitermate geschikt voor de evaluatie van een breed scala aan beleidsmaatregelen. Ook van maatregelen die niet direct als verkeersmaatregel zijn bedoeld, kunnen de effecten op het verkeerssysteem worden geraamd.

Raming van de verkeersintensiteiten op het wegennet

Voor het autoverkeer kunnen de stromen tussen twee zones, samen met de extern berekende vrachtautostromen en de internationale stromen van en naar een aantal buitenlandse zones, worden toegedeeld aan een abstractie van het Nederlandse wegennet. Dit net bestaat grofweg uit alle wegen boven wijkontsluitingsniveau. Deze werkwijze biedt de mogelijkheid om op basis van de mobiliteitsprognoses inzicht te krijgen in toekomstige intensiteiten (en congestie) op het Nederlandse hoofdwegennet. Ook voor het vervoer per spoor bestaat deze mogelijkheid tot toedelen van de berekende vervoervraag aan het netwerk van spoorwegverbindingen.

Bij de modelberekeningen van het autogebruik kan rekening gehouden worden met de bereikbaarheidskwaliteit, die het wegennet biedt in het toekomstjaar op thans bestaande en nieuwe verbindingen. Het eventueel optreden van congestie op het wegennet in het model beïnvloedt de diverse keuzeprocessen, zoals boven beschreven.

De output van het LMS betreft:

- aantal verplaatsingen per vervoerwijze per reismotief;
- aantal verplaatsingskilometers per vervoerwijze en per motief;
- aantal autokilometers op het Nederlandse wegennet, verdeeld naar Randstad/niet-Randstad, hoofdwegennet/onderliggend wegennet, hoofdtransportassen en achterlandverbindingen;
- voertuigverliesuren op het Nederlandse wegennet, verdeeld naar Randstad/niet-Randstad, hoofdwegennet/onderliggend wegennet, hoofdtransportassen en achterlandverbindingen.

Zoals gezegd is het mogelijk om met het LMS de gevolgen in te schatten van een groot scala van beleidsmaatregelen en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij dient echter wel bedacht te worden dat het LMS een evenwichtsmodel is, waarbij wordt aangenomen dat gedragswijzigingen ten gevolge van de maatregelen volledig zijn doorgewerkt bij alle reizigersgroepen. Het LMS is derhalve een lange termijn model.

Voorts moet worden bedacht dat het LMS een landelijk prognose systeem is. Het eindresultaat is een bestand met de verkeersintensiteiten op meer dan 30 000 wegvakken. Op geaggregeerd (landelijk of landsdelen) niveau geven deze resultaten een goed beeld. Het is echter niet mogelijk om voor alle individuele wegvakken de verkeersstromen goed te beschrijven. In deze studie wordt bijna uitsluitend gekeken naar geaggregeerde resultaten van grote delen van het netwerk. De ervaring leert dat de resultaten op een dergelijk niveau betrouwbaar zijn. De resultaten zullen voor het hele geselecteerde netwerk of delen daarvan en niet voor aparte wegvakken worden gepresenteerd. Ook bij het analyseren van de kaartbeelden met congestiekansen moet men de grote lijn bekijken.

Regionale modellen

Omdat het van belang is om ook de effecten op regionale en lokale schaal meer in detail te bekijken, worden naast het LMS ook andere modellen gebruikt. Zo is naast het LMS het Randstadmodel (een regionaal verkeersmodel) gebruikt in de verkenningsfase in de regio's Rotterdam en Haaglanden. Utrecht zal daarnaast het model Midden-Nederland in de planfase gebruiken en Amsterdam zal het Noordvleugel model toepassen. In de planfase zullen regionale modellen ook gebruikt worden om inzicht te verkrijgen in de gevolgen van de toename van het openbaar vervoer gebruik en van toe te passen aanvullende maatregelen, onder meer ter vermindering van sluiproutes.

Modellering van goederenvervoer

De leden van de CDA-fractie hebben specifiek een vraag gesteld over de met het LMS berekende prognoses voor het goederenvervoer. Het modelleren van het goederenvervoer is een nog complexer vraagstuk dan van het personenvervoer. Het LMS kent als enige gedragsverandering van het vrachtverkeer als reactie op rekeningrijden het aanpassen van de route. Dit omrijden om de agglomeraties heen verklaart de afname van 6% van het aantal passages ter plaatse van de heffingsportalen. De ritten worden wel gemaakt; niet via de agglomeratie, maar er omheen. Bij vermindering van de congestie mag verwacht worden dat het vrachtverkeer voor een deel naar de spits zal terugkeren. Hierdoor wordt het

effect van rekeningrijden op de reductie van de congestie overschat, maar aangezien het aandeel vrachtverkeer in de spits relatief klein is, zal de overschatting echter ook beperkt zijn.

Prijselasticiteit

De leden van de CDA-fractie vragen naar de prijselasticiteit bij de onderscheiden groepen op de weg tijdens de spits. In het verleden is veel onderzoek gedaan naar de doorwerking van de exogene variabelen in de mobiliteitsprognoses in de verschillende beschikbare modellen. Het blijkt dan dat bijvoorbeeld de prijselasticiteit in de verschillende modellen in dezelfde orde van grootte ligt. Ook het CPB concludeert in haar publicatie «Rekeningrijden in de Randstad» uit 1998 dat het gehanteerde model op hoofdlijnen geschikt is om de belangrijkste aspecten van rekeningrijden in beeld te brengen. De gehanteerde elasticiteiten sporen op hoofdlijnen met buitenlandse ervaringsfeiten.

Structurele/incidentele files

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de verhouding tussen structurele en incidentele files. In 1997 was 86% van de voertuigverliesuren in de ochtendspits het gevolg van structurele files, 9% werd veroorzaakt door ongevallen, 2% was het gevolg van wegwerkzaamheden en 3% had een andere oorzaak. De met de modellen berekende voertuigverliesuren hebben betrekking op structurele files.

4.1.2 Gehanteerde uitgangspunten bij de berekeningen

Bij het beoordelen van de effecten van de heffingsvarianten in de toekomst moeten allerlei veranderende factoren, die van invloed zijn op de verkeers- en vervoersontwikkelingen, in ogenschouw worden genomen. Het gaat om:

- de demografische ontwikkeling, waaronder aspecten als vergrijzing en verkleining van huishoudgrootte;
- de economische structuur en conjunctuur;
- de nieuwe locaties voor wonen en werken, die de komende jaren worden gerealiseerd;
- uitbreiding en verbetering (van het gebruik) van de weginfrastructuur en het openbaar vervoer.

Bij raming van de verkeerskundige effecten van rekeningrijden worden een situatie in een bepaald jaar zonder en eenzelfde situatie met rekeningrijden met elkaar vergeleken. Uit de vergelijking tussen beide toekomstige situaties volgen de effecten van de heffingsvarianten.

Basisscenario

Als basisscenario voor de strategische verkenning van de zes heffingsvarianten met het LMS is gebruik gemaakt van het zogenaamde European Renaissance (ER) scenario van het Centraal Planbureau. De spreiding van wonen en werken is, in overleg met de Rijksplanologische dienst, consistent gemaakt met dit lange termijn scenario en er is aangesloten bij de destijds bekende inzichten met betrekking tot de uitvoering van het VINEX-beleid.

Tabel 1: een overzicht van de belangrijkste zone-data op landelijk niveau geaggregeerd

	ER 2000	ER 2010
Arbeitsplaatsen totaal (in werkzame personen)	6,03 mln.	6,53 mln
w.v. landbouw	0,23 mln.	0,21 mln.
w.v. overheid en diensten	3,87 mln.	4,39 mln
w.v. detailhandel	0,46 mln.	0,51 mln
Aantalpersonen	15,86 mln.	16,37 mln
Aantal huishoudens	6,69 mln.	7,12 mln

Tabel 2: relevante uitgangspunten en autonome ontwikkelingen bronbeleid/prijsbeleid

	2000	2010
Actieve personenautopark	6.5 mln.	7.8 mln.
Brandstofprijs per liter (los van beleid)	reëel constant t.o.v. 1990	benzine + 7% diesel + 14% LPG + 14%
Capaciteitstoename strook HWN	+ 9%	+ 13%
indexcijfer brandstof – efficiency in MJ/km	85	80
brandstofprijs per liter (verhoging accijns)	+ 14%	+ 28%
parkeertarieven	+ 50%	+ 100%
openbaar vervoer tarieven	stad/streek + 15% trein (gemiddeld) + 15% – trein (woonwerk/abonnements) + 23%	stad/streek + 21% trein (gemiddeld) + 27% – trein (woonwerk/abonnements) +27%
Parkeerrestricties op A- en B-locaties	Geldt voor 100% voor nieuwe werkgelegenheid en 75% van bestaande werkgelegenheid: A-locatie in Randstad 1 pp op 10 werknemers A-locatie buiten Randstad 1 pp op 5 werknemers B-locatie in Randstad 1 pp op 5 werknemers B-locatie buiten Randstad 2 pp op 5 werknemers	Geldt voor 100% voor nieuwe bestaande werkgelegenheid: A-locatie in Randstad 1 parkeerplaats op 10 werknemers A-locatie buiten Randstad 1 parkeerplaats op 5 werknemers B-locatie in Randstad 1 parkeerplaats op 5 werknemers B-locatie buiten Randstad 2 parkeerplaatsen op 5 werknemers

indexcijfer 1990 = 100

Voor het autonetwerk is uitgegaan van het bouwprogramma voor de middellange termijn, conform het MIT 1996.

Voor de spoorwegen zijn in overleg met Railned de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- voor het netwerk 2000 de bediening Prorail 1998;
- voor het netwerk 2010 de bediening van Rail-21/TTP met de Hanzelijn.
De maximum snelheid op het IC-net is 160 km/h. HSL-zuid en -oost zijn beschikbaar.

Voor het stadsgewestelijk OV-netwerk 2000 zijn specifieke verbeteringen doorgevoerd, zoals Amstelveenlijn, busverbinding Utrecht–de Uithof, metro Capelle–Rotterdam, ringtram Amsterdam, tramtunnel Den Haag, zuidtangent (Haarlem–Amstelveen), tram Delft zuid etc.

Voor het netwerk 2010 zijn daar aan toegevoegd een metro naar Ridderkerk en Achtkamp, de Benelux-metro en ombouw van de Hofpleinlijn met een rechtstreekse verbinding met Rotterdam CS en uitbreiding naar Zoetermeer.

De bovengenoemde uitgangspunten ten aanzien van het verkeers- en vervoerbeleid, die bij deze rekeningrijden-studie zijn gehanteerd, zijn gebaseerd op SVV-2-beleid.

Second opinion van het Centraal Planbureau

Door de leden van de CDA-fractie zijn vragen gesteld naar aanleiding van de second opinion rekeningrijden, uitgevoerd door het CPB. In de voorgaande paragrafen is uiteengezet dat het LMS is ontwikkeld op basis van mobiliteitsenquêtes en empirisch waargenomen gedrag van individuen. Hierbij is grote zorg besteed aan de betrouwbaarheid. Het LMS heeft ook aan de basis gelegen voor de mobiliteitsprognoses voor het SVVII. Kortgeleden is een congrespaper («The predictive power of operational demand models, a case study. H. Gunn HCG, T. v.d. Hoorn RWS-AVV, november 1998) gepubliceerd over de validatie van de prognoses uit 1988 en de resultaten mogen goed genoemd worden.

Ook volgens het CPB biedt rekeningrijden in theorie goede mogelijkheden om congestie te verminderen. Dit vooral omdat het een heffing naar tijd en plaats betreft en daarmee direct aangrijpt bij de karakteristieken van het fileprobleem, dat volgens het CPB voor alles gezien moet worden als een «spitsprobleem». Voordeel van rekeningrijden is dat het de automobilist de individuele keuzevrijheid biedt om voor de reactie te kiezen die het beste bij zijn situatie aansluit. Volgens het CPB mag verwacht worden dat rekeningrijden zal leiden tot een daling van het aandeel van autokilometers en tot afnemende en meer voorspelbare wacht- en reistijden in de spits. Daarbij leidt rekeningrijden volgens het CPB tot hogere gemiddelde snelheden en ook in totaal tot minder autokilometers. Verder wordt het Landelijk Model Systeem (LMS), waarmee de berekeningen zijn uitgevoerd, een geschikt instrument genoemd. Daarnaast wordt door het CPB een aantal kanttekeningen geplaatst op het gebied van de uitwerking van het instrument. Het CPB stelt dat de effectiviteit van rekeningrijden staat of valt met de vormgeving. Het CPB spreekt in dit verband van politieke keuzemogelijkheden. Het gaat hierbij om de gemiddelde hoogte van de heffing, de mate van differentiatie die wordt toegepast en de heffingsperiode die wordt gekozen. Een gemiddeld te laag tarief zal onvoldoende verkeerseffecten sorteren, terwijl een gemiddeld te hoog tarief met sterk afnemende meeropbrengsten gepaard kan gaan in termen van bevordering van verkeersdoorstroming. Zeer belangrijk vindt het CPB de heffingsperiode en de tariefstelling op verschillende tijden: gedifferentieerde heffingen in de tijd worden effectiever en efficiënter geacht dan het hanteren van een uniform tarief. Ook geeft het CPB in overweging de heffingsperiode uit te breiden met de avondspits. Wat de uitgevoerde kosten-baten analyse betreft stelt het CPB dat nog niet alle kosten van rekeningrijden in beeld zijn gebracht en doet de aanbeveling de nog nader uit te werken uitvoeringsvarianten in een definitieve kosten-baten analyse te verkennen. Het rapport van het CPB ondersteunt de invoering van rekeningrijden.

Het merendeel van de kanttekeningen die worden gemaakt sluiten aan bij de ideeën die bij ons leven. Wat betreft een aantal punten, zoals de hoogte van het tarief, tariefdifferentiatie en het al dan niet uitbreiden van de heffingsperiode in de avondspits zijn hiervoor reeds opmerkingen gemaakt. Het uitvoeren van een definitieve kosten-batenanalyse was reeds voorzien en zal worden uitgevoerd als de uitvoeringsvarianten zijn uitgewerkt. Een aan de hand van een actuele kostenraming bijgestelde baten-kostenanalyse is overigens in deze nota opgenomen (hoofdstuk 5).

Door de CDA-fractie is gevraagd of het CPB de uitkomsten en effecten ook vergeleken heeft met de mogelijke effecten van betaalstroken. Dit is niet gedaan, omdat het voor een vergelijking noodzakelijke referentiekader ontbreekt. Te denken valt in dit verband aan specifieke

gegevens zoals: geprognosticeerde effecten, reistijdwinst, tarief, mogelijke gevolgen voor het onderliggend wegennet, heffings-systematiek, etcetera.

Oordeel van deskundigen en buitenlandse ervaringen

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af waar de regering haar standpunt op baseert omtrent de onderzoeken van rekeningrijden, in het licht van een deskundigen¹-bijeenkomst van het Centrum voor Energiebesparing in november 1997.

Het forum van deskundigen vond de voorspelde reacties van het woon-werkverkeer en van het zakelijk verkeer aan de hoge kant. Ten aanzien van het woon-werkverkeer komt dit neer op een overschatting van de effectiviteit en ten aanzien van het zakelijk verkeer (dat volgens het prognose-instrumentarium toeneemt tijdens de spits) op een – voor dit motief als gunstig te kwalificeren – onderschatting van de effectiviteit van rekeningrijden. Het forum concludeerde dan ook:

«Al met al wordt de voorspelde totale vermindering van het autoverkeer met 13% plausibel geacht, hoewel aan de hoge kant.»

Deze leden vragen ook in hoeverre situaties in het buitenland vergelijkbaar zijn met het Nederlandse systeem van rekeningrijden. Op deze schaal is rekeningrijden nog nergens ingevoerd. De vakgroep Ruimtelijke economie van de Vrije Universiteit van Amsterdam heeft in juni 1998 onderzoek afgerond waarin een inventarisatie werd gemaakt van studies inzake de verwachte en/of feitelijke effecten van rekeningrijden en/of vergelijkbare heffingen (VU Amsterdam / ESI, 1998). Dit rapport is eerder aan u toegezonden (19-11-1998, Kamerstuk 1998–1999 20 389 nr. 36). In dit rapport schrijft de VU op bladzijde 15: *«Rekeningrijden zal naar alle waarschijnlijkheid een fors effect op de spits-automobiliteit kunnen hebben. De cases die qua type heffing het dichtst bij de huidige plannen voor de Randstad liggen zijn Hong Kong en Singapore, waar reducties van tientallen procenten werden gemeld.»*

In Singapore is op een aantal wegen kort na invoering het tarief verlaagd, vanwege een groter dan verwachte effectiviteit. Daarnaast is in Europa het voorbeeld van de tolringen rond enkele steden in Noorwegen illustratief. Bij deze tolringen zijn ook de onderliggende wegen betrokken. In de meeste gevallen is op die wegen een tolpunt ingesteld en in enkele gevallen zijn onderliggende, mogelijke sluiproutes voor het verkeer afgesloten. Geen enkele case is in alle opzichten geheel vergelijkbaar met rekeningrijden zoals ons dat in Nederland voor ogen staat. Onze stellingname dat buitenlandse ervaringen aantonen dat rekeningrijden werkt berust op het feit dat alle onderzochte cases in binnen en buitenland in dezelfde richting wijzen als de modelstudies in Nederland: rekeningrijden en vergelijkbare heffingen hebben een substantieel effect op autogebruik en congestie. Weggebruikers reageren op heffingen door hun vervoerswijze en reistijdstip bewuster te kiezen. De volgende tabel bevat een overzicht van onderzochte cases.

¹ De betrokken deskundigen waren de heren Midden (faculteit wijsbegeerte, TU Eindhoven), Katteler (Instituut voor Toegepaste Sociologie, Nijmegen), Rietveld (faculteit ruimtelijke economie, VU, Amsterdam) Rottinghuis (Pons autobedrijven, Leusden), Boon (studiebureau langzaam verkeer, Leuven), Schouten (John de Mol producties, Hilversum), Rooijers (RU, Groningen) van Soest (CE, Delft)

Tabel 3: De effecten van heffingen in een aantal buiten- en binnenlandse cases. (ESI, 1998)

Case	Instrument	Reductie in weggebruik	Snelheid of tijdwinst
Hong Kong PWA-brug, Tiel	Kordon Afschaffing tolbrug	tot 24% (aantal verplaatsingen in de spits Toename 68% (passages per dag)	totale tijdsbesparing in HK-dollars: tot 919 miljoen NB (maar: 1 minuut tijdwinst door betalings- handeling) NB
Kiltunnel	Toltunnel	tot 58% van de weggebruikers rijdt om, gemiddeld 5–10 kilometer	
Parijs Bergen Oslo	Tolweg Kordon Kordon	4–10% (passages) in uren met congestieheffing 6–7% (verplaatsingen per dag) 5–11% (verplaatsingen per dag)	Kwalitatieve indicatie filevermindering NB Totale tijdsbesparing in NOK per jaar 52.4 miljoen NB
Trondheim Stockholm Singapore 1975	Kordon Kordon Kordon	5–10% (verplaatsingen per dag) 14% (voertuigkilometers oer dag) 44% (passages in ochtendspits)	snelheid + 6% snelheid in zone + 22% toevoerwegen + 10% buitenste ring – 20% snelheid + 77% (van 18 naar 32 km/uur)
Singapore 1992	Heffings in avondspits	53% (passages in avondspits)	
Stuttgart Cambridge London	Kordon experiment congestieheffing Hoge variant heffing	16% (aantal ritten per werkdag) NB Central: 17–22% Inner: 2–11% Outer: 1–3%	NB NB 26–32% (snelheid) 2–10% (snelheid) 1–2% (snelheid) (in voertuigkilometers per dag)
Californië I-91 Californië I-15	Pay-lane Pay-lane	theoretisch onmogelijk NB	10–40 minuten op 10 mijl NB

Gerelateerde onderzoeken

Er zijn verschillende vragen gesteld die verband houden met de geraamde effecten van rekeningrijden in relatie tot de resultaten van de studie «Profiel filerijder» uitgevoerd door Goudappel Coffeng (GC) in 1998, en de studie «De effectruimte van vraagbeïnvloedend beleid» van Ligtermoet & Louwerse (L&L) uit 1998, waarover ook een artikel is verschenen in *Verkeerskunde* van september 1998. Beide onderzoeken zijn ook in verband te brengen met de studie van het CPB. De gestelde vragen zijn terug te voeren op een beperkt aantal basisvragen, te weten:

- Hoe verhouden zich de genoemde studies tot elkaar?
- Hoe groot is het openbaar vervoer potentieel onder de filerijders en wat is daarop van invloed?
- Hoe groot is het deel van de filerijders dat waarschijnlijk zijn reistijdstip zal aanpassen?
- Wat is de prijsgevoeligheid van de filerijder, specifiek het woon-werk-verkeer?
- Zijn de resultaten van bovengenoemde studies aanleiding de effectiviteit van rekeningrijden bij te stellen?

De GC-studie bestond uit een enquête onder circa 2500 filerijders op twee notoire filelocaties, met als doel de kenmerken van de notoire filerijder te inventariseren. Zo zijn in dit onderzoek bijvoorbeeld de reisalternatieven per openbaar vervoer van de filerijders geanalyseerd.

De studie van L&L bestond uit een analyse van woon-werk verplaatsingen in eerder uitgevoerde weg-enquêtes, in de Randstad in de spits. Van de geënquêteerden is onbekend of ze daadwerkelijk met congestie geconfronteerd zijn. In het onderzoek is specifiek gekeken naar de alternatieve reismogelijkheden per OV van de geënquêteerden.

Zowel de GC-studie als de studie van L&L hadden niet de opzet om antwoord te geven op de vraag welk aandeel van het verkeer bij de introductie van rekeningrijden daadwerkelijk van gedrag verandert.

Het openbaar vervoer potentieel

Uit het GC-onderzoek blijkt dat voor circa $\frac{2}{3}$ van de filerijders het openbaar vervoer geen alternatief vormt omdat de reistijd per openbaar

vervoer, ondanks de ondervonden files, meer dan 20 minuten langer is. Voor circa 40% van de filerijders is de openbaar vervoer-reistijd zelfs meer dan 40 minuten langer. De oorzaak hiervoor is gelegen in de geografische kenmerken (suburbane karakter) van de herkomst en/of bestemmingen. In dergelijke situaties is het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer (beschikbare lijnen, frequenties) nu eenmaal laag. Uit de studie van L&L blijkt dat zo'n 35% van het woon-werkverkeer op theoretische gronden een qua reistijd acceptabel openbaar vervoer-alternatief heeft. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat een deel van de populatie, ondanks een gunstige reistijdverhouding, min of meer vanzelfsprekend gebonden is aan autogebruik (auto nodig voor vervoer van goederen, auto nodig voor zakelijke verplaatsing overdag). Acceptabel is hier gedefinieerd als zijnde een reistijdverhouding tussen openbaar vervoer en auto van 1,5. Uitgaande van een gewenste reistijdverhouding van 1,3, als zijnde een «goed» openbaar vervoer-alternatief, constateerden L&L dat 17% van de in de spits op het hoofdwegennet reizende woon-werkers aan deze voorwaarde voldeed. De bevindingen van GC op dit punt bevestigen de uitkomsten van het onderzoek van L&L. Uit de GC-studie blijkt dat bij beschouwing van de woon-werkers en rekening houdende met de eerder genoemde vanzelfsprekende gebondenheid aan autogebruik, een percentage van circa 10% met een acceptabel openbaar vervoer-alternatief resulteert. In dit geval is acceptabel gedefinieerd als zijnde niet meer dan 20 minuten langer durend dan de autoverplaatsing. Kennelijk vinden de huidige filerijders de theoretisch acceptabele reistijdverhoudingen nog veel te hoog en zijn er andere redenen dan alleen de reistijdverhouding om met de auto te gaan. Het gaat dan om zaken als:

- auto van de zaak;
- zakelijke verplaatsing;
- carpool;
- auto nodig voor werkzaamheden;
- ketenverplaatsing bv. combinatietaken zorg/werk;
- openbaar vervoer relatief duurder, temeer omdat men al een auto heeft;
- parttime werk (waarvoor openbaar vervoer soms relatief duur);
- emotioneel gebonden aan de auto.

Samengevat mag op basis van beide onderzoeken worden geconcludeerd dat een substantieel percentage van de reizigers op basis van objectieve maatstaven over een acceptabel openbaar vervoer-alternatief blijkt te beschikken, maar daar, gegeven hun waargenomen gedrag, nog geen navenant gebruik van maakt.

Verandering van vertrektijd

De congestie-effecten die met het LMS zijn berekend laten zien dat deze voor circa 60% het gevolg zijn van een verandering van het reistijdstip van weggebruikers. De vraag is in hoeverre er voldoende mensen zijn die hun vertrektijden daadwerkelijk kunnen en vervolgens zullen aanpassen. Het benodigde aantal mensen is relatief gering. De door het LMS geraamde 60% betekent dat het zou gaan om slechts 6 tot 9% van de weggebruikers. Wijziging van het reistijdstip is binnen het woon-werkverkeer alleen mogelijk bij voldoende flexibiliteit in werktijden. In het algemeen betekent die flexibiliteit dat aanvangstijden een half tot een heel uur kunnen worden aangepast. Dit is niet altijd voldoende om betaling van het rekeningrijdentarief te kunnen voorkomen. Aanvullend zullen vaak zaken als telewerken en dergelijke nodig zijn, oftewel structurele aanpassingen in de organisatie van het werk. 45% van de filerijders geeft aan nu nagenoeg vaste werktijden te hebben. Vervolgens is er een groep van 41% die aangeeft in staat te zijn binnen grenzen de werktijden te kunnen aanpassen. De overige 14% geeft aan de werktijden volledig zelf te kunnen bepalen.

Kostengevoeligheid

Het CPB geeft aan dat de kostengevoeligheid zowel voor het zakelijk verkeer als voor het woon-werkverkeer laag is. In de GC studie wordt geen gevoeligheid vastgesteld. Wel wordt aangegeven welk deel van de filerijders hun woon-werkverkeer vergoed krijgt. Er is dus geen sprake van strijdigheid.

De leden van de CDA-fractie stelden een vraag over de prijsgevoeligheid van de verschillende segmenten. Zakelijk verkeer heeft in het algemeen een hoge reistijd-waardering; de prijsgevoeligheid voor heffingen ligt bij deze groep dus laag. Voor het woon-werkverkeer zal de reistijdwaardering lager liggen, per tijdseenheid eerder in de buurt van het netto-loon dan het bruto-loon. Verkeer met het motief «overig» kent in het algemeen een nog lagere reistijd-waardering en zal daarmee meer prijsgevoelig zijn voor heffingen.

Aanleiding effectraming bij te stellen?

Effectramingen met het LMS geven aan dat op termijn invoering van rekeningrijden in de ochtendspits in de Randstad leidt tot een afname van het aantal congestieverliesuren in de orde van grootte van 30% tot 40% en een reductie van het aantal afgelegde voertuigkilometers van 10 tot 15%. De bevindingen uit de GC-studie hebben geen betrekking op de gehele Randstad, maar meer op wegvakniveau in fileomstandigheden en zouden dus eerder moeten worden vergeleken met de modelramingen voor heffingspunten dan met de effecten op gebiedsniveau. Daarbij dient wel te worden bedacht dat de modelramingen voor de lange termijn gelden, waarbij de gedragswijziging het resultaat is van veranderingen in bestemmingskeuze, veranderingen in vervoerwijzekeuze, veranderingen in het vertrektijdstip en veranderingen van de gekozen route. Vooral aan een gewijzigd vertrektijdstip wordt een groot deel van het lange termijn effect toegekend. De GC-studie beschrijft de huidige omstandigheden van filerijders en geeft daarmee alleen informatie over de potentiële gedragsveranderingen op korte termijn, zoals een verandering in vertrektijdstip en de keuze voor openbaar vervoer als alternatief vervoermiddel. In de potenties op het gebied van alternatief routekeuzegedrag en verandering in bestemmingskeuze biedt de GC-studie geen inzicht. De GC-studie laat voor het woon-werkverkeer het volgende potentieel zien aan automobilisten die hun gedrag aanpassen:

- minimaal 14% van het woon-werkverkeer kan in potentie het vertrektijdstip aanpassen,
- maximaal 55% van het woon-werkverkeer kan in potentie het vertrektijdstip aanpassen,
- circa 10% van het woon-werkverkeer heeft een goed OV-alternatief.

Conclusie: de bevindingen op basis van nadere data-analyse van GC-onderzoek zijn zeker niet strijdig met de modelramingen voor de lange termijn. De resultaten van het GC-onderzoek vormen dan ook geen aanleiding de eerder geraamde effecten bij te stellen.

Gedragsreacties op basis van enquêtes

In antwoord op een vraag van de CDA-fractie merken wij op dat bij een maatregel, die bedoeld is om het gedrag van weggebruikers te wijzigen, het effect vanzelfsprekend afhankelijk is van de reacties van die weggebruikers. In diverse onderzoeken wordt onderscheid gemaakt naar verschillende doelgroepen in de spits. Zo blijkt 10% van de weggebruikers in de ochtendspits zogenaamd overig (waaronder recreatief en sociaal) verkeer te zijn en 60% van de voertuigen in de spits uit woon-werkverkeer te bestaan.

Zowel uit de NIPO-enquête (1998) als uit een onderzoek van Traffic-Test (1997) blijkt dat een behoorlijk percentage weggebruikers (20 tot 25%)

voor zichzelf de mogelijkheid ziet na invoering van rekeningrijden een ander tijdstip van vertrek te kiezen. Momenteel wordt nog gericht onderzocht, onder andere door middel van paneldiscussies, hoe weggebruikers zich na invoering zullen gaan gedragen en welke overwegingen daarbij een rol spelen. De resultaten van dit onderzoek zijn na de zomer beschikbaar. De communicatie en voorlichting zal daarop afgestemd worden.

Praktijkproef

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het niet beter zou zijn om een praktijkproef in te stellen, om meer zekerheid te krijgen over de gedragseffecten. Ook de leden van de D66-fractie vragen of de regering van plan is nog pogingen te doen de effectiviteit van rekeningrijden in de praktijk te demonstreren.

Wij zijn geen voorstander van een praktijkproef. Bedacht moet worden dat gedragsveranderingen veel tijd nodig hebben. Het is maar de vraag of binnen de beperkte tijd van een praktijkproef het volledige effect van rekeningrijden in beeld kan worden gebracht.

Bij een praktijkproef van beperkte omvang gaat het in het algemeen om deelname van automobilisten op vrijwillige basis. Het is lastig hiervoor een representatieve groep samen te stellen. Zo zou het kunnen zijn dat bijvoorbeeld juist automobilisten mee doen die sneller bereid zijn hun verplaatsingen per auto ter discussie te stellen. Ook is het mogelijk dat deelnemers in hun gedragingen juist hun wensen omtrent het al dan niet invoeren van rekeningrijden op grote schaal verdisconteren; de resultaten van de proef zullen in hun perceptie immers beslissend zijn voor zo'n invoering.

Tenslotte pleit tegen beperkte praktijkproef dat, omdat de praktijkproef slechts effect zal hebben op een beperkte groep reizigers, ook de vermindering van de congestie beperkt zal zijn. Een proef op beperkte schaal levert dan ook geen – naar andere situaties – overdraagbare resultaten op.

4.1.4 Effecten op het autoverkeer

Maximaal aantal passages per jaar gesplitst naar motief

De leden van de PvdA- en VVD-fractie vragen om een overzicht per variant van het maximale aantal te verwachten passages per jaar. Gezien de omstandigheid dat het exacte aantal en de exacte locatie van de heffingspunten pas na afloop van de planstudiefase bekend zal zijn, kunnen nu slechts indicaties worden gegeven met betrekking tot het (maximale) aantal passages en de verdeling naar ritmotief. Het overleg tussen de betrokken wegbeheerders kan zeer wel leiden tot verschuivingen in ligging en aantal van de heffingspunten, met alle gevolgen van dien voor de aantallen passages en opbrengsten. Onderstaande cijfers hebben betrekking op de wat langere termijn, waarin alle mogelijke gedragsreacties bij de gebruikers zijn doorgewerkt.

De hieronder vermelde, voorlopige schatting heeft betrekking op:

- een heffingsperiode tussen 7 en 9 uur op alle werkdagen;
- een configuratie van voorlopige heffingspunten die overeenkomt met de ASW+ en de kordonvariant waarbij de laatste variant als maximum geldt.
- een tarief van 5 gulden per passage met een auto-betalbox, een tarief van 7 gulden per passage zonder auto-betalbox;
- een aanschafprijs voor de auto-betalbox (levensduur 5 jaar) van 100 gulden ten laste van de automobilist;¹

¹ Er wordt dat nu uitgegaan van een lagere aanschafprijs van de auto-betalbox. (zie paragraaf 4.2.1) Voor deze lagere prijs zijn nog geen passage-berekeningen gemaakt. Gerekend moet in dit geval worden op een (iets) lager aantal passages op rekening en een (iets) hoger aantal met de auto-betalbox. In de beginfase, moet trouwens rekening worden gehouden met een hoger aandeel van passages op rekening.

- 220 heffingsdagen per jaar (10 dagen sluiting rondom kerst, 20 in de zomervakantie en 10 elders in het jaar).

Tabel 4: schatting aantallen passages per jaar na invoering van rekeningrijden bij Randstadbrede invoering (tussen 7 en 9 uur op alle werkdagen)

	ASW PLUS VARIANT	KORDON VARIANT
Aantal passages	circa 41 miljoen	circa 55 miljoen
procentuele verdeling naar motief:		
woon-werk	52%	52%
zakelijk	35%	34%
vracht	9%	8%
overig	4%	6%

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de beschikbaarheid van gegevens en prognoses voor het beoogde invoeringsjaar 2001. Het betreft gegevens, die dienen als input van verkeersmodellen. Het gaat dan onder andere om een beschrijving van een sociaal-economisch scenario (geografische verdeling van arbeidsplaatsen en inwoners, groei van de economie en dergelijke), van de verkeersinfrastructuur, inclusief openbaar-vervoerdiensten en van het verkeers- en vervoerbeleid. Het is niet gebruikelijk om al deze gegevens voor elk jaar op te stellen, omdat bijvoorbeeld nooit exact is aan te geven in welk jaar een woonwijk gerealiseerd zal worden. Daarom wordt vrijwel altijd gewerkt met periodes van 10 jaar (soms 5 jaar), dus 2000, (2005), 2010, (2015) en 2020. Bovendien valt niet te verwachten dat berekeningen met uitgangspunten voor een situatie één jaar later tot afwijkende inzichten zal leiden. De relatieve effecten van een maatregel als rekeningrijden zullen nauwelijks afwijken.

Passeerfrequenties van heffingspunten

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, SGP en RPF willen meer inzicht in het aandeel van het verkeer dat meerdere keren een heffingspunt passeert.

Voor het doorgaande verkeer is de volgende globale schatting te geven. Minder dan 1% van het verkeer dat een heffingspunt passeert, zal 3 of meer heffingsportalen in de ochtendspits passeren. Het aandeel, dat twee keer zal moeten betalen, wordt geschat op circa 5%. Van de omvang van het lokale verkeer, dat mogelijk twee- of meer keer heffingsportalen bij dezelfde agglomeratie passeert binnen dezelfde heffingsperiode, is op dit moment moeilijk een inschatting te maken. In de regionale studies zal dit nader worden onderzocht.

In de volgende tabel is per motief een overzicht gegeven van de passeerfrequentie per week voor verplaatsingen tussen 7 en 9 uur.

Tabel 5: overzicht per motief van de passeerfrequentie per week voor verplaatsingen tussen 7 en 9 uur op één plaats in de Randstad

motief	passeerfrequentie per week in %					
	<1 maal	1 maal	2 maal	3 maal	4 maal	5 maal of meer
woon-werk	2	2	4	6	14	72
zakelijk	36	9	11	10	10	24
overig	36	12	10	4	6	31

Bron: enquêtes Velsertunnel, Wijkertunnel en Coentunnel 1997

Aantal betrokken burgers en hun lasten

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd een raming te geven van het aantal burgers dat bij de heffing betrokken wordt. Een nauwkeurig inzicht ontbreekt hier. Naar zeer globale schatting gaat het om circa 20% van het autopark in Nederland dat een keer of enkele keren per jaar een heffingspunt passeert. (circa 10% meer dan 10 keer per jaar).

Gevolgen van gefaseerde invoering

Door een gefaseerde invoering van rekeningrijden zullen de verkeerseffecten in de betreffende regio beperkter van omvang zijn dan voor die regio het geval zou zijn geweest bij randstadbrede invoering. Immers het lange afstandsverkeer hoeft maar één keer te betalen. Voorts moeten we er rekening mee houden dat de beoogde effecten in de beperkte periode van twee jaar niet geheel gehaald zullen worden. Prijsmaatregelen gericht op gedragsverandering vergen nu eenmaal tijd. Door de gedeeltelijke invoering van rekeningrijden in één regio zal ook de heffingsopbrengst de eerste twee jaar minder zijn: ongeveer een kwart van de Randstadbrede opbrengst.

4.1.5 Effecten op milieu en verkeersveiligheid

De leden van de CDA-fractie vragen naar de milieu-effecten van rekeningrijden.

Alhoewel daar niet primair voor bedoeld, heeft rekeningrijden ook beperkte positieve effecten op het milieu. Er is sprake van een geringe afname (circa 2%) van het aantal voertuigkilometers op dagbasis en van verminderde uitstoot ten gevolge van herhaald optrekken in congestie-situaties. Volledigheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de consequenties voor de verkeersveiligheid en hoe verkeersveiligheid wordt ingebouwd in het rekeningrijden-systeem. Net als bij andere verkeersbeheersingsinstrumenten wordt al bij de ontwikkeling aandacht besteed aan verkeersveiligheidsaspecten. In de vormgeving en het gebruikersgemak is dat straks terug te zien.

Bij de toepassing van het instrument rekeningrijden zal sprake zijn van een generiek effect op de automobiliteit, dat wil zeggen dat tijdens de ochtendspits een afname van het autogebruik mag worden verwacht. Dit is positief voor de veiligheid en leefbaarheid in het algemeen. Elders in deze nota is uiteen gezet dat op het onderliggend wegennet maatregelen worden genomen om sluipverkeer tegen te gaan. Bij invoering van rekeningrijden is een daling van het ongevalsrisico te voorzien. Toepassing van rekeningrijden leidt tot spreiding in het gebruik van het (veilige) hoofdwegennet, niet tot intensiever gebruik van het onderliggend wegennet. Deze betere benutting van het hoofdwegennet zal een positief effect hebben op de verkeersveiligheid.

De leden van de GPV-fractie vragen of er verband wordt gelegd tussen de verlaging van de maximum snelheid naar 100 kilometer per uur in de Randstad en rekeningrijden. Dit verband is niet gelegd. Op een aantal toeleidende wegen geldt nu de hele dag een maximum snelheid van 100 km per uur, maar dat geldt voor minder dan de helft van de voor rekeningrijden relevante routes van het hoofdwegennet.

Tenslotte verwijzen we naar paragraaf 2.1.1 (tariefdifferentiatie en heffingsperiode), waar ingegaan wordt op de vrees dat automobilisten

hun snelheid zullen aanpassen zodat ze nog juist voor aanvang van de heffingsperiode of na juist na beëindiging daarvan het heffingspunt passeren.

4.1.6 Effectiviteit in de tijd gezien

De leden van de PvdA-fractie vragen naar afwijkende effecten in de invoeringsperiode.

Eerder is betoogd dat onderzoek op basis van modelberekeningen aangeeft dat op lange termijn invoering van rekeningrijden in de ochtendspits in de Randstad kan leiden tot een reductie van 30 tot 40% van de congestieverliesuren en een reductie van het aantal afgelegde voertuigkilometers van 10 tot 15%. Dit in vergelijking met een situatie op lange termijn, waarbij rekeningrijden niet is ingevoerd. Het gaat hier om het «saldo-effect»; enerzijds afname van het woon-werkverkeer en verkeer met het motief «overig», anderzijds een toename van zakelijk verkeer («nieuw verkeer»).

De invoering van rekeningrijden zal begeleid worden door een uitgebreide voorlichtingscampagne, waarin wordt uitgelegd hoe het systeem werkt en wat mogelijke alternatieven zijn. De periode van invoering zal met zorg gekozen worden. Toch zullen we er rekening mee moeten houden dat het effect van rekeningrijden in de periode direct na invoering substantieel kleiner zal zijn dan het lange termijn effect. Vooral de bijdrage van veranderingen in woon- en/of werkadres en de mogelijkheden van het aanpassen van werktijden bij het motief woonwerk zijn op korte termijn kleiner. Daar staat tegenover dat de overstap naar het openbaar vervoer dan juist groter zal zijn dan op langere termijn. Een deel van de reizigers met het motief overig (zijnde niet woon-werk en niet zakelijk) kunnen mogelijk al op korte termijn uitwijken naar andere tijdstippen. Een congestiereductie van 15 tot 20% (bij een vermindering van de voertuigkilometers in de orde van grootte van 5%) lijkt bij Randstadbrede invoering gemiddeld over de Randstad in de ochtendspits haalbaar in het eerste jaar.

Onze reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie naar het effect van rekeningrijden op lange termijn is dat we verwachten dat rekeningrijden wel degelijk een blijvend effect zal hebben. Door andere ontwikkelingen, zoals groei van de werkgelegenheid of groei van de bevolking zal er inderdaad meer verkeer ontstaan, waardoor de congestie op netwerkniveau kan toenemen. Dat zal zeker gebeuren als er verder geen beleid zou worden gevoerd. Naast rekeningrijden worden ook tal van andere maatregelen getroffen om de bereikbaarheid te verbeteren, zoals het verbeteren van het openbaar vervoer, parkeertarieven en -normen, vervoersmanagement, het uitbreiden en beter benutten van weginfrastuctuur en maatregelen op het terrein van de ruimtelijke ordening en van sociale zaken (flexibele werktijden, telewerken en dergelijke). De ontwikkeling van het verkeer zal nauwlettend worden gevolgd om te kunnen bepalen welke mix van maatregelen voor welke situatie het beste is. Het aanscherpen van het rekeningrijden zal daar onderdeel van uit kunnen maken.

4.1.7 Monitoring en evaluatie van effecten

De leden van de VVD- en CDA-fracties vragen of de regering van plan is om de effecten van rekeningrijden te monitoren en evalueren en het kader daarvan in de wettelijke regeling op te nemen. Hierop kan bevestigend geantwoord worden; de bijgaande nota van wijziging voegt een evaluatiebepaling aan de wet op het rekeningrijden toe. Voorts zullen bij AMvB de criteria en parameters worden vastgelegd.

Wij zien rekeningrijden als een flexibel instrument, waarmee kan worden

ingespeeld op ontwikkelingen van het verkeer in de toekomst. Hiervoor is het nodig die ontwikkelingen nauwlettend te monitoren. Het is immers goed mogelijk dat rekeningrijden op de ene locatie beter zal werken dan op de andere. Dit zal mogelijk leiden tot het tussentijds op onderdelen bijstellen van het concept (locatie/aantal heffingspunten, differentiatie tarief). Het moge duidelijk zijn dat deze afwegingen gemaakt zullen worden binnen het totale pakket aan maatregelen dat ons ter beschikking staat (infrastructuur maatregelen, openbaar vervoer, andere prijsmaatregelen, ruimtelijke ordening, flexibilisering, etc.) en vanzelfsprekend in nauw overleg met de medeoverheden. Wel moeten weggebruikers aan het systeem kunnen wennen en de weggebruikers die hun gedrag aanpassen mogen niet te vaak met wijzigingen in het systeem worden geconfronteerd die aanleiding geven het pas gewijzigde gedrag te heroverwegen.

Bij de monitoring van de effecten van rekeningrijden zal, naast de verkeerskundige effecten op hoofd- en onderliggend wegennet, natuurlijk ook worden gelet op neveneffecten van rekeningrijden, zoals het verminderen van de verkeersonveiligheid. Op het ogenblik wordt een opzet gemaakt voor de continue registratie en evaluatie van de verkeerskundige, economische en ruimtelijke effecten van rekeningrijden, zowel op nationale als op regionale schaal.

De met rekeningrijden beoogde gedragsveranderingen bij weggebruikers hebben tijd nodig. Het is dan ook pas zinvol om de werking van de maatregel in zijn geheel te evalueren enige tijd na invoering. In de nota van wijziging is voorzien in een evaluatie 2 jaar na invoering.

4.2 Economische effecten

4.2.1 Gevolgen voor de burger

Kosten

Anders dan de leden van de VVD-fractie verwachten of vrezen, moet er bij het binnenrijden van een agglomeratie maar één keer worden betaald. Aanvankelijk is inderdaad uitgegaan van de mogelijkheid van twee heffingsportalen op één traject in de richting van een agglomeratie (artikel 2, derde lid, in het wetsvoorstel) maar op het ogenblik is dat niet meer het geval. Dit uitgangspunt wordt nu, middels de nota van wijziging, in de wet vastgelegd. Hierbij moet worden aangetekend dat wel de volgende situaties kunnen voorkomen:

1. tijdens de heffingsperiode wordt hetzelfde heffingspunt of een aantal verschillende heffingspunten rond **1 agglomeratie** meerdere keren door dezelfde auto gepasseerd; in dat geval moet deze auto voor elke passage betalen (het betreft hier veelal ritten over korte afstanden);
2. tijdens de heffingsperiode worden heffingspunten rond verschillende agglomeraties gepasseerd; ook in dat geval moet voor elke passage worden betaald (het betreft hier ritten over langere afstanden).

Bij het door de leden van VVD-fractie aangehaalde voorbeeld van een lange rit tussen Lelystad en Den Haag moet derhalve twee keer worden betaald, als de twee passages van heffingspunten binnen de heffingsperiode plaats hebben.

Deze hogere lasten zijn naar ons oordeel te rechtvaardigen omdat het beslag op verkeersruimte, hetzij vanwege het aantal ritten, hetzij vanwege de afstand ervan, ook groter is.

Er geldt voor de spitsperiode geen maximum voor het aantal passages en daarmee van het aantal betalingen. Dit is overigens ook vanuit privacy-

overwegingen technisch moeilijk uitvoerbaar en geeft in ieder geval veel administratieve rompslomp.

De meeste automobilisten die met rekeningrijden te maken krijgen maken 1 passage per werkdag. Zij die dat iedere werkdag doen zullen – zonder rekening te houden met een terugsluis – bij circa 220 dagen – maximaal 1100 gulden per jaar moeten betalen als ze een auto-betalbox gebruiken. Voor meer inzicht in de passeerfrequenties zie paragraaf 4.1.4: Effecten op het autoverkeer.

De modale werknemer in de Randstad, die naar schatting van het Instituut voor Onderzoek naar de Overheidsuitgaven (IOO) 200 maal met een auto-betalbox een heffingspunt passeert, leidt uiteindelijk een verlies aan koopkracht van circa 820 gulden per jaar. In dit bedrag zijn verdisconteerd:

- de heffingslasten ten bedrage van 1000 gulden;
- de gedeeltelijke afwenteling van die lasten op de werkgever. Door het IOO wordt die voor een modale werknemer geschat op 140 gulden;
- de terugsluis van de opbrengst via de eerste schijf van de inkomstenbelasting ten bedrage van 40 gulden.

De kostprijs van de auto-betalbox wordt, door een eenvoudiger vormgeving nu geraamd op 88 gulden inclusief BTW. Ons voornemen is om de aanschafprijs voor de automobilist te stellen (via subsidie) op 65 gulden, inclusief BTW. Hiermee is in de kostenraming (hoofdstuk 5) rekening gehouden. Om direct vanaf het begin de elektronische betaal-mogelijkheid zoveel mogelijk te stimuleren (door de directe koppeling tussen passage en betaling mag hiervan immers het meeste effect worden verwacht) willen we de auto-betalbox in het eerste half jaar door middel van een extra subsidie voor 25 gulden beschikbaar stellen. Hierdoor wordt bovendien de administratieve druk op de back-office organisatie van de Belastingdienst verminderd, hetgeen leidt tot lagere exploitatiekosten.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie waarom onder punt 4.3 van de memorie van toelichting (Financiële gevolgen voor de burger en bedrijfsleven) gesproken wordt over een bruto-kostenpost van 1000 gulden per jaar moet worden opgemerkt dat de term bruto betrekking heeft op de situatie zonder terugsluis van de opbrengst.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering inzicht heeft in de gevolgen voor burgers in steden en dorpen die in de nabijheid van heffingsportalen wonen. Burgers in deze gebieden zullen van rekeningrijden zowel voor- als nadelen ondervinden. Enerzijds zal de verkeerssituatie en de bereikbaarheid van het gebied verbeteren, waarvan ook zij zullen profiteren. Anderzijds zullen zij, mogelijk vaker dan gemiddeld, geconfronteerd worden met de heffing. Dit laatste kan zoveel mogelijk worden vermeden, onder meer door op lokale wegen niet overal uit te gaan van heffingspunten, maar ook mogelijkheden van andere maatregelen te onderzoeken. Dit onderzoek wordt op dit moment uitgevoerd. (zie tevens 2.1.4: Maatregelen tegen sluipverkeer). We wijzen erop dat het uiteindelijk de wegbeheerder zelf is, die besluit welk type maatregel waar genomen wordt.

Baten

De «winst» van de automobilist bestaat uit een kortere reistijd die bovendien beter van te voren door de automobilist is te voorspellen. Uit de «Verkennde kosten-baten analyse Rekeningrijden» (NEI, 1997) komt naar voren dat zonder terugsluis voor het personenverkeer met als motief «woon-werk», «zakelijk» en «overig» de invoering van rekeningrijden per saldo nadelig is en dat er voor het vrachtverkeer, de overige betrokkenen

en de overheid sprake is van per saldo positieve effecten. Met terugsluis van de opbrengsten resulteert voor elke groep een positief saldo. Voor een actualisering van de kosten-batenanalyse wordt u verwezen naar hoofdstuk 5.

Inkomenseffecten

De leden van de PvdA-fractie stelden enkele vragen over het inkomenseffect van rekening rijden. De uitspraak dat rekeningrijden «geen grote gevolgen zal hebben voor de inkomensverdeling» is gestoeld op eerder onderzoek in het kader van voorgaande voorstellen met betrekking tot (stringentere vormen van) rekeningrijden of vergelijkbare voorstellen. Inmiddels is een specifieke studie afgerond naar de inkomenseffecten van rekeningrijden («Inkomenseffecten van Rekeningrijden», IOO, economisch onderzoek voor de publieke sector, maart 1999). Met inachtneming van het voorbehoud dat moet worden gemaakt ten aanzien van het uiteindelijk in te voeren systeem, kan hieruit het volgende worden geciteerd:

«De omvang van de effecten op het inkomen van het gemiddelde Nederlandse huishouden is gering. Indien de heffingslasten van rekeningrijden worden teruggesluisd, is er afhankelijk van de terugsluisvariant sprake van een gemiddelde inkomensstijging van 0,05% tot 0,12%. Indien de heffingslasten niet worden teruggesluisd, leidt dit tot een inkomensdaling van 0,04% tot 0,05%. In individuele situaties kunnen de cijfers afwijken van de hier gepresenteerde gemiddelden.

De effecten op de inkomensverdeling zijn eveneens gering. De invoering van rekeningrijden met een terugsluis leidt tot een kleine toename van de scheefheid van de inkomensverdeling. Het gaat hier om een toename van 0,06 procent tot 0,19 procent. Indien niet wordt teruggesluisd, neemt de scheefheid van de inkomensverdeling af met 0,03% tot 0,04%.»

De conclusie van het onderzoek luidt als volgt: *«De invoering van rekeningrijden met een terugsluis van de heffingslasten heeft een licht positief effect op de gemiddelde koopkracht van huishoudens in alle inkomensklassen, waarbij de hogere inkomensklassen er in beperkte mate meer op vooruitgaan dan de lagere. Wanneer de invoering van rekeningrijden gebeurt zonder een terugsluis van de heffingslasten is er sprake van een klein negatief effect op de gemiddelde koopkracht van huishoudens in alle inkomensklassen, waarbij de hogere inkomensklassen er in beperkte mate meer op achteruitgaan dan de lagere».*

De inkomenseffecten voor weggebruikers die dagelijks in de spits een heffingspunt passeren zijn negatief. Uitgaande van een verlies aan koopkracht van 820 gulden en een modaal inkomen (bruto 55 000 gulden per jaar) is het effect – 2%. De inkomenseffecten voor mensen die nooit in de spits een heffingspunt passeren zijn licht positief: als gevolg van de lastenverlichting stijgt het modale inkomen met circa 40 gulden, ofwel 0,1%. Omdat de laatste groep veel groter is dan de eerste blijft het gemiddelde inkomenseffect nagenoeg nihil. Bij deze bevindingen kan nog worden opgemerkt dat de kosten van het openbaar vervoer – ten laste van degenen die als gevolg van rekeningrijden naar dit vervoer overstappen – in deze cijfers zijn meegenomen, overigens zonder rekening te houden met toenemende kosten van dit vervoer.

Reacties in verschillende inkomensgroepen

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de lagere inkomensgroepen niet teveel gedupeerd worden, omdat zij vaak minder met hun

arbeidstijden kunnen schuiven. Wij wijzen erop dat het onderzoek van Goudappel Coffeng (marktprofiel van de filerijder) heeft uitgewezen dat slechts 8% van de filerijders een inkomen heeft van minder dan 40 000 bruto per jaar. 27% van de file-rijders verdient tussen de 40 000 en 50 000 gulden bruto per jaar. De overige 65% van de filerijders heeft een hoger inkomen. Zeer waarschijnlijk is de verklaring voor deze getallen dat de lagere inkomensgroepen over het algemeen dicht bij hun werk wonen.

De stelling die de leden van de D66-fractie aanhalen dat de gedragsreacties zich bij alle inkomensgroepen in ongeveer gelijke mate zullen voordoen, moet iets worden genuanceerd. Automobilisten met lagere inkomens zullen in het algemeen iets eerder hun gedrag veranderen en dientengevolge minder gaan betalen dan (automobilisten met) hogere inkomens. Na deze gedragsaanpassing is het effect op de inkomensverdeling zeer klein.

4.2.2 Gevolgen voor het bedrijfsleven

De leden van de SGP-fractie stelden vragen over de financiële consequenties van rekeningrijden voor zakelijk verkeer en goederenvervoer in het licht van internationale concurrentiepositie en gelet op verschillende vormen van terugsluizing.

Naar de financiële consequenties van rekeningrijden is in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat een onderzoek verricht, namelijk «Economische effecten van Rekeningrijden», IOO/VU, 1998. Aan deze studie is het volgende overzicht ontleend.

Tabel 6: overzicht van de heffingslasten naar sector en motief in mln. gld. zonder terugsluis (in 2001)

sector/motief	woon-werk	zakelijk	goederen	overig	totaal
landbouw/visserij	0	1			1
industrie/delfstof	8	6			14
bouwnijverheid	7	8			15
handel	15	17			32
horeca	4	5			9
transport	9	10	56		75
zakelijke diensten	8	18			26
overige commerciële diensten	15	11			26
overheid	26	19			45
finale vraag	51			21	72
totaal	143	95	56	21	315*

Bron: Economische effecten van Rekeningrijden, IOO/VU, 1998

* Hierbij is uitgegaan van de kordon-variant. Door IOO/VU is hiervoor een opbrengst gehanteerd van ca. 315 miljoen gulden. Hierbij is van meer heffingsportalen en minder heffingsvrije dagen uitgegaan dan nu beoogd.

De heffingslasten in het woon-werkverkeer worden in eerste instantie toegerekend aan de sectoren die genoemd zijn in de eerste kolom van bovenstaande tabel, omdat de weggebruikers eerst zullen proberen de heffingslasten af te wentelen op hun werkgever. Hier zullen ze, naar onze verwachting, gedeeltelijk in slagen. Het deel dat niet afgewenteld kan worden komt ten laste van de finale vraag door consumenten. Vandaar dat de heffingslasten op het zakelijk verkeer en het goederenvervoer in de tabel geheel ten laste van de sectoren komen en die op het overige verkeer geheel ten laste van de finale vraag. Bij het woon-werkverkeer komt circa een derde ten laste van de finale vraag.

Tegenover deze heffingslasten staan opbrengsten in de vorm van reistijdwinsten, alleen in geld uitgedrukt voor het goederenvervoer en het zakelijk verkeer, en de terugsluis. Met terugsluis is er sprake van een stijging van de finale vraag (koopkracht consumenten). De reistijdwinsten, die in de bovenstaande tabel niet zijn opgenomen, geven een besparing van 220 miljoen gulden aan in de kordonvariant. De economische schade door files, jaarlijks circa 1,7 miljard gulden, zal door rekeningrijden met 10 tot 15% afnemen.

Heffingslasten, reistijdwinsten en terugsluis vormen de zogenaamde directe effecten van rekeningrijden. De directe effecten geven een onvolledig beeld omdat nog geen rekening is gehouden met de doorwerking van deze effecten (via prijs- en kostenmutaties) in de economie. Door het IOO is in dezelfde studie met een input-output analyse deze doorwerking geraamd. Uiteindelijk resulteert voor de kordon- en ASW+ variant het volgende totaalbeeld.

Tabel 7: overzicht van de totale economische effecten zonder en met terugsluis van de opbrengst (drie varianten) in mln. gld. (in 2001)

	geen terugsluis	MRB provinciaal	MRB landelijk	IB/LB/VpB*
KORDONVARIANT				
finale vraag	- 109	206	207	207
omzet	- 178	337	340	340
toegevoegde waarde	- 93	172	174	174
werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	- 807	1 284	1 293	1 294
ASW+VARIANT				
finale vraag	- 74	162	163	163
omzet	- 123	265	267	267
toegevoegde waarde	- 64	136	137	137
werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	- 565	1 008	1 013	1 014

Bron: Economische effecten van Rekeningrijden, IOO/VU, 1998

* Opmerking bij overzicht: Er is gerekend met drie terugsluisvarianten, namelijk:

MRB prov = verlaging provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB) in de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht;

MRB land = landelijke verlaging van de MRB;

IB/LB/VpB = pakket belastingmaatregelen met verhoging van het arbeidskostenforfait en zelfstandigenaftrek bij de IB en aanpassingen in de vennootschapsbelasting.

Uit dit overzicht met de totale economische effecten zijn de volgende conclusies te trekken:

- de effecten zijn (zeer) gering in relatie tot de omvang van de economie; naar verwachting zullen er geen nadelige gevolgen van rekeningrijden voor de internationale concurrentie-positie optreden;
- zonder terugsluis is er sprake van negatieve economische effecten en met terugsluis (zoals door ons voorgesteld) zijn deze effecten positief;
- de vorm van de terugsluis heeft een zeer geringe invloed op de totale uitkomsten.

Verwacht mag worden dat met de nu voorliggende variant (bijlage 4) de uitkomst tussen die van de kordonvariant en die van de ASW+variant in zal liggen.

Wegvervoer

De leden van de VVD-fractie vragen welke alternatieven voor verplaatsing resterend voor transportondernemers.

Wij wijzen erop dat dit wetsvoorstel op zichzelf geen vermindering meebrengt van het bestaande aantal van de voor wie dan ook resterende

alternatieven voor verplaatsing. Integendeel, dit wetsvoorstel opent voor onder meer transportondernemers de mogelijkheid om door te rijden waar nu in de spits files staan. Op basis van reistijdwaardering (ten opzichte van de hoogte van de heffing) kan gesteld worden dat als er één groep zal profiteren van rekeningrijden, dit het zakelijk (vracht)verkeer zal zijn.

Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie vragen naar de gevolgen van de invoering van rekeningrijden voor het bedrijfsleven, op het punt van de administratieve lasten.

Bij de vormgeving van rekeningrijden hechten wij grote waarde aan het gebruiksgemak. Getracht is om in beide betalingsvarianten (elektronisch en op basis van kentekenregistratie) de invloed op de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden. Bij de elektronische betaling zal een saldo op een Chipper of Chipknip moeten worden aangehouden dat qua administratieve verwerking vergelijkbaar is met de overige autokosten zoals brandstof. Wij gaan ervan uit dat eventuele vergoeding van rekeningrijden bedragen door de werkgever aan de werknemer conform de declaraties van andere kosten zal verlopen. Op dit moment wordt met Interpay en de Chipperorganisatie de mogelijkheid bezien om de betalingen voor rekeningrijden voor bedrijfsauto's rechtstreeks door bedrijven te laten betalen. Meer incidenteel gebruik en betaling via de toegezonden aangifte zal niet tot een substantiële verhoging van de administratieve lasten aanleiding geven.

Bereikbaarheid van economische centra

De leden van de D66-fractie vroegen om in te gaan op de effecten van rekeningrijden op de bereikbaarheid van de economische centra. Afhankelijk van de keuze van de heffingsvariant (ASW+ of Kordonvariant) wordt verwacht dat tijdens de heffingsperiode in de Randstad de bereikbaarheid van de economische centra verbetert door een daling van de congestie-uren op het hoofdwegennet met 30 tot 40% en op het onderliggend wegennet met circa 20%. Deze cijfers gelden ten opzichte van een situatie zonder rekeningrijden.

Gevolgen voor vestigingsklimaat, concurrentiepositie

Leden van de SGP- en van de CDA-fractie vragen om nader in te gaan op de gevolgen voor het vestigingsklimaat in en de concurrentie-positie van de Randstad.

In het kader van de voorstellen voor tolheffing over de gehele werkdag in de Randstad is destijds onderzoek verricht naar het vestigingsklimaat en de (inter)nationale concurrentie-positie van de Randstad («Effecten van tolheffing op de bedrijvigheid in de Randstad», NEI, 1991).¹

Aan het onderzoek uit 1991 kunnen de volgende conclusies worden ontleend:

1. De meeste geënquêteerde bedrijven verwachten dat een heffing niet leidt tot een vermindering van de congestie. Ofschoon deze verwachte situatie met heffing en congestie tot een wat minder gunstige internationale positie van de Randstad ten opzichte van haar concurrenten leidt, verwacht driekwart van de bedrijven dat zo'n heffing buitenlandse bedrijven niet zal afschrikken. Hierbij wordt gesteld dat kosten en kwaliteit van de bereikbaarheid weliswaar belangrijk zijn voor het bedrijfsleven, maar slechts een factor vormen in het totaalpakket van locatie-factoren. Het vestigingsklimaat wordt dan ook niet bedreigd.

¹ In het kader van het onderhavige wetsvoorstel is een herhaling van dit onderzoek, met inbegrip van enquêtes bij bedrijven, minder opportuun geacht. Mede vanwege de beperktere opzet van rekeningrijden met een heffing tijdens de ochtendspits en om budgettaire redenen is er nu voor gekozen om meer regionaal toegespitste studies te verrichten die tevens nuttige informatie op kunnen leveren voor de specifieke effecten van de heffingspunten. Deze regionale studies zijn inmiddels verricht in Haaglanden en de Utrechtse regio terwijl voor de Rotterdamse regio zo'n studie wordt voorbereid.

2. In nationaal perspectief verwachten de geënquêteerde bedrijven een geringe kostenstijging waarvan door de meeste bedrijven wordt verwacht deze te kunnen en zullen doorberekenen aan de klanten. De onderzochte bedrijven – en naar hun perceptie ook hun branchegenoten – zullen niets wijzigen in het aantal vestigingen noch in de locatie daarvan. Zulke beslissingen zijn, gezien de omvang van de effecten, niet aan de orde.

Ondanks deze geruststellende bevindingen zullen we in samenwerking met de regionale partners de economische effecten van rekeningrijden zo goed mogelijk registreren en evalueren, waarbij behalve aan de positie van de Randstad tevens aandacht wordt geschonken aan de locatie-specifieke consequenties van de heffingspunten. In dit verband kan worden gewezen op de aangekondigde opzet voor een evaluatie-kader (zie paragraaf 4.1.7: Monitoring en evaluatie van effecten).

Verplaatsing bedrijvigheid

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de ruimtelijke consequenties van rekeningrijden.

In het «Oriënterend onderzoek naar de ruimtelijke effecten van Rekeningrijden» (NEI, 1989) komt al naar voren dat de factor bereikbaarheid steeds belangrijker wordt bij een keuze voor een vestigingsplaats. Daarbij blijkt reistijd veel belangrijker dan reiskosten. In het algemeen bestaat de verwachting dat het merendeel van de bedrijven zich qua locatie weinig aantrekt van rekeningrijden in de nu voorgestelde vorm, die veel bescheidener van opzet is dan in 1989. Op korte termijn zijn er weinig alternatieven voor herlocatie; op langere termijn is dat wel het geval en dan kan rekeningrijden wel een rol spelen, vooral bij kleinere bedrijven.

Aan een recent onderzoek – «Economische effecten Rekeningrijden Haaglanden» (Buck Consultants Int., 1998) – kan worden ontleend dat rekeningrijden voor een beperkt aantal bedrijven mede een factor is bij relocatie-overwegingen. Hierbij komt naar voren «*dat bedrijven rekeningrijden zowel als een positieve als negatieve factor kunnen zien om in Haaglanden te blijven*».

In een ander recent rapport – «Economische effecten Rekeningrijden Utrecht» (MuConsult, 1998) – verwacht het bedrijfsleven bij de invoering van rekeningrijden per saldo een (iets) kleinere aantrekkelijkheid van Utrecht als vestigingsplaats. De sectoren transport, financiële en zakelijke dienstverlening in Utrecht verwachten een (nog) grotere aantrekkingskracht van Noord-Brabant en Gelderland.

Bij het bepalen van de heffingspunten is de positie van bedrijfsterreinen aan de randen van de grote steden en van bedrijfsterreinen op grotere afstand van die steden een belangrijk punt van overweging. Uit het eerder genoemde onderzoek in de Haagse en Utrechtse regio's kan worden afgeleid dat bedrijven in het algemeen een geringe invloed van rekeningrijden op de vestigingskeuze verwachten.

Houding bedrijfsleven

De stelling dat bedrijven «positief staan ten opzichte van de invoering van rekeningrijden, mits de effecten daadwerkelijk worden gerealiseerd» kan grosso modo worden gehandhaafd. De uitspraak is ontleend aan een – door de leden van de PvdA-fractie aangehaald – onderzoek in 1991 naar de effecten van tolheffing op de bedrijvigheid in de Randstad. De recente studies in Haaglanden en in de Utrechtse regio bevestigen het beeld dat het bedrijfsleven de houding aanneemt van «*het baat niet, laat het dan ook niet schaden*».

4.2.3 Afwenteling

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel worden twee – voor de afwenteling mede bepalende – exogene factoren genoemd, namelijk de economische conjunctuur en de verhouding op de arbeidsmarkt. De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer deze factoren elkaar versterken dan wel neutraliseren. Hierover kan geen uitsluitel worden gegeven maar in het algemeen kan worden verwacht dat een periode met hoogconjunctuur gepaard gaat met een tekort schietend aanbod op (delen van) de arbeidsmarkt. Hetzelfde geldt in omgekeerde vorm voor een laagconjunctuur. Beide factoren zullen elkaar dus waarschijnlijk versterken. Hierbij zal naar verwachting de mogelijke afwenteling in een periode met hoogconjunctuur omvangrijker zijn dan in een periode met laagconjunctuur. Voorts vragen de leden van de fractie van de PvdA naar de gedragslijnen bij bedrijfsleven en overheid inzake afwenteling. De gedragslijn inzake afwenteling van de met rekeningrijden verbonden lasten vormt op het ogenblik geen onderwerp van overleg tussen overheid en bedrijfsleven. Wij willen in dit verband wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Ten aanzien van het personeel bij de Rijksoverheid zal als gedragslijn worden aangehouden dat de kosten van rekeningrijden in het woon-werkverkeer niet worden vergoed. Ten aanzien van het zakelijk verkeer, het autogebruik voor dienstreizen, moet worden opgemerkt dat de laatste jaren al een sterk restrictief beleid wordt gevoerd.

Invloed van vormen van terugsluis van de opbrengst op de afwenteling

De door de leden van de PvdA- en SGP-fractie geuite verwachting dat een specifieke terugsluis de kans op afwenteling verkleint en dat een generieke terugsluis – bijvoorbeeld via loon- en inkomstenbelasting – die kans vergroot, wordt door het kabinet niet zonder meer afgewezen. Deze verwachting is overigens niet gebaseerd op onderzoek. Maar hiertegenover staat dat een specifieke terugsluis de effectiviteit van rekeningrijden verkleint. Overigens moet onmiddellijk worden toegevoegd dat de eerder genoemde exogene factoren als conjunctuur en verhoudingen op de arbeidsmarkt veel bepalender zullen zijn voor de feitelijke afwenteling. Dit is zeker op langere termijn het geval.

Verder merken wij op dat bij de, nu voorziene, generieke terugsluis via loon- en inkomstenbelasting (zie hoofdstuk 5) geen ongewenste verlaging van de kosten van het autorijden zal optreden. Deze kwalificatie zou wellicht opgeld doen indien onder generiek tevens wordt verstaan een algemene verlaging van de (hoofdsom van de) motorrijtuigenbelasting. In dat geval profiteren automobilisten die weinig of nooit een heffingspunt passeren.

Door de leden van de GPV-fractie wordt opgemerkt dat de mogelijkheid tot afwenteling wel wordt gesignaleerd maar dat hiervoor geen oplossing wordt aangedragen. Behalve in de fiscale sfeer is er geen afdoende oplossing voorhanden. Voorts wordt door de leden van deze fractie gevraagd wat wordt bedoeld met «een terugsluis in de vorm van een algemene vergoeding boven een specifieke compensatie». Bij het schrijven van de memorie van toelichting is bij generiek gedacht aan algemene maatregelen in de fiscale sfeer, vooral aan een verlaging van de IB/LB; bij specifiek hebben wij in de eerste plaats gedacht aan een verlaging van de provinciale opcenten op de MRB in de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht maar ook aan een algemene verlaging van de MRB.

Bij de door de leden van de PvdA-, CDA- en RPF-fracties gestelde vragen naar een gevoeligheidsanalyse nemen wij aan dat het hier gaat om de invloed van de genoemde percentages (resp. 25, 50 en 75% van de rekeningrijden-kosten die door de werkgevers worden vergoed) op de effectiviteit van rekeningrijden.

Zo'n analyse is niet gemaakt en zal ook niet goed te maken zijn. Immers, bij de studies die ten grondslag liggen aan de voorspelde effectiviteit van rekeningrijden (waaronder ook marktonderzoek) zijn de afwentelings-effecten voor een onbekend deel impliciet verdisconteerd. In het kader van deze studies is bij respondenten gevraagd naar hun gedragsreacties op prijswijzigingen. Vele respondenten ontvangen op het moment van ondervraging al reiskostenvergoedingen. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat bij vragen naar reacties op prijswijzigingen de uitkomsten sterk kunnen worden vertroebeld door te informeren naar deze vergoedingen en naar de wijze waarop daar bij rekeningrijden mee gaat worden omgesprongen. In antwoord op een vraag van de RPF-fractie of het terecht is dat (in de prognoses) wordt uitgegaan van het achterwege blijven van een vergoeding door de werkgever moet worden gesteld dat een dergelijk uitgangspunt niet is gehanteerd. Zoals opgemerkt zijn dergelijke vergoedingen impliciet meegenomen in de verschillende studies omdat zij op het ogenblik al in uitgebreide vorm bestaan. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie «Hoe zit het met de leaseauto» moet worden gemeld dat hiernaar geen specifiek onderzoek is verricht. Het vraagstuk van de afwenteling geldt voor het zakelijk verkeer in het algemeen en niet specifiek voor de leaseauto. In het kader van de voorstellen inzake de wet Belastingherziening 2001 zal in algemene zin op de fiscale behandeling van leaseauto's worden ingegaan.

Uit onderzoek bij de werkgevers blijkt dat op dit moment ongeveer de helft van de bedrijven denkt de rekeningrijden kosten in het woon-werkverkeer te gaan vergoeden (enquêtes in Haaglanden en Utrechtse regio). Verder – in antwoord op een daaromtrent gestelde vraag van de VVD-fractie – wordt verwacht dat bedrijven de kosten van rekeningrijden zoveel mogelijk zullen doorberekenen aan hun klanten.

Uit onderzoek in het verleden bij de werknemersorganisaties komt naar voren dat bij CAO-onderhandelingen de vergoedingen in het kader van rekeningrijden vooral zullen worden ingebracht indien rekeningrijden door (de leden van) die organisaties als onrechtvaardig worden ervaren. De FNV heeft bij monde van haar voorzitter laten weten rekeningrijden een kans te willen geven. Volgens de FNV is het daarbij zeer wel denkbaar dat de rekening door werkgevers en werknemers wordt gedeeld, omdat aan beide kanten gedragsveranderingen mogelijk en wenselijk zijn. Wij delen dus niet de vrees van de leden van de VVD-fractie dat de werknemers hun kosten volledig op de werkgevers zullen willen afwentelen.

Tenslotte moet nadrukkelijk worden gewezen op het gestelde effect van de manier waarop de afwenteling uiteindelijk gestalte krijgt. Indien het gaat om een algemene vergoeding aan werknemers blijft het substitutie-effect van de heffing in stand (automobilisten kunnen met hun vergoeding andere artikelen kopen). Indien er sprake is van specifieke, op de feitelijk gemaakte ritten toegespitste vergoedingen wordt de effectiviteit van rekeningrijden in enige mate aangetast.

Maatregelen die algemene vergoeding bevorderen

Door de leden van de D66-fractie wordt gevraagd naar maatregelen die

stimuleren dat, voor het geval er afwenteling optreedt, dit gebeurt in de vorm van algemene vergoedingen.

Wij streven er naar om afwenteling via fiscale wetgeving zoveel mogelijk te voorkomen. Verdergaande maatregelen worden thans niet overwogen. Rekeningrijden heeft in het fiscale stelsel vooral een relatie met het reiskostenforfait en de belastingvrije zakelijke kilometervergoeding. Het is de werkgever in principe toegestaan kosten die door werknemers gemaakt worden, belastingvrij te vergoeden.

In het woon-werkverkeer is het reiskostenforfait van toepassing. Dit betekent dat de werkgever tot een bepaald maximum belastingvrij vergoedingen mag geven. Het meerdere wordt als inkomen beschouwd en is als zodanig belast. In deze situatie brengt de introductie van rekeningrijden geen verandering. Het kabinet ziet daarin geen aanleiding de hoogte van het forfait aan te passen.

Voor zakelijke kilometers die door de werknemer in de privé-auto worden gereden is de zakelijke kilometervergoeding van toepassing. De werkgever mag op dit moment maximaal 60 cent per gereden kilometer belastingvrij vergoeden. Het meerdere wordt beschouwd als inkomen. In deze 60 cent worden geacht alle kosten te zitten en dus ook de toekomstige kosten van rekeningrijden. De vergoeding van 60 cent is overigens onderwerp van discussie in het kader van de stelselherziening (Belastingplan 21-ste eeuw).

In de bijtelling voor de auto van de zaak (autokostenfictie) wordt slechts het privéverkeer in de beschouwing betrokken. Rekeningrijden zal in deze systematiek geen verandering brengen. Het is in principe een zaak tussen werkgever, werknemer en de leasemaatschappij hoe de betaling voor rekeningrijden wordt doorberekend. Met de leasebranche is wel overleg gaande om de prijsprikkel daar te leggen waar hij hoort, namelijk bij de gebruiker.

De door de leden van de CDA-fractie geuite vrees dat de uitvoeringskosten eventueel worden afgewenteld op het bedrijfsleven is niet gerechtvaardigd. De tarieven van rekeningrijden zijn gericht op congestievermindering en niet op een dekking van de kosten van het systeem. In de dekking van de systeemkosten van rekeningrijden wordt voorzien via de begrotingen van Verkeer en Waterstaat en Financiën.

5 KOSTEN EN OPBRENGSTEN

5.1 Uitvoeringskosten

Initiële kosten

Bij het indienen van het wetsvoorstel in 1997 zijn zeer voorlopige schattingen gemaakt van de te maken initiële en structurele kosten. Deze bedroegen respectievelijk 265 miljoen gulden eenmalig en vervolgens 120 miljoen gulden per jaar. Inmiddels heeft het project rekeningrijden een flinke ontwikkeling doorgemaakt, zowel bij Verkeer en Waterstaat als bij de Belastingdienst.

Bij Verkeer en Waterstaat heeft voortschrijdend inzicht geleid tot een aantal bijstellingen in de ramingen, zowel in positieve als in negatieve zin. Zo zijn de eenmalige kosten als gevolg van noodzakelijke eigen investeringen in datacommunicatielijnen en mitigerende maatregelen (tegen sluipverkeer) op het onderliggende wegennet gestegen. Daartegenover staan dalingen van de investeringen als gevolg van het wegvallen van de oplaadinfrastructuur voor chipkaarten doordat nu gebruik gemaakt wordt van bestaande kaarten Chipknip en Chipper. De verkoop van de auto-betaalboxen is geboekt als inkomstenpost. Een en ander heeft geleid tot een nieuw investeringsbedrag van 240 miljoen gulden.

Bij de Belastingdienst is de afgelopen periode steeds duidelijker geworden dat het succes van rekeningrijden mede af zal hangen van een zorgvuldige en klantgerichte aanpak van de back-office bij de Belastingdienst. Met name de noodzakelijk veilige dimensionering, de complexe on-line telefonische helpdesk en de problemen met het binnenhalen van voldoende bouwcapaciteit in de automatisering hebben de verwachte investeringen fors doen stijgen tot 100 miljoen gulden. Door de veilige dimensionering van het systeem worden de risico's van een eventueel tegenvallend gebruik van de elektronische betaalmethode bij de start van rekeningrijden voldoende afgedekt.

Totaal komen de initiële kosten nu op 340 miljoen gulden (prijsspeil 1-1-1999). Hierbij moet nog rekening worden gehouden met een onzekerheidsmarge van 20%.

Opgemerkt wordt dat, vanwege het feit dat er nog geen prijsaanbiedingen hebben plaatsgevonden, op dit moment geen gedetailleerd en openbaar inzicht kan worden gegeven in alle kostenramingen. Dit zou de onderhandelingspositie van het Rijk ondergraven en een ongewenste informatie-uitwisseling tussen de concurrerende consortia onderling teweegbrengen. Gedetailleerde, vertrouwelijke kostenramingen kunnen desgewenst door leden van de Tweede Kamer worden opgevraagd bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Naast de directe investeringskosten is nu ook inzicht verkregen in de kosten van het voorbereidingstraject en de begeleiding van de implementatie. Vanaf 1 januari 1999 gaat het in totaal (Verkeer en Waterstaat en Financiën samen) om circa 210 miljoen gulden, inclusief interne personeelskosten.

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoeveel menskracht momenteel betrokken is bij de voorbereiding van rekeningrijden kan gemeld worden dat op dit moment ongeveer 70 fte's (full time eenheden) werkzaam zijn in het voorbereidingstraject voor rekeningrijden, circa 50 bij Verkeer en Waterstaat en 20 bij Financiën. In dit aantal zitten ook de ingeschakelde externe consultants.

Structurele kosten

Tegenover de genoemde toename van de initiële kosten staat dat de structurele kosten van het systeem veel lager zullen uitvallen dan in de oorspronkelijke ramingen, circa 85 miljoen gulden in plaats van 120 miljoen gulden per jaar (Verkeer en Waterstaat en Financiën samen). In het eerste jaar wordt rekening gehouden met hogere kosten als gevolg van de verwachte ingroei van het aantal auto-betalboxen, circa 95 miljoen gulden ten opzichte van 150 miljoen in de oude raming. Deze verlaging van de structurele kosten is voornamelijk het gevolg van de verdergaande automatisering van de processen in de back-office en een lager aantal rekeningen in verband met een ingeschat groter gebruik van de elektronische betaalmethode.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de exploitatiekosten van de Belastingdienst bij respectievelijk 20% en 80% elektronische betaling. De huidige kostenraming is gebaseerd op een geleidelijke groei van het aantal auto-betalboxen van 20% bij aanvang tot 80 à 90% in de stabiele fase. Om zo snel mogelijk naar de gewenste situatie met 90% elektronische betaling te komen ligt het in de bedoeling het gebruik van deze betaalwijze al voorafgaand aan de start van rekeningrijden te stimuleren. De prijs van de auto-betalbox zal hierbij een belangrijke rol spelen. Er wordt naar gestreefd om bijvoorbeeld door middel van een scherpe prijsstelling van de auto-betalboxen het aantal elektronische betalers al in het eerste jaar naar gemiddeld 50% te brengen. Mocht het gebruik van

de elektronische betaalwijze tegenvallen, dan moet rekening worden gehouden met hogere exploitatiekosten in de aanloopfase.

Gefaseerde invoering

Vornoemde kostenramingen gaan uit van integrale invoering van rekeningrijden in alle vier betrokken Randstadregio's tegelijk. Bij gefaseerde invoering, waarbij eind 2001 in één regio wordt begonnen, vooruitlopend op invoering in de overige regio's eind 2003, zullen deze cijfers veranderen. Enerzijds zullen, door de spreiding van de investeringen (minder economy of scale), hierdoor de initiële kosten toenemen en anderzijds zullen de exploitatiekosten in 2002 en 2003 afnemen. Om invoering in één regio mogelijk te maken zal die regio een uitkering ontvangen, waarvan de hoogte correspondeert met de hoogte van de opbrengst op het hoofdwegennet, in te zetten voor flankerende maatregelen in de sfeer van het openbaar vervoer en infrastructuur. Deze uitkering in 2002 en 2003 (geraamd op 2 keer 45 miljoen gulden) zal worden gedekt binnen de uitgavenramingen voor rekeningrijden in het Infrastructuurfonds. Op deze wijze wordt de systematiek van scheiding van uitgaven en ontvangsten gerespecteerd.

Meerjarenprognose

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het verloop van de kosten over de jaren tot 2010. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een uitgaveprognose bij integrale invoering (alle regio's in één keer eind 2001) en bij gefaseerde invoering (één regio eind 2001 en de overige regio's eind 2003). Bij de uitgaveprognose voor gefaseerde invoering is de doeluitkering aan de betrokken regio in 2002 en 2003 meegenomen¹. Tevens is in deze tabel de in de begroting opgenomen dekking aangegeven.

Tabel 8: Prognose uitgaven per jaar en in de begroting aanwezige dekking (in miljoen gulden)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	totaal
uitgaven integrale inv.	93	141	239	172	83	83	83	83	83	83	83	83	1 311
uitgaven gefaseerde inv.	93	109	155	179	252	142	85	85	85	85	85	85	1 438
dekking	69	160	160	165	120	120	120	120	120	120	120	120	1 514

Uit de tabel blijkt dat over het gehele traject het uitgavenverloop voor beide wijzen van invoering binnen de dekking valt. Bij integrale invoering ontstaat een kasritme probleem in 2001 en 2002; bij gefaseerde invoering is dit, mede door de regionale doeluitkering in 2002/2003, het geval voor de jaren 2002 tot en met 2004. In de begrotingen van het infrastructuurfonds van de betrokken jaren zal worden bezien op welke wijze aansluiting kan worden gevonden tussen de gelden die zijn opgenomen op deze begroting (artikel 03.05) en de feitelijk benodigde middelen.

De leden van de PvdA-fractie hebben verder gevraagd of de kosten van het systeem worden gedekt uit de te zijner tijd te realiseren opbrengsten. Dit is niet het geval. Wat ons betreft ligt er ook geen directe relatie tussen de heffingsopbrengst en de systeemkosten. De «echte» opbrengst van het systeem is immers de te boeken reistijdwinst voor de weggebruikers (zie ook 5.2, kosten-baten analyse).

De leden van de fractie van de SP vragen wat het effect op de kosten zal zijn als ook de avondspits in de heffing wordt betrokken. Indien ook de avondspits onder rekeningrijden valt, zullen voor de verkeersstromen in de tegengestelde rijrichting ook heffingspunten

¹ In de uitgaveprognose voor gefaseerde invoering is eveneens meegenomen de integratie van rekeningrijden-betalingen op kenteken met de betalingen voor de motorrijtuigenbelasting. Dit leidt tot een toename van de initiële kosten, maar tot een afname van de structurele lasten. Ook is meegenomen de extra subsidiëring van de auto-betaalbox in het eerste halfjaar (van 65 gulden naar 25 gulden).

ingericht moeten worden. Dat zal nagenoeg een verdubbeling van de initiële investering vereisen. De jaarlijkse kosten zullen met ongeveer $\frac{2}{3}$ toenemen.

5.2 Kosten-Baten Analyse

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de kosten en baten in de verschillende varianten uiteenvallen.

Het Nederlands Economisch Instituut heeft onlangs een partiële herziening verricht van het in maart 1997 afgerond onderzoek «verken-nende Kosten-baten analyse rekeningrijden, eindrapportage, (NEI, april 1999) De herziening is partieel in die zin dat gebruik is gemaakt van de nieuwe kostenraming, zoals beschreven in paragraaf 5.1.¹

De kosten-batenanalyse uit 1997 was voor twee varianten uitgevoerd: de ASW+ en de Kordonvariant. De heffingsvariant die nu ter tafel ligt (afgebeeld op bijlage 4) wijkt iets af van de oorspronkelijke Kordonvariant. De nu voorgestelde variant zal qua verkeerskundig effect tussen de oorspronkelijke ASW+variant en de kordonvariant in komen te liggen.

Aan de batenkant is er geen aanleiding om de schattingen van het effect van rekeningrijden op de verkeersafwikkeling van de ASW+ variant en de Kordonvariant te herzien. Wel is de monetaire waardering van de baten op het prijspeil van 1 januari 1999 gebracht (was 1996), zijn de reistijd-waarderingen aangepast aan de laatste inzichten (die overigens niet veel afwijken van de waarderingen zoals gebruikt in de verkennende fase) en is in de analyse het eerste jaar waarin de baten ontstaat verlegd van 2001 naar 2002.

Aan de kostenkant is zoals gezegd gebruikt gemaakt van de nieuwe kostenraming voor de ASW+ en de Kordonvariant.

Voor de herziene kosten-batenanalyse is de periode van 1999 tot 2026 beschouwd, exclusief overdrachten. De kordonvariant komt daarbij uit op een positieve baten-kostenverhouding van 3,4, hetgeen betekent dat de maatschappelijke baten van de kordonvariant 3,4 keer zo hoog zijn dan de maatschappelijke kosten. De ASW+ variant kent een positieve verhouding van 2,2. Voor de nu voorliggende heffingsvariant (die qua verkeers-kundige effectiviteit tussen de kordonvariant en de ASW+ variant in ligt) betekent dit dat de maatschappelijke baten van rekeningrijden twee tot drie keer groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Dit achten wij een goede verhouding.

In de herziene kosten-batenanalyse is de Netto Contante Waarde (het saldo van de positieve en negatieve baten minus de totale investerings- en exploitatiekosten) bepaald op 3260 miljoen gulden voor de kordon-variant en 1550 miljoen gulden voor de ASW+variant (in gulden van 1999).

Tenslotte hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd welke verhouding tussen jaarlijkse kosten en jaarlijkse opbrengsten de regering maximaal redelijk acht, waarbij wij ervan uitgaan dat de VVD-fractie hier doelt op de puur financiële verhouding tussen kosten en opbrengsten. Deze verhouding achten wij in dit kader van minder belang. Naar ons oordeel moeten de jaarlijkse opbrengsten vooral tegen een maatschappelijke achtergrond, en dus in het licht van bovenstaande kosten-baten-analyse worden gezien, temeer daar de puur financiële opbrengsten (bruto) worden teruggesluisd naar de samenleving.

¹ Opgemerkt wordt dat in deze herziene kosten-batenanalyse uitgegaan wordt van integrale invoering (alle regio's in één keer).

5.3 Raming opbrengsten

De financiële opbrengsten hangen behalve van de tarieven af van (nog gedeeltelijk) onzekere factoren als het aantal heffingspunten, de heffingsperiode – de tariefdifferentiaties binnen die periode daarbij inbegrepen – en het aantal heffingsdagen. Vandaar dat de gepresenteerde ramingen slechts indicatief kunnen zijn.

Op basis van een heffingsperiode van 7.00–9.00 uur, wordt, op grond van de nu voorliggende variant, een tarief van 5 gulden (elektronische betaling) respectievelijk 7 gulden (betaling via kentekenregistratie) de opbrengst, uitgaande van integrale invoering, nu geraamd op jaarlijks circa 240 miljoen gulden. Voor een heffingsperiode van 6.00–10.00 uur worden de inkomsten geraamd op 410 miljoen gulden ($240 \times 1,7$). Bij de heffingsopbrengst, genoemd in de memorie van toelichting (400 miljoen gulden), was uitgegaan van een maximum opbrengst voor de kordonvariant (maximum aantal heffingspunten) en een maximale heffingsperiode (6.00–10.00 uur).

In de loop van de jaren zal de opbrengst toenemen naar rato van de (afnemende) groei van het autoverkeer en daarmee van de aantallen passages van de heffingspunten.

Bij een gefaseerde invoering, te beginnen in één regio, bedraagt de geraamde opbrengst afhankelijk van de betrokken regio ongeveer een kwart van de Randstadbrede opbrengst, dus naar schatting 60 miljoen gulden per jaar. Gemiddeld zal ongeveer drie-vierde van deze opbrengst afkomstig zijn uit heffingen op het hoofdwegennet en een-vierde uit heffingen op het onderliggende wegennet.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de jaarlijkse opbrengst is gemaximaliseerd op 400 miljoen gulden.

De opbrengst is afhankelijk van het aantal passages en van de wijze van betalen. De jaarlijkse opbrengst is derhalve niet aan een maximum gebonden. Met maximaal is bedoeld te zeggen dat de raming is gebaseerd op een maximaal aantal heffingspunten, een maximale heffingsperiode en een maximaal aantal passages.

5.4 Aanwending van de opbrengst

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, SP en RPF vragen naar (de vormgeving van) de aanwending van de opbrengst van het rekeningrijden. Bij de vragen over de opbrengst wordt door de verschillende leden gewezen op het belang van de aanwending hiervan voor het maatschappelijk draagvlak voor rekeningrijden. De verschillende vragen dringen aan op een brede verkenning van de verschillende mogelijkheden voor aanwending, zoals via de mede-overheden, direct naar degene die rekeningrijdt, en via fiscale stimulering van alternatieven zoals auto-delen. Ook de mogelijkheid om de opbrengsten van rekeningrijden – al dan niet tijdelijk en al dan niet gedeeltelijk – aan te wenden ter verbetering van de infrastructuur en de alternatieven in de betrokken regio's komt nadrukkelijk in de vragen aan de orde.

Met deze leden zijn wij doordrongen van het belang van een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak voor rekeningrijden en de rol die de aanwending van de opbrengst daarin speelt. Over de wijze waarop de aanwending van de opbrengst vorm zou krijgen, is bij de indiening van dit wetsvoorstel door het vorige kabinet het standpunt ingenomen dat nadere besluitvorming moest volgen op een later moment en in een breder kader. Deze bredere afweging heeft inmiddels plaatsgevonden en zijn neerslag gevonden in het regeerakkoord en de miljoenennota 1999 (Kamerstukken II 1998/99, 26 200, nr. 1, blz. 36). In het regeerakkoord is opgenomen dat de opbrengst van rekeningrijden wordt aangewend voor lastenverlichting.

Door de opbrengst van rekeningrijden aan te wenden voor de voorgenomen belastingherziening volgt het kabinet het regeerakkoord. De wijze waarop de opbrengst specifiek binnen de belastingherziening wordt aangewend en wat de automobilist daarvan terugziet, zal binnen het belastingplan 21^e eeuw worden gespecificeerd.

Aanvullend op het voorgaande is binnen het kabinet de afspraak gemaakt de heffing van rekeningrijden op het onderliggend wegennet, en de aanwending van de daar te genereren opbrengst, rechtstreeks aan de betrokken gemeenten en provincies over te laten. Aan hen wordt de keuze gelaten, ter voorkoming van sluipverkeer, te kiezen voor verkeersremmende maatregelen of het plaatsen van (extra) heffingspunten. De kosten komen voor rekening van het Rijk en zijn in de ramingen meegenomen. Voor de inning van de heffing op het onderliggend wegennet zal gebruik gemaakt worden van de Belastingdienst.

De opbrengst van rekeningrijden is in het regeerakkoord gesteld op 400 miljoen gulden. Daarin is ook vastgelegd om via een verlaging van de inkomstenbelasting deze 400 miljoen gulden terug te sluisen naar de burgers. Als gevolg wijzigingen in de heffingsperiode en de veranderde regeling voor heffingen op het onderliggende wegennet (deze opbrengst komt immers ten goede aan de regionale overheid) zal de opbrengst van rekeningrijden structureel lager uitvallen dan de eerder geraamde 400 miljoen gulden per jaar (zie tevens paragraaf 5.3). In de eerste twee jaar zal, als gevolg van de gefaseerde invoering, dit nog lager zijn. Een en ander zal echter geen gevolgen hebben voor de tarieven van de inkomstenbelasting. Aan de inkomstenkant resteert nu wel een te dekken bedrag ten opzichte van het regeerakkoord, deels structureel, deels incidenteel. Dit zal worden meegenomen bij de besluitvorming over de inkomstenkant van de begroting.

De leden van de RPF-fractie vragen naar aanleiding van het onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam naar de economische effecten van rekeningrijden of het kabinet de stelling kan bevestigen dat het type terugsluis wel effect op de inkomensverdeling zowel regionaal als naar bevolkingsgroepen heeft en of dat juist zou pleiten voor het gebruiken van de opbrengsten voor investeringen in het openbaar vervoer. Deze stelling is op zichzelf niet verrassend te noemen. Het belastinginstrument is per definitie een instrument dat invloed kan hebben op marktverhoudingen. Daarbij hebben verschillende belastingen verschillende aangrijpingspunten qua «producten», sectoren en inkomensgroepen. Juist deze verschillen worden door het kabinet benut om bijvoorbeeld tot een evenwichtige inkomensontwikkeling te komen. Dit geldt ook voor de suggestie om de opbrengsten van rekeningrijden voor openbaar vervoer investeringen aan te wenden. Een dergelijke vorm van terugsluis zal ook tot herverdelingseffecten leiden.

Terugsluis en buitenlanders

De leden van enkele fracties stellen vragen over het verband tussen de heffing ten laste van buitenlandse belastingplichtigen en de vorm waarin de opbrengst wordt teruggesluisd. In het bijzonder werd gevraagd naar de bevindingen van de Landsadvocaat.

Naar aanleiding van deze vragen merken wij het volgende op. Begin 1997 verzocht de ambtsvoorganger van de eerste ondergetekende aan de Landsadvocaat om de Europeesrechtelijke aspecten te onderzoeken van terugsluisen van de opbrengst van rekeningrijden. Daarbij gingen de gedachten uit naar een specifieke op lastenverlichting gerichte maatregel, als een rechtstreeks uitvloeisel van de budgettaire opbrengst ten gevolge van de invoering van rekeningrijden. In die context stelde de Landsad-

vocaat vast dat voor sommige vormen van lastenverlichting twijfel mogelijk is over de verenigbaarheid ervan met het EG-verdrag. Op die opvatting van de Landsadvocaat was destijds het voornemen (in de memorie van toelichting weergegeven onder 3.3, blz. 15) gebaseerd om die bevinding te zijner tijd te betrekken bij de vormgeving van de lastenverlichting. Vervolgens kwam in de zomer van 1998 het huidige regeerakkoord tot stand.

De daarin geschetste vorm van terugsluis van de voorgestelde belasting via een verlaging van de inkomsten- en loonbelasting is naar onze mening dermate generiek dat, zoals hiervoor aangegeven, geen Europees-rechtelijke problemen zullen ontstaan; ook niet ten aanzien van de terugsluis aan niet-rekeningrijders. Ook met de regionale aanwending van de opbrengst uit heffingen op het onderliggende wegennet worden geen Europees-rechtelijke problemen verwacht.

6 BETROKKEN BELANGEN

De fracties van RPF, GPV, CDA en PvdA hebben gevraagd naar de stand van zaken in het bestuurlijke overleg met de mede-overheden. Deze vragen roeren vooral de inbedding van rekeningrijden in het regionale verkeers- en vervoerbeleid aan, en gaan dus nadrukkelijk in op de vraag of het wenselijk zou zijn de opbrengsten te besteden aan bijvoorbeeld infrastructuur en openbaar vervoer voorzieningen ter verbetering van de bereikbaarheid van de steden waar nu rekeningrijden wordt ingevoerd. Dit hoofdstuk gaat eerst in op de stand van zaken in het overleg met de mede-overheden (6.1.1). Vervolgens komen in 6.1.2 de mogelijkheden en bevoegdheden van de verschillende overheden aan de orde. Daarna, in 6.1.3 worden de relatie met het MIT en de voorwaarden van de mede-overheden besproken. Paragraaf 6.1.4 sluit dit deel over het bestuurlijk draagvlak af met een beschouwing over rekeningrijden buiten de Randstad. Naast bestuurlijk draagvlak speelt ook maatschappelijk draagvlak een belangrijke rol. De daarover gestelde vragen worden beantwoord in paragraaf 6.2.

6.1 Proces mede-overheden

6.1.1 Overleg met de mede-overheden

Stand van zaken

In en rond de vier grote steden waar rekeningrijden zal worden ingevoerd, zijn de regionale directies van Rijkswaterstaat in contact getreden met hun regionale partners (gemeenten, stadsgewestelijke autoriteiten, provincies, kamers van koophandel en waterschappen). Het eerste doel van dat overleg was om als bestuurlijke partners gezamenlijk vast te stellen wat de beste manier is om in de desbetreffende agglomeratie rekeningrijden in te voeren. Dit was de zogenaamde verkenningsfase. Zoals in het hoofdstuk over de werkwijze van het systeem is beschreven, is daarbij een voorkeursvariant uit de bus gekomen die heffingspunten op de hoofd-wegen zelf bevat en die voorziet in sluisverkeer werende maatregelen op het onderliggend wegennet, waaronder ook heffingspunten.

In de planstudiefase die in alle vier de agglomeraties onlangs is aangebroken, wordt de voorkeursvariant verder uitgewerkt (en zo nodig aangepast) naar de aard en de locaties van de te nemen maatregelen. Ten behoeve daarvan worden diverse studies uitgevoerd naar onder andere de effecten op economie, verkeersveiligheid, verkeersafwikkeling, woningmarkt, arbeidsmarkt en bestuur. Het overleg tussen Rijkswaterstaat en de mede-overheden heeft er in alle agglomeraties toe geleid dat er

ambtelijk constructief wordt samengewerkt in de voorbereidende studies. De provinciale en de stadsgewestelijke autoriteiten willen wachten met het innemen van een bestuurlijk standpunt totdat de planstudiefase is afgerond (inhoudelijk naar verwachting medio 1999) en de wet rekeningrijden in de Tweede Kamer is aanvaard. Dat stelt de regionale besturen in de gelegenheid een standpunt in te nemen over een concreet en tot in details uitgewerkt plan. Definitieve bestuurlijke standpunten zullen naar verwachting tot eind 1999 op zich laten wachten.

Ondanks de nog lopende planstudies hebben enkele gemeenteraden zich in moties uitgesproken tegen de introductie van rekeningrijden. Het gaat om de gemeenteraden van Spijkenisse, Hellevoetsluis, Westvoorne, Brielle, Rozenburg, Edam/Volendam, Zandvoort en Haarlemmermeer. In alle gevallen gaat het om gemeenten die mogelijk net voor de heffingsportalen komen te liggen. De leden van de CDA-fractie hebben enkele van deze voorbeelden aangehaald en gevraagd of bepaalde gebieden door invoering van rekeningrijden niet in een geïsoleerde positie terecht komen. De discussie met deze gemeenten verschilt echter niet van de discussie elders. De afweging waar precies het heffingsportaal moet worden gebouwd, dient op een evenwichtige wijze plaats te vinden. Naarmate het heffingsportaal verder verwijderd is van het centrum van de agglomeratie, neemt de weerstand tegen rekeningrijden af, maar ook de effectiviteit van rekeningrijden. Op Voorne-Putten wordt nog gestudeerd op de relatie tussen de locatie van de heffingspunten, de effectiviteit en de gevolgen met betrekking tot het sluiptverkeer.

Voorwaarden van de mede-overheden

Zoals tijdens de behandeling van het MIT aan de Kamer is gemeld, hebben alle regiobesturen hun constructieve medewerking bij het uitvoeren van de planstudiefase in 1999 toegezegd. Hierboven is u gemeld dat de medeoverheden een definitief standpunt willen innemen na afloop van de planstudiefase, dus naar verwachting in de tweede helft van 1999. In een eerder stadium hebben de verschillende overheden voorwaarden gesteld aan de invoering van rekeningrijden. Deze voorwaarden liggen vast in:

- de brief van 18 maart 1998 van de stadsregio Rotterdam;
- de brief van 24 maart 1998 van de provincie Zuid Holland;
- de brief van 19 januari 1998 van de partners van rijkswaterstaat Noord Holland in het samenwerkingsverband Houd de Noordelijke Randstad bereikbaar (provincie Noord-Holland, Regionaal orgaan Amsterdam, gemeente Amsterdam, Kamer van Koophandel Amsterdam en Haarlem);
- de brieven van 18 december 1997 en 13 april 1999 van het Bestuur regio Utrecht;
- de brieven van 18 december 1996, 12 februari 1997, 10 oktober 1997, 16 februari 1999 en 29 april 1999 van het dagelijks bestuur van het Stadsgewest Haaglanden.

Zij kunnen als volgt worden samengevat:

1. Rekeningrijden dient de bereikbaarheid daadwerkelijk te verbeteren en door de weggebruiker te worden ervaren als een effectief instrument (maatschappelijk draagvlak). Daarnaast moet rekeningrijden daadwerkelijk onderdeel zijn van een integraal pakket aan maatregelen en dient het instrument rekeningrijden flexibel vorm gegeven te worden (zowel wat betreft de locatie van heffingspunten, als wat betreft de tariefstelling);
2. De opbrengst van rekeningrijden zou moeten worden terugsluisd

- naar de respectieve regio's en benut worden voor specifieke flankerende maatregelen in de (openbaar vervoer) infrastructuursfeer;
3. Alternatieven in de vorm van voldoende openbaar vervoer en andere voorzieningen moeten bij de invoering van rekeningrijden beschikbaar zijn;
 4. De invoering van rekeningrijden mag niet leiden tot een verslechtering van de verkeerssituatie (onder andere wat betreft de verkeersveiligheid) op het onderliggend wegennet. Zo nodig dienen aanvullende maatregelen getroffen te worden;
 5. De economische effecten moeten nog nader onderzocht worden, met name op het punt van de beïnvloeding van het vestigingsklimaat. Rekeningrijden mag geen negatief effect hebben op het vestigingsklimaat;
 6. Parallel aan de verdere uitwerking van rekeningrijden, moet van rijkszijde worden meegewerkt aan het mogelijk maken van de invoering van systemen van betaalstroken. Van de zijde van de Kamers van Koophandel is aangegeven dat men er de voorkeur aan geeft een systeem van betaalstroken verder op zijn merites te onderzoeken en besluitvorming over rekeningrijden op dit moment niet opportuun acht.

Om zoveel mogelijk aan de voorwaarden van de mede-overheden tegemoet te komen is besloten de verantwoordelijkheid voor de sluiptverkeerderende maatregelen op het onderliggend wegennet bij de betreffende wegbeheerder te laten. Ook de heffing van rekeningrijden op het onderliggend wegennet, en de aanwending van de daar te genereren opbrengst, wordt rechtstreeks aan de betrokken wegbeheerder (provincies, waterschappen en gemeenten) over gelaten. In de bijgevoegde nota van wijziging wordt de mogelijkheid gecreëerd voor mede-overheden de heffing op het onderliggend wegennet te effectueren. Wij verwachten dat de mede-overheden de opbrengsten op het onderliggend wegennet zullen besteden aan lokale en regionale flankerende en infrastructurele maatregelen om de gewenste gedragsveranderingen te ondersteunen. De kosten voor de sluiptverkeerderende maatregelen komen voor rekening van het Rijk en zijn in de ramingen meegenomen. Voor de inning van de heffing op het onderliggend wegennet zal gebruik gemaakt kunnen worden van de Belastingdienst. Tenslotte wijzen we erop dat de economische effecten in alle regio's inderdaad onderzocht zijn (zie hoofdstuk 4) en dat wij inderdaad hebben meegewerkt aan experimenten met betaalstroken (zie hoofdstuk 1).

Planning bestuurlijk overleg

Door de leden van de RPF-fractie is gevraagd naar de planning met betrekking tot het bestuurlijk overleg. De exacte planning loopt in de verschillende agglomeraties uiteen, omdat de manier waarop de samenwerking tussen de partners in de verschillende agglomeraties gestalte heeft gekregen, verschilt. In alle agglomeraties loopt de planstudiefase (voor wat het inhoudelijke deel betreft) tot aan de zomer van 1999. Verwacht mag worden dat in het najaar de bestuurlijke standpunten door de regionale partners zullen worden ingenomen. Belangrijker is dat er gedurende de planstudiefase alle regionale partners goed blijven samenwerken zodat eenieder daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op de vormgeving van rekeningrijden in de eigen regio en straks goed geïnformeerd een standpunt kan innemen. Daar wordt nu hard aan gewerkt. In Rotterdam en omgeving zijn alle colleges van B&W door Rijkswaterstaat Zuid-Holland bezocht en concentreert het overleg zich verder in de commissie verkeer en vervoer van de stadsregio Rotterdam. In Utrecht heeft Rijkswaterstaat alle verkeer en vervoerswet-houders uitgebreid geïnformeerd over de inhoud en het proces en vindt er

in de komende weken verder bilateraal overleg plaats. Rond Amsterdam heeft Rijkswaterstaat Noord-Holland het overleg over rekeningrijden gevoerd met de partners binnen het platform Houd de Noordelijke Randstad Bereikbaar. In de komende maanden zal overleg plaatsvinden met de wegbeheerders aan de hand van drie tussenproducten (voortgangsrapportage, voorlopig ontwerp en definitief ontwerp). In en rond Haaglanden verzorgt het stadsgewest Haaglanden zelf het overleg met de afzonderlijke gemeenten. De gemeenten direct buiten het stadsgewest worden door Rijkswaterstaat bij het proces betrokken.

Met betrekking tot de gefaseerde invoering vind er thans overleg plaats met de betrokken regio's. Het is onze bedoeling om in één regio rekeningrijden in te voeren eind 2001, om eind 2003 ook in de andere drie agglomeraties tot invoering over te gaan.

6.1.2 Procedures en bevoegdheden

Bestuurlijke medewerking

De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden de rijksoverheid heeft om een provincie of een gemeente te dwingen een heffingspunt in te passen in een regionaal verkeers- en vervoersplan. Op dit moment beschikt de rijksoverheid niet over dergelijke mogelijkheden, anders dan het afstemmingsinstrumentarium van de Planwet Verkeer en Vervoer. Een dergelijk instrumentarium zal echter ook niet noodzakelijk zijn om rekeningrijden in te voeren. De mede-overheden zijn immers zelf verantwoordelijk voor het weren van sluipverkeer maatregelen op het eigen wegennet, al dan niet door middel van een heffingsportaal. De gevolgen van het niet treffen van sluipverkeer werende maatregelen zijn weinig aantrekkelijk. Daarbij is het rijk bereid de kosten voor de sluipverkeerwerende maatregelen op zich te nemen. De verwachting is, dat als de planstudies duidelijkheid hebben gegeven over alle effecten, de exacte locaties van de heffingspunten en andere noodzakelijke maatregelen, eventuele bestuurlijke bezwaren tegen de realisatie ervan zullen verdwijnen.

Planologische procedures

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de stappen die moeten worden gezet om planologische en andere procedures tijdig te doorlopen. Voor rekeningrijden als zodanig hoeven niet direct planologische en andere procedures te worden doorlopen, omdat het hier veelal gaat om verkeersmaatregelen die worden genomen op een plaats die in de bestemmingsplannen al als verkeersruimte is aangewezen. Alleen voor zover voorzieningen worden aangelegd buiten de bestaande verkeersruimte, zullen bestemmingsplannen moeten worden gewijzigd. Om de heffingsportalen inclusief de bijbehorende bekabeling te kunnen plaatsen en de overige fysieke maatregelen te kunnen nemen, moet gewerkt worden binnen het juridisch kader dat wordt gevormd door de Belemmeringenwet, de Woningwet, provinciale en gemeentelijke verordeningen alsmede waterschapskeuren en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Het moge duidelijk zijn dat voor het tijdig afronden van alle procedures medewerking en inspanning van alle betrokken partijen essentieel is.

Voor alle maatregelen op de wegen geldt dat de betreffende wegbeheerder de verantwoordelijkheid draagt. De bestaande bevoegdheden van provincies en gemeenten zijn in algemene zin toereikend om sluipverkeer adequaat met verkeersmaatregelen te beperken. Daarvan zijn diverse voorbeelden uit het land bekend zoals het autoluw maken van het centrum van Utrecht en de sluipverkeer werende maatregelen in Vianen. Dergelijke maatregelen roepen over het algemeen initieel veel weerstand

op bij de omwonenden, zowel in de procedures als direct na de uitvoering. De ervaring van de genoemde voorbeelden, maar ook andere, leert dat na verloop van tijd zowel de weggebruikers als de omwonenden de situatie als een verbetering ervaren. Dat neemt niet weg dat gemeenten en provincies tijdig zullen moeten beginnen met de noodzakelijke procedures. Zoals gezegd is eind 1999 de planstudiefase bestuurlijk afgerond, en dan is bekend op welke locatie precies welke maatregelen getroffen moet worden. Als dan snel met de procedures begonnen wordt, moet het mogelijk zijn die procedures tijdig af te ronden.

6.1.3 Koppeling MIT en rekeningrijden

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de koppeling tussen het MIT prioritering en de bereidheid van de medeoverheden om mee te werken aan rekeningrijden. De bereidheid van de mede-overheden om mee te werken aan de voorbereiding van rekeningrijden in de planstudiefase was al voor het bestuurlijk overleg over het MIT van november/december 1998 uitgesproken. Tijdens de MIT-overleggen is gesproken over de mogelijkheid om het planstudietraject versneld te doorlopen. Hoewel de bereidheid hiertoe aanwezig was, moest achteraf geconstateerd worden dat deze mogelijkheden niet voldoende bestonden. Dit houdt direct verband met de tijd die gemeenteraden en provinciale staten nodig zullen hebben om zich een oordeel te vormen over het resultaat van de planstudie. Er is dus geen sprake geweest van ongeoorloofde druk.

Overigens is de regering van mening dat het gehele SVV2- en SWAB beleid bestaat uit een pakket van enerzijds verruiming van het aanbod aan wegen en openbaar vervoervoorzieningen en anderzijds beperking van de vraag naar mobiliteit. Tussen de MIT-projecten en de invoering van rekeningrijden bestaat dus wel degelijk een verkeerskundig noodzakelijke koppeling: beide zijn nodig om het verkeer in beweging te kunnen houden. Het gaat dan niet aan om als welke overheid dan ook alleen de aanbod-verruimende maatregelen te willen nemen.

Inmiddels worden – waar mogelijk en gewenst – knelpunten door uitbreiding en verbetering van infrastructuur verholpen. In de Randstad rondom de grote steden zijn deze mogelijkheden beperkt door gebrek aan ruimte, negatieve effecten op de leefbaarheid of hoge kosten. Ook is de effectiviteit daar vaak gering als gevolg van de beperkte capaciteit van het (stedelijke) onderliggende wegennet. In dit licht kan mede de vraag van de leden van de CDA-fractie en GPV-fractie worden beantwoord dat de invoering van rekeningrijden geen gevolgen heeft voor de (voorgenomen) aanleg van nieuwe wegen of de uitbreiding van bestaande wegen op die plaatsen in de Randstad waar dit, binnen de grenzen die de leefbaarheid stelt, nog wel mogelijk is. Op den duur is het uiteraard wel de bedoeling dat variabilisering van autokosten, waaronder rekeningrijden, bijdraagt aan een beter evenwicht tussen vraag naar en aanbod van infrastructuur.

6.1.4 Rekeningrijden buiten de Randstad

Op de vragen van de leden van de PvdA- en de RPF-fractie over mogelijke invoering van rekeningrijden buiten de Randstad het volgende.

Inmiddels is het duidelijk dat verschillende steden en provincies buiten de Randstad de opvatting hebben dat introductie van het prijsmechanisme ook op regionaal niveau kan plaatsvinden. In de Perspectievennota Verkeer en Vervoer wordt dit onderwerp op instigatie van de decentrale overheden dan ook opgevoerd als een mogelijk middel om de regionale vervoersmarkt te sturen. In het Nationaal Verkeer en Vervoer Plan zal dit thema ongetwijfeld terugkomen.

In het huidige invoeringstraject wordt geen rekening gehouden met de

invoering van rekeningrijden buiten de Randstad. Wanneer er zich op termijn daar dezelfde problemen voordoen, kan er van de ontwikkelingen en opgedane ervaring natuurlijk gebruik gemaakt worden. Uitbreiding van rekeningrijden naar buiten de Randstad vergt een wijziging van de wet met uiteraard volledige medezeggenschap van de beide Kamers der Staten-Generaal.

6.2 Maatschappelijke acceptatie

Brede maatschappelijke steun voor een belastingmaatregel is nooit eenvoudig te verwerven. Niemand vindt het leuk om ergens voor te moeten betalen, zeker niet wanneer dat voorheen niet hoefde. Niet voor niets is de slogan waarmee de Belastingdienst zich al jaren succesvol presenteert «leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker». Ook in bijvoorbeeld Trondheim was aanvankelijk slechts 30% voorstander van een tolsysteem. Tien jaar na invoering steunt bijna 50% van de bevolking de maatregel, en neemt het percentage voorstanders nog jaarlijks toe. Het komt er in ieder geval op aan om goed uit te leggen wat rekeningrijden is, en waarom het nodig is.

Toenemend draagvlak?

De leden van de RPF-fractie en CDA-fractie vragen zich af waar de veronderstelling op gebaseerd is dat het draagvlak voor rekeningrijden toeneemt. Sinds 1991 peilt het NIPO jaarlijks de kennis en houding van rijbewijsbezitters ten aanzien van rekeningrijden. De respondenten ontvingen als onderdeel van de vraagstelling een uitleg over rekeningrijden die overeenkomt met de inhoud en de doelstelling van het wetsvoorstel. Zo is hen gemeld dat betaald moet worden bij het binnenrijden van de grote steden in de ochtendspits, hoe er betaald kan worden en wat de regering verwacht met betrekking tot de effecten van rekeningrijden. Uit het NIPO-onderzoek blijkt dat in de loop der jaren het maatschappelijk draagvlak voor rekeningrijden weliswaar niet groot is, maar wel is toegenomen. Daarnaast zijn er maatschappelijke organisaties die zich positief uit laten over rekeningrijden: de Stichting Natuur en Milieu, Koninklijk Nederlands Vervoer, Vereniging Milieudefensie, Greenpeace en Nederland Distributieland. Anders dan de leden van de CDA-fractie blijken te denken zijn er wel degelijk groepen weggebruikers die we een plezier doen met rekeningrijden. Het zakelijk verkeer, het goederenvervoer en het openbaar vervoer hebben immers baat bij een betere doorstroming in de ochtendspits.

Ook de contra-indicaties mogen we uiteraard niet negeren. In februari 1998 heeft de ANWB aan 406 leden twee vragen voorgelegd over rekeningrijden. Daaruit blijkt dat 331 van deze leden in sterke of in minder sterke mate tegen rekeningrijden zijn. In maart 1999 heeft de ANWB een tweede onderzoek gehouden onder 801 respondenten. Hierbij is aan het werkzame deel van de steekproef (484 personen) gevraagd wat men in eerste instantie zou gaan doen als door de filehinder de reistijd zou verdubbelen. Totaal 96% van het werkzame deel gaf aan in dat geval tot een alternatief over te gaan (zie tabel 9). Uit de, door de minister van Verkeer en Waterstaat bij de begrotingsbehandeling aangehaalde enquête van het Algemeen Dagblad, blijkt 63% van de ondervraagden tegenstander van rekeningrijden. Interessant daarbij is dat bijna driekwart van deze ondervraagden denkt dat het fileprobleem nooit zal worden opgelost. Onze verwachting is ook niet dat dit alleen door de invoering van rekeningrijden zal lukken maar wel dat de files in de ochtendspits aanzienlijk minder worden. Pessimisme is in ieder geval geen oplossing.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om een reactie op de standpunten van maatschappelijke organisaties. Wij betreuren het dat de ANWB heeft gemeend een campagne te moeten beginnen met als doel het onmogelijk te maken om te bewijzen dat rekeningrijden werkt. In feite hanteert de ANWB slechts één argument, namelijk dat rekeningrijden niet helpt tegen de files en dat daarvan het gevolg is dat automobilisten straks betaald in de file staan. Het is logisch dat wanneer mensen op grond van deze aanname naar hun mening wordt gevraagd, het draagvlak voor rekeningrijden niet groot is.

Het VNO/NCW-standpunt wordt genuanceerder naar voren gebracht door een garantie te vragen met betrekking tot de effectiviteit. Zo'n garantie is, zoals eerder opgemerkt, niet te geven maar er zijn wel diverse onderzoeken uit binnen- en buitenland die aangeven dat het effect dat wij ramen realistisch is. Daarnaast brengt het VNO/NCW naar voren dat de weggebruiker een keus moet hebben tussen betaald en niet-betaald rijden. Zoals in hoofdstuk 1 uiteen is gezet wordt naar betaalstroken nog nader onderzoek verricht en er wordt een experiment voorbereid.

Onder de voorstanders van rekeningen bevindt zich ook de Stichting Natuur en Milieu. Op 20 januari 1999 schreef mevrouw Brunt van Natuur en Milieu in het Algemeen Dagblad dat meer asfalt alleen leidt tot verplaatsing van files en: *«Het is dan ook een goede zaak dat er nu concrete plannen zijn om files fundamenteeler aan te pakken. Niet een overheid die op aandrang van zwellende autostromen aan het asfalteren slaat, maar een overheid die de zwelling van de autostromen gaat behandelen.(...) Met lieve woorden krijg je dat natuurlijk niet voor elkaar, wel met het duurder maken van rijden op momenten en plekken waar nu de files voorkomen.»* Dit standpunt komt overeen met wat wij reeds hebben opgemerkt in de tweede alinea van deze nota.

Ook KNV heeft laten weten rekeningrijden te prefereren boven betaalstroken, omdat rekeningrijden snel kan worden ingevoerd.

Veel economen in ons land zijn warm voorstander van rekeningrijden. Op 8 maart 1999 hebben 43 economen van naam laten weten overtuigd te zijn van het positieve effect van rekeningrijden, juist omdat maar een beperkt aantal weggebruikers zijn gedrag hoeft aan te passen. Hun eindconclusie is: *«Samenvattend achten wij het verstandig dat de regering streeft naar snelle invoering van prijsbeleid in de vorm van rekeningrijden, te beginnen met een kordonaanpak rond de vier grote steden in de Randstad. Wij willen u daarom oproepen om in te stemmen met het voorliggende wetsontwerp. Op die manier wordt een belangrijke stap gezet op weg naar een verdere versterkte inzet van het prijsbeleid in verkeer en vervoer.»*

De fracties van D66 en CDA hebben gevraagd hoe de regering denkt het maatschappelijk draagvlak voor rekeningrijden verder te vergroten. Maatschappelijk draagvlak, of liever gezegd maatschappelijke acceptatie, denkt de regering te bereiken door systematisch te communiceren en voor te lichten over de maatregel met verschillende doelgroepen. Veel weerstand blijkt voort te komen uit misverstanden over wat rekeningrijden precies inhoudt. Bij het bepalen van de behoefte aan communicatie, voorlichting om de maatschappelijke acceptatie te verhogen laten we ons leiden door onderzoeken, analyses, testen, meningspeilingen en gedragsvoorspellingen.

De verschillende onderzoeken in tabel 9 zijn onderling slecht vergelijkbaar door de verschillen in de getrokken steekproeven en de verschillen in vraagstelling. Deze hebben uiteraard een verband met de verschillende opdrachtgevers. Duidelijk is dat in Nederland de voorstanders van

rekeningrijden in de minderheid zijn. Alleen het NIPO-onderzoek strekt zich over een reeks van jaren uit. In dit onderzoek is de steekproef en de vraagstelling constant geweest.

Tabel 9: onderzoeken 1989–1998 naar acceptatie rekeningrijden en gedrag na invoering

Onderzoek	Acceptatie rekeningrijden	Gedrag na invoering
Hague Consulting Group • 1989 • ondernemingen en instellingen • 112 respondenten	De meningen over rekeningrijden zijn: • 16% zeer positief • 36% gematigd positief • 10% neutraal • 20% gematigd negatief • 18% zeer negatief • 1% geen mening	niet gevraagd
NIPO • 1991–1998 • Nederlandse rijbewijsbezitters • in 1998 961 respondenten	• 33% vindt rekeningrijden volstrekt onaanvaardbaar tegenover 55% in 1993; • 36% vindt invoering aanvaardbaar tegenover 21% in 1993 • 18% vindt rekeningrijden onaanvaardbaar als opbrengsten worden besteed aan het OV • 65% vindt rekeningrijden onaanvaardbaar als opbrengsten worden besteed aan het OV • 65% vindt rekeningrijden onaanvaardbaar als opbrengsten worden besteed aan de vermindering van het begrotingstekort	• 31% geen verandering • 27% kiest een andere route • 26% gaat eerder of later rijden • 7% gaat vaker met het OV • 24% weet het nog niet
Traffic Test • 1992–1998 • burgers 18 jaar • in 1998 1439 respondenten	• 61% staat negatief ten opzicht van rekeningrijden • 39% van de respondenten is zowel in 1997 als in 1998 voor rekeningrijden. In 1996 was dit percentage 35% • 74% is voor rekeningrijden indien het geld wordt besteed aan het laten rijden van meer bussen en treinen	• 19% geen verandering • 37% kiest een andere route • 31% gaat eerder of later rijden • 13% gaat vaker met het OV
Vrije Universiteit • 1995 • weggebruikers in de Randstad • 1327 respondenten	• 48,8% vindt rekeningrijden een slecht idee • 25,0% vindt rekeningrijden een matig idee • 25,4% vindt rekeningrijden een goed idee	• 31,9% geen verandering van gedrag • 30,8% gaat eerder of later rijden • 12,0% gaat vaker met het OV • 2,7% weet het nog niet
Ergo • 1997 • weggebruikers afkomstig uit de agglomeratie Amsterdam* • 600 respondenten	• 70% van alle respondenten vindt rekeningrijden onaanvaardbaar • 32% van de Regionalen vindt rekeningrijden volstrekt onaanvaardbaar • 40% van de Amsterdammers vindt rekeningrijden volstrekt onaanvaardbaar	• 65% van de Regionalen: geen verandering • 56% van de Amsterdammers: geen verandering
ANWB • 1998 • ANWB-leden • 406 respondenten	• 42% is het helemaal oneens met de maatregel rekeningrijden • 30% is het oneens met de maatregel • 10% niet eens, niet oneens met de maatregel • 12% is het eens met de maatregel • 6% is het helemaal eens met de maatregel	niet gevraagd
AD • 1998 • Nederlanders van 18 jaar en ouder • 547 respondenten	• 63% van de respondenten is ronduit tegenstander van rekeningrijden • 55% denkt dat door rekeningrijden de files niet worden opgelost.	80% verklaart in het geval van het duurder worden van autorijden niet minder te gaan rijden
Ligtermoet/Louwerse • 1998 • geen respondenten • secundaire analyse van vijf databestanden van enquêtes onder weggebruikers	niet aan de orde	• Volgens de gehanteerde rekenregels kan 35% van de auto-solisten in het woon-werkverkeer overstappen naar een alternatief • volgens de rekenregels heeft 65% geen alternatief
NOVA • 1999 • Nederlanders van 18 jaar en ouder • 500 respondenten	• 78% van de respondenten is tegen de invoering van rekeningrijden • 17% is voorstander • 5% weet het niet	niet gevraagd

* Er zijn twee doelgroepen:

- Automobilisten uit de regio buiten het werkingsgebied van rekeningrijden die tijdens de ochtendspits in de richting van Amsterdam reizen: Regionalen.
- Automobilisten die in de ochtendspits vanuit de regio Amsterdam van de autosnelwegen in en rond Amsterdam gebruik maken: Amsterdammers.

Tabel 10: onderzoek ANWB naar acceptatie rekeningrijden, maart 1999

Onderzoek	Acceptatie rekeningrijden	Gedrag bij dubbele reistijd door toename files (n=484)
Interview (opdracht ANWB) <ul style="list-style-type: none"> • maart 1999 • 801 respondenten • Enquête onder Nederlanders van 18 jaar en ouder 	<ul style="list-style-type: none"> • 2% helemaal voor • 10% voor • 9% niet voor niet tegen • 35% tegen • 43% helemaal tegen • 1% weet niet 	<ul style="list-style-type: none"> • 28% pas indien mogelijk werktijden aan door vroeger te beginnen • 24% indien het reizen per trein voldoende tijdswinst oplevert, laat ik de auto staan • 12% ik ga een baan zoeken in directe nabijheid van mijn woning • 12% indien mogelijk ga ik meer thuiswerken • 9% ik ga verhuizen zodat ik dichterbij mijn werk kom te wonen • 11% (niet opgelezen) ik reis niet met de auto naar mijn werk • 4% weet niet

Aanbevelingen deskundigen

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op de aanbevelingen zoals opgenomen in het verslag van de deskundigenbijeenkomst over rekeningrijden de dato 7 januari 1998 van het Centrum voor Energiebesparing en Schone Technologie. Deze aanbevelingen gaan over het invoeringstraject, de hoogte van de tarieven, de zichtbare besteding van opbrengsten, communicatie, positionering en worst-case-scenario.

- Het invoeringstraject. Onvolkomenheden in het systeem die van te voren benoemd kunnen worden, worden zoveel mogelijk geëlimineerd. We verwijzen daarbij naar de paragraaf over sluipverkeer. Daarnaast hebben wij, zoals eerder opgemerkt, het voornemen om rekeningrijden gefaseerd in te voeren. Omdat de werking van het systeem in deze agglomeratie nauwgezet zal worden gemonitord, kunnen de bevindingen worden gebruikt bij de verdere implementatie in de agglomeraties die volgen.
- De hoogte van de tarieven. Ook deze aanbeveling nemen we over; we zijn niet van plan om terwille van het draagvlak ten tijde van de invoering een laag tarief te hanteren om dat vervolgens op te schroeven naar een van te voren bepaalde gewenste hoogte. Wel moeten we onder ogen zien dat in het buitenland de tarieven kort na inwerkingtreding zijn gewijzigd, omdat de eerste tarieven niet geheel aan de verwachtingen over de effectiviteit voldeden, hoewel daar net als in Nederland van te voren de optimale hoogte van het tarief was vastgesteld. Het is dus zeer waarschijnlijk dat ook in Nederland aanpassing van de tarieven nodig zal zijn, maar noch de richting, noch de hoogte van deze aanpassing is bij voorbaat te voorspellen omdat we beginnen met het tarief dat naar huidige inzicht het optimale tarief is.
- De zichtbare besteding van opbrengsten is een, zo blijkt ook uit de eerder genoemde NIPO- enquête, belangrijk aspect voor de acceptatie. Zoals in het regeerakkoord is opgenomen worden de opbrengsten van rekeningrijden gebruikt voor algemene lastenverlichting, dit geldt dus terug naar de samenleving. Daarnaast kunnen de opbrengsten uit heffingen op regionale en lokale wegen aangewend worden door de regio's. Met deze geldstroom kunnen de alternatieven voor solistisch autogebruik worden verbeterd zoals is aangegeven in hoofdstuk 3.
- Communicatie. De weggebruiker wordt uitvoerig, door middel van publiekscampagnes, geïnformeerd. De afgelopen periode is de communicatie vooral gericht geweest op mede-overheden en maatschappelijke partners. Communicatie naar een breder publiek heeft zich beperkt tot specifieke mijlpalen, zoals de voorlichting rond de technische test. De weggebruikers kunnen het beste met concrete

feiten tegemoet worden getreden, zoals bijvoorbeeld de ligging van de heffingsportalen, de hoogte van de tarieven en het tijdsvenster. Deze feiten kunnen pas gecommuniceerd worden als de wet is aangenomen. Conform de aanbeveling presenteren we rekeningrijden niet als dé oplossing voor het fileprobleem, maar als een maatregel die de congestielast met 30–40% kan reduceren. Hierboven is al gemeld welke maatschappelijke organisaties zich tot dusver positief over rekeningrijden hebben uitgelaten. Uiteraard zullen we deze organisaties bij verdere communicatieve activiteiten betrekken.

- Positionering. Ook deze aanbeveling nemen we geheel over. Rekeningrijden wordt gepositioneerd als een onderdeel van een samenhangend pakket van maatregelen om de bereikbaarheid te verbeteren, en niet als een milieumaatregel. Wel wordt, waar relevant, melding gemaakt van de positieve neveneffecten vanuit milieu-optiek.
- Worst-case-scenario. Ook de leden van de SGP-fractie hebben gewezen op de wenselijkheid van het ontwikkelen van een scenario voor het geval de doelstellingen van rekeningrijden niet gerealiseerd worden. Wat we precies gaan doen als rekeningrijden niet zou blijken te werken, hangt sterk af van wat er dan wel blijkt te gebeuren. In de paragraaf over evaluatie wordt hier nader op ingegaan. Wij delen overigens het oordeel van de leden van de PvdA-fractie dat het onzorgvuldig zou zijn om van weggebruikers steeds opnieuw te vragen hun gedrag weer te wijzigen. Weggebruikers moeten de tijd hebben voor zichzelf alternatieven af te wegen. Vanuit het oogpunt van gewenste gedragsverandering zal dit voor een bepaalde periode vast moeten staan. Eveneens afhankelijk van de dan verzamelde data wordt hier ter zijner tijd een communicatie-strategie voor ontwikkeld.

Gevoel van onrechtvaardigheid

De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over het grote gevoel van onrechtvaardigheid bij de invoering van rekeningrijden. Voor veel schaarse producten geldt dat men meer moet betalen als er meer gebruik van wordt gemaakt. Het wegennet rond de grote steden tijdens de spits kan worden beschouwd als een schaars goed. Schaarse goederen kunnen in algemeen het beste worden verdeeld via het prijsmechanisme. Rekeningrijden is de introductie van het prijsmechanisme in het verkeer. Welbeschouwd is het vreemd dat de koppeling tussen schaarste en prijs nog niet is doorgevoerd in het verkeer. Op andere plaatsen in de maatschappij is dat allang gebeurd: huizenprijzen in de Randstad liggen hoger dan elders in het land, overdag moet meer voor energie worden betaald dan 's nachts, vakantiereizen kosten meer in het hoogseizoen dan in andere perioden enzovoorts.

Tariefdifferentiatie

De leden van de D66-fractie vragen zich af in welke mate het maatschappelijk draagvlak voor rekeningrijden een rol speelt bij het vaststellen van de termijn waarop tariefdifferentiatie kan worden doorgevoerd. In de NIPO-enquête 1998 is wel de vraag voorgelegd hoe men denkt over tariefdifferentiatie (40% van de spitsrijders vindt dat voor alle wegen en tijden hetzelfde tarief moet gelden) maar is niet het verband gelegd met acceptatie. In de NIPO-enquête 1999 zal dit worden meegenomen. Voor het overige over tariefdifferentiatie verwijzen we naar paragraaf 2.1.1.

7 PROJECTBEHEERSING

7.1 Tijdschema

De leden van de PvdA-fractie vragen, mede naar aanleiding van de voortgangsrapportage van 26 april 1996, of de werkzaamheden nog steeds min of meer op schema liggen. Voorts vragen deze leden of het oordeel van het Expertise Centrum van 21 november 1996 wordt gedeeld dat invoering vóór 2001 uitgesloten is en dat alle zeilen moeten worden bijgezet om het huidige tijdschema te halen.

In de brief Contouren invoering rekeningrijden, van 23 juni 1995 (kamerstukken II, 1994/95, 23 958, nr. 3) is aangegeven dat invoering in 2001 wellicht mogelijk kan zijn. Met de kennis van dat moment is vervolgens op 26 april 1996 een voortgangsrapportage (kamerstukken II, 1995/96, 23 958, nr. 6) naar de Tweede Kamer gezonden waarin werd geconcludeerd dat de werkzaamheden min of meer op schema lagen. Mede naar aanleiding van discussies (ook in de Tweede Kamer) over de mogelijke versnelling van de invoering van rekeningrijden is door het Expertise Centrum een onafhankelijke audit uitgevoerd op het tijdschema van het project rekeningrijden. De conclusie van dit onderzoek was, dat invoering vóór 2001 wordt uitgesloten en dat alle zeilen bijgezet moeten worden om het tijdschema te halen. Wij hebben die conclusie toen onderschreven.

De invoering van rekeningrijden in 2001 werd van begin af aan door velen als zeer ambitieus gezien.

Inmiddels is inderdaad vertraging opgetreden in het project en dan voornamelijk in het regionale traject. Enerzijds heeft dit te maken met het effect van diverse verkiezingen (eerst gemeentelijke, vervolgens landelijke en provinciale) en de duur van de kabinetsformatie, op het ontwikkelings-traject in de regio. Anderzijds hebben verschillende regio's aangegeven pas te willen instemmen met rekeningrijden als daarvoor politieke dekking op landelijk niveau – door middel van instemming van het parlement met het wetsvoorstel – bestaat. We verwachten dat bestuurlijke overeenstemming met de regio op zijn vroegst pas vanaf medio 1999, na inhoudelijke afronding van de planstudies, kan worden bereikt (in de oorspronkelijke planning was uitgegaan van eind 1998). Gekeken is dan ook naar mogelijkheden om de planning te herzien. Hierbij bleek dat tijdswinst te boeken is door een andere aanpak van het wetgevingstraject. Het voorstel is, zoals ook voorgesteld door de leden van de VVD-fractie, om de oorspronkelijk geplande invoeringswet te vervangen door een nota van wijziging op de kaderwet. In paragraaf 8.1 komen we hier op terug. Het gevolg van deze aanpak is dat snel politieke duidelijkheid zal ontstaan, hetgeen bevorderlijk is voor de voortgang van de overige trajecten in het project. Genoemde nota van wijziging is u gelijktijdig met voorliggende nota toegezonden.

Op basis van de huidige planning gaan we ervan uit de rekeningrijden in de Randstad vanaf september 2001 operationeel kan zijn, waarbij het denkbaar is dat dit in de ene agglomeratie eerder het geval is dan in de andere. Daarbij benadrukken we wel dat hiervoor een voortvarende politieke besluitvorming in Tweede Kamer een essentiële voorwaarde is. Op verzoek van deze leden en de leden van de fracties van VVD en RPF is een geactualiseerde planning bijgevoegd (bijlage 6).

Gefaseerde invoering

De leden van de VVD-fractie vragen welke fasering bij de invoering mogelijk wordt geacht.

Wij zijn voornemens om, vooruitlopend op een randstadbrede invoering, rekeningrijden gedurende de eerste twee jaar in te voeren in één regio, omdat dit de beheersing van een complex project als rekeningrijden ten goede komt. De planning uit bijlage 6 dient dan gezien te worden voor die

betrokken regio. Zo'n gefaseerde invoering laat zien hoe ook de Nederlandse weggebruiker in de praktijk op rekeningrijden reageert, met congestievermindering als gevolg. Ook kunnen we bij een gefaseerde invoering laten zien dat het rekeningrijden systeem technisch goed functioneert onder Nederlandse omstandigheden, alvorens het randstadbreed te implementeren. Wij zijn voornemens om de invoering en de werking van rekeningrijden in al zijn aspecten te monitoren, zodat leerervaringen voor de invoering in de andere regio's kan worden aangewend. Een gefaseerde invoering betekent overigens dat de invoering in de eerste agglomeratie conform de bijgevoegde planning (bijlage 6) zal verlopen. Het is onze bedoeling om twee jaar na de start in de eerste agglomeratie rekeningrijden in te voeren in de overige 3 agglomeraties in de Randstad.

Regeling grote projecten

De leden van de fracties van VVD en RPF vragen naar de eerste voortgangsrapportage in het kader van de regeling grote projecten. In de brief van 2 juli 1998 (kamerstukken II, 1997/98, 20 389, nr. 34) is een opzet voor de inhoud van de voortgangsrapportages voorgesteld en is het voornemen kenbaar gemaakt om halfjaarlijks te rapporteren. Tevens is in de brief voorgesteld om met de rapportages te starten nadat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer zou zijn behandeld. De behandeling (en aanvaarding) wordt in dit verband een belangrijk ijkpunt in de voortgang van het project genoemd. Immers, op dat moment is sprake van politiek draagvlak en kan de periode van (beleids)voorbereiding formeel worden afgesloten. De uitkomst van de behandeling dient als basis waarop vervolgens door de projectorganisatie over de voortgang kan worden gerapporteerd. Als datum voor een eerste rapportage is in genoemde brief 1 januari 1999 genoemd, ervan uitgaand dat het wetsvoorstel, dat in december 1997 naar het parlement is gezonden, in het najaar van 1998 zou zijn behandeld. In dit licht hebben wij besloten, in lijn met het gestelde in bovengenoemde brief, te wachten met het opstellen van de eerste voortgangsrapportage tot na de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

7.2 Risicobeheersing

Door de leden van de PvdA-fractie wordt gevraagd hoe de regering de risico's op bestuurlijk en technisch vlak op basis van de huidige stand van zaken van voorbereiding beoordeelt.

Bestuurlijke risico's

- Het belangrijkste procesmatige risico in het bestuurlijke proces is het uitblijven van politiek commitment op landelijk niveau. Dit kan worden gezien als één van de belangrijkste voorwaarden voor het afronden van bestuurlijke besluitvorming in het planstudie-traject. Van sommige bestuurlijke partijen is vernomen dat men geen volgende concrete stappen wenst te zetten, voordat de landelijke politiek zich over de invoering van rekeningrijden heeft uitgesproken.
- Een ander risico betreft het niet, of niet tijdig, kunnen bereiken van overeenstemming met (in eerste instantie één van) de betrokken regio's over de door hen gestelde voorwaarden ten aanzien van de introductie van rekeningrijden (zie paragraaf 6.1: Proces mede overheden).

Technische risico's

- In het rekeningrijden is sprake van implementatie van een technologie

die op dit moment nog nergens ter wereld op deze schaal is toegepast. Alhoewel we het vertrouwen hebben dat deze technologie haalbaar is, brengt dit natuurlijk altijd het risico met zich mee dat het systeem in de praktijk toch anders blijkt te werken dan werd verondersteld. Voorzien is dan ook in een uitgebreid ontwikkelingstraject, dat samen met de industrie wordt doorlopen. De haalbaarheid van het systeem wordt daarbij op verschillende niveaus beoordeeld: simulaties, laboratoriumproeven, testen op testbanen en de systeemtest op de A12 nabij Harmelen. De (deel)resultaten van de industrie worden op kritische onderdelen beoordeeld door een team van deskundigen.

- Er is slechts een beperkt aantal bedrijven in staat om het door ons gewenste systeem aan te bieden. Hierdoor kan er een (monopolie)positie ontstaan met het risico van prijsopdriving tot gevolg. Om hieraan het hoofd te bieden wordt de systeemontwikkeling door meerdere consortia doorlopen, zodat te zijner tijd voldoende bedrijven over systemen beschikken die aan de gestelde eisen kunnen voldoen. Ook in het aanbestedingstraject (met trapsgewijze selectie naar de uiteindelijke leverancier) is met dit aspect rekening gehouden. De selectiemethode en de selecties zelf worden daarbij getoetst door een commissie van externe deskundigen.
- Omwille van de tijdsdruk wordt nu gewerkt aan een technologisch ontwikkelingstraject terwijl naar aanleiding van de parlementaire behandeling nog wijzigingen in de uitgangspunten kunnen worden aangebracht. Dit kan financiële en planningstechnische consequenties hebben, maar ook gevolgen hebben voor de technologische haalbaarheid van het systeem.
- Van een aantal inhoudelijke zaken (gebruik Chipper/Chipknip, verwerking automatische kentekenregistraties) is de haalbaarheid op dit moment nog onzeker, met eventuele gevolgen voor de planning en financiën. In het najaar van 1999 kan hierover meer helderheid worden verschaft.
- De planning voor het realisatietraject (18 maanden) is krap.
- Tot slot het risico van de gebruikersacceptatie. Naast natuurlijk de verkeerskundige werking van het systeem vormen de betrouwbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van het systeem en de kwaliteit van de afhandeling van klachten van gebruikers essentiële factoren in de maatschappelijke acceptatie na de invoering van rekeningrijden. Belangrijk hierbij zijn het nu lopende gebruikersonderzoek en het opzetten van een uitgebreide helpdesk bij de Belastingdienst.

7.3 Samenwerking Verkeer en Waterstaat en de Belastingdienst

De leden van de PvdA-, de RPF- en D66-fractie zijn benieuwd naar de nadere vormgeving van de samenwerking tussen Verkeer en Waterstaat en de Belastingdienst bij de uitvoering van de wet, welke vragen bij de vormgeving aan de orde zijn en wanneer over deze vragen duidelijkheid bestaat. Verder vraagt de fractie van D66 naar de stand van zaken met betrekking tot voorbereiding van de uitvoering. Daarnaast vraagt de fractie van de RPF een verduidelijking op de opmerking dat de Belastingdienst bij de uitvoering van de wet wellicht een specifieke aanpak zal volgen. Op deze vragen wordt in deze paragraaf ingegaan.

De bestaande organisatievormen en verantwoordelijkheden van Verkeer en Waterstaat en Financiën vormen de basis van de beoogde wijze van samenwerken. Rijkswaterstaat is als uitvoeringsorganisatie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor het beheer en optimaal gebruik van het Rijkswegennet, inclusief de bijbehorende verkeersbeheersingssystemen. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het verwerken van aangiften, het opleggen van aanslagen en het innen van belastingen. Zelfs al zou een eventueel nieuw op te richten specifieke rekeningrijden-organisatie een

deel van deze verantwoordelijkheden toebedeeld krijgen, dan nog zou deze organisatie op operationeel niveau te allen tijde nauw moeten samenwerken met de reeds bestaande organisaties. Het aansluiten bij bestaande verantwoordelijkheden en het creëren van een rechtstreekse samenwerking op basis van een convenant tussen Verkeer en Waterstaat en Financiën ligt daarom meer voor de hand dan het tussenvoegen van een nieuwe derde partij.

Tussen Verkeer en Waterstaat en Financiën worden de taken als volgt verdeeld. Rijkswaterstaat draagt zorg voor het technische beheren van de heffingspunten, inclusief het configureren en bedienen ervan. Hierbij kan zowel technisch als organisatorisch aangesloten worden bij de Regionale Verkeerscentrales (RVC's) in Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland, van waaruit op dit moment al vele andere verkeersbeheersingssystemen in de betrokken regio's worden bediend en bewaakt. Rijkswaterstaat zorgt ook voor alle benodigde datacommunicatie, met uitzondering van die tussen de Belastingdienst en de financiële instellingen.

De Belastingdienst, meer specifiek het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting, zal via het netwerk van Rijkswaterstaat rechtstreeks de (versleutelde) gegevens ophalen over elektronisch ontvangen heffingen, evenals de beelden op basis waarvan kentekens kunnen worden herkend. De automatische en handmatige kentekenherkenning valt ook binnen het takenpakket van de Belastingdienst. Gezien het specifieke karakter van de werkzaamheden wordt de mogelijkheid onderzocht tot uitbesteding van deze taak naar een andere dienst binnen of buiten de Belastingdienst, bijvoorbeeld de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Zodra de kentekenhouders bekend is, sluit de verdere afhandeling nauw aan bij die van andere belastingen en is daarmee goed inpasbaar binnen de bestaande organisatie van de Belastingdienst.

De Belastingdienst zorgt ook voor de helpdesk die de contacten onderhoudt met de weggebruikers. De operationele samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de Belastingdienst is bij de helpdesk het meest zichtbaar, immers (vermeende) storingen van de wegwagapparatuur zullen resulteren in vragen bij de helpdesk. Een rechtstreekse informatie-uitwisseling tussen de helpdesk van de Belastingdienst en de verkeerscentrales is dus vereist. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het technisch beheer van alle apparatuur binnen de «back-office».

De leden van de RPF-fractie vragen zich af wat wordt bedoeld met de mededeling dat de Belastingdienst bij de uitvoering van de wet wellicht een specifieke aanpak zal volgen.

Deze zinsnede is in de memorie van toelichting opgenomen om aan te geven dat, hoewel een deel van de uitvoering van rekeningrijden op soortgelijke wijze zal geschieden als vergelijkbare belastingen, een aantal omstandigheden dermate specifiek zou kunnen blijken te zijn dat deze niet zonder meer in de bestaande infrastructuur van de Belastingdienst zouden zijn in te passen. Dit zou kunnen gelden voor zowel de processen als voor de geautomatiseerde verwerking. Ten tijde van de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel werd in dit verband onder meer gedacht aan de grote aantallen op zeer korte termijn te verwerken elektronische berichten vanaf de portalen aan de kant van de weg. Inmiddels hebben lopende onderzoeken bevestigd dat met name in de geautomatiseerde verwerking en ten behoeve van de helpdesk functie forse extra investeringen nodig zijn. Deze zijn verwerkt in de recente bijstelling van de kostenraming.

8 WETGEVINGSTRAJECT

8.1 Wetgevingstraject, invoeringswet, lagere regelingen

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is de aanpak van het wetgevingstraject beschreven; in een kaderwet worden de hoofdlijnen en criteria vastgelegd en in een invoeringswet worden deze hoofdlijnen concreet uitgewerkt. Deze aanpak was enerzijds ingegeven door de wens van de Tweede Kamer om zo spoedig mogelijk met wetgeving te komen en anderzijds omdat op dat moment een aantal aspecten nog in onvoldoende mate was uitgewerkt. Naar aanleiding van de opmerking van leden van de VVD-fractie over de wenselijkheid één en ander in samenhang te bekijken en het wetgevingstraject sterker in één pakket onder te brengen, dient de vraag zich aan waarom niet volstaan zou kunnen worden met één integraal wetsontwerp. In algemene zin kunnen wij deze mening onderschrijven, temeer daar inmiddels geruime tijd is verstreken sinds het wetsvoorstel is ingediend en men zich kan afvragen of de opsplitsing van het wetgevingstraject in een kaderwet en een invoeringswet nog wel noodzakelijk is. Gezien de planning bleek het bovendien wenselijk de invoeringswet door middel van een nota van wijziging in de kaderwet te integreren. De onderwerpen die voor een inhoudelijke behandeling van de invoering van rekeningrijden van belang zijn, zijn in de voorliggende nota en de nota van wijziging meegenomen. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD fractie naar de MDW toets verwijzen we naar bijlage 9.

In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt zoveel mogelijk ingegaan op onderwerpen waarover ten tijde van het opstellen van de memorie van toelichting nog onduidelijkheid bestond. Gezien de voortgang van het bestuurlijk overleg met de regio's waar rekeningrijden zal worden ingevoerd en met name de behoefte vanuit deze hoek om op zo kort mogelijke termijn de mening van de Tweede Kamer over de invoering van rekeningrijden te vernemen, is het wat ons betreft van belang de wet op het rekeningrijden zo spoedig mogelijk te behandelen. Met het oog op de voorgenomen gefaseerde invoering merken wij tenslotte op dat het wetsvoorstel de invoering van rekeningrijden in alle vier betrokken regio's regelt, maar dat het systeem later ook volledig in de andere regio's zal worden ingevoerd. Omdat wordt afgezien van een zogenoemde invoeringswet is artikel 16 bij nota van wijziging vervangen door een bepaling dat het tijdstip van inwerkingtreding van de wet bij AMvB bepaalt. Dit kan per stadsagglomeratie verschillend zijn. Om beide kamers der Staten Generaal de mogelijkheid te geven kennis te nemen van het voornemen zal gebruik gemaakt worden van een voorhangprocedure, waarbij aan beide kamers de mogelijkheid wordt geboden om binnen acht weken na de dag waarop het ontwerp is overlegd, hun oordeel aan eerst ondergetekende kenbaar te maken. Dit mede naar aanleiding van vragen van de leden van de SGP fractie.

Op de vraag van leden van de CDA-fractie welke Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen nog moeten verschijnen wordt het volgende overzicht gegeven van de onderwerpen en het wetgevingsniveau waarop ze geregeld worden:

algemene maatregel van bestuur

- omschrijving stadsagglomeraties,
- dagen zonder heffing,
- ter verzekering juiste toepassing wet,
- tijdstip van inwerkingtreding in verschillende agglomeraties.
- vrijstelling hulpdiensten en openbaar vervoer
- criteria en parameters voor evaluatie van het systeem

ministeriële regeling:

- aanwijzing van plaatsen heffingspunten,
- kenbaarheid van heffingspunten,
- aanwijzing van dagen zonder heffing,
- aanwijzing van wegen waarop spitsuren zijn beperkt,
- kenbaarheid van wegen waarop spitsuren zijn beperkt,
- elektronische betaling,
- aanwijzing van heffingspunten en spitsuren,
- nadere regels differentiatie van tarief,
- uitvoering juiste toepassing wet.

De maximum hoogte van de heffing, zoals door leden van de CDA-fractie ook in dit verband genoemd, wordt bij wet geregeld en niet in lagere regelgeving. De hoogte van het tarief wordt niet mede bepaald door financieringsdoeleinden. De enige doelstelling van rekeningrijden is immers de bereikbaarheid te verbeteren. De opbrengst zal worden teruggegeven in de vorm van algemene lastenverlichting. De beste garantie die de burger kan worden gegeven, in antwoord op de vraag van deze leden, is dat het maximumtarief bij wet is vastgelegd. De Tweede Kamer zal dus eventuele toekomstige verhogingen moeten goedkeuren.

De leden van de fractie van D66 begrijpen dat de regering voorstelt de heffingspunten bij ministeriële regeling vast te stellen. Op de vraag van deze leden of hiermee ook het aantal heffingspunten wordt bedoeld en de daarmee samenhangende vorm van rekeningrijden zoals de keuze tussen de zogenoemde ASW+variant en de kordonvariant, wordt bevestigend geantwoord. De leden van de SGP-fractie vragen voorts of een gewichtige zaak als de vaststelling van de heffingspunten niet in de wet thuis hoort. Met deze leden zijn wij van mening dat de vaststelling van de heffingspunten een essentieel element van het instrument rekeningrijden is. Waar dit instrument de vorm van een (regulerende) belasting krijgt, zou uit deze constatering op zichzelf beschouwd voortvloeien dat de aanwijzing van die punten bij wet zou dienen te geschieden. Hier staat tegenover dat een flexibele vormgeving de voorkeur verdient om op veranderende omstandigheden in te kunnen spelen, vanuit het oogpunt van een zo effectief mogelijke vormgeving van het instrument rekeningrijden. De formele weg van wetgeving biedt in dit verband een ontoereikende aanpak voor een snelle wijziging van de locatie van heffingspunten. In dit spanningsveld hebben wij in het wetsvoorstel voor de vaststelling van de heffingspunten de relatief slagvaardige route van de ministeriële regeling opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen of, indien de opbrengst wordt aangewend voor het openbaar vervoer, niet sprake is van een bestemmingsbelasting waarvan de opbrengst wordt aangewend voor extra uitgaven van de overheid.

Ondergetekenden delen deze mening. Zoals wij elders in deze nota hebben uiteengezet, wordt de opbrengst niet op een dergelijke wijze ingezet.

De leden van de GPV-fractie stellen dat bij rekeningrijden wel degelijk sprake is van een dienst. Zij vragen in dit verband een nadere toelichting. De passage in de memorie van toelichting (blz. 5) die deze leden aanleiding gaf tot hun vraag, heeft betrekking op de kwestie of rekeningrijden is aan te merken als een belasting dan wel als een heffing van een andere aard. Onderscheidend voor een uitspraak op dat punt is of de betaling door de heffingsplichtige staat tegenover een rechtstreekse, concrete en individuele contraprestatie van de overheid. Bij dat laatste valt bijvoorbeeld te denken aan griffierechten, schoolgeld, leges en haven- en loodsgelden. Aangezien ten aanzien van de met rekeningrijden verrichte «dienst» – een verbetering van de bereikbaarheid – zo'n direct verband ontbreekt, is rekeningrijden in formele zin in de vorm gegoten

van een belasting. Doordat rekeningrijden meer in het bijzonder het karakter krijgt van een regulerende belasting, wordt anderzijds de nadruk gelegd op de bijzondere aard van deze belasting.

8.2 Wetgeving in Europese context

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen naar de reactie van de Europese Commissie op het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of deze aan de Tweede Kamer kan worden toegezonden. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband of niet het gevaar bestaat dat rekeningrijden in Nederland zal worden doorkruist door Europese planvorming ten aanzien van het woud van huidige nationale belastingen en heffingen in de Europese Unie. Verder vragen leden van de PvdA-fractie naar de strekking van artikel 2 van richtlijn 93/89/EEG en naar eventuele complicaties als een deel van de opbrengst zou worden besteed om de kosten van aanleg of exploitatie van infrastructuur te financieren. Het advies van de Commissie is eind mei 1998 ontvangen. De teneur is positief; het advies is als bijlage 8 opgenomen bij deze nota. Ook voor de toekomst, in antwoord op de vraag van leden van de SGP-fractie, laat zich nu niet aanzien dat bezwaren vanuit Brussel zullen worden aangevoerd, integendeel. Zo heeft de Europese Raad er onlangs op voorstel van de Europese Commissie mee ingestemd dat een geschikte interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen tussen lidstaten wordt bevorderd. In artikel 2 van genoemde richtlijn wordt een aantal definities gegeven (van: «autosnelweg», «tolgeld», «gebruiksrecht» en «voertuig») die voor de uitwerking van een aantal principes (non-cumulatie en non-discriminatie van heffingen), in onder meer artikel 7 van de richtlijn van belang zijn. Rekeningrijden valt wat betreft deze definities noch onder het begrip «tolgeld», noch onder het begrip «gebruiksrecht», maar onder artikel 10, aanhef en onder c. Deze redenering wordt door de Commissie in bijgevoegd advies onderschreven. Echter, indien een deel van de opbrengst van rekeningrijden op een bepaalde weg direct zou worden besteed om de kosten van aanleg of exploitatie van die weg te financieren, zou rekeningrijden op die weg door de Europese Commissie kunnen worden aangemerkt als een «tolgeld», dan wel «gebruiksrecht» in de zin van artikel 2 van de richtlijn en is sprake van cumulatie van heffingen wat betreft de Wet belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet), hetgeen strijdig is met artikel 7, onderdeel a van de richtlijn.

Op de vraag van leden van de D66-fractie of onderzocht wordt of variabilisatie van vervoerskosten, dus ook rekeningrijden, als milieumaatregel kan worden geïnterpreteerd moeten wij ontkennend antwoorden.

De enige doelstelling van rekeningrijden is de bereikbaarheid te verbeteren. De vraag van deze leden of in dit verband (variabilisatie als milieumaatregel) uitzonderingen wat betreft de terugsluis in het EG-verdrag worden toegestaan is derhalve niet aan de orde.

De leden van de SGP-fractie vragen of de optie om alleen rekeningrijden in te voeren voor vrachtauto's in beeld is geweest. Dit naar aanleiding van ontwikkelingen rond systemen van tolheffing in Duitsland. Zij vragen verder of in internationaal verband wordt samengewerkt, dan wel gebruik wordt gemaakt elkaars ervaringen en inzichten.

De optie om alleen rekeningrijden in te voeren voor vrachtauto's is niet in beeld geweest. De ontwikkelingen in Duitsland zijn op dit moment primair gericht op het omvormen van het zogenoemde Eurovignet naar een elektronisch systeem dat meer gebaseerd zal zijn op het werkelijk aantal gereden kilometers. Het Eurovignet is een tijdgebonden vignet en alleen verplicht voor vrachtwagens met een maximaal toegestaan gewicht vanaf 12 ton voor het gebruik van autosnelwegen. Doel is om in de deelnemende landen (België, Denemarken, Duitsland, Luxemburg,

Nederland en Zweden) tot een betere toerekening van infrastructuurkosten voor zware vrachtauto's te komen. Eind 1998 is door het Duitse ministerie van Verkeer een Europese aanbesteding uitgeschreven voor het ontwerpen van een elektronisch systeem. Van Duitse zijde wordt veel belangstelling getoond voor de resultaten van de Nederlandse systeemtest op de A12 nabij Woerden. De internationale contacten zijn, niet alleen met Duitsland, intensief. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van ervaringen en inzichten die elders in de wereld met soortgelijke systemen zijn en nog worden opgedaan.

Aanvullend kan op de vragen van de leden van de CDA-fractie of er ook overleg wordt gevoerd om rekeningrijden op identieke wijze in andere streken van Europa in te voeren en waarom niet naar invoering van een Europees prijsbeleid wordt gestreefd, het volgende worden opgemerkt. Binnen de Europese Unie vindt, mede in het kader van het in juli 1998 door de Commissie gepresenteerde witboek «Eerlijke prijsstelling voor het gebruik van infrastructuur», overleg plaats over de invoering van *road pricing* systemen in Europa. Er vindt dus wel degelijk overleg plaats om te komen tot kaders voor een Europees prijsbeleid. Meer in het bijzonder bestaan in diverse Europese landen plannen om congestieheffingen in te voeren. We noemen de initiatieven die in een aantal Engelse en Schotse steden worden genomen. Meer concreet kan verwezen worden naar de ideeën voor de invoering van een heffing rond Antwerpen, die zowel in technisch als beleidsmatig opzicht, grote overeenkomsten vertoont met het in Nederland voorziene systeem. Verder wordt door deze leden gevraagd waarom in Nederland niet een systeem van tolwegen wordt geïntroduceerd. De beperkte ruimte maakt het – zeker in de Randstad – onmogelijk om grote tolpleinen, die voor een systeem van tolwegen noodzakelijk zijn, in te richten. Voorts wordt verwezen naar het gestelde over dit onderwerp in hoofdstuk 1.

8.3 Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 1

De leden van de GPV-fractie vragen waarom de Randstad in de wet is gedefinieerd. Deze leden vragen in dit verband waarom niet is gekozen voor een meer algemene formulering waarin de nadruk wordt gelegd op de doelstelling van de wet.

Het begrip Randstad is in de wet gedefinieerd omdat dit begrip deel uitmaakt van het belastbare feit zoals dat is omschreven in artikel 1 van het wetsvoorstel. Het begrip Randstad maakt deel uit van de omschrijving van het belastbare feit omdat de reikwijdte van het heffingsgebied als essentieel onderdeel van het rekeningrijden bij wet dient te worden bepaald. De doelstelling van het wetsvoorstel, waarop deze leden in het wetsvoorstel de nadruk willen leggen, wordt tot uitdrukking gebracht op de daartoe bij wetgeving geëigende plaats, te weten in de considerans: «dat het wenselijk is de bereikbaarheid via het hoofdwegennet van centra in de Randstad die van belang zijn voor de nationale economie te verbeteren en in dat verband de verkeersafwikkeling op hoofdwegen in de Randstad door middel van prijsbeleid te reguleren door tijdens spitsuren gebruik van de weg aan een belasting te onderwerpen».

Artikel 5

De leden van de VVD-fractie vragen of degene die het voertuig onder zich heeft, conform artikel 5 van het wetsvoorstel, juridisch de bezitter is in plaats van de houder.

In artikel 5 van het wetsvoorstel is, anders dan deze leden stellen, geen sprake van degene die het voertuig onder zich heeft. Wellicht hebben deze leden evenwel het oog op degene die het motorrijtuig waarvoor geen

kenteken is opgegeven, feitelijk ter beschikking heeft (artikel 5, eerste lid, onderdeel b). De laatst bedoelde persoon wordt door artikel 5 als houder aangewezen, en daarmee via artikel 4, als belastingplichtige.

Artikel 7

De leden van de VVD-fractie vragen naar welk adres in het geval van artikel 7 van het wetsvoorstel de rekening wordt gestuurd. Artikel 7 is een gebruikelijke vangnetbepaling in dit soort heffingswetten. Door deze bepaling wordt bereikt dat in het uitzonderlijke geval dat een persoon met een voertuig door een heffingspunt rijdt zonder dat voor het voertuig een kenteken is opgegeven, een persoon (in casu de bestuurder) als belastingplichtige wordt aangewezen.

Artikel 10

De leden van de fractie van het GPV vragen naar de aanpassing van het tarief aan de ontwikkeling van het prijs- of kostenpeil. De bijgevoegde nota van wijziging bevat een bepaling die indexering van het tarief mogelijk maakt. Daartoe wordt gebruik gemaakt van het automatisme dat is voorgeschreven in artikel 66b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Artikel 12

In artikel 12 van het wetsvoorstel is bepaald dat artikel 21, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) buiten toepassing blijft indien de verschuldigde belasting wordt nageheven. Artikel 21 van de AWR is echter – de leden van de VVD-fractie wijzen daar terecht op – per 1 januari 1998 vervallen (bij de Wet van 18 december 1997 tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht (Stb. 738) juncto de Wet van 18 december 1997 tot wijziging van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht (Invoeringswet bestuurlijke boeten) (Stb. 737). In de bijgevoegde nota van wijziging stellen we voor artikel 12 te laten vervallen. Artikel 12 beoogde voor het rekeningrijden met het oog op de uitvoering en gelet op de veelal geringe bedragen aan na te heffen belasting te bereiken dat de in een naheffingsaanslag begrepen belasting wordt verhoogd zonder dat gradaties naar verwijtbaarheid worden aangebracht. Het met ingang van 1 januari 1998 geldende artikel 67c van de AWR biedt thans voor het rekeningrijden – zonder dat op dat artikel uitzonderingen behoeven te worden gemaakt – de mogelijkheid een verzuimboete op te leggen ingeval de belastingplichtige de verschuldigde belasting geheel niet, gedeeltelijk niet of niet tijdig heeft betaald.

Artikel 14

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een toelichting op de verplichting voor automobilisten om ambtenaren te vervoeren, zoals neergelegd in artikel 14 van het wetsvoorstel. De in artikel 14 opgenomen vervoersplicht voor automobilisten, een gebruikelijke vangnetbepaling in dit soort heffingswetten, heeft betrekking op de uitzonderlijke gevallen van bestuurders van voertuigen die door bevoegde ambtenaren voor controle tot stilstand worden gebracht. Het controleren geschiedt in verband met het toezicht op de naleving van onder meer de Wet op het rekeningrijden. In dat verband kunnen de ambtenaren het voertuig voor onderzoek door de bestuurder naar een nabijgelegen plaats doen brengen. Zo nodig moet de bestuurder de

ambtenaar in zijn voertuig naar die plaats meenemen. Medewerking van de bestuurder hoeft slechts te worden gevorderd indien die medewerking voor het onderzoek noodzakelijk is.

Artikel 15

De leden van de VVD-fractie merken op dat volgens artikel 15 van het wetsvoorstel nadere regels kunnen worden gesteld, in de eerste plaats ter verzekering van een juiste toepassing van de wet, vervolgens ter aanvulling van in de wet geregelde onderwerpen. Deze leden vragen naar het verschil tussen deze beide bepalingen.

De vraag van deze leden heeft betrekking op het eerste lid van artikel 15 van het wetsvoorstel. Een bepaling zoals artikel 15, eerste lid, is gebruikelijk in tal van belastingwetten. Zo stemt de formulering van dat lid overeen met die van artikel 89, eerste lid, van de Wet op de accijns, die van artikel 38, eerste lid, van de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten, die van artikel 38, eerste lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag, en die van artikel 21, eerste lid, van de Wet belasting zware motorrijtuigen (het zogenoemde Eurovignet). Deze bepalingen geven de bevoegdheid om op aanvullende basis nadere regels te stellen. De zinsnede «ter verzekering van een juiste toepassing van de wet» strekt tot een nadere inkadering van die bevoegdheid; aanvullende regels kunnen alleen worden gesteld ter verzekering van een juiste wetstoepassing.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend