



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAAL

EINDRAPPORT

Parlementaire verkenning - Betalen naar Gebruik

Dienst Analyse en Onderzoek - Griffies Commissies | 11 oktober 2023

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Opzet verkenning Betalen naar Gebruik.....	8
1.3 Tijdlijn en stappen.....	10
1.4 Opbouw rapport	10
2 Bevindingen Techniek, tarief en implementatie	11
2.1 Keuzemogelijkheden uitvoeringstechniek?	11
2.2 Fraudebestendig uitlezen kilometerstand	12
2.3 Optie inbouwen voor toekomstige differentiatie naar tijd, plaats en voertuigeigenschappen	15
2.4 Geldstromen, tariefbepaling bij wegvallende inkomsten	16
2.5 Ontwikkeling kilometerprijs	18
3 Bevindingen Effecten	21
3.1 Effecten op gedrag, op congestie en op het milieu	21
3.2 Verdelingseffecten	23
3.3 Gevolgen voor regio's/landelijk gebied (langere afstanden woon-werkverkeer en minder ov-mogelijkheden) en mogelijkheden om hier rekening mee te houden	25
3.4 Gedragseffecten directe prijsprikkel op aantal en omvang reisdrevingen en modaliteitskeuze	27
3.5 Effect wegvallen tol bestaande toltrajecten, en vervanging door Betalen naar Gebruik (BnG), op doorstroming en verkeersveiligheid	30
3.6 Verwachte effecten Betalen naar Gebruik aan de grenzen van Nederland	32
3.7 Tijd- en plaatsgebonden effecten van Betalen naar Gebruik op mobiliteit in verschillende regio's, voor verschillende groepen en motieven	33
4 Bevindingen Overig	35
4.1 Lessen uit pogingen in het verleden	35
4.2 Lessen uit heffingen in het buitenland	36
4.3 Risico jaarlijkse uitlezing van kilometerstanden voor financieel minder weerbare mensen en hoe dat te beperken	38
4.4 Privacyaspecten en 'privacy by design'	38
5 Bevindingen parlementaire verkenning	40
Literatuur	45
Bijlagen	48
Bijlage 1. Verslag technische briefing 2 juni 2022	49
Bijlage 2. Verslag rondetafelgesprek 16 november 2022.....	52
Bijlage 3. Verslag technische briefing 9 februari 2023	55
Bijlage 4. Wetenschappelijke factsheet.....	58
Bijlage 5. Het instrument parlementaire verkenning.....	67

Samenvatting

Noot vooraf:

Dit rapport is (grotendeels) opgesteld voorafgaand aan de val van het kabinet Rutte IV in juli 2023 en het daaropvolgende controversieel verklaren van het onderwerp Betalen naar Gebruik door de Tweede Kamer in september 2023. Bij het formuleren van onderzoeksvragen en de beantwoording is uitgegaan van de plannen zoals vastgelegd in het coalitieakkoord uit 2021 en daaropvolgende brieven van het kabinet.

Met een groeiend aantal elektrische voertuigen zullen de overheidsinkomsten uit brandstofaccijnzen en de BPM (aanschafbelasting) in het huidige systeem op termijn teruglopen: grondslagerosie. Om de autobelastingen op het niveau van 2025 te houden en om CO₂-emissies met 2,5 Mton te reduceren in 2030, voorziet het Coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV in voorbereidingen voor het invoeren van een systeem van betalen naar gebruik (per kilometer) voor automobilititeit. Dit systeem komt in plaats van de huidige motorrijtuigenbelasting (mrb).

De vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft gelet hierop het onderwerp Betalen naar Gebruik (BnG) op de kennisagenda gezet, en daarbij de samenwerking gezocht met de vaste Kamercommissie Financiën. Voor dit onderwerp is gekozen voor een parlementaire verkenning waarvan voorliggend rapport het eindresultaat is.

De parlementaire verkenning heeft gekeken naar de technische mogelijkheden, de tarieven en naar de mogelijke effecten van BnG. Er zijn drie methoden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden: synthese van bestaande onderzoeken vanuit het kabinet, eigen literatuuronderzoek door de staf en analyse door externe experts.

Techniek, tarieven en implementatie

Binnen de basiskeuzes die het kabinet gemaakt heeft (alleen registratie kilometers, geen differentiatie naar tijd en plaats) is er een aantal keuzemogelijkheden op het gebied van uitvoeringstechniek. Registratie op basis van de huidige kilometertellers in voertuigen is eenvoudig en kent relatief lage kosten, maar is niet gegarandeerd fraudebestendig. Een systeem met kastjes in de auto (OBU) verkleint de mogelijkheden tot tellermanipulatie sterk, maar is niet eenvoudig en snel te implementeren en relatief kostbaar.

De afweging tussen de verschillende kilometerregistratiesystemen gaat over de maatschappelijke en politieke acceptatie van het risico op tellermanipulatie tegenover de kosten en complexiteit van het systeem. Indien de huidige maatregelen om tellermanipulatie tegen te gaan slechts beperkt worden aangescherpt, zal 0 tot 2,5%

van de automobilisten over gaan tot tellermanipulatie, met een verwachte belastingderving van 0,1 tot 5% (maximaal € 400 miljoen per jaar in 2030).

Afhankelijk van welk kastje ingebouwd wordt, is toepassing van differentiatie naar tijd/plaats later alsnog mogelijk. Nu kiezen voor een eenvoudig systeem zonder OBU beperkt de desinvestering als later alsnog voor differentiatie gekozen, wordt wat een meer gesofisticeerde OBU vereist.

De heffingshoogte staat nog niet vast; de varianten die zijn doorgerekend door het kabinet kennen tarieven van 6,68 tot 8,16 cent per kilometer. Door afnemende automobilititeit na invoering van BnG zou de prijs per kilometer wat hoger moeten worden om de inkomsten op peil te houden. Een hoger tarief ter compensatie van vraaguitval veroorzaakt, anders dan soms wordt verwacht, geen 'spiraal omhoog'. In plaats daarvan vlakt het tarief na enige tijd af, doordat de tariefsverhoging telkens veel lager is dan het initiële tarief. Uitgaande van een initieel tarief van 7 cent per kilometer vindt stabilisatie plaats bij of 7,7 cent per kilometer (+10,2%).

Door de verdere toename van elektrische voertuigen (EV) na 2030 zouden de kilometertarieven verder moeten stijgen om de beoogde budgetneutraliteit te waarborgen. De grondslagerosie ten gevolge van toename aandeel EV tussen 2025 en 2030 is berekend op totaal € 584 miljoen. Berekeningen van het kabinet komen uit op € 2,4 miljard extra derving in 2040 t.o.v. 2030 en een toename van tarieven van tussen de 43% en 53%, afhankelijk van de aannames.

Effecten

Door de algehele afname van autoverkeer door introductie van Betalen naar Gebruik wordt een afname van congestie verwacht. Dit effect is kleiner doordat mensen zeggen geen keuze te hebben en er met name in de Randstad sprake is van een latente vraag (mensen pakken alsnog de auto bij minder files). Vooral recreatief verkeer is gevoelig voor een prijsprikkel waardoor congestie met name in de avond zal afnemen.

Bij de varianten waarbij het tarief voor elektrische auto's, ten opzichte van overige brandstofsoorten, relatief laag is wordt het CO₂-reductiedoel behaald samen met het doel van budgetneutraliteit.

Voor lage inkomensklassen heeft BnG in het algemeen een positief inkomenseffect doordat mensen in deze klassen gemiddeld weinig kilometers rijden.

In provincies met het hoogste aantal gereden jaarkilometers nemen de kosten na invoering van BnG het meeste toe. De gemiddelde toename van de kosten is het grootst in Flevoland, Noord-Holland en Zeeland. De toename is het kleinst in Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant.

In de hoogstedelijke gebieden zijn de jaarkilometrages van auto's hoger in vergelijking met landelijke gebieden. Stedelijkheidsgraad blijkt minstens net zo belangrijk als de provincie/regio waar iemand woont. En in stedelijke gebieden is er meestal een betere dekking van openbaar vervoer; dit zal echter niet altijd een aantrekkelijk alternatief zijn, bijvoorbeeld omdat de bestemming niet goed met het OV bereikbaar is.

Dit zijn echter generieke beelden die per individu anders kunnen uitpakken. Een aspect dat in de onderzoeken beperkt aandacht heeft gekregen, is of de kosten van BnG vergoed worden door werkgever of dat de autobezitter anderszins gecompenseerd wordt.

Er is wereldwijd veel onderzoek gedaan naar gedragseffecten van een directe prijsprikkel, maar met grote verschillen tussen de beprijzingsvarianten en omstandigheden in die onderzoeken. Hoewel beprijzing van wegverkeer op veel plekken is toegepast, zijn zeker niet alle varianten al in de praktijk gebracht. Het grootste effect blijkt op 'overig verkeer' waaronder recreatief verkeer.

Bestaande toltrajecten in Nederland vervallen bij de start van BnG. Bij het wegvallen van de tol op een specifiek traject is de verwachting dat het verkeersaanbod daar fors toeneemt. Dit wordt wel gedempt door de generieke afname van het verkeer door BnG. Deels zal dat extra autoverkeer zijn, en deels verkeer dat eerder een andere route nam. Doordat die eerdere andere route waarschijnlijk langer was, zou dit het totaal aantal gereden kilometers verminderen. Meer autokilometers geeft in het algemeen een hogere kans op ongevallen, afhankelijk van de nieuwe verdeling van verkeer over wegtypes (snelwegen zijn veiliger provinciale wegen).

Er worden weinig grenseffecten verwacht van BnG. Huurauto's zullen in gebruik duurder blijven dan de eigen auto (ook na invoering van BnG). Overstap van auto op vliegtuig zal beperkt blijven door voordelen van de auto (bagage, beschikbaarheid in buitenland) en doordat meer mensen een auto zullen hebben door de lagere vaste lasten. Autobezitters die relatief weinig rijden, gaan er financieel op vooruit. Autobezitters die veel rijden, gaan erop achteruit; mensen in stedelijke gebieden worden gemiddeld geconfronteerd met hogere kostenstijgingen doordat zij meer kilometers rijden. De totale fiscale kosten nemen het meest toe bij huishoudens met meer dan twee personen en/of meer dan één werkende, tachtigplussers, en mensen in de hoogste inkomensklasse. Het inkomenseffect, als mensen hun gedrag niet aanpassen, is in vrijwel alle varianten en voor alle bevolkingsgroepen gemiddeld minder dan 1%. Na gedragsreacties is het inkomenseffect in alle varianten lager omdat mensen minder kilometers gaan afleggen. Een meerderheid van de bevolkingsgroepen, gemeten over alle varianten, gaat er dan op vooruit. Voor zover ze erop achteruitgaan, is die achteruitgang onder de 1%.

Overige bevindingen

Het kabinet lijkt mede door ervaringen in het verleden in te zetten op een relatief eenvoudig systeem. De evaluatie van 'Anders Betalen voor Mobiliteit' (uit 2011) leverde beperkt lessen op, wel werd geconstateerd dat Betalen naar Gebruik draagvlak had (maar het spitstarief minder), communicatie met burgers lastig is als er nog geen keuzes zijn gemaakt, en dat het moeilijk is een politiek gevoelig project te implementeren als dit meerdere kabinetsperioden bestrijkt.

Er is geen systeem als internationaal voorbeeld gevonden van betalen voor gereden kilometers als BnG (geen differentiatie naar tijd en plaats, afschaffen tol). Het systeem

dat de meeste raakvlakken vertoont met Betalen naar Gebruik is het heffingssysteem in Nieuw-Zeeland. Juridisch perspectief, organisatorische uitvoerbaarheid, kosten, planning en draagvlak worden (ook) in het buitenland als cruciale factoren gezien voor een succesvolle invoering.

De concrete uitwerking van het aspect tijdig kostenbewustzijn is nog niet gemaakt en in de kabinetsstukken is hiervoor tot dusver beperkt aandacht geweest. Het lijkt evenwel goed mogelijk om een betaalritme per maand of kwartaal te behouden om te voorkomen dat mensen aan het eind van het jaar te veel moeten (bij)betalen. Een display in de auto, bijvoorbeeld op een OBU, zou daarbij kunnen helpen.

Het kabinet heeft bij het uitdenken van de technische oplossing voor BnG het privacy-aspect meegenomen. Privacy moet wettelijk geregeld zijn en bij ontwikkeling van apparatuur moeten privacy waarborgen worden ingebouwd. Voor de privacy perceptie van de burger is voldoen aan privacy eisen zonder goede voorlichting niet per definitie voldoende.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'](#) (december 2021, kabinet Rutte IV) voorziet in voorbereidingen voor het invoeren van een systeem van Betalen naar Gebruik voor automobilititeit:

"Het streven is dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos zijn. We introduceren in 2030 een systeem van Betalen naar Gebruik voor alle automobilititeit en stellen in deze kabinetsperiode wetgeving vast. Basis voor het systeem is de motorrijtuigenbelasting, waarvan het tarief afhankelijk wordt gemaakt van het jaarlijks verreden aantal kilometers. De heffing is niet tijd- en plaatsgebonden en vervangt de dan nog bestaande tol-tracés, zoals de Westerscheldetunnel, de Kiltunnel en de voorgenomen doorgetrokken A15. Dit betekent dat gebruikers van elektrische en fossiele auto's beiden gaan meebetalen aan het weggebruik."

Het doel van het kabinet hiermee is tweeledig: de opbrengsten van de autobelastingen op het niveau van 2025 houden en 2,5 Mton CO₂-reductie in 2030¹. In het kader van de klimaatplannen stimuleert het kabinet emissieloze voertuigen. Met een groeiend aantal elektrische voertuigen zullen de overheidsinkomsten uit brandstofaccijnzen en de BPM (aanschafbelasting) in het huidige systeem op termijn teruglopen. Dit noemt het kabinet grondslagerosie. Door de huidige motorrijtuigenbelasting (mrb) om te zetten naar een systeem waarbij automobilisten betalen per gereden kilometer, is het de bedoeling dat de inkomsten op peil blijven.

De vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft gelet hierop het onderwerp Betalen naar Gebruik (hierna: BnG) op de kennisagenda 2023 gezet, en daarbij de samenwerking gezocht met de vaste Kamercommissie voor Financiën. Voor dit onderwerp is gekozen voor een parlementaire verkenning waarvan voorliggend rapport het eindresultaat is.

De voorbereidingsgroep van deze parlementaire verkenning bestaat uit leden van beide commissies: Koerhuis (VVD), Van Ginneken (D66), Krul (CDA) en Stoffer (SGP) vanuit de commissie voor IenW, Idsinga (VVD) en Romke de Jong (D66) vanuit de commissie voor Financiën². De voorbereidingsgroep is ondersteund door medewerkers van de Tweede Kamer van beide commissies, vanuit de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) en de Griffies Commissies (GC).

¹ Kamerstuk II 2021/22, 32813, nr. 1081.

² Sommige van genoemde leden maakten voor een deel van de doorlooptijd van de verkenning deel uit van de voorbereidingsgroep

1.2 Opzet verkenning Betalen naar Gebruik

Het instrument parlementaire verkenning komt voort uit het rapport van de werkgroep '[Versterking functies Tweede Kamer](#)'. Zie bijlage 5 voor meer achtergrond.

De parlementaire verkenning BnG is vormgegeven middels een aantal kennisactiviteiten in de periode april 2022 tot oktober 2023.

De voorbereidingsgroep heeft in oktober 2022 de volgende uitgangspunten voorgesteld en de commissie voor IenW heeft daarmee ingestemd.

- De verkenning mondt uit in een openbaar eindverslag. Het verslag vormt een synthese, uit te voeren door de staf, van alle uitgevoerde activiteiten, en wordt thematisch opgezet en vooraf aan de commissie voorgelegd.
- De verkenning is afgerond als het wetsvoorstel wordt ingediend (de internetconsultatie was destijds voorzien medio 2023), tenzij de commissie anders besluit.
- In oktober 2022 is een initiële lijst onderzoeksvragen opgesteld. Deze zijn door de voorbereidingsgroep in de loop van de verkenning aangescherpt en opnieuw geprioriteerd, bijvoorbeeld vanwege het beschikbaar komen van informatie vanuit het kabinet.

Onderstaande tabel geeft de vragen weer en hoe deze zijn geordend in het rapport. Bij elk van de vragen is aangegeven hoe de beantwoording van de vraag is aangepakt, daarin zijn drie categorieën:

- A. Vragen waar in kabinetsstukken en bijeenkomsten (rondetafelgesprekken, technische briefings) al uitgebreid op is ingegaan en waarvoor in dit rapport een **synthese** van deze informatie is opgesteld.
- B. Vragen waar de staf zelf **literatuuronderzoek** naar heeft gedaan;
- C. Vragen die aan **externe experts** zijn voorgelegd (via Parlement & Wetenschap).³

Onderzoeksvragen parlementaire verkenning Betalen naar Gebruik		
Hoofdstuk 2: Bevindingen Techniek, tarief en implementatie		
2.1	Wat zijn de opties qua uitvoeringstechniek, uitgaande van de opzet van BnG zoals beschreven in de hoofdlijnenbrief?	A
2.2	Hoe kunnen kilometerstanden betrouwbaar uitgelezen worden (fraudebestendigheid)?	A
2.3	Hoe kan, indien gewenst, een optie worden ingebouwd die differentiatie naar tijd, plaats en voertuigeigenschappen in de toekomst mogelijk maakt?	A

³ Het samenwerkingsverband Parlement & Wetenschap is erop gericht wetenschappelijke inzichten een prominente plaats te geven in het parlementaire proces. De Tweede Kamer en zes nationale wetenschapsorganisaties trekken hierin samen op. Zie www.parlementenwetenschap.nl.

2.4	Wat zijn de geldstromen en hoe stel je het juiste tarief, rekening houdend met het wegvallen van de inkomsten uit de mrb (inclusief provinciale opcenten) en (in de loop der jaren steeds neer) wegvallen van brandstofaccijns inkomsten?	A
2.5	Hoe zou de kilometerprijs zich kunnen ontwikkelen in de loop van jaren, wanneer gelijkblijvende inkomsten het doel zijn (voorkomen grondslagerosie), bij verschillende scenario's, zoals: <ul style="list-style-type: none"> • afnemende (auto)mobiliteit (opbrengsten moeten door minder automobilisten worden opgebracht); • toenemend aandeel van hybride auto's en elektrische voertuigen (waardoor lagere accijnsopbrengst). 	C
Hoofdstuk 3: Bevindingen effecten		
3.1	Welke effecten worden verwacht op gedrag, op congestie en op het milieu?	A
3.2	Welke verdelingseffecten worden verwacht?	A
3.3	Wat betekent betalen naar gebruik voor regio's/landelijk gebied met langere afstanden voor woon-werkverkeer en minder ov-mogelijkheden? Op welke wijze zou hier in de aanpak rekening mee gehouden kunnen worden?	A
3.4	Wat zijn vanuit de literatuur de gedragseffecten van een directe prijsprikkel op het aantal en de omvang van reisbewegingen en op de modaliteitskeuze?	B
3.5	Wat is vanuit de literatuur het effect van het wegvallen van tol op bestaande toltrajecten, en vervanging door Betalen naar Gebruik (BnG), op de doorstroming en verkeersveiligheid?	B
3.6	Wat zijn de te verwachte effecten van Betalen naar Gebruik aan de grenzen van Nederland, aangezien ook voor kilometers in het buitenland betaald moet worden? Gaan mensen bijvoorbeeld overstappen op huurauto's aan de grens en/of wordt het vliegtuig meer gebruikt? Daarin wordt het prijsbeleid in omliggende landen meegenomen.	C
3.7	Wat zijn, voortbouwend op eerdere studies, de te verwachte tijd- en plaatsgebonden effecten van Betalen naar Gebruik op mobiliteit in verschillende regio's, voor verschillende groepen en motieven (inclusief andere modaliteiten dan de auto en de bereikbaarheid van voorzieningen)? Met onder meer als input: wat is het huidige autobezit en -gebruik (omvang en doel) per regio en groepen daarbinnen?	C
Hoofdstuk 4: Bevindingen overig		
4.1	Welke lessen kunnen we trekken uit pogingen in het verleden om een vorm van Betalen naar Gebruik in te voeren?	A
4.2	Welke lessen zijn te trekken uit heffingen in het buitenland?	A
4.3	Wat is het risico van jaarlijkse uitlezing van kilometerstanden voor financieel minder weerbare mensen en hoe is dat te beperken?	A
4.4	Welke privacyaspecten zijn er met dit thema gemoeid en wat zou 'privacy by design' betekenen?	A

1.3 Tijdslijn en stappen

De volgende activiteiten hebben plaatsgevonden in het kader van de verkenning:

- 12 april 2022 – eerste bijeenkomst voorbereidingsgroep
- 2 juni 2022 - [Technische briefing](#) door het ministerie van IenW en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- 7 juni 2022 – tweede bijeenkomst voorbereidingsgroep
- 5 oktober 2022 – Stafnotitie over parlementaire verkenning BnG besproken in PV commissie IenW, leden van commissie Financiën gevraagd om aan te sluiten bij het rondetafelgesprek en deel te nemen aan de voorbereidingsgroep
- 16 november 2022 – [Rondetafelgesprek](#) met deskundigen
- 6 december 2022 – derde bijeenkomst voorbereidingsgroep (leden vanuit de commissie voor Financiën er voor de eerste keer bij)
- 9 februari 2023 – [Technische briefing](#) door Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Revnext, MuConsult, Decisio
- 7 maart 2023 – vierde bijeenkomst voorbereidingsgroep
- 19 april 2023 – Stafnotitie Plan van Aanpak vervolg parlementaire verkenning vastgesteld in PV commissie IenW
- 4 juli 2023 – vijfde bijeenkomst voorbereidingsgroep
- 7 juli 2023 – val van kabinet Rutte IV
- 6 september 2023 – vaste Kamercommissie Financiën verklaart het onderwerp Betalen naar Gebruik controversieel
- 3 oktober 2023 – zesde bijeenkomst voorbereidingsgroep
- 11 oktober 2023 – vaststelling eindrapport door vaste Kamercommissie IenW en publicatie.

1.4 Opbouw rapport

In de volgende hoofdstukken worden de onderzoeksvragen thematisch behandeld. Hoofdstuk 2 gaat in op *Techniek, tarief en implementatie*, hoofdstuk 3 op *Effecten en* hoofdstuk 4 omvat *Overige bevindingen*.

Het rapport sluit af met hoofdstuk 5 met bevindingen, en enkele bijlagen.

2 Bevindingen Techniek, tarief en implementatie

2.1 Keuzemogelijkheden uitvoeringstechniek?

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Wat zijn de opties qua uitvoeringstechniek, uitgaande van de opzet van BnG zoals beschreven in de hoofdlijnenbrief⁴? Het kabinet schrijft daarin:

Voor het heffen van de belasting hoeft alleen te worden geregistreerd hoeveel kilometers een auto jaarlijks rijdt. Waar en wanneer deze kilometers zijn gereden, maakt voor de belastingheffing niet uit. [...] Sinds 1 januari 2014 ligt de centrale registratie van tellerstanden van auto's als wettelijke taak bij de RDW. [...] Er gelden diverse verplichte registratiemomenten. Bijvoorbeeld tijdens de APK. Om de mrb voortaan te baseren op gereden kilometers is een, voor het doel van belastingheffing, betrouwbare registratie van het aantal gereden kilometers essentieel. De huidige tellerstandregistratie biedt hiervoor onvoldoende waarborgen. Onder andere omdat voor nieuwe auto's in de eerste paar jaar geen of weinig (verplichte) registratiemomenten bepaald zijn. Daarnaast neemt het frauderisico toe wanneer de huidige tellerstandregistratie wordt gebruikt voor het heffen van belasting. [...] Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een verplichte periodieke opname van de kilometerstand, het gebruik maken van data van autofabrikanten of het inbouwen van boordapparatuur om de tellerstand beveiligd op te slaan of te registreren.

In het 'Onderzoek kilometerregistratiesysteem voor Betalen naar Gebruik'⁵ hebben Dialogic, TwynstraGudde en Decisio mogelijke kilometerregistratiesystemen om BnG in te voeren uitgewerkt en met elkaar vergeleken. Volgens de onderzoekers is de belangrijkste vraag of het registratiesysteem gebaseerd kan worden op de bestaande kilometerteller in de auto of dat een speciaal 'kastje', *on-board unit* (hierna: OBU) moet worden ingebouwd. Aan beide typen systemen kleven nadelen. Uiteindelijk draait het om de afweging van risico-acceptatie van fraude (tellermanipulatie) enerzijds en de kosten en complexiteit van het systeem met OBU's anderzijds.

Een systeem op basis van de huidige kilometertellers in voertuigen is eenvoudig en kent relatief lage kosten, maar is niet gegarandeerd fraudebestendig. Ook moet worden geaccepteerd dat deze registratie niet perfect is. De kilometerteller van een voertuig is namelijk niet geijkt en verschilt per automerk, -type en de gemeten snelheid is ook afhankelijk van de bandendruk. Vraag is ook hoe vaak en op welke momenten het uitlezen van de stand kan gebeuren (zie paragraaf 2.2).

Het alternatief is een systeem met OBU's. Binnen de variant met OBU's kan onderscheid gemaakt worden tussen een kastje dat de kilometerstand vastlegt die het

⁴ Kamerstuk II 2021/22, 32813, nr. 1081.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305 nr. 382.

voertuig zelf registreert en vervolgens communiceert naar een centrale instantie, of een OBU die zelf via satelliet het aantal gereden kilometers vastlegt en communiceert. Dit systeem verkleint de mogelijkheden tot tellermanipulatie sterk, maar is niet eenvoudig te implementeren en relatief kostbaar. Zo hebben oudere voertuigen geen 'poort' om de OBU aan te sluiten (zie paragraaf 2.2.). Een ander nadeel bij deze variant is de uitdaging om de OBU's per 1 januari 2030 in alle voertuigen ingebouwd en werkend te hebben. Bovendien is de verwachting dat er niet veel maatschappelijk draagvlak zal zijn voor dit systeem, wat wel een voorwaarde is voor het zo veel mogelijk voorkomen van fraude.

De bureaus adviseren om de oplossingsrichting 'Huidige registratie en extra controle', zonder aanpassingen aan het voertuig, verder uit te werken. Deze oplossing heeft op alle criteria de positiefste beoordeling, behalve op het frauderisico.

Afgevallen opties betreffen onder meer een smartphone app; het belangrijkste bezwaar is dat een smartphone geen voertuiggebonden oplossing is. Ook is een OBU denkbaar die niet via satelliet de gereden afstand bepaalt maar via 'asrotaties'; inbouw hiervan kost echter veel tijd. OBU's zonder draadloze communicatie (die bijvoorbeeld alleen in een garage uit te lezen zijn) liggen ook minder voor de hand omdat juist frequent uitlezen gewenst is en gebruiksgemak oplevert.

Samenvatting 2.1:

Er is een aantal keuzemogelijkheden op het gebied van uitvoeringstechniek binnen de basiskeuzes die het kabinet gemaakt heeft (alleen registratie kilometers, geen differentiatie naar tijd en plaats). Voor een systeem van registratie op basis van de huidige kilometertellers in voertuigen geldt dat dit eenvoudig is en relatief lage kosten kent, maar niet gegarandeerd fraudebestendig. Een systeem met kastjes in de auto (OBU) verkleint de mogelijkheden tot tellermanipulatie sterk, maar is niet eenvoudig en snel te implementeren en relatief kostbaar.

2.2 Fraudebestendig uitlezen kilometerstand

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Hoe kunnen kilometerstanden betrouwbaar uitgelezen worden (fraudebestendig)?

De afweging tussen de verschillende kilometerregistratiesystemen gaat over acceptatie van het risico op tellermanipulatie tegenover de kosten en complexiteit van het systeem. Welk niveau van fraudebestendigheid is voldoende? Welke risico's zijn maatschappelijk en politiek acceptabel? Volgens de onderzoekers van Dialogic, TwynstraGudde en Decisio is een antwoord op deze vragen noodzakelijk om voorkeur voor een systeem uit te kunnen spreken.

Qua techniek is het eenvoudigste en voordeligste om gebruik te maken van de kilometerteller in de auto en zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande centrale registratie van tellerstand bij de RDW, aldus de onderzoekers van Dialogic, TwynstraGudde en Decisio. Als gewenste gedragsnorm is daarbij gedefinieerd “*de situatie waarbij de belastingplichtige zelf zorgt voor een eerlijke weergave van de (ongemanipuleerde, correct werkende) tellerstand en deze jaarlijks laat registreren bij een door de RDW erkende garage*”.

In opdracht van de ministeries van IenW en Financiën is door Arup en KPMG onderzoek gedaan naar het te verwachten nalevings- en overtredingsgedrag horend bij deze gewenste gedragsnorm⁶. Met de invoering van BnG neemt het risico op tellermanipulatie toe naarmate het belastingtarief hoger, de pakkans lager, de strafmaat lager en de mate waarin burgers tellermanipulatie te rechtvaardigen vinden hoger is. Acceptatie van tellermanipulatie wordt onder andere beïnvloed door het draagvlak voor BnG. Een voldoende betrouwbaar systeem is voor dat draagvlak een belangrijke voorwaarde.

Indien de maatregelen om tellermanipulatie tegen te gaan slechts beperkt worden aangescherpt, verwachten de onderzoekers van Dialogic, TwynstraGudde en Decisio⁷ dat 0-2,5% van de automobilisten over zal gaan tot tellermanipulatie. Dit gaat gepaard met een verwachte derving op de motorijtuigenbelasting van 0,1-5% wat neer komt op maximaal € 400 miljoen per jaar in 2030.

Praktisch gezien zijn er twee manieren van tellerfraude:

- *Terugdraaien van de tellerstand*

Het terugdraaien van de tellerstand is ingewikkeld en wordt in advertenties op het internet aangeboden voor € 50 tot € 400. De aanbieders van het terugdraaien beschikken veelal niet over een autobedrijf (ingeschreven bij de KvK) en zijn ook niet aangesloten bij overkoepelende organisaties, waardoor de precieze omvang van personen en/of bedrijven die zich bezighouden met tellerfraude niet bekend is. Daarnaast is het terugdraaien van tellerstanden niet in alle landen strafbaar, met als gevolg dat de problemen rondom tellerfraude grensoverschrijdend kunnen zijn.

- *Tellerstopapparaat*

Een tellerstopapparaat zorgt ervoor dat het voertuig minder kilometers registreert dan het daadwerkelijk heeft gereden. Het percentage vermindering is vooraf ingesteld of kan via een app worden aangepast. Tellerstopapparaten worden op internet verkocht en kunnen redelijk gemakkelijk worden ingebouwd achter de stuurkolom van het voertuig. Er bestaan websites die per type voertuig (merk, jaar) handleidingen en instructievideo's aanbieden om tellerstopapparaten in te bouwen. De apparaten worden aangeboden vanaf € 150 tot € 2500 voor exclusieve automerken.

Fraudebestrijding zonder extra technische maatregelen in de auto heeft verreweg de laagste kosten, maar kent ook het hoogste frauderisico. Kosten van dit systeem zitten

⁶ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 409.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 382.

vooral in de controle en handhaving. Daarnaast heeft de RDW al aangegeven dat zij uitbreiding van haar bevoegdheden nodig heeft om de betrouwbaarheid van tellerstanden te borgen.

De tweede optie is een kastje (OBU) in de auto te plaatsen in de auto, dat uitsluitend dient ter verificatie van de stand van de kilometerteller in het voertuig. In dat geval zijn geen kaarten nodig en kan GPS met een afwijking van circa 5% op de daadwerkelijk gereden afstand een goed verificatiemiddel zijn voor het aantal gereden kilometers dat in het voertuig geregistreerd staat.

Een systeem met een OBU is technisch niet mogelijk voor het hele Nederlandse wagenpark. Oudere voertuigen met een analoge teller kunnen namelijk niet worden uitgelezen. In 2030 betreft dat naar schatting maximaal 4% van het wagenpark, goed voor 1% van de gereden kilometers (wat neer zou komen op € 165 miljoen uitgaande van de huidige inkomsten). Daarnaast kunnen de aansluitingen in de auto die door de OBU worden gebruikt om data uit te lezen al bezet zijn door andere apparatuur of op termijn niet meer standaard ingebouwd worden in voertuigen.

De derde onderzochte mogelijkheid is een systeem met een OBU, waarbij het kastje met GNSS (navigatiesysteem) zelf de gereden afstanden bepaalt (en de kilometerteller dus niet gebruikt wordt). Technisch is dit mogelijk, maar het is wel verreweg de duurste variant.

Een andere mogelijkheid, die niet in de rapporten van het kabinet is beschreven, betreft een systeem van camera's waarbij het kenteken wordt herkend of korte afstand communicatiesystemen (tolkastjes zoals op de tolwegen in Frankrijk). Belangrijk bezwaar is dat dit een stelsel van systemen langs alle wegen vergt waarbij het alsnog lastig te bepalen is wat de feitelijk gereden afstand is. Voor kilometers in het buitenland zou dit onmogelijk zijn.

Samenvatting 2.2:

De afweging tussen kilometerregistratiesystemen gaat over acceptatie van het risico op tellermanipulatie tegenover de kosten en complexiteit van het systeem. Welk niveau van fraudebestendigheid is voldoende? Welke risico's zijn maatschappelijk en politiek acceptabel? Maatschappelijke acceptatie van tellermanipulatie wordt onder andere beïnvloed door het draagvlak voor BnG.

Indien de huidige maatregelen om tellermanipulatie tegen te gaan slechts beperkt worden aangescherpt, verwachten de onderzoekers dat 0 tot 2,5% van de automobilisten over zal gaan tot tellermanipulatie. Dit gaat gepaard met een verwachte belastingderving van 0,1 tot 5% wat neerkomt op maximaal € 400 miljoen per jaar in 2030.

2.3 Optie inbouwen voor toekomstige differentiatie naar tijd, plaats en voertuigeigenschappen

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Hoe kan, indien gewenst, een optie worden ingebouwd die differentiatie naar tijd, plaats en voertuigeigenschappen in de toekomst mogelijk maakt?

In de onderzoeken die het kabinet heeft gepubliceerd is beperkt op deze vraag ingegaan, aangezien in het coalitieakkoord ervoor is gekozen om het tarief niet te differentiëren naar tijd en plaats (wel eventueel naar voertuigeigenschappen). In de technische briefing van februari 2023 (zie bijlage 3) kwam dit wel aan de orde; zou er gekozen moeten worden voor een variant met on-board unit om deze toekomstige mogelijkheid te creëren? Daarop werd geantwoord dat het ook maar van het type 'kastje' afhangt of dit daadwerkelijk mogelijk is, dat is zeker niet per se het geval. Je kunt ook betogen dat de keuze voor een eenvoudig (en relatief goedkoop) systeem dan beter is, omdat de desinvestering in het initiële systeem beperkt is als later alsnog gekozen wordt voor een systeem met mogelijkheid tot differentiatie. Een andere optie die genoemd werd (in het rondetafelgesprek van november 2022, zie bijlage 2) is om twee parallelle systemen te gebruiken: de kilometerteller stand voor de vlakke heffing en (eventueel later) camera's en/of communicatiesystemen op specifieke plekken voor een spitsheffing.

In het onderzoek *Resultaten kwalitatief en kwantitatief onderzoek*⁸ van Motivaction (in opdracht van het kabinet) blijkt dat veel Nederlanders positief lijken te staan tegenover differentiatie in het bedrag dat autobezitters per kilometer moeten betalen. Dit betreft voornamelijk de voertuigeigenschappen (hoe milieuvriendelijk de auto is); 47% wil het tarief hiernaar differentiëren. In dit onderzoek is niet gevraagd naar de mening over differentiatie naar tijd en plaats.

Samenvatting 2.3:

Gebruik van 'kastjes' (OBU) betekent niet per definitie dat toepassing van differentiatie naar tijd/plaats later alsnog mogelijk is, dat hangt af van welk kastje ingebouwd wordt. Nu kiezen voor een eenvoudig systeem zonder OBU beperkt de desinvestering als later alsnog voor differentiatie gekozen wordt. Alternatief is een eenvoudig systeem voor kilometerregistratie met (later) een aanvullend systeem voor spitsheffing middels bijvoorbeeld camera's.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 382.

2.4 Geldstromen, tariefbepaling bij wegvallende inkomsten

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Wat zijn de geldstromen en hoe stel je het juiste tarief, rekening houdend met het wegvallen van de inkomsten uit de mrb (inclusief provinciale opcenten) en (in de loop der jaren steeds meer) wegvallen van brandstofaccijns inkomsten?

Het kabinet stelt in de hoofdlijnenbrief⁹ het volgende over het budgettair kader:

In 2022 wordt met de autobelastingen voor personen- en bestelauto's naar verwachting ongeveer € 14 miljard opgehaald, waarvan € 4,2 miljard via het rijksdeel van de huidige mrb (motorrijtuigenbelasting). De overige opbrengsten van de autobelastingen komen uit de bpm (aanschafbelasting), de accijnzen, de bijtelling en de energiebelasting voor het opladen van elektrische auto's.

Het kabinet hanteert voor de belastingopbrengsten die het met de hervorming van de mrb wil realiseren een aantal uitgangspunten. Ten eerste zullen via het kilometertarief de jaarlijkse uitvoeringskosten vanaf invoering in 2030 worden gedekt. De invoeringskosten tot 2030 worden niet uit het kilometertarief gedekt. [...]

Ten tweede is het uitgangspunt dat in ieder geval de gedeerde tolinkomsten van de nu bestaande en in nabije toekomst voorziene tolwegen vanaf de invoering van Betalen naar Gebruik in 2030 uit het kilometertarief worden gedekt.

Tot slot zal het systeem van Betalen naar Gebruik verder budgetneutraal worden ingevoerd, waarbij de grondslagerosie in de autobelastingen [...] door groei van het aandeel emissievrije personen- en bestelauto's in het wagenpark, wordt opgevangen in het tarief per kilometer vanaf het jaar van invoering. Het belastingniveau dat wordt aangehouden als referentie voor het opvangen van de grondslagerosie is het voor EV-stimulering gecorrigeerde belastingniveau in 2025, het jaar waarin de EV-stimulering van het Klimaatakkoord grotendeels afloopt. [...]

Houders van personenauto's betalen in de mrb een rijksdeel en provinciale opcenten. De opcenten zijn een provinciale belasting die wordt opgelegd aan de in de provincie wonende of gevestigde houders van personenauto's en motorfietsen. De provinciale opcenten zijn momenteel juridisch en in de uitvoering verweven met de mrb. De opcenten kunnen uitvoeringstechnisch gezien ook onder de hervormde mrb blijven bestaan. Het kabinet is momenteel in overleg met de provincies over de vraag of en, zo ja, in welke vorm de opcenten onderdeel gaan uitmaken van de hervorming van de mrb. [...]

In de uitwerking van het kilometerafhankelijk maken van de mrb wordt onderzocht of de huidige differentiatie naar gewicht, brandstofsoort en milieukeurmerken in de tarieven van de mrb behouden worden.

⁹ Kamerstuk II 2021/22, 32813, nr. 1081.

Wat betreft budgetneutraliteit meldt de studie 'Varianten voor tariefstructuur Betalen naar Gebruik'¹⁰ (die het kabinet heeft laten uitvoeren):

- Voor wat betreft de dekking voor de grondslagerosie is uitgangspunt dat van alle extra elektrische voertuigen in het wagenpark in 2030 ten opzichte van 2025 de derving gedekt worden in het kilometertarief. Het totale effect van lagere (vooral brandstofaccijnzen en in mindere mate BPM) of hogere (mrb, energiebelasting en bijtelling) inkomsten ten gevolge van een hoger aandeel EV (elektrische voertuigen) in 2030 ten opzichte van 2025 is berekend op een bedrag van € 584 miljoen.
- De budgetneutraliteit geldt in deze studie afzonderlijk voor de personenauto- en bestelautodeelmarkten. Dit betekent wel dat de kilometertarieven tussen beide markten zullen verschillen.
- Men verwacht dat de totale effecten van invoering van BnG pas na een aantal jaren merkbaar zijn. Voor het invoeringsjaar 2030 wordt verondersteld dat 70% van de lange termijn effecten op het autogebruik (zoals bepaald met modellen) in het jaar van invoering worden behaald.

In de studie is een basispad 2030 uitgewerkt, waarin wat betreft autobelastingen (mrb, BPM, brandstofaccijnzen, energiebelasting, bijtelling) en tolheffing uitgegaan van in Nederland vastgesteld beleid tot en met 2030. Zo geldt bijvoorbeeld dat de huidige vrijstelling (voor EV) of korting (voor plug-in hybrides) in de motorrijtuigenbelasting vanaf 2025 wordt afgebouwd en betalen ook deze voertuigen vanaf 2026 het volledige tarief.

In 2030 leveren in het basispad uit deze studie de hier beschouwde autobelastingen voor personenauto's totaal bijna € 15 miljard aan inkomsten voor de overheid op. Voor bestelauto's is dit iets meer dan € 1,5 miljard. Het totaal voor beide wagenparken (€ 16,5 miljard) dient ook bij invoering van BnG te worden opgehaald, na gedragsreacties en inclusief de dekking voor de grondslagerosie in 2030 ten opzichte van het vastgestelde ijkjaar 2025 op beide deelmarkten, de dekking van vervallen tolinkomsten en de kosten van uitvoering van betalen naar gebruik. Binnen de totale inkomsten aan autobelastingen komt, uit de personenautomarkt, bijna € 2,2 miljard via de provinciale opcenten ten goede aan de provincies (35% van de totale mrb van personenauto's). De studie vermeldt dat daarbij wel bedacht dient te worden dat door de verdere toename van EV na 2030, zonder bijstelling van de tarieven, de belastinginkomsten alsnog zullen afnemen in de periode daarna (minder inkomsten uit brandstofaccijnzen). Naarmate het aandeel EV in het wagenpark stijgt, zouden de kilometertarieven moeten stijgen (voor alleen EV of voor alle voertuigen) om de beoogde budgetneutraliteit te waarborgen.

Het rapport Effectstudie BnG fase 2¹¹ biedt een doorkijk naar 2040 en spreekt daar over een flinke stijging van de grondslagerosie (€ 2,4 miljard extra derving t.o.v. 2030, met name door minder inkomsten uit accijnzen). Het gemiddelde tarief per kilometer stijgt tussen de 43% en 53%, afhankelijk van de aannames.

De volgende paragraaf gaat nader in op de kilometerprijs.

¹⁰ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 32800, nr. 79.

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 409.

Samenvatting 2.4:

In 2022 wordt met de autobelastingen voor personen- en bestelauto's naar verwachting ongeveer € 14 miljard opgehaald, waarvan € 4,2 miljard via het rijksdeel van de huidige mrb (motorrijtuigenbelasting). De overige opbrengsten van de autobelastingen komen uit de bpm (aanschafbelasting), de accijnzen, de bijtelling en de energiebelasting voor het opladen van elektrische auto's.

Modelstudie naar 2030 levert een basispad met in totaal bijna € 16,5 miljard aan inkomsten voor de overheid op. Daarvan betreft € 2,2 miljard provinciale opcenten. De grondslagerosie ten gevolge van toename aandeel EV tussen 2025 en 2030 is berekend op totaal € 584 miljoen.

Door de verdere toename van EV na 2030, zonder bijstelling van de tarieven, zullen de belastinginkomsten alsnog afnemen in de periode daarna. Naarmate het aandeel EV in het wagenpark stijgt, zouden de kilometertarieven moeten stijgen om de beoogde budgetneutraliteit te waarborgen. Berekeningen van het kabinet komen uit op € 2,4 miljard extra derving in 2040 t.o.v. 2030 en een toename van tarieven van tussen de 43% en 53%, afhankelijk van de aannames.

2.5 Ontwikkeling kilometerprijs

Categorie C: analyse externe experts (zie factsheet - bijlage 4)

Hoe zou de kilometerprijs zich kunnen ontwikkelen in de loop van jaren, wanneer gelijkblijvende inkomsten het doel zijn (voorkomen grondslagerosie), bij verschillende scenario's, zoals:

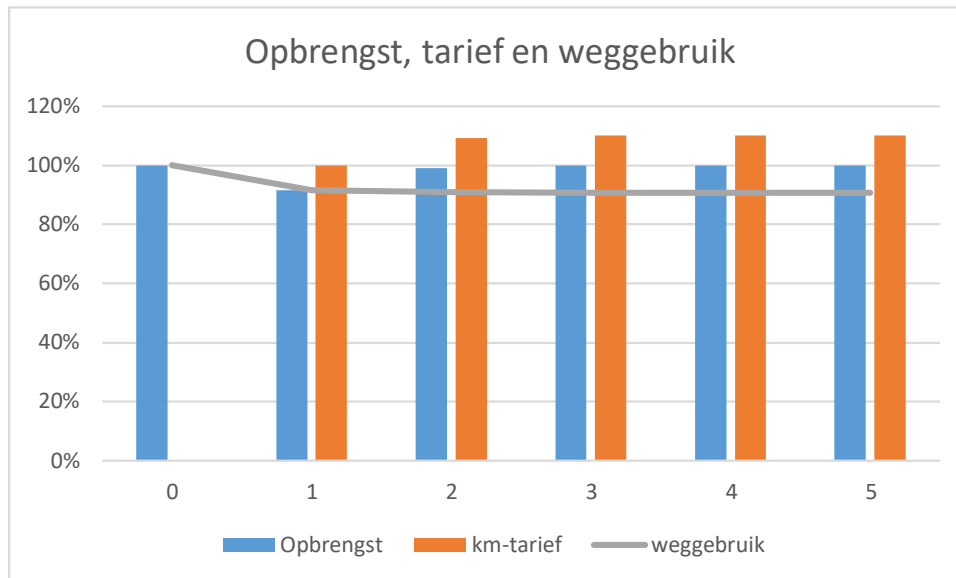
- **afnemende (auto)mobiliteit (opbrengsten moeten door minder automobilisten worden opgebracht);**
- **toenemend aandeel van hybride auto's en elektrische voertuigen (waardoor lagere accijnsopbrengst).**

Door afnemende automobilititeit moet de prijs per kilometer wat hoger zijn dan zonder afnemende automobilititeit. MuConsult et al. (2022)¹² schat op basis van modelexercities in dat, afhankelijk van de gekozen variant, het autogebruik door invoering van BnG met 7 tot 16% afneemt. De meeste varianten laten een afname van 7-10% zien. Een variant met een vlakke heffing, die in plaats komt van de motorrijtuigenbelasting (mrb), laat een afname van 8,4% zien (t=1 in de grafiek op volgende pagina). Om dit effect te compenseren zou de kilometerprijs ongeveer 9,2% hoger moeten zijn dan zonder dat effect.

Een hoger tarief ter compensatie van vraaguitval veroorzaakt, anders dan soms wordt verwacht, geen 'spiraal omhoog'. In plaats daarvan vlakt het tarief af, omdat de tariefsverhoging telkens veel lager is dan het initiële tarief. Stel dat het gedragseffect een afname van het autogebruik met 8,4% zou zijn, dan zou de tariefsverhoging door

¹² Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 409.

die afname ongeveer 9,2% moeten zijn. Daardoor daalt het autogebruik met 0,76% (8,4% van 9,2%), met een 0,85% hoger tarief tot gevolg. Oftewel: het effect van een tariefsverhoging is dan telkens een fractie van het effect van de 'vorige' verhoging. De stabilisatie van het tarief vindt dan plaats op een 10,2% hoger tarief.¹³



Figuur 1: grafiek opbrengst, tarief en weggebruik

Na 2030 neemt het autobezit (en -gebruik) zonder BnG naar verwachting verder toe (Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, 2015). Als het uitgangspunt wordt dat de inkomsten op het niveau van 2025 moeten blijven (zoals nu vermeld in de hoofdlijnenbrief¹⁴) zou dat leiden tot een lagere heffing per kilometer. Als het referentiejaar wordt aangepast aan de ontwikkelingen in autobezit – lees: de inkomsten per kilometer blijven constant, maar de totale opbrengsten nemen toe door toename van het autogebruik – zou hiervan geen sprake hoeven te zijn.

Door een toenemend aandeel van elektrische auto's zouden zonder BnG de inkomsten uit auto's (met name accijns) afnemen. Door de invoering van BnG wordt hiervoor gecorrigeerd; dit is zelfs een hoofdreden voor het kabinet om voor BnG te kiezen. Er is voor gekozen om 2025 het basisjaar te laten zijn, om vast te stellen welke tarieven leiden tot stabilisering van de belastinginkomsten. Een toenemend aandeel van elektrische auto's tot 2025 leidt daarmee tot lagere tarieven voor BnG dan het geval zou zijn zonder die toename. Immers: de fiscale lasten op elektrische (en hybride) auto's zijn lager dan voor auto's met een verbrandingsmotor. Het marktaandeel van elektrische (en hybride) auto's na 2025 is niet relevant voor de hoogte van de tarieven, omdat 2025 het basisjaar is.

¹³ In wiskundige termen spreken we dan van limieten: de uiteindelijke verhoging vlakkt af tot – in dit geval – ongeveer 10,2%.

¹⁴ Kamerstuk II 2021/22, 32813, nr. 1081.

Lastig punt voor de tarieven is nog wel wat precies wordt bedoeld met het basisjaar 2025. De eerste hoofdlijnenbrief van 1 juli 2022 geeft aan: 'Het belastingniveau dat wordt aangehouden als referentie voor het opvangen van de grondslagerosie is het voor EV-stimulering gecorrigeerde belastingniveau in 2025, het jaar waarin de EV-stimulering van het Klimaatakkoord grotendeels afloopt' (pagina 3-4). Het is niet geheel duidelijk wat wordt bedoeld met 'het voor EV-stimulering gecorrigeerde belastingniveau'. Het kan daarmee van belang zijn wat in het jaar 2025 gaat gebeuren ten aanzien van de fiscale lasten per autotype (elektrisch, hybride, verbrandingsmotor). Als elektrische auto's in 2025 een deel van het jaar of het gehele jaar geen mrb zouden hoeven te betalen¹⁵, leidt een toename van het aandeel elektrische auto's in 2025 mogelijk tot lagere tarieven voor BnG. Immers, hoe hoger het aandeel van elektrische auto's in het basisjaar 2025, hoe lager de belastinginkomsten in dat jaar en hoe lager het kilometertarief dat daarop gebaseerd is.

Samenvatting 2.5:

Door afnemende automobilititeit na invoering van BnG zou de prijs per kilometer wat hoger moeten worden om de inkomsten op peil te houden. Een variant met een vlakke heffing laat een afname van 8,4% zien. Om dit effect te compenseren zou de kilometerprijs ongeveer 9% hoger moeten zijn dan zonder dat effect.

Een hoger tarief ter compensatie van vraaguitval veroorzaakt, anders dan soms wordt verwacht, geen 'spiraal omhoog'. In plaats daarvan vlakt het tarief af, omdat de tariefsverhoging telkens veel lager is dan het initiële tarief. Uitgaande van een initieel tarief van 7 cent per kilometer vindt stabilisatie plaats bij een stijging van 10,2%, of 7,7 cent per kilometer. Door de verdere toename van EV na 2030, zonder bijstelling van de tarieven, zullen de belastinginkomsten alsnog afnemen in de periode daarna. Naarmate het aandeel EV in het wagenpark stijgt, zouden de kilometertarieven moeten stijgen om de beoogde budgetneutraliteit te waarborgen.

¹⁵ Huidig beleid is dat volledig elektrische auto's tot en met 2024 vrijgesteld zijn van motorrijtuigenbelasting.

3 Bevindingen Effecten

3.1 Effecten op gedrag, op congestie en op het milieu

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Welke effecten worden verwacht op gedrag, op congestie en op het milieu?

3.1.1 Effecten op gedrag

Het Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid (KiM) stelt in haar onderzoek 'Verwachte effecten van betalen naar gebruik'¹⁶ dat **de effecten op gedrag** zich niet meteen volledig ontvouwen op het moment dat BnG wordt ingevoerd. Al is het goed mogelijk, zo stellen de onderzoekers, dat met name bij de aankoop van een auto mensen al vóór invoering van het BnG-systeem anticiperen op de aankomende verandering. Voor effecten met betrekking tot niet of minder autorijden (en de daaraan gerelateerde effecten op het gebied van bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefomgeving en economie) zal er in het begin een gewenningsperiode optreden waarin automobilisten hun mobiliteitspatroon heroverwegen. Naar schatting wordt ongeveer 70% van het structurele effect gerealiseerd in het eerste jaar, al is de onzekerheid in deze factor wel groot. Op basis van onderzoek verwacht Motivaction¹⁷ dat BnG wel het bewustzijn zou kunnen vergroten bij automobilisten, maar dat door een (gevoelde) afhankelijkheid van de auto en een ervaren gebrek aan goede alternatieven dit niet zal leiden tot echte gedragsverandering.

Het KiM verwacht in haar 'Verkenning van de gevolgen van betalen naar gebruik voor autoreizen naar het buitenland' dat sommige mensen het 'oneerlijk' kunnen vinden dat ze ook BnG-heffing moeten betalen voor afstand die in het buitenland wordt afgelegd (ook al betalen ze nu ook motorrijtuigenbelasting als ze in het buitenland zijn). Hierdoor kunnen bepaalde gedragsreacties worden versterkt, zoals het rijden van kortere routes, minder vaak naar het buitenland gaan of gebruik maken van een ander vervoermiddel (trein, vliegtuig).

3.1.2 Effecten op congestie

Voor wat betreft de effecten op de **congestie** is de verwachting van het KiM dat het autogebruik daalt doordat de kosten per kilometer stijgen. Het KiM verwacht dat het aantal ritten minder daalt dan de kilometrage (er zouden dus gemiddeld minder lange ritten worden gemaakt). Dit geldt volgens onderzoekers van KiM met name voor de sociaal recreatieve ritten. Bij BnG kiezen autogebruikers er vaker voor om te rijden via kortere (binnendoor)routes. Hierdoor daalt het autoverkeer op het hoofdwegennet harder dan op het onderliggende wegennet. Aangezien al een kleine daling in het

¹⁶ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 371.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 382.

autogebruik op een bepaalde weg kan leiden tot minder files zal het reistijdverlies afnemen en de reisbetrouwbaarheid toenemen. In 2020 verwachtten onderzoekers van 4Cast en Significance dat in de avondspits de afname van congestie groter zal zijn dan in de ochtendspits (door een hoger aandeel sociaalrecreatief verkeer wat gevoeliger is voor kostenveranderingen). Ook verwacht 4Cast en Significance dat het effect van BnG op de voertuigkilometers in de Randstad iets minder groot zal zijn dan daarbuiten. Dit komt doordat er in de Randstad een grotere 'latente vraag' is: in de huidige situatie zijn veel reizigers vanwege de congestie uitgeweken naar andere vervoerwijzen. Zodra de situatie het toelaat zullen zij weer kiezen voor de vervoerwijze van hun voorkeur, vaak de auto. Door de heffing wordt de congestie, met name op het hoofdwegennet, minder. Dat brengt sommige van de uitgeweken reizigers ertoe juist terug te keren naar de auto (ondanks, maar dus ook dankzij de kilometerheffing). Omdat het autobezit goedkoper wordt, is de verwachting dat een deel van de huishoudens over zal gaan tot de aanschaf van een (extra) auto. Simulatiestudies van het KiM wijzen erop dat het autopark in Nederland met invoering van BnG (verder) groeit. Bij een vlakke heffing (die geen onderscheid maakt naar type auto) zal het wagenpark ook zwaarder worden (grotere auto's), aangezien de prikkel om een lichte(re) (kleine(re)) auto aan te schaffen kleiner wordt. Hierdoor neemt het ruimtegebruik van de auto bij invoering van BnG toe en wordt de belasting op de wegen groter.

3.1.3 Effecten op milieu

In het 'Verdiepend onderzoek nalevingsgedrag en keteninrichting Betalen naar Gebruik' gaan ARUP en KPMG¹⁸ onder meer in op **effecten op het milieu**. De onderzoekers van ARUP en KPMG stellen dat in alle onderzochte varianten (binnen de keuzen zoals gemaakt in de hoofdlijnenbrief van het kabinet), als gevolg van het lagere binnenlands autogebruik de emissies dalen. De vermindering van de CO₂-uitstoot varieert tussen 4,5% en 16,4%, en de stikstofuitstoot neemt (afhankelijk van de gekozen variant) tussen de 4,2% en 16,4% af. Het onderzoek van MuConsult, Revnext en 4cast¹⁹ komt tot een vergelijkbare conclusie. In dit onderzoek stellen de onderzoekers dat de tariefvarianten met een tijdelijke korting voor elektrische voertuigen het grootste milieueffect oplevert. Bij 'vlakke' tariefvarianten (in de betekenis van: geen verschil in tarief tussen brandstofauto's en EV's) is de relatieve afname in de emissies lager dan de afname van kilometers.

In het onderzoek van MuConsult, Revnext en 4cast zijn diverse varianten uitgewerkt; de meeste varianten met een budgetneutraal tarief leiden tot een lagere CO₂ reductie dan beoogd. Beide doelen worden alleen gelijktijdig gehaald indien voor elektrische auto's, ten opzichte van overige brandstofsoorten, het kilometertarief relatief laag is. Dit geldt voor hoofdvariant 2 (differentiatie naar gewicht) met een tijdelijke korting voor EV en daarnaast voor hoofdvariant V3 (differentiatie naar CO₂).

¹⁸ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305 nr. 409.

¹⁹ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305 nr. 409.

Samenvatting 3.1:

Diverse onderzoeken gaan in op de effecten op gedrag, congestie en milieu van de BnG-varianten (binnen de keuzen in de hoofdlijnenbrief van het kabinet). Hoewel het tarief niet wordt gedifferentieerd naar bijvoorbeeld de spitsperiode, verwacht men door de algehele afname van autoverkeer toch een afname van congestie. Dit effect is kleiner doordat mensen zeggen geen keuze te hebben, er met name in de Randstad sprake is van een latente vraag (mensen pakken alsnog de auto bij minder files). Vooral recreatief verkeer is gevoelig voor een prijsprikkel waardoor congestie met name in de avond zal afnemen.

In de onderzoeken vanuit het kabinet is specifiek gekeken naar de afname van CO₂ aangezien dit een expliciet doel is. Er zijn twee varianten waarin het reductiedoel wordt behaald en tevens het tweede doel van budgetneutraliteit. Voor beide geldt dat het tarief voor elektrische auto's, ten opzichte van overige brandstofsoorten, relatief laag is.

3.2 Verdelingseffecten

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Welke verdelingseffecten worden verwacht?

Bij verdelingseffecten kijkt men niet alleen naar het welvaartseffect van een project/beleidskeuze voor Nederland als geheel, maar ook voor verschillende regio's of voor verschillende inkomensgroepen. De verwachte verdelingseffecten zijn gedetailleerd in kaart gebracht in het tabellenrapport 'Effectstudie Betalen naar Gebruik fase 2' van MuConsult, Revnext en 4Cast uit mei 2023²⁰. Daarin zijn o.m. de verschillen van autokosten tussen de motorrijtuigenbelasting en het kilometertarief na invoering van BnG per provincie op een rij gezet.

3.2.1 Regionaal

Bij een gedifferentieerd kilometertarief naar gewicht is de kostenstijging ten opzichte van de motorrijtuigenbelasting bij invoering van BnG in Flevoland gemiddeld het grootst en in Zuid-Holland het kleinst. Deze verschillen kunnen grotendeels verklaard worden door verschillen in gemiddelde jaarkilometrages: Flevoland heeft het hoogste gemiddelde jaarkilometrage en Zuid-Holland één van de laagste.

Naar aanleiding van een eerder onderzoek naar de inkomenseffecten bij invoering van BnG²¹ gaf de provincie Flevoland in februari 2023 een verklaring uit dat zij zich zorgen maakt over de financiële gevolgen van BnG voor inwoners van de provincie.²²

²⁰ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 409.

²¹ Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 32813, nr. 648.

²² Zorgen in Flevoland over 'betalen naar gebruik' van auto: 'Kan duur uitpakken voor inwoners' (AD, 19 februari 2023).

3.2.2 Inkomenseffecten

De eindrapportage 'Effecten op autobelastingen en inkomenseffecten'²³, opgesteld voor de interne meningsvorming binnen de ministeries van IenW en Financiën, beschrijft de effecten van BnG op de belastingen voor automobilisten vanuit verschillende invalshoeken, waaronder het effect op de inkomsten uit autobelastingen. Een andere invalshoek zijn kostenverschillen tussen de heffing onder BnG en onder de huidige motorrijtuigenbelasting. Daarbij is gekeken naar een aantal voorbeeldauto's, kostenverschillen tussen landelijk en stedelijk gebied en het aandeel auto's met meer of met minder kosten. Tenslotte zijn de veranderingen in de uitgaven aan autobelastingen voor huishoudtypen en de inkomenseffecten de derde invalshoek meegenomen. De onderzoekers constateren dat het gemiddelde jaarkilometrage van een huishoudtype het verdelingseffect bepaalt. In de lage inkomensklasse worden gemiddeld relatief weinig kilometers gemaakt, met in het algemeen een positief inkomenseffect tot gevolg. Dit effect is procentueel relatief hoog doordat het inkomen van de groep, waartegen de autobelastingen worden afgezet, relatief laag is. Voor veelrijders is het inkomenseffect (vanzelfsprekend) minder positief of zelfs negatief. Verder geldt dat naarmate het tariefverschil tussen elektrische en fossiele auto's in de varianten toeneemt, ook de kostenverschuiving tussen het elektrische en fossiele wagenpark toeneemt. Gekeken naar het percentage auto's dat minder gaat betalen in vergelijking met de huidige mrb ('minderkosten') neemt het aandeel benzineauto's met minderkosten af naarmate meer korting aan EV wordt gegeven (variatie van 48% tot 38%). Het totale percentage auto's met minderkosten is in alle varianten rond de 50%.

Samenvatting 3.2:

Verdelingseffecten zijn in de diverse onderzoeken meegenomen, en media die over beleidsvarianten van BnG berichten, maken hier ook eigen rekensommen voor. Het gaat meestal om de verandering ten opzichte van de huidige situatie, en hoe die verandering zich verhoudt tot de verandering voor andere groepen. De verdeling heeft daarom een belangrijk link met draagvlak voor BnG. Kanttekening is dat effect op specifieke groepen nog steeds een generalisatie op groepsniveau betekent. Zo hebben lage inkomensklassen in het algemeen een positief inkomenseffect omdat zij gemiddeld weinig kilometers rijden, maar er zijn uiteraard ook mensen met een laag inkomen die veel kilometers maken voor wie het inkomenseffect minder positief is of zelfs negatief.

²³ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305 nr. 409.

3.3 Gevolgen voor regio's/landelijk gebied (langere afstanden woon-werkverkeer en minder ov-mogelijkheden) en mogelijkheden om hier rekening mee te houden

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Wat betekent betalen naar gebruik voor regio's/landelijk gebied met langere afstanden voor woon-werkverkeer en minder ov-mogelijkheden? Op welke wijze zou hier in de aanpak rekening mee gehouden kunnen worden?

In 2022 deed het KiM onderzoek naar het autobezit in Nederland²⁴. Daarin concluderen de onderzoekers dat zich een duidelijk verschil aftekent tussen centrum en periferie. De grote Nederlandse steden bieden volop alternatieven voor de auto en maken het autobezit zelf minder aantrekkelijk, bijvoorbeeld door betaald parkeren, minder parkeerruimte, autoluwe straten en meer omrijden. In de periferie trekken werk, voorzieningen, openbaar vervoer en het sociale netwerk weg, waardoor een grotere afhankelijkheid van de auto ontstaat.

Het onderzoek 'Effecten op autobelastingen en inkomenseffecten'²⁵ constateert dat in de provincies met het hoogste aantal gereden jaarkilometers de kosten na invoering van BnG het meeste toenemen. Naast de gereden jaarkilometers kunnen verschillen tussen provincies ook veroorzaakt worden door verschillen in tarieven voor opcenten. De gemiddelde toename van de kosten is het grootst in Flevoland, Noord-Holland en Zeeland. De toename is het kleinst in Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant. Dit beeld geldt grosso modo voor alle varianten van BnG die onderzocht zijn.

Bedrag aan opcenten in euro's voor een auto van 1250 kilo



Figuur 2: opcenten per provincie

²⁴ Zijlstra, T. et al. (2022).

²⁵ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 409.

Ook bij de verschillen in effecten naar stedelijkheidsgraad speelt het gemiddelde kilometrage per auto een belangrijke rol. In de hoogstedelijke gebieden zijn de jaarkilometrages van auto's hoger in vergelijking met landelijke gebieden. Daarom is de kostenstijging van auto's met eigenaar in stedelijke gebieden ook het grootst, aldus de onderzoekers, en dat blijkt minstens net zo belangrijk als de provincie/regio waar iemand woont. In dit onderzoek is niet ingegaan op de vraag hoe in de aanpak hiermee rekening kan worden gehouden.

Naast de jaarkilometrages zouden bij de kostenverschillen eventuele verschillen in de samenstelling van het wagenpark per gebied kunnen verklaren (bijvoorbeeld het aandeel elektrische auto's per gebied, afhankelijk van welke tariefdifferentiatie daarin gekozen wordt); de aandelen elektrische auto's zijn echter redelijk gelijkmatig verdeeld over Nederland dus de verschillen zijn dus in hoofdzaak terug te voeren op de afgelegde jaarkilometrages.

Het KiM somt in haar onderzoek de verschillen tussen stad en platteland op en constateert dat, zolang niet duidelijk is hoe BnG daadwerkelijk wordt vormgegeven, de lastenverdeling ook nog onduidelijk is.

Een aspect dat in de onderzoeken beperkt aandacht blijkt te hebben heeft gekregen is of de kosten van BnG betaald worden door de automobilist zelf of vergoed wordt door werkgever of anderszins gecompenseerd wordt door derden. Dit kan heel relevant zijn voor de financiële impact van BnG op individuen.

Indicatief Kostenverschil	Totaal	Niet of weinig stedelijk	Matig stedelijk	Sterk of zeer sterk stedelijk
Groningen	10%	4%	3%	23%
Fryslân	10%	7%	22%	7%
Drenthe	10%	9%	10%	13%
Overijssel	13%	15%	9%	12%
Flevoland	27%	2%	-12%	39%
Gelderland	6%	4%	8%	8%
Utrecht	10%	-9%	-12%	23%
Noord-Holland	17%	7%	4%	21%
Zuid-Holland	3%	3%	-5%	4%
Zeeland	15%	15%	18%	15%
Noord-Brabant	8%	-1%	-1%	19%
Limburg	10%	12%	10%	8%
Totaal	9%	5%	2%	14%

(Bron: Effecten op autobelastingen en inkomenseffecten²⁶)

Figuur 3: indicatief kostenverschil per gebied, variant 2a

Samenvatting 3.3:

In provincies met het hoogste aantal gereden jaarkilometers nemen de kosten na invoering van BnG het meeste toe. De gemiddelde toename van de kosten is het grootst in Flevoland, Noord-Holland en Zeeland. De toename is het kleinst in Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant.

In de hoogstedelijke gebieden zijn de jaarkilometrages van auto's hoger in vergelijking met landelijke gebieden. Stedelijkheidsgraad lijkt minstens net zo belangrijk als de provincie/regio waar iemand woont. En in stedelijke gebieden is er meestal een betere dekking van openbaar vervoer; dit zal echter niet altijd een aantrekkelijk alternatief zijn, bijvoorbeeld omdat de bestemming niet goed met het OV bereikbaar is.

Dit zijn echter generieke beelden die anders kunnen uitpakken voor individuen. Een aspect wat in de onderzoeken beperkt aandacht blijkt te hebben heeft gekregen is of de kosten van BnG betaald worden door de automobilist zelf of vergoed wordt door werkgever of anderszins gecompenseerd wordt door derden.

3.4 Gedragseffecten directe prijsprikkel op aantal en omvang reisbewegingen en modaliteitskeuze

Categorie B: analyse door staf Tweede Kamer

Wat zijn vanuit de literatuur de gedragseffecten van een directe prijsprikkel op het aantal en de omvang van reisbewegingen en op de modaliteitskeuze?

²⁶ Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 409.

Gedragseffecten van prijsprikkels zijn in het verleden vaak onderzocht, hieronder enkele relevante bronnen.

Het onderzoek *Psychologie en prijsbeleid: acceptatie en effectiviteit van de kilometerprijs*²⁷ beschrijft dat direct betalen naar verwachting zeer effectief is in termen van bewuste keuzen en gedrag, maar niet bevorderlijk voor de acceptatie van de kilometerprijs. Het achteraf factureren van de kosten komt naar verwachting de acceptatie ten goede, waarbij een korte betalingstermijn bevorderlijk is voor de effectiviteit. Door de variabilisering van de kosten voor autobezit en -gebruik zal zich een verschuiving voordoen van onbewust naar bewust betalen voor mobiliteit. Het effect van bewustwording zal vermoedelijk resulteren in een subjectieve kostenstijging (ook als daar objectief gezien geen sprake van is).

Te lage tarieven zijn niet effectief, te hoge tarieven worden niet geaccepteerd. Algemene uitspraken over de 'juiste' tarieven zijn echter lastig te geven en zullen verschillen van persoon tot persoon (afhankelijk van leefsituatie, inkomen, woonlocatie, werkplek, et cetera). Inzicht verschaffen in de gevolgen van de kilometerprijs voor de persoonlijke situatie kan bijdragen aan de acceptatie en effectiviteit van de kilometerprijs bijvoorbeeld aan de hand van een online 'kilometercalculator'.

Het rapport *Effecten van prijsprikkels in de mobiliteit - een literatuurscan*²⁸ noemt een aantal relevante aspecten:

- Een naar tijd gedifferentieerde prijs voor personenvervoer over de weg blijkt effectiever in het aanpassen/beïnvloeden van autoritten en het reduceren van verliestijd dan een vlakke heffing;
- Vanuit welvaartsoogpunt heeft een naar plaats en tijd gedifferentieerde congestieheffing een gunstiger/positiever saldo dan een landelijke (vlakke) heffing;
- Effectiviteit blijkt toe te nemen wanneer mensen meer alternatieven hebben om hun gedrag aan te passen (bijvoorbeeld met een ander vervoermiddel reizen);
- Mensen met een hoog inkomen en/of een reiskostenvergoeding passen minder snel hun autoritten aan;
- Mensen die meer rijden, passen relatief meer autoritten aan;
- Voor een vliegbelasting geldt dat de afname van passagiers het sterkst is voor het niet-zakelijke verkeer;
- Het beleid van werkgevers richting werknemers kan de effectiviteit van prijsmaatregelen beïnvloeden. Uit eerder vragenlijstonderzoek blijkt dat 30% van de werkgevers hun werknemers volledig zou willen compenseren bij de invoering van een kilometerheffing. Aan de andere kant geven deze bedrijven aan dat ze van plan zijn werknemers iets vaker een verhuiskostenvergoeding aan te bieden en ook iets vaker OV-kosten te vergoeden.

De publieke acceptatie van prijsbeleid kan onder andere worden verhoogd door:

- Compensatie van automobilisten voor negatieve effecten van prijsbeleid zonder de heffing te ondermijnen. Prijsbeleid wordt meer geaccepteerd als de opbrengsten worden 'teruggegeven' aan de automobilist. Vooral het afschaffen van de

²⁷ Bijlage bij Kamerstuk II 2008/09, 31305, nr. 97.

²⁸ Tillema, T. et al. (2018).

wegenbelasting of het verminderen van brandstofaccijnzen lijken prijsbeleid acceptabeler te maken. Opbrengsten investeren in infrastructuur blijken automobilisten minder acceptabel te vinden als ze zich realiseren dat zij zelf voor deze investeringen betalen via de prijsmaatregel.

- Beleid gericht op het beschermen van het milieu en op een gelijke behandeling van individuen; deze principes scoorden in onderzoek het beste op acceptatie.

Prijsprikkels hebben de grootste effecten bij 'overige ritten' en de kleinste effecten bij het zakelijk verkeer. De heffingshoogte staat nog niet vast; de varianten die zijn doorgerekend door Muconsult et al. (2023) kennen, na gedragsreacties, tarieven van 6,68 tot 8,16 cent per kilometer. In een modelstudie nam het aantal autokilometers bij een tarief van 7 cent per kilometer voor de overige ritten af met circa 22%, voor de woon-werkritten met circa 10%, en voor het zakelijke verkeer met circa 3%. In een onderzoek²⁹ waarin mensen werd gevraagd of ze hun autorit zouden veranderen in geval van een kilometerheffing, kwam een vergelijkbaar verschil tussen overige ritten en woon-werkritten naar voren.

In het artikel *Charging versus rewarding: A comparison of road-pricing aan rewarding peak avoidance in the Netherlands* zegt Tillema³⁰ dat er aanwijzingen zijn dat belonen beter werkt dan beprijzen; het gaat hier specifiek om een spitsheffing versus een beloning voor het vermijden van de spits.

Ten slotte wordt in het artikel *Naar een betere beprijzing van weggebruik*³¹ een aantal beprijzingsvarianten vergeleken op onder meer effecten. Een vlakke heffing scoort het best op baten zoals verkeersveiligheid en emissies en het slechts op vraaguitval. Dit laatste betekent dat er welvaartsverlies is voor mensen die als gevolg van de heffing besluiten een bepaalde trip niet meer te maken of uit te wijken naar een minder aantrekkelijk alternatief. Het welvaartsverlies is hoger als de congestie initieel laag is.

Samenvatting 3.4:

Er is veel onderzoek gedaan naar gedragseffecten van een directe prijsprikkel, maar met grote verschillen tussen de beprijzingsvarianten en omstandigheden in die onderzoeken. Deels betreft het praktijkonderzoeken en deels modelstudies. Hoewel beprijzing van wegverkeer op veel plekken is toegepast, zijn zeker niet alle varianten al in de praktijk gebracht. De onderzoeken verschillen in de effecten die zij meenemen. Vaak gaan studies in op vermindering van congestie/spitsverkeer, wat geen hoofddoelstelling is van BnG. Opvallend is het effect op verschillende reismotieven; grootste effect blijkt op overig (waaronder recreatief) verkeer te zijn. Het effect op modaliteitskeuze wordt beperkt behandeld; wel wordt dit vaak als randvoorwaarde genoemd voor effectiviteit (beschikbaarheid OV, voldoende nabijheid om fietsen mogelijk te maken).

²⁹ CROW-KpVV (juli 2022).

³⁰ Tillema, T. et al. (2013)

³¹ Vrijburg, H. & Geilenkirchen, G. (12 december 2019)

3.5 Effect wegvallen tol bestaande toltrajecten, en vervanging door Betalen naar Gebruik (BnG), op doorstroming en verkeersveiligheid

Categorie B: analyse door staf Tweede Kamer

Wat is vanuit de literatuur het effect van het wegvallen van tol op bestaande toltrajecten, en vervanging door Betalen naar Gebruik (BnG), op de doorstroming en verkeersveiligheid?

In Nederland zijn er momenteel enkele wegentrajecten waar op dit moment tol geheven wordt (bijvoorbeeld Westerscheldetunnel en Kiltunnel) of waar dit gepland is (bijvoorbeeld de Blankenburgverbinding). Idee van BnG is dat de aparte tol hier verdwijnt en vervangen wordt door het voor alle wegen geldende kilometertarief. Mogelijk ontstaat hierdoor een verkeersaantrekkend effect aangezien de voorheen tolwegen dan niet meer duurder zijn dan andere wegen.

De laatste jaren is een aantal rapporten verschenen over de verwachte gevolgen van het afschaffen van de tol voor de Westerscheldetunnel, waartoe vanuit de regio en politiek opgeroepen wordt.

In het onderzoek *Tolweg of tol weg? Continueren of afschaffen van de tolheffing voor de Westerscheldetunnel*³² zijn de ervaringen onderzocht met het afschaffen van tol elders, in Nederland en in het buitenland en de effecten van tolvrije dagen voor de Westerscheldetunnel zelf. Empirisch onderzoek naar de effecten van daadwerkelijke afschaffing van tolheffing (of verlaging van de tol) is volgens de onderzoekers zeer schaars. Nederland kent één voormalige toltunnel (Beneluxtunnel; tolheffing van 1967 tot 1980) en drie voormalige tolbruggen: de Haringvlietbrug (tolheffing van 1964 tot 1973), de Zeelandbrug (tolheffing van 1965 tot 1993) en de Prins Willem Alexanderbrug (tolheffing van 1974 tot 1996). Voor zover de onderzoekers bekend, zijn naar de bredere economische, sociale en ruimtelijke effecten van de afschaffing van deze tolleren geen onderzoeken verricht. Wel zijn berichten uit kranten en internet bekend die in gaan op verkeersintensiteiten.

Daarnaast is de vergelijkbaarheid tussen de studies beperkt, door verschillende omstandigheden met andere inwoneraantallen, werkgelegenheid en de aanwezigheid van doorgaand verkeer. De studies laten wel alle zien dat de prijselasticiteit negatief is (prijsverlaging doet het verkeersvolume stijgen). De hoogte van de prijselasticiteit verschilt echter afhankelijk van de lokale situatie, het type verkeer en of wordt gekeken naar de korte of lange termijn. Het effect van een abrupte afschaffing van de tol blijkt veel sterker te zijn dan van een geleidelijke verlaging van het toltarief. De studies naar afschaffing van tolheffing laten een sterke toename van het verkeer zien, in de bandbreedte van 30-50%. Vaak is er namelijk sprake van het vrijkomen van een latente vraag. De verwachting is dat met name het verkeer voor motieven als werk, winkelen, het onderhouden van sociale contacten, recreatie en het gebruik van

³² TU Delft & Planbureau en Bibliotheek van Zeeland (2018)

voorzieningen zal toenemen; toeristisch verkeer en zakelijk verkeer kent een lagere prijselasticiteit (= minder gevoelig voor prijsprikkel).

Uit de studie *Westerscheldetunnel tolvrij - Effecten van vervroegd tolvrij maken* blijkt dat het wegnemen van de tolheffing naar verwachting zal leiden tot een toename met 40% van het verkeer op het traject van de Westerscheldetunnel, tot gewijzigde verkeersstromen op omliggende (hoofd-)wegen en een aantal extra knelpunten. Die nieuwe congestie kan (zeker in het begin) onverwacht zijn voor mensen en geeft daardoor een hogere kans op (kop-staart)-ongevallen, zeker bij afwezigheid van filedetectie. Daar staat tegenover dat door het kiezen van andere routes door voorheen tolmijders het verkeer op andere plekken in het netwerk minder druk wordt, wat de verkeersveiligheid daar weer ten goede komt.

Een andere studie (*Onderzoek sociale en economische effecten tolvrije Westerscheldetunnel*)³³ over de Westerscheldetunnel wijst op iets minder dan 50% groei ten opzichte van de referentie met tol. Van het nieuwe verkeer rijdt circa 39% in de spitsen, wat naar verwachting grotendeels woon-werkverkeer is. De rest van dit nieuwe verkeer (61%) rijdt buiten de spits en dan gaat het om sociaal-recreatief en zakelijk verkeer. Voor het studiegebied (Zeeland en omgeving) geldt ten eerste dat er op etmaalbasis 1.700 nieuw gegenereerde ritten bijkomen, en ten tweede dat er substitutie van bestaande ritten is van mensen die vaker een route door de Westerscheldetunnel kiezen en niet langer omrijden om tol te mijden.

Ten slotte gaat het artikel *The effects of road pricing on driver behavior and air pollution*³⁴ over de situatie in juli 2012 toen een Italiaanse rechtbank onverwacht het beleid van cordonheffing van de gemeente Milaan schorste. De stad voerde acht weken later (aangepast) opnieuw de tarieven in. De gedragsreacties vielen uiteen in twee categorieën: automobilisten die kort vóór de begintijd van het betalen (7.30 uur) of kort ná het beëindigen van de tijd (19.30 uur) het centrum binnenrijden, en automobilisten die het betaalde gebied mijden en omrijden. In totaal kwamen 14,5% minder auto's het gebied binnen dan in de periode dat er geen prijsbeleid gold.

³³ Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 35570-XII, nr. 107.

³⁴ Gibson, M. & Carnovale, M. (september 2015)

Samenvatting 3.5:

Bij het wegvallen van de tol op een specifiek traject is de verwachting dat het verkeersaanbod daar fors toeneemt. Deels zal dat extra autoverkeer zijn, en deels is dat verkeer dat eerder een andere route nam. Doordat die eerdere andere route waarschijnlijk langer was, zou dit het aantal gereden kilometers verminderen. Kanttekening hierbij is dat (het effect van) introductie van BnG niet is meegenomen in bovengenoemde bronnen; dit zwakt de extra vraag naar verwachting af.

Wat betreft het effect op verkeersveiligheid gelden twee aspecten. Meer autokilometers geeft in het algemeen een hogere kans op ongevallen, afhankelijk van de nieuwe verdeling van verkeer over wegtypes: het is bijvoorbeeld veiliger als verkeer meer van de snelweg gebruik zou gaan maken in plaats van provinciale wegen. Een ander aspect is onverwachte congestie in de nieuwe situatie, wat (zeker als er geen filedetectie is en zeker in het begin) hogere risico's op ongelukken (en daardoor veroorzaakte files) kan opleveren.

3.6 Verwachte effecten Betalen naar Gebruik aan de grenzen van Nederland

Categorie C: analyse externe experts (zie factsheet - bijlage 4)

Wat zijn de te verwachte effecten van Betalen naar Gebruik aan de grenzen van Nederland, aangezien ook voor kilometers in het buitenland betaald moet worden? Gaan mensen bijvoorbeeld overstappen op huurauto's aan de grens en/of wordt het vliegtuig meer gebruikt? Daarin wordt het prijsbeleid in omringende landen meegenomen.

Ongeveer 15% van alle kilometers, gereden door Nederlandse personenauto's, wordt afgelegd in het buitenland. De geraadpleegde wetenschappers verwachten op basis van literatuurstudie weinig grenseffecten van Betalen naar Gebruik, doordat:

- Huurauto's - ook na BnG - in gebruik duurder zijn doordat ook de vaste kosten (afschrijving en belasting) moeten worden vergoed;
- Zakelijke reizigers nu al vaak het vliegtuig kiezen vanwege het tijdsvoordeel;
- Voor huishoudens die na invoering van BnG wel voor aanschaf van een (extra) auto kiezen, de auto een aantrekkelijker optie zou kunnen worden voor internationale reizen, deels ten koste van het vliegtuig;
- Voor vakantiegangers naast kosten nog vele andere factoren een rol spelen, zoals de hoeveelheid bagage die je kunt meenemen, en het al dan niet beschikbaar hebben van een auto op de bestemming;
- Naarmate meer andere landen in (Noordwest-)Europa een vorm van BnG gaan invoeren, eventuele grenseffecten kunnen veranderen.

Samenvatting 3.6:

Er worden weinig grenseffecten verwacht, bijvoorbeeld doordat huurauto's in gebruik duurder zullen blijven dan de eigen auto (ook na invoering van BnG). Overstap van auto op vliegtuig zal beperkt worden door voordelen auto (meer ruimte voor bagage, beschikbaarheid in buitenland) en doordat meer mensen een auto zullen hebben door lagere vaste lasten.

3.7 Tijd- en plaatsgebonden effecten van Betalen naar Gebruik op mobiliteit in verschillende regio's, voor verschillende groepen en motieven

Categorie C: analyse externe experts (zie factsheet - bijlage 4)

Wat zijn, voortbouwend op eerdere studies, de te verwachte tijd- en plaatsgebonden effecten van Betalen naar Gebruik op mobiliteit in verschillende regio's, voor verschillende groepen en motieven (inclusief andere modaliteiten dan de auto en de bereikbaarheid van voorzieningen)? Met onder meer als input: wat is het huidige autobezit en -gebruik (omvang en doel) per regio en groepen daarbinnen?

Bezitters van auto's die relatief weinig rijden, gaan er financieel op vooruit; bezitters van auto's die veel rijden, gaan erop achteruit.

In (grote) steden ligt het autobezit lager dan in de rest van Nederland, waardoor inkomenseffecten van BnG op geaggregeerd niveau (alle huishoudens, ook zonder auto) lager zijn in die steden dan elders; tegelijk geldt dat mensen in stedelijke gebieden worden geconfronteerd met hogere kostenstijgingen in geval van BnG dan mensen in niet-stedelijke gebieden doordat zij meer kilometers rijden.

Iemand die weinig rijdt met een auto met een relatief hoog mrb-tarief, gaat er meer op vooruit dan iemand met een laag mrb-tarief. Iemand met een auto met een laag mrb-tarief die minder dan gemiddeld rijdt, kan er toch op achteruit gaan.

Afname kilometrage door BnG varieert van ongeveer 10-14%; de afname van het kilometrage is groter in de noordelijke en oostelijke provincies (Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland), dan in de overige provincies.

De kostenstijging is het grootst in Flevoland, waar mensen gemiddeld genomen de meeste autokilometers per jaar rijden. Ook is de kostenstijging groter dan gemiddeld in Overijssel, Zeeland en Limburg.

De totale fiscale kosten (mrb, BPM, accijns, energiebelasting, kilometertarief) nemen het meest toe bij huishoudens met meer dan twee personen en/of meer dan één werkende, tachtigplussers, en mensen in de hoogste inkomensklasse. Na verwachte gedragsreacties (mensen gaan minder kilometers afleggen) is het inkomenseffect (invloed autokostenveranderingen op inkomen) in alle varianten lager. Wel kan er dan sprake zijn van welvaartsverlies doordat mensen minder kilometers afleggen. Het aantal meer of minder gereden kilometers door een individuele automobilist na

invoering van de kilometerheffing is een grove indicatie van zijn/haar directe welvaartswinst of -verlies³⁵.

Het autogebruik voor zakelijke doeleinden wordt relatief het minst beïnvloed door BnG, gevolgd door reizen voor woon-werkverkeer en, ten slotte, reizen voor overige motieven. Mede doordat de factor 'tijd' (waardering voor kortere reistijden) het hoogst is voor zakelijke autoverplaatsingen, gevolgd door verplaatsingen voor woon-werkverkeer en overige verplaatsingen. En doordat de kosten van zakelijke autokilometers vaak door de werkgever worden vergoed.

Mensen zullen vooral korte ritten verminderen door deze te vervangen door te fietsen of te wandelen en in mindere mate door niet te reizen.

Mensen met lagere inkomens zijn gevoeliger voor prijsveranderingen en passen hun gedrag meer aan dan mensen met hogere inkomens.

Het inkomenseffect (invloed autokostenveranderingen op inkomen), ervan uitgaande dat mensen hun gedrag niet aanpassen, is in vrijwel alle varianten en voor alle bevolkingsgroepen gemiddeld minder dan 1%. Alleen tachtigplussers gaan er in sommige varianten 1 tot 2% op achteruit. Na gedragsreacties is het inkomenseffect in alle varianten lager omdat mensen minder kilometers gaan afleggen. Een meerderheid van de bevolkingsgroepen, gemeten over alle varianten, gaat erop vooruit. Voor zover ze erop achteruitgaan, is die achteruitgang onder de 1%.

Samenvatting 3.7:

Bezitters van auto's die relatief weinig rijden, gaan er financieel op vooruit. Bezitters van auto's die veel rijden, gaan erop achteruit. Mensen in stedelijke gebieden worden gemiddeld geconfronteerd met hogere kostenstijgingen doordat zij meer kilometers rijden. De totale fiscale kosten nemen het meest toe bij huishoudens met meer dan twee personen, meer dan één werkende, tachtigplussers, en mensen in de hoogste inkomensklasse. Het inkomenseffect, als mensen hun gedrag niet aanpassen, is in vrijwel alle varianten en voor alle bevolkingsgroepen gemiddeld minder dan 1%. Na gedragsreacties is het inkomenseffect in alle varianten lager omdat mensen minder kilometers gaan afleggen. Een meerderheid van de bevolkingsgroepen, gemeten over alle varianten, gaat er dan op vooruit. Voor zover ze erop achteruitgaan, is die achteruitgang onder de 1%.

³⁵ Noot van de staf. Direct wil zeggen: zonder rekening te houden met maatschappelijke baten. Automobilisten voor wie minder reizen met de auto of reizen met een andere modaliteit geen optie is, ervaren bij een gelijk aantal kilometers, als dat aantal kilometers hoger is dan het omslagpunt, wel een direct welvaartsverlies aangezien zij meer betalen voor hetzelfde aantal kilometers.

4 Bevindingen Overig

4.1 Lessen uit pogingen in het verleden

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Welke lessen kunnen we trekken uit pogingen in het verleden om een vorm van Betalen naar Gebruik in te voeren?

In de hoofdlijnenbrief³⁶ vermeldt het kabinet dat zij zo veel mogelijk lering wil trekken uit eerdere, vergelijkbare trajecten en mede daarop keuzes baseert. Dit lijkt vooral te verwijzen naar de passage 'keuze voor eenvoud en privacy' waarbij de eenvoud bestaat uit een vlak tarief en er vermeld wordt dat het niet bijhouden waar en wanneer gereden wordt 'betere waarborgen voor privacy' betekent.

Het vorige initiatief in Nederland voor een landelijke kilometerheffing (Anders Betalen voor Mobiliteit) is in 2011 geëvalueerd³⁷, (mede) vanwege de status van Groot project³⁸. Het rapport richt zich op de formele rapportage-eisen en besluitvormingsaspecten, die vanwege het eerst controversieel verklaren en later stopzetten van het project deels niet meer relevant waren. Ook was inmiddels bekend dat het nieuwe kabinet geen rekeningrijden zou invoeren wat vermoedelijk een reden was weinig tot geen aandacht te besteden aan lessen voor de toekomst. Opvallende passage uit het rapport is: *Uit een ledenpeiling van de ANWB bleek dat de leden in meerderheid aangaven te willen betalen naar gebruik in plaats van het bezit van de auto. Ten aanzien van het spitstarief, het registratiesysteem en de overgangsfase hadden ANWB-leden moeite met de invoering van de kilometerprijs.* In antwoord op Kamervragen³⁹ naar aanleiding van dit rapport, antwoordt de minister: *Ik heb gezien dat het project groot en omvangrijk was. Zowel door de schaal, een landelijke uitrol, als door de hoogte van de om te zetten belastingen, als door de complexiteit van het project. [...] Zolang er nog geen besluiten zijn genomen en er geen wettelijke basis is, kan er alleen op hoofdlijnen en op basis van voornemens worden gecommuniceerd. Terwijl de burger precies wil weten wat het voor zijn of haar portemonnee betekent. Of voor zijn of haar privacy.[...] In zijn algemeenheid geldt dat het lastig is politiek gevoelige projecten te implementeren als dit meerdere kabinetsperioden bestrijkt.*

³⁶ Kamerstuk II2021/22, 32813, nr. 1081

³⁷ Bijlage bij kamerstuk II 2010-11, 30563, nr.3

³⁸ Zie [regeling grote projecten](#)

³⁹ Kamerstuk II 2010/11, 30563, nr. 4

In de technische briefing in de Kamer van juni 2022 werden als lessen uit het verleden genoemd: zorg voor een realistische planning, beperk het aantal doelen, zorg voor voldoende draagvlak en houdt het systeem praktisch uitvoerbaar.

In haar onderzoek 'Verwachte effecten van Betalen naar Gebruik' uit november 2022 stelt het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) dat de effecten van BnG de maatschappelijke welvaart beïnvloeden. Doorrekeningen van eerdere initiatieven om wegverkeer te beprijsen laten volgens het KiM zien dat een vlakke heffing zal leiden tot welvaartsverlies. De systeem- en uitvoeringskosten, accijnsderving en vraaguitval zijn als belangrijkste kostenposten hoger dan de belangrijkste batenposten van reistijdwinsten, minder emissies en minder verkeersongevallen. Of de huidige plannen ook tot een welvaartsverlies leiden zou bepaald kunnen worden in een nieuwe maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Dat kan als er meer bekend is over de uiteindelijke vormgeving van de BnG-heffing.

Samenvatting 4.1:

Het kabinet lijkt mede door ervaringen in het verleden in te zetten op een eenvoudig systeem. De evaluatie van 'Anders Betalen voor Mobiliteit' (uit 2011) leverde beperkt lessen op, wel werd geconstateerd dat Betalen naar Gebruik draagvlak had (maar het spitstarief minder), communicatie met burgers lastig is als er nog geen keuzes zijn gemaakt, en dat het lastig is een politiek gevoelig project te implementeren als dit meerdere kabinetsperiodes bestrijkt.

4.2 Lessen uit heffingen in het buitenland

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Welke lessen zijn te trekken uit heffingen in het buitenland?

Hoewel er in Nederland en in andere landen verschillende vormen bestaan van voertuigen laten Betalen naar Gebruik en ook diverse pilots hebben plaatsgehad, is er door de staf geen systeem als internationaal voorbeeld gevonden dat naar gebruik laat betalen voor gereden kilometers conform het meest recente plan⁴⁰. Wel zijn er systemen die voor een deel van de voertuigen naar gebruik laten betalen over alle gereden kilometers. Geen van de onderzochte systemen kan zonder meer gekopieerd worden naar de Nederlandse context. Oorzaak hiervan is dat veel van deze systemen uitgaan van betaling voor een specifieke tijd en/of plaats, of gelden voor een klein deel van het wagenpark (bijvoorbeeld vrachtwagens), niet van toepassing zijn voor in het buitenland gereden kilometers en vaak ook nog niet op grote schaal zijn toegepast.

Het systeem dat de meeste raakvlakken vertoont met Betalen naar Gebruik is het heffingssysteem in Nieuw-Zeeland voor personenvoertuigen op diesel (Road User

Charge). Dit is een vlak tarief voor alle gereden kilometers op alle openbare wegen in Nieuw-Zeeland (voor het rijden op privéterrein zijn mechanismen in het systeem om niet te hoeven betalen). Daarbij wordt gebruikgemaakt van de kilometerteller in het voertuig in combinatie met vignetten op de voorruit. Voor het voertuig zijn geen technische aanpassingen nodig. De indruk bestaat dat fraude hierbij in beperkte mate plaatsheeft, al zijn er geen cijfers beschikbaar die dit bevestigen.

Voor een eventueel nog in te voeren kilometerheffing als alternatief voor bestaande brandstofaccijnzen neigt men op Hawaï naar een systeem zonder aanpassingen aan het voertuig en een geleidelijke ingroei van Betalen naar Gebruik. Om te onderzoeken op welke manier dat het best ingevoerd kan worden is tussen 2018 en 2021 een praktijkproef uitgevoerd onder de naam Hiruc (Hawaii Road User Charge). Het onderzoek en de praktijkproef leverde in januari 2022 een eindrapport op met aanbevelingen voor de wijze van invoering van de Road User Charge⁴¹. Een van de aanbevelingen is om deze Road User Charge eerst te laten gelden voor de elektrische en hybride voertuigen die geen of minder brandstofaccijns betalen, met eventueel de mogelijkheid voor hybride voertuigen om hun betaalde accijns terug te krijgen. Een belangrijke overweging daarbij is dat tellerfraude bij moderne elektrische voertuigen lastiger is en Betalen naar Gebruik (zonder gebruik van OBU's) dus minder fraudegevoelig is. Het geleidelijk laten ingroeien beperkt de invoeringskosten, aangezien het moment waarop het hele wagenpark over zou moeten zijn wordt uitgesteld, eventueel met OBU's voor brandstofvoertuigen.

Binnen- en buitenlandse voorbeelden laten zien dat het vanuit **juridisch perspectief** van belang is om in een vroeg stadium na te denken over verantwoordelijkheden van een correcte belastingaangifte. Zo werd vanuit Zweden de aanbeveling gedaan om in een vroeg stadium de (Europese) wettelijke kaders te bestuderen voor er onderzoek wordt gedaan naar systemen. Over de **organisatorische uitvoerbaarheid** van systemen voor kilometerheffing op grote schaal is weinig bekend vanuit de buitenlandse voorbeelden, omdat dit tot dusverre beperkt op groot schaalniveau tot uitvoering is gekomen.

De **kosten** voor het opzetten van een heffingssysteem op basis van gereden kilometers kunnen relatief hoog zijn, afhankelijk van de uitvoeringsvariant. Hierbij speelt mee dat veel ontwikkelkosten gemaakt worden voor een nieuw systeem dat niet elders is toegepast. Op Hawaï lijkt het kostenaspect de doorslag te geven om te beginnen met BnG voor voertuigen die nu geen (of aanzienlijk minder) accijns betalen.

Een andere les die getrokken kan worden, is dat het komen tot een heffing op basis van gereden kilometer **tijdrovend** is. Naast de details van de praktische uitvoering en juridische procedures is het creëren van draagvlak en begrip een tijdrovend proces. Creëren van **draagvlak** wordt ook in buitenlandse voorbeelden cruciaal genoemd bij invoering van een systeem van BnG.

⁴¹ Hawaii Road Usage Charge Demonstration – Hiruc final report, januari 2022

Samenvatting 4.2:

Er is door de staf geen systeem als internationaal voorbeeld gevonden voor betalen naar gereden kilometers conform het meest recente plan. Het systeem dat de meeste raakvlakken vertoont met Betalen naar Gebruik is het heffingssysteem in Nieuw-Zeeland. Juridisch perspectief, organisatorische uitvoerbaarheid, kosten, planning en draagvlak worden (ook) in het buitenland als cruciale factoren gezien voor een succesvolle invoering.

4.3 Risico jaarlijkse uitlezing van kilometerstanden voor financieel minder weerbare mensen en hoe dat te beperken

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Wat is het risico van jaarlijkse uitlezing van kilometerstanden voor financieel minder weerbare mensen en hoe is dat te beperken?

In de bijeenkomsten die de commissie heeft georganiseerd in het kader van de verkenning werd onder meer gesteld dat het goed mogelijk lijkt om een betaalritme per maand of kwartaal te behouden om te voorkomen dat mensen aan het eind van het jaar te veel moeten (bij)betalen. Verder werd gesproken over de beleving van kosten door de gebruiker en hoe het systeem dat inzicht kan bieden. Een kastje in de auto is daarvoor geschikt, doordat daarin een display kunnen worden gezet dat de kosten van die specifieke rit of dag, of het jaartotaal laat zien. In de huidige situatie zien mensen de kosten bij het tanken en betalen de mensen direct.

Samenvatting 4.3:

Het lijkt goed mogelijk om een betaalritme per maand of kwartaal te behouden om te voorkomen dat mensen aan het eind van het jaar te veel moeten (bij)betalen. Een display in de auto, bijvoorbeeld op een OBU, zou kunnen helpen bij de bewustwording. De concrete uitwerking van dit vraagstuk is nog niet gemaakt en in de kabinetsstukken is hier tot dusver beperkt aandacht voor geweest.

4.4 Privacyaspecten en 'privacy by design'

Categorie A: synthese informatie uit kabinetsstukken en bijeenkomsten

Welke privacyaspecten zijn er met dit thema gemoeid en wat zou 'privacy by design' betekenen?

Voor alle oplossingsrichtingen is het noodzakelijk een wettelijke regeling te creëren, waarin wordt voorzien in de vereiste waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de automobilist en belastingplichtige op grond van de privacywetgeving (EVRM, AVG). Bij oplossingsrichting 1 uit rapport *Onderzoek kilometerregistratiesysteem voor Betalen naar Gebruik* (geen extra technische maatregelen in het voertuig) gaat het daarbij vooral om de inzet van controle- en handhavingmiddelen. Bij het ontwerp van OBU's zal voldaan moeten worden aan de principes van privacy by design en moet geborgd zijn dat alleen de minimaal noodzakelijke controledata vanuit de OBU gedeeld wordt met de Belastingdienst, RDW of derde partij.

Privacy by design houdt in dat al bij het ontwerpen van producten en diensten rekening gehouden wordt met de bescherming van persoonsgegevens en dat die gegevens niet langer worden bewaard dan nodig is voor het doel van de verwerking. Daaraan gerelateerd is *Privacy by default* wat inhoudt dat de standaardinstellingen van een product of dienst privacy vriendelijk zijn. Dit betekent dat je technische en organisatorische maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat je, als standaard, alleen persoonsgegevens verwerkt die noodzakelijk zijn voor het specifieke doel dat je wilt bereiken⁴².

Wat minimaal noodzakelijk is en hoe dat past binnen de privacywetgeving moet daarbij in de wet worden meegenomen. Daarmee zijn de aandachtspunten op het gebied van privacywetgeving en in te bouwen waarborgen bij OBU's groter, maar ook goed beheersbaar volgens de onderzoekers van Dialogic, TwynstraGudde en Decisio.

Voor de privacy perceptie gelden andere aandachtspunten. Technisch hoeft slechts een beperkte hoeveelheid data bewaard en opgeslagen te worden in de verschillende oplossingsrichtingen. Locatiepunten bij controles langs te weg kunnen direct worden gewist als de OBU correct functioneert en de controlesoftware 'groen licht' geeft. Alleen een reeks van kilometerstanden en foutmeldingen van de OBU hoeven bewaard te worden. OBU's kunnen echter meer data registreren waaronder snelheid (en dus rijgedrag) en locaties. Vertrouwen bij de burger dat deze informatie niet wordt geregistreerd is noodzakelijk voor het draagvlak voor BnG. Voorlichting is daarbij belangrijk.

Samenvatting 4.4:

Het kabinet heeft privacy bij het uitdenken van de technische oplossing voor BnG meegenomen. Privacy moet wettelijk geregeld zijn en bij ontwikkeling van apparatuur moeten privacy waarborgen worden ingebouwd. Voldoen aan privacy eisen is zonder goede voorlichting niet per definitie voldoende voor de privacy perceptie van de burger.

⁴² [Verantwoordingsplicht, autoriteit persoonsgegevens](#)

5 Bevindingen parlementaire verkenning

Noot vooraf:

Dit rapport is (grotendeels) opgesteld voorafgaand aan de val van het kabinet Rutte IV in juli 2023 en het daaropvolgende controversieel verklaren van het onderwerp Betalen naar Gebruik door de Tweede Kamer in september 2023. Bij het formuleren van onderzoeksvragen en de beantwoording is uitgegaan van de plannen zoals vastgelegd in het coalitieakkoord uit 2021 en daaropvolgende brieven van het kabinet.

2.1 Welke keuzemogelijkheden bestaan er op het gebied van uitvoeringstechniek?

Het kabinet heeft een aantal keuzemogelijkheden op het gebied van uitvoeringstechniek gemaakt binnen de basiskeuzes (alleen registratie kilometers, geen differentiatie naar tijd en plaats). Een systeem van registratie op basis van de huidige kilometertellers in voertuigen is eenvoudig en kent relatief lage kosten, maar is niet gegarandeerd fraudebestendig. Een systeem met kastjes in de auto (OBU's) verkleint de mogelijkheden tot tellermanipulatie sterk, maar is niet eenvoudig en snel te implementeren en is relatief kostbaar.

2.2 Hoe kunnen kilometerstanden betrouwbaar uitgelezen worden (fraudebestendigheid)?

De afweging tussen de verschillende kilometerregistratiesystemen gaat over acceptatie van het risico op tellermanipulatie tegenover de kosten en complexiteit van het systeem. Welk niveau van fraudebestendigheid is voldoende? Welke risico's zijn maatschappelijk en politiek acceptabel? Maatschappelijke acceptatie van tellermanipulatie wordt onder andere beïnvloed door het draagvlak voor BnG. Indien de huidige maatregelen om tellermanipulatie tegen te gaan slechts beperkt worden aangescherpt, verwachten de onderzoekers dat 0-2,5% van de automobilisten over zal gaan tot tellermanipulatie. Dit gaat gepaard met een verwachte belastingderving van 0,1-5% of maximaal € 400 miljoen per jaar in 2030.

2.3 Hoe kan, indien gewenst, een optie worden ingebouwd die differentiatie naar tijd, plaats en voertuigeigenschappen in de toekomst mogelijk maakt?

In de onderzoeken die het kabinet heeft gepubliceerd is beperkt op deze vraag ingegaan, aangezien in het coalitieakkoord ervoor is gekozen om niet te differentiëren naar tijd en plaats (wel naar voertuigeigenschappen).

Afhankelijk van welk kastje (OBU) ingebouwd wordt, is toepassing van differentiatie naar tijd/plaats later alsnog mogelijk. Nu kiezen voor een eenvoudig systeem zonder OBU beperkt de desinvestering als later alsnog voor differentiatie wordt gekozen.

Alternatief is een eenvoudig systeem voor kilometerregistratie met (later) een aanvullend systeem voor spitsheffing middels bijvoorbeeld camera's.

2.4 Wat zijn de geldstromen en hoe stel je het juiste tarief, rekening houdend met het wegvallen van de inkomsten uit de mrb (inclusief provinciale opcenten) en (in de loop der jaren steeds neer) wegvallen van brandstofaccijns inkomsten?

In 2022 wordt met de autobelastingen voor personen- en bestelauto's naar verwachting ongeveer € 14 miljard opgehaald, waarvan € 4,2 miljard via het rijksdeel van de huidige mrb (motorrijtuigenbelasting). De overige opbrengsten van de autobelastingen komen uit de bpm (aanschafbelasting), de accijnzen, de bijtelling en de energiebelasting voor het opladen van elektrische auto's.

Modelstudie naar 2030 levert een "basispad" met in totaal bijna € 16,5 miljard aan inkomsten voor de overheid op. Daarvan betreft €2,2 miljard provinciale opcenten. De grondslagerosie ten gevolge van toename aandeel EV's tussen 2025 en 2030 is berekend op totaal € 584 miljoen.

Door de verdere toename van EV na 2030, zonder bijstelling van de tarieven, zullen de belastinginkomsten door lagere accijnsinkomsten alsnog afnemen in de periode daarna. Naarmate het aandeel EV in het wagenpark stijgt, zouden de kilometertarieven derhalve moeten stijgen om de beoogde budgetneutraliteit te waarborgen.

2.5 Ontwikkeling kilometerprijs

Door afnemende automobilititeit na invoering van BnG zou de prijs per kilometer wat hoger moeten worden om de inkomsten op peil te houden. Een variant met een vlakke heffing laat een verkeersafname van 8,4% zien. Om dit effect te compenseren zou de kilometerprijs ongeveer 9% hoger moeten zijn dan zonder dat effect.

Een hoger tarief ter compensatie van vraaguitval veroorzaakt, anders dan soms wordt verwacht, geen 'spiraal omhoog'. In plaats daarvan vlakkt het tarief af, omdat de tariefsverhoging telkens veel lager is dan het initiële tarief. Het tarief stabiliseert op een 10,2% hoger niveau.

Door de verdere toename van EV na 2030, zonder bijstelling van de tarieven, zullen de belastinginkomsten alsnog afnemen in de periode daarna. Naarmate het aandeel EV in het wagenpark stijgt, zouden de kilometertarieven moeten stijgen om de beoogde budgetneutraliteit te waarborgen.

3.1 Welke effecten worden verwacht op gedrag, op congestie en op het milieu?

Diverse onderzoeken gaan in op de effecten op gedrag, congestie en milieu van de BnG-varianten (binnen de keuzen in de hoofdlijnenbrief van het kabinet). Hoewel het tarief niet wordt gedifferentieerd naar bijvoorbeeld de spitsperiode, verwachten de onderzoekers door de algehele afname van autoverkeer toch een afname van congestie. Dit effect is kleiner door mensen die zeggen geen keuze te hebben en er met name in de Randstad sprake is van een latente vraag (mensen pakken alsnog de auto bij minder files). Vooral recreatief verkeer is gevoelig voor een prijsprikkel waardoor congestie met name in de avond zal afnemen.

De onderzoeken verricht voor het kabinet hebben specifiek gekeken naar de afname van CO₂ aangezien dit een expliciet doel is. Er zijn twee varianten waarin het reductiedoel wordt behaald en tevens het tweede doel van budgetneutraliteit. Voor beide varianten geldt dat het tarief voor elektrische auto's lager is dan voor overige brandstofsoorten.

3.2 Welke verdelingseffecten worden verwacht?

Diverse onderzoeken hebben verdelingseffecten meegenomen en media die over beleidsvarianten van BnG berichten, maken hier ook eigen rekensommen voor. Het gaat meestal om de verandering ten opzichte van de huidige situatie, en hoe die verandering anders is voor verschillende groepen. De verdeling heeft daarom een belangrijk link met draagvlak voor BnG. Kanttekening hierbij is dat effect op specifieke groepen nog steeds een generalisatie op groepsniveau betekent. Zo hebben lage inkomensklassen in het algemeen een positief inkomenseffect omdat zij gemiddeld weinig kilometers rijden, maar er zijn ook mensen met een laag inkomen die veel kilometers maken voor wie het inkomenseffect minder positief is of zelfs negatief kan zijn.

3.3 Wat betekent Betalen naar Gebruik voor regio's/landelijk gebied met langere afstanden voor woon-werkverkeer en minder ov-mogelijkheden? Op welke wijze zou hier in de aanpak rekening mee gehouden kunnen worden?

In provincies met het hoogste aantal gereden jaarkilometers nemen de kosten na invoering van BnG het meeste toe. De gemiddelde toename van de kosten is het grootst in Flevoland, Noord-Holland en Zeeland. De toename is het kleinst in Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant.

In de hoogstedelijke gebieden zijn de jaarkilometrages van auto's hoger in vergelijking met landelijke gebieden. Stedelijkheidsgraad blijkt minstens net zo belangrijk als de provincie/regio waar iemand woont. En in stedelijke gebieden is er meestal een betere dekking van openbaar vervoer; dit zal echter niet altijd een aantrekkelijk alternatief zijn, bijvoorbeeld omdat de bestemming niet goed bereikbaar met het OV is.

Dit zijn echter generieke beelden die anders kunnen uitpakken voor individuen. In de onderzoeken blijkt beperkt aandacht te zijn geweest voor de vraag of de kosten van BnG betaald worden door de automobilist zelf, of vergoed worden door werkgever of anderszins gecompenseerd worden door derden.

3.4 Wat zijn vanuit de literatuur de gedragseffecten van een directe prijsprikkel op het aantal en de omvang van reisbewegingen en op de modaliteitskeuze?

Er is veel onderzoek gedaan naar gedragseffecten van een directe prijsprikkel, maar met grote verschillen tussen de beprijzingsvarianten en omstandigheden in die onderzoeken. Deels betreft het praktijkonderzoeken en deels modelstudies. Hoewel beprijzing van wegverkeer op veel plekken is toegepast, zijn zeker niet alle varianten al in de praktijk gebracht. De onderzoeken verschillen in de effecten die zij meenemen. Vaak gaan studies in op vermindering van congestie/spitsverkeer, wat geen hoofddoelstelling is van BnG. Opvallend is het effect van directe prijsprikkel op verschillende reismotieven; dit effect blijkt het grootst op overig (waaronder recreatief) verkeer te zijn. Het effect op modaliteitskeuze wordt beperkt behandeld; wel wordt dit vaak als randvoorwaarde genoemd voor effectiviteit (beschikbaarheid OV, voldoende nabijheid om fietsen mogelijk te maken).

3.5 Wat is vanuit de literatuur het effect van het wegvallen van tol op bestaande toltrajecten, en vervanging door Betalen naar Gebruik (BnG), op de doorstroming en verkeersveiligheid?

Bij het wegvallen van de tol op een specifiek traject is de verwachting dat het verkeersaanbod daar fors toeneemt. Deels zal dat extra autoverkeer zijn, en deels is dat verkeer dat eerder een andere route nam. Doordat die eerdere andere route waarschijnlijk langer was, zou dit het aantal gereden kilometers verminderen. Kanttekening hierbij is dat (het effect van) introductie van BnG niet is meegenomen in bovengenoemde bronnen; dit zwakt de extra vraag naar verwachting af. Wat betreft het effect op verkeersveiligheid gelden twee aspecten. Meer autokilometers gaat in het algemeen gepaard met een hogere kans op ongevallen, afhankelijk van de nieuwe verdeling van verkeer over wegtypes: het is bijvoorbeeld veiliger als verkeer meer van de snelweg gebruik zou gaan maken in plaats van provinciale wegen. Een ander aspect is onverwachte congestie in de nieuwe situatie, wat (zeker als er geen filedetectie is en zeker in het begin) hogere risico's op ongelukken kan opleveren (en nog meer files).

3.6 Wat zijn de te verwachte effecten van Betalen naar Gebruik aan de grenzen van Nederland, aangezien ook voor kilometers in het buitenland betaald moet worden? Gaan mensen bijvoorbeeld overstappen op huurauto's aan de grens en/of wordt het vliegtuig meer gebruikt? Daarin wordt het prijsbeleid in omliggende landen meegenomen.

Er worden weinig grenseffecten verwacht, bijvoorbeeld doordat huurauto's in gebruik dunder zullen blijven dan de eigen auto (ook na invoering van BnG). Overstap van auto op vliegtuig zal beperkt worden door voordelen auto (bagage, beschikbaarheid in buitenland) en doordat meer mensen een auto zullen hebben door lagere vaste lasten.

3.7 Wat zijn, voortbouwend op eerdere studies, de te verwachte tijd- en plaatsgebonden effecten van Betalen naar Gebruik op mobiliteit in verschillende regio's, voor verschillende groepen en motieven (inclusief andere modaliteiten dan de auto en de bereikbaarheid van voorzieningen)? Met onder meer als input: wat is het huidige autobezit en -gebruik (omvang en doel) per regio en groepen daarbinnen?

Bezitters van auto's die relatief weinig rijden, gaan er financieel op vooruit. Bezitters van auto's die veel rijden, gaan erop achteruit. Mensen in stedelijke gebieden worden gemiddeld geconfronteerd met hogere kostenstijgingen doordat zij meer kilometers rijden. De totale fiscale kosten nemen het meest toe bij huishoudens met meer dan twee personen, meer dan één werkende, tachtigplussers, en mensen in de hoogste inkomensklasse. Het inkomenseffect, als mensen hun gedrag niet aanpassen, is in vrijwel alle varianten en voor alle bevolkingsgroepen gemiddeld minder dan 1%. Na gedragsreacties is het inkomenseffect in alle varianten lager omdat mensen minder kilometers gaan afleggen. Een meerderheid van de bevolkingsgroepen, gemeten over alle varianten, gaat er dan op vooruit. Voor zover ze erop achteruitgaan, is die achteruitgang onder de 1%.

4.1 Welke lessen kunnen we trekken uit pogingen in het verleden om een vorm van Betalen naar Gebruik in te voeren?

Het kabinet lijkt mede door ervaringen in het verleden in te zetten op een eenvoudig systeem. De evaluatie van 'Anders Betalen voor Mobiliteit' (uit 2011) leverde beperkt lessen op, wel werd daarin geconstateerd dat Betalen naar Gebruik draagvlak had (maar het spitstarief minder), communicatie met burgers lastig is als er nog geen

keuzes zijn gemaakt, en dat het lastig is een politiek gevoelig project te implementeren als dit meerdere kabinetsperioden bestrijkt.

4.2 Welke lessen zijn te trekken uit heffingen in het buitenland?

Er is door de staf geen internationaal voorbeeld gevonden van een systeem voor betalen voor gereden kilometers conform het meest recente plan van het kabinet. Het systeem dat de meeste raakvlakken vertoont met Betalen naar Gebruik is het heffingssysteem in Nieuw-Zeeland. Juridisch perspectief, organisatorische uitvoerbaarheid, kosten, planning en draagvlak worden (ook) in het buitenland als cruciale factoren gezien voor een succesvolle invoering.

4.3 Wat is het risico van jaarlijkse uitlezing van kilometerstanden voor financieel minder weerbare mensen en hoe is dat te beperken?

Het lijkt goed mogelijk om een betaalritme per maand of kwartaal te behouden om te voorkomen dat mensen aan het eind van het jaar te veel moeten (bij)betalen. Een display in de auto, bijvoorbeeld op een OBU, zou kunnen helpen bij de bewustwording van de kosten. De concrete uitwerking van dit vraagstuk is nog niet gemaakt en in de kabinetsstukken is hier tot dusver beperkt aandacht geweest.

4.4 Welke privacyaspecten zijn er met dit thema gemoeid en wat zou 'privacy by design' betekenen?

Het kabinet heeft privacy bij het uitdenken van de technische oplossing meegenomen. Wettelijk moet privacy geregeld zijn en bij ontwikkeling van apparatuur moeten privacywaarborgen ingebouwd worden. Voldoen aan privacy-eisen is zonder goede voorlichting niet per definitie voldoende voor de perceptie van privacy door de burger.

Literatuur

Kamerstukken

Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 371. Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Mobiliteitsbeleid*. Bijlage: (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, november 2022) *Verwachte effecten van betalen naar gebruik: Inzichten vanuit de literatuur en een expertsessie*.

Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 382. Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Mobiliteitsbeleid*. Bijlage: (Dialogic, TwynstraGudde & Decisio, 8 december 2022) *Onderzoek kilometerregistratiesysteem voor betalen naar gebruik*.

Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 382. Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Mobiliteitsbeleid*. Bijlage: (Motivaction, 7 december 2022) *Betalen naar gebruik: Resultaten kwalitatief en kwantitatief onderzoek*.

Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 408. Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Mobiliteitsbeleid*. Bijlage: (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, juni 2023) *Verkenning van de gevolgen van betalen naar gebruik voor autoreizen naar het buitenland*.

Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 409. Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Mobiliteitsbeleid*. Bijlage: (Arup en KPMG, 30 mei 2023) *Verdiepend onderzoek nalevingsgedrag en keteninrichting Betalen naar Gebruik*.

Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 409. Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Mobiliteitsbeleid*. Bijlage: (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 13 mei 2023) *Betalen naar Gebruik: Effecten op autobelastingen en inkomenseffecten, Ten behoeve van interne meningsvorming*.

Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 409. Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Mobiliteitsbeleid*. Bijlage: (MuConsult, Revnext en 4Cast, 31 mei 2023) *Effectstudie Betalen naar Gebruik fase 2*.

Kamerstuk II 2022/23, 32800, nr. 79. Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Maatregelen op het gebied van autobelastingen*. Bijlage: (MuConsult, Revnext en 4Cast, 27 oktober 2022) *Varianten voor tariefstructuur Betalen naar Gebruik: Onderzoek naar doelbereik en enkele neveneffecten*

Kamerstuk II 2021/22, 32813, nr. 1081. Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Kabinetsaanpak klimaatbeleid*.

Kamerstuk II 2020/21, 35570-XII, nr. 107. Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2021*. Bijlage: (Ecorys, 2 april 2021) *Onderzoek sociale en economische effecten tolvrije Westerscheldetunnel*.

Kamerstuk II 2020/21, 32813, nr. 616. Brief van de staatssecretaris van Financiën. *Kabinetsaanpak klimaatbeleid*. Bijlage: (Arcadis, 4 september 2020) *MKBA Betalen naar gebruik*.

Kamerstuk II 2020/21, 32813, nr. 616. Brief van de staatssecretaris van Financiën. *Kabinetsaanpak klimaatbeleid*. Bijlage: (Argumentenfabriek, 2020) *Betalen voor autogebruik*.

Kamerstuk II 2020/21, 32813, nr. 616. Brief van de staatssecretaris van Financiën. *Kabinetsaanpak klimaatbeleid*. Bijlage: (Significance [et.al.], 7 oktober 2020) *Effecten varianten betalen naar gebruik*.

Kamerstuk II 2020/21, 32813, nr. 648. Brief van de staatssecretaris van Financiën. *Kabinetsaanpak klimaatbeleid*. Bijlage: (KPMG, 14 december 2020) *Onderzoek technische en invoeringsaspecten BNG*.

Kamerstuk II 2020/21, 32813, nr. 648. Brief van de staatssecretaris van Financiën. *Kabinetsaanpak klimaatbeleid*. Bijlage: (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2 december 2020) *Inkomenseffecten betalen naar gebruik automobilisten*.

Kamerstuk II 2010/11, 30563, nr. 3. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu. *Groot project "Anders betalen voor mobiliteit"*. Bijlage: *Eindevaluatie Anders betalen voor mobiliteit 30 mei 2006 – 31 december 2010*.

Kamerstuk II 2010/11, 30563, nr. 4. Lijst van vragen en antwoorden. *Groot project "Anders betalen voor mobiliteit"*.

Kamerstuk II 2008/09, 31305, nr. 97. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat. *Mobiliteitsbeleid*. Bijlage: (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, november 2008) *Psychologie en prijsbeleid: acceptatie en effectiviteit van de kilometerprijs*.

Overige bronnen

Autoriteit persoonsgegevens. *Verantwoordingsplicht*. Geraadpleegd op 5 september 2023.

autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/avg-algemeen/verantwoordingsplicht#privacy-by-design-en-default

CROW-KpVV (juli 2022). *De prijs van mobiliteit in Stad en Ommeland: Een verkennende studie naar de potentie van prijsbeleid op bereikbaarheid, duurzaamheid en inclusiviteit*.

Gibson, M. & Carnovale, M. (september 2015). *The effects of road pricing on driver behavior and air pollution*. *Journal of Urban Economics*, 89, September 2015, pp. 62-73.

[sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119015000467](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119015000467). Geraadpleegd op 5 september 2023.

Hawaii Road Usage Charge Demonstration – Hiruc final report, januari 2022 (hiruc.org/final-report/). Geraadpleegd op 26 juli 2023.

Tillema, T. et al. (2013). *Charging versus rewarding: A comparison of road-pricing and rewarding peak avoidance in the Netherlands*. *Transport Policy*, 26, March 2013, pp. 4-14. ([sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X12000042](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X12000042)). Geraadpleegd op 5 september 2023.

Tillema, T. et al. (2018). *Effecten van prijsprikkels in de mobiliteit – een literatuurscan*. Den Haag, Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid KiM.

(minienw.sitearchief.nl/?subsite=minienmprijsprikkels#archive). Geraadpleegd op 5 september 2023.

TU Delft & Planbureau en Bibliotheek van Zeeland (10 januari 2018). Tolweg of Tolweg? Continueren of afschaffen van de tolheffing voor de Westerscheldetunnel – een scenariostudie. Delft, TU Delft.

Vrijburg, H. & Geilenkirchen, G. (12 december 2019). Naar een betere beprijzing van weggebruik. In S. Cnossen & B. Jacobs (red.), Ontwerp voor een beter belastingstelsel (pp. 238-251). Amsterdam: ESB.

Zijlstra, T. et al. (2022). De maatschappelijke effecten van het wijdverbreide autobezit in Nederland. Den Haag, Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid KiM.

Bijlagen

- 1. Beknopt verslag Technische briefing door het ministerie van IenW en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid - 2 juni 2022**
- 2. Beknopt verslag Rondetafelgesprek met deskundigen - 16 november 2022**
- 3. Beknopt verslag Technische briefing door Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Decisio, MuConsult en Revnext – 9 februari 2023**
- 4. Factsheet wetenschappers**
- 5. Uitleg instrument parlementaire verkenning**

Bijlage 1. Verslag technische briefing 2 juni 2022

Technische briefing door het ministerie van IenW en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid op 2 juni 2022

Beknopt verslag door staf parlementaire verkenning

Gehele briefing is terug te kijken via de [website](#) van de Tweede Kamer.

De briefing was ingedeeld op de volgorde van de vragen die de commissie aan de ambtenaren had voorgelegd:

- algemene informatie over het instrument beprijzen;
- de effecten op gedrag, congestie en vergroening van het wagenpark;
- lessen uit eerdere pogingen om een vorm van betalen naar gebruik in te voeren, en ervaringen uit het buitenland;
- technische aspecten en privacy.

Uitgangspunt voor het gekozen **instrument** is, conform het Coalitieakkoord, het op budgetneutrale wijze omzetten van de motorrijtuigenbelasting naar een tarief dat afhankelijk is van het aantal gereden kilometers door het voertuig. De heffing geldt (alleen) voor alle personen- en bestelauto's. Er is geen differentiatie naar tijd en plaats. De techniek daarvoor wordt nog onderzocht. De doelen zijn het tegengaan van erosie van belastinggrondslagen in het autodomein en het reduceren van de CO₂-uitstoot.

Als **effecten** van het systeem 'Betalen naar gebruik' verwacht het ministerie dat het aantal ritten en het aantal gereden kilometers daalt, het aantal (elektrische) auto's toeneemt, de congestie op het hoofdwegenet met 40% daalt en de verkeersveiligheid verbetert. Verder zal de CO₂-uitstoot met circa 17% afnemen en de luchtkwaliteit verbeteren. De omvang van het wagenpark neemt met circa 3% toe omdat de vaste kosten afnemen. Voor wat betreft de verdelingseffecten gaan 'veelrijders' gemiddeld meer betalen en 'weinigrijders' gemiddeld minder. Daarbij zijn de inkomenseffecten voor de laagste-inkomensgroepen het grootst. Dit alles is gebaseerd op een vlakke heffing en een aanname van volledige uitkristallisering van de effecten. Naar verwachting zijn die effecten bij invoering niet meteen volledig. Bovengenoemde effecten zijn indicatief op grond van een studie uit 2020; in het najaar volgen onderzoeken met informatie over de precieze effecten van de gekozen variant.

De **lessen** die uit het verleden getrokken zijn: zorg voor een realistische planning, beperk het aantal doelen, zorg voor voldoende draagvlak en houdt het systeem praktisch uitvoerbaar.

Lessen uit buitenlandse ervaringen zijn beperkt omdat een landsdekkende kilometerheffing voor personenauto's nergens anders bestaat. Wel leren de ervaringen daar dat een 'praktisch bewezen technisch systeem' voor minder barrières zorgt, voldoende draagvlak en goede informatievoorziening essentieel zijn en dat draagvlak ook na zorgvuldige invoering kan groeien.

Voor wat betreft de te kiezen **techniek** is nog veel onzeker. De huidige tellerstandregistratie biedt op dit moment onvoldoende waarborgen voor betrouwbaarheid. De vrachtwagenheffing maakt gebruik van kastjes in het voertuig; bij tijdelijke tolheffing wordt gebruik gemaakt van camera's langs of boven de weg. KPMG heeft in 2020 een onderzoek uitgevoerd naar een systeem gebaseerd op landelijke plaatsafhankelijke heffing; daarbij gaat het om gebruik van smartphones en boordapparatuur. De kosten hiervan zouden ca. € 200 miljoen tot invoering bedragen, en daarna jaarlijks ca. € 443 miljoen. Aangezien nu de keus is gemaakt om geen differentiatie naar tijd en plaats toe te passen, denkt het ministerie niet aan dit laatste systeem.

Uitgangspunt van het systeem is privacy by design: alleen kilometertotalen van het voertuig worden verwerkt, waarbij de kentekenhouder betaalt. Het wetsvoorstel moet voldoen aan bepalingen uit de AVG, waarvoor een privacy impact assessment (PIA) wordt uitgevoerd.

Naar aanleiding van de presentatie kwamen in het gesprek met de aanwezige Kamerleden onder meer de volgende punten aan de orde:

- Er komt een aanvullende schriftelijke uitleg over grens- en regio-effecten;
- Hoe kan worden gezorgd voor een frequente afrekening, zodat mensen snel een terugkoppeling krijgen van hun kosten en niet onverwachts worden geconfronteerd met hoge lasten? Dit punt zal nog bekeken moeten worden.
- De heffing geldt voor voertuigen die nu ook volgens het kentekenregister mrb betalen, dus niet voor buitenlandse kentekens.
- Als tarieven in het genoemde onderzoek is uitgegaan van:
 - 6,2 cent voor benzineauto's en elektrische auto's;
 - 9,4 cent voor diesel en lpg (i.v.m. de toeslag van 3,2 cent),
 - 9 cent voor bestelauto's
- Budgetneutraliteit wordt bekeken vanuit de overheid. Door de toename van elektrische auto's zijn er minder inkomsten van accijns en BPM, maar komt er meer energiebelasting binnen; per saldo treedt erosie op. Via de heffing wordt de mrb budgetneutraal omgezet en wordt daarnaast de erosie opgeheven.
- De stijging van het aandeel elektrische auto's als gevolg van de heffing kan worden verklaard doordat in het referentiescenario vanaf 2026 elektrische auto's wel mrb gaan betalen; deze mrb is bovendien relatief hoog omdat elektrische auto's relatief zwaar zijn (de mrb is gedifferentieerd naar gewicht). Elektrische auto's krijgen bij de nieuwe heffing hetzelfde tarief als benzineauto's.
- Door nu te kiezen voor een systeem dat geen differentiatie naar tijd en plaats mogelijk maakt, kan sprake zijn van een desinvestering als op een later moment dit alsnog wenselijk zou worden gevonden. De omvang hiervan is nog niet bekend.
- De mogelijkheden om de infrastructuur voor de vrachtwagenheffing te gebruiken zijn beperkt, omdat de schaal heel anders is en de vrachtwagenheffing wel uitgaat van differentiatie naar plaats. De ervaringen met projectorganisatie, wetgeving en ICT zijn wel bruikbaar.
- Omdat in het systeem ook de in het buitenland afgelegde kilometers meetellen zou het voor vakantiegangers aantrekkelijker kunnen worden om vaker het

vliegtuig te nemen. Verder kan de vraag worden gesteld of dit neerkomt op dubbel betalen, omdat men in het buitenland ook soms tol betaalt. Daartegenover staat dat ook nu mrb wordt betaald voor auto's die deels in het buitenland rijden.

- In de kamerbrief voor de zomer wordt aangegeven welke onderzoeken er lopen en het tijdschema daarvan is.

Bijlage 2. Verslag rondetafelgesprek 16 november 2022

Rondetafelgesprek met deskundigen - 16 november 2022

Beknopt verslag door staf parlementaire verkenning

Gehele briefing is terug te kijken via de [website](#) van de Tweede Kamer, hier zijn ook position papers van de deskundigen te vinden

Deskundigen:

- Hans Hilbers, Planbureau voor de Leefomgeving, programmaleider verkeer en vervoer
- Erik Verhoef, Vrije Universiteit, hoogleraar ruimtelijke economie
- Henk Meurs, Radboud Universiteit, hoogleraar mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling
- Ellen van der Werff, Rijksuniversiteit Groningen, Universitair hoofddocent
- Wesley Willemse, KPMG

Mogelijke doelen

De doelen van het kabinet zijn nu CO₂-reductie en opvang van de grondslagerosie in het autodomein. Volgens de heer Hilbers is de vorige poging om Betalen naar Gebruik (BnG) in te voeren vastgelopen omdat er te veel doelen werden nagestreefd; hier is een verstandig compromis tussen de doelen nodig. De heren Verhoef en Meurs zien als belangrijk doel het verminderen van congestie en pleiten daarom ook voor differentiatie naar tijd en plaats. Ook al voer je dat niet bij aanvang in, het advies is om de technische mogelijkheid daartoe wel in te bouwen bij de keuze van het systeem. De heer Hilbers is hier minder stellig over: hogere autokosten geven een belemmering om banen verderop te kiezen en dragen dus niet bij aan betere bereikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Als er een spitstarief zou komen, zou dat volgens hem heel gericht ingezet moeten worden.

Volgens de heer Verhoef is een internationaal gecoördineerde accijnsverhoging een beter middel om CO₂-emissies te beperken dan BnG; BnG zou dan juist gedifferentieerd moeten worden naar andere externe effecten.

Minder automobilititeit: vooral sociaal-recreatief, hoofdwegennet, buiten Randstad

De heren Verhoef, Meurs en Hilbers gaan in hun position papers in op effecten van BnG. Zoals geschetst in het position paper van de heer Meurs, neemt vooral het sociaal-recreatief verkeer af en is de afname in sterkere mate te zien op het hoofdwegennet (t.o.v. het onderliggend wegennet) en buiten de Randstad. Verhoef noemt als ander effect dat ook bespaard kan worden op investeringen in infrastructuur, en dat het effect van BnG meegenomen zou moeten worden in prognoses.

Inkomenseffecten: effecten voor lage inkomens kunnen gunstig zijn

In antwoord op een vraag van de heer De Hoop naar de risico's voor mensen met een laag inkomen, geeft de heer Verhoef aan dat een kilometertarief in eerste instantie juist een progressief effect heeft, omdat er een mogelijkheid ontstaat om te besparen op de totale mobiliteitsuitgaven. Daarbovenop kunnen eventueel de opbrengsten

zodanig worden ingezet dat mensen met lage inkomens profiteren. Hij pleit ervoor om ongewenste inkomenseffecten niet te ondervangen door het verzwakken van de systematiek van BNG.

Uitvoeringstechniek en privacy: meerdere opties

De heer Willemse licht toe dat differentiatie naar voertuigeigenschappen technisch goed mogelijk is, en dat differentiatie naar tijd en plaats lastiger is, maar wel kan. Mogelijkheden (al dan niet gecombineerd) zijn een on-board unit (OBU), slimme telematica in voertuigen (een deel van de vloot) of de smartphone. Met deze middelen kan de fraudegevoeligheid van de kilometerteller worden ondervangen. Het lijkt goed mogelijk om een betaalritme per maand of kwartaal te behouden om te voorkomen dat mensen aan het eind van het jaar te veel moeten (bij)betalen. Ook hij waarschuwt voor het combineren van te veel doelen. Mede in reactie op vragen van de leden Alkaya en Van Ginneken stelt hij dat zorgen over privacy bij alle systemen in principe te ondervangen zijn, maar dat er wel per definitie gegevens nodig zijn om een kilometertarief te kunnen heffen; daarom kun je niet zonder meer stellen dat het niveau van privacy gelijk zal blijven als in de huidige situatie.

Optie van spitstarief als aanvullend los systeem

De heer Hilbers oppert dat er ook gekozen kan worden voor twee (in uitvoeringstechnische zin) losse systemen voor een vlak kilometertarief en aanvullend daarop een spitstarief. Als interessante voorbeelden van het laatste noemt de heer Verhoef de spitsheffingen in Stockholm en Londen en betaalstroken in de VS (de SR 91 of de I15); bij de laatste varieert het tarief per kwartier en ook tussen de dagen. De techniek is geen rocket science. Je kunt met een eenvoudig systeem beginnen (voor de begrijpelijkheid) en later meer details toevoegen.

Draagvlak bevorderd door: eerlijkheid, milieuverbetering, betrokkenheid, gebruik opbrengsten

Mevrouw Van der Werff noemt als relevante conclusies van onderzoeken: acceptatie van maatregelen blijkt niet sterk afhankelijk te zijn van de persoonlijke effecten, maar vooral van de vraag of kosten en baten gelijk worden verdeeld. Factoren die de acceptatie bevorderen zijn verder: focus op het milieueffect, de mate waarin burgers en organisaties betrokken zijn bij het beleid, en gebruik van de opbrengsten binnen hetzelfde domein (dus mobiliteit, of eventueel milieu). Goed inzicht in de kosten is belangrijk, evenals helderheid over het doel.

De heer Hilbers merkt op dat volgens ervaringen in het buitenland het draagvlak na invoering van prijsbeleid hoger is dan vooraf. De aard van het instrument gaat wijzigen in de tijd door de opkomst van elektrische voertuigen. De heer Madlener vraagt of mensen nog wel vertrouwen hebben in de overheid als die een kastje in de auto laat inbouwen, waarmee de grip van de overheid op de samenleving verder wordt vergroot. Volgens mevrouw Van der Werff kan het vertrouwen in de overheid worden bevorderd als maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het beleid en als het doel duidelijk wordt gecommuniceerd.

Tegen elkaar in werkende prikkels in totaal van autobelastingen

De heer Meurs merkt, onder meer in reactie op vragen van de heer De Jong en de heer Koerhuis, op dat in het huidige beleid diverse maatregelen tegen elkaar in werken; zo leidt de verhoging van de onbelaste reiskostenvergoeding en de accijnsverlaging juist tot meer CO₂-emissies. Hij pleit voor een visie op de autobelastingen op lange termijn, waar BnG dan onderdeel van uitmaakt. In reactie op een vraag van de heer Koerhuis pleit hij bovendien voor het betrekken van de BPM in het kilometertarief; dit is nu geen onderdeel van de kabinetsplannen.

Het kan verder interessant zijn om te kijken naar (variatie op basis van) uitstoot van andere stoffen dan CO₂, maar dan moet je de uitstoot per type voertuig wel goed in beeld hebben.

Negatieve effecten op platteland vallen mee; effecten zijn deels juist positief

De heer De Hoop vraagt naar de optie om extra te investeren in het OV op het platteland als oplossing voor de problemen die door Betalen naar Gebruik op het platteland ontstaan; daar is immers het OV een minder goed alternatief. De heer Hilbers geeft aan dat BnG juist gunstig kan uitpakken op het platteland omdat, afhankelijk van de differentiatie in het tarief, mensen zich juist eerder een kleine (benzine-)auto kan veroorloven. Daarbij komt dat door de elektrische auto het rijden sowieso goedkoper wordt, en men op het platteland vaker een eigen oprit heeft waar je je auto kunt opladen. Verbetering van het OV op het platteland kan uiteraard helpen als flankerend beleid, maar dit is geen 'quick fix'. De heer Meurs merkt op dat slechts 10% van de mensen op het platteland echt niet met het OV kan reizen; vaak zijn er voor hen oplossingen met deelmobiliteit en e-bikes.

Hierop voortbordurend wijst mevrouw Van Ginneken erop dat het voor mensen in grensregio's onrechtvaardig zou uitpakken als hun gereden kilometers in het buitenland worden belast, en ze ook zouden moeten betalen voor een eventuele kilometerheffing in Duitsland.

De heer Alkaya noemt als extra nadeel van BnG op het platteland dat veel voorzieningen (zoals bankfilialen) zijn verdwenen. De heer Meurs ziet in een kilometertarief wel juist een prikkel voor aanbieders om, vanwege de hogere transportkosten van klanten, lokale voorzieningen enigszins in stand te houden. Daarnaast is er de prikkel voor consumenten zelf om, waar dat kan, zich meer te richten op bestemmingen in de buurt.

De heer Hilbers licht toe dat het autokilometrage op het platteland weliswaar wat (10-15%) hoger is dan in de stad, maar dat dit vooral wordt bepaald door de brandstofsoort – op het platteland wonen meer dieselryders. Deze mensen hebben ook gemiddeld hogere inkomens. De invloed van het inkomen op het autokilometrage is veel groter dan de woonplaats.

Bijlage 3. Verslag technische briefing 9 februari 2023

Technische briefing door Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Decisio, MuConsult en Revnext op 9 februari 2023

Beknopt verslag door staf parlementaire verkenning

Gehele briefing is terug te kijken via de [website](#) van de Tweede Kamer.

Deze technische briefing bestond uit een drietal presentaties over onderzoeksrapporten naar Betalen naar Gebruik (hierna: BnG). Na elke presentatie was er ruimte voor vragen. Dit verslag richt zich op de vragen en antwoorden.

Rapport: Verwachte effecten van Betalen naar Gebruik - Inzichten vanuit de literatuur en een expertsessie - Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (Knoope, Wortelboer)

De heer Madlener vraagt naar concrete cijfers over effecten. Deze zijn op hoofdlijnen weergegeven op basis van bestaand onderzoek; bijvoorbeeld tarieven waren nog niet bekend dus concrete cijfers zijn lastig te geven.

De heer Koerhuis vraagt naar grenseffecten en effecten op de economie. BnG is niet eerder in deze vorm ingevoerd dus effect is nog niet weer te geven op basis van bestaande studies. Qua CO₂ is gekeken naar uitstoot door voertuigkilometers, eventuele extra vlieguren zijn niet meegenomen (extra vliegverkeer mogelijk vanwege feit dat kilometers in het buitenland ook meetellen).

De heer Krul benoemt het belang van aantal kilometers door inwoners van stad en platteland. Het volgende onderzoek dat gepresenteerd wordt kijkt daar in detail naar.

Mevrouw Van Ginneken vraagt naar de impact van mogelijk meer zware voertuigen (bijvoorbeeld elektrische) op onderhoudskosten bij wegbeheerders. Dat zou een vraag voor Rijkswaterstaat zijn.

De heer Stoffer vraagt naar eventuele hogere parkeerdruk doordat autobezit op zichzelf goedkoper wordt. Dit effect is nog niet duidelijk.

Mevrouw Kröger vraagt naar doelbereik en de rol van differentiëren naar tijd en plaats. Ook daar zal de volgende presentatie meer inzicht in geven.

De heer Grinwis vraagt naar verdeling van kosten over de regio's en een eventuele congestieheffing. Dergelijke zaken zijn nog lastig te onderzoeken zonder concrete beleidsrichtingen, als daar doelen voor zijn dan kun je daaraan gaan rekenen. Prijsdifferentiatie is niet onderzocht.

De heer Alkaya vraagt naar effect van dat kilometers in het buitenland ook meetellen. Daar gaat het KiM dit jaar nader naar kijken.

Mevrouw Van Ginneken is benieuwd naar de gepercipieerde rechtvaardigheid in regio's. Dit aspect zat niet in het onderzoek.

Rapport: Varianten voor tariefstructuur Betalen naar Gebruik - MuConsult en Revnext (Kok, Meurs)

De heer Stoffer vraagt naar de robuustheid van de uitkomsten, wat gebeurt er als je naar de extremen kijkt? De 8 varianten met veel verschillende uitgangspunten zijn allen uitgebreid meegenomen in het onderzoek.

Mevrouw Kröger vraagt hoe je het best tot de 2,5 ton CO2 vermindering komt. In sommige varianten is het effect vooral door vermindering autokilometers en in andere meer door opkomst elektrische voertuigen. Naast BnG kun je het wagenpark ook op ander manieren beïnvloeden, als je dat zou willen.

Mevrouw Van Ginneken vraagt naar congestie in spits, of dit blijft. Uitgangspunt in het onderzoek was geen differentiatie naar tijd en plaats, congestie verminderen is geen doel op zichzelf.

De heer Krul vraagt naar concrete cijfers naar inkomensklasse. Dat zat niet in het onderzoek maar oudere voertuigen die minder rijden hebben meer kans op lagere kosten.

De heer Alkaya vraagt naar het omslag punt in aantal kilometers wanneer mensen meer/minder gaan betalen. Dit is nog niet duidelijk op basis van de huidige informatie.

De heer Koerhuis vraagt naar de kans dat de kilometerprijs steeds blijft stijgen doordat aantal kilometers steeds verder afneemt en inkomsten gelijk moeten blijven. Dit zou kunnen gebeuren na 2030 maar is nog niet onderzocht. Bevolkingsgroei is meegenomen in het onderzoek.

De heer Madlener vraagt naar effecten op recreatief verkeer. Effect kan zijn dat mensen voor bepaalde voorzieningen vaker dichtbij kiezen zoals bioscoop. Familiebezoek blijft hopelijk gewoon doorgaan.

De heer Grinwis benoemt de theoretisch mogelijkheid dat de laatst overgebleven automobilist alle belastinginkomsten moet opbrengen en de optie van vastzetten kosten per automobilist, conform waar beleid voor energiekosten zich op richt. Dat laatste is niet meegenomen in het onderzoek.

Rapport: Onderzoek kilometerregistratiesysteem voor Betalen naar Gebruik: Publieksrapport – Decisio (de Pater)

De heer Koerhuis merkt op dat kastjes in auto's ook per ongeluk kapot kunnen gaan, daar moet het systeem ook rekening mee houden.

De heer Madlener vraagt naar het fraudeniveau in het huidige systeem en de systeemkosten. Nu is er nauwelijks fraude en de systeemkosten zijn lager.

De heer Alkaya vraagt naar de privacy waarborgen. Een hoogleraar gespecialiseerd in privacy zat in de begeleidingsgroep van het onderzoek, conclusie is dat privacy goed gewaarborgd kan worden. Wel kan de perceptie bij de gebruiker anders zijn.

De heer Grinwis vraagt naar de beleving van kosten door de gebruiker en hoe het systeem dat inzicht kan bieden. Daartoe is een kastje geschikter want daar zou je een display in kunnen zetten. In de huidige situatie zien mensen de kosten bij het tanken.

De heer Krul vraagt welke mensen meer of minder neiging tot fraude hebben. Het kan zijn dat mensen in risicogroepen elkaar versterken in fraudegedrag. Er zijn wel ervaringen met een systeem dat op de huidige plannen lijkt, in Nieuw-Zeeland, maar er zijn geen getallen over fraude.

Mevrouw Van Ginneken vraagt het model zoals in Hawaï is toegepast waar men het systeem invoerde voor de nieuwste typen auto waar connectiviteit en registratie al inzit. Dat is inderdaad een optie die wordt genoemd in het onderzoek.

Mevrouw Kröger vraagt waarom de focus ligt optie 1 zonder kastje, terwijl optie 3 meer mogelijkheden biedt voor later invoeren van differentiatie. Dat hangt van het kastje af, niet elk kastje kan per definitie ingezet worden voor differentiatie naar tijd en plaats. Optie 1 is goedkoper in te voeren dus van daaruit is de stap naar een heel nieuw systeem ook makkelijker.

De heer Alkaya stelt de checkvraag dat de geschatte 5% fraude een bedrag van € 400 miljoen betekent bij een totaalopbrengst van € 7 tot 9 miljard. Dit bevestigen de onderzoekers. De vraag is of je dan de prijs moet verhogen om deze derving te compenseren, en of dit dan weer meer fraude oplevert. Een hogere prijs heeft echter een beperkte invloed op fraudebereidheid.

Bijlage 4. Wetenschappelijke factsheet



Factsheet BETALEN NAAR GEBRUIK

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

7 juli 2023

Auteurs: prof. dr. Bert van Wee (Technische Universiteit Delft), dr. Ellen van der Werff (Rijksuniversiteit Groningen)

Inleiding

De Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat besloot vorig jaar om in het kader van haar kennisagenda een parlementaire verkenning uit te voeren naar het thema Betalen naar Gebruik (hierna ook: BnG). Met deze verkenning wil de commissie zich optimaal voorbereiden op voorstellen van het kabinet ter zake. Deze factsheet geeft antwoorden op een aantal vragen over het dossier Betalen naar Gebruik.

Vraagstelling

De te beantwoorden vragen:

1. Wat zijn de te verwachte effecten van Betalen naar Gebruik aan de grenzen van Nederland, aangezien ook voor kilometers in het buitenland betaald moet worden? Gaan mensen bijvoorbeeld overstappen op huurauto's aan de grens en/of wordt het vliegtuig meer gebruikt?
2. Hoe zou de kilometerprijs zich kunnen ontwikkelen in de loop van de jaren, wanneer gelijkblijvende inkomsten het doel zijn (voorkomen grondslagerosie), bij verschillende scenario's, zoals:
 - Afnemende (auto)mobilititeit (opbrengsten moeten door minder automobilisten worden opgebracht)
 - Toenemend aandeel van hybride auto's en elektrische voertuigen (waardoor lagere accijnsopbrengst)
3. Wat zijn, voortbouwend op eerdere studies, de te verwachte tijd- en plaatsgebonden effecten van Betalen naar Gebruik op mobiliteit in verschillende regio's, voor verschillende groepen en motieven (inclusief andere modaliteiten dan de auto en de bereikbaarheid van voorzieningen)? Met onder meer als input: wat is het huidige autobezit en -gebruik (omvang en doel) per regio en groepen daarbinnen?

Hieronder gaan we op deze vragen in, evenals op enkele andere daaraan gerelateerde onderwerpen.

Vraag 1

Wat zijn de te verwachte effecten van Betalen naar Gebruik aan de grenzen van Nederland, aangezien ook voor kilometers in het buitenland betaald moet worden? Gaan mensen bijvoorbeeld overstappen op huurauto's aan de grens en/of wordt het vliegtuig meer gebruikt?

Ongeveer 15% van alle kilometers, gereden door Nederlandse personenauto's, worden afgelegd in het buitenland (Muconsult et al., 2023). We verwachten weinig grenseffecten. Het gebruik van huurauto's is duurder dan het gebruik van de eigen auto (inclusief kilometerprijs, uitgaande van de varianten die nu bediscussieerd worden). Dat geldt ook voor huurauto's uit België of Duitsland. Belangrijke reden is dat de kosten van huurauto's ook de vaste kosten van afschrijving en belastingen moeten dekken.

Andere modaliteiten dan de auto, met name het vliegtuig, de trein en de bus, zouden wat concurrerender kunnen worden voor langere afstanden, omdat autogebruik per kilometer duurder wordt, uitgaande van het huidige voornemen om ook kilometers in het buitenland te belasten. Als mensen overstappen van de auto naar de trein of de bus leidt dat gemiddeld genomen tot lagere CO₂-emissie; wanneer ze overstappen naar het vliegtuig tot hogere. Niet alleen scoort het vliegtuig per reizigerskilometer slechter dan de auto, ook is het aannemelijk dat mensen, als ze met het vliegtuig reizen, een andere, verder weg gelegen bestemming kiezen. Per saldo schat het KiM¹ in dat de CO₂-emissie circa drie keer hoger is als mensen met het vliegtuig reizen (Knoope, 2023). Het saldo van de positieve en negatieve effecten van substitutie naar andere modaliteiten geeft het KiM niet, in verband met de grote onzekerheden.

Niettemin verwachten we geen grote substitutie van de auto naar het vliegtuig. Voor zakelijke trips is het vliegtuig toch al erg in het voordeel vanwege de tijdsvoordelen – voor veel zakelijke trips wegen de kosten van reistijd veel zwaarder dan die van de reis, en daarmee is het reistijdvoordeel van het vliegtuig op langere afstanden voor bedrijven/werkgevers belangrijker dan het prijsverschil tussen het vliegtuig en de auto. Dat betekent dat voor zakelijke reizen nu al vaak het vliegtuig wordt gekozen.

Voor privétrips geldt ook dat mensen reistijd belangrijk vinden, al zijn ze minder bereid te betalen voor een kortere reistijd dan zakelijke reizigers. Ter illustratie: het Steunpunt Economische Expertise verwacht voor 2030 voor het wegverkeer dat mensen voor een reistijd die één uur korter is 30,67 euro overhebben in geval van zakelijke reizen, 9,96 euro in geval van woon-werkverkeer, en 8,08 euro voor overige motieven². Het punt blijft dat, als het vliegtuig al duurder is dan de auto, de kortere reistijd ook van belang is voor de keuze. Soms is het vliegtuig niet veel duurder dan de auto, of zelfs goedkoper.

Met name als voor mensen de optie vliegen toch al bijna net zo aantrekkelijk is als de auto, zullen er mensen zijn die omdat de auto door BnG duurder wordt net over de drempel worden getrokken en met het vliegtuig gaan. Voor een trip van 1000 km heen en 1000 km terug, uitgaande van 7 cent per kilometer³, gaat het om 140 euro extra. Aan de andere kant geldt dat door BnG autobezit goedkoper wordt, waardoor we een toename

¹ [Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid](#)

² <https://www.rwseconomie.nl/kengetallen/kengetallen-bereikbaarheid-map>

³ De heffingshoogte staat nog niet vast; de varianten die zijn doorgerekend door Muconsult et al. (2023) kennen, na gedragsreacties, tarieven van 6,68 tot 8,16 cent per kilometer.

van het autobezit verwachten (Knoope et al., 2022). Voor huishoudens die na invoering van BnG wel een (extra) auto hebben, zou de auto een aantrekkelijker optie kunnen worden voor internationale reizen, deels ten koste van het vliegtuig. Overigens is het goed mogelijk dat ook het vliegtuig duurder wordt als gevolg van klimaatbeleid, maar besluitvorming hierover staat los van de discussie rond BnG. Het is van belang dat men zich realiseert dat naast kosten nog vele andere factoren een rol spelen, zoals de hoeveelheid bagage die je kunt meenemen, en het al dan niet beschikbaar hebben van een auto op de bestemming.

Bij deze beschouwing hebben we wijzigingen in het prijsbeleid in andere landen buiten beschouwing gelaten. Wel is het goed denkbaar dat op termijn ook andere landen een vorm van BnG gaan invoeren, al is het maar om te voorkomen dat de belastinginkomsten dalen bij een toenemend aandeel van elektrische auto's in het autopark. Er is al EU-beleid ontwikkeld voor de uitgangspunten van verschillende vormen van BnG, met name ten aanzien van (harmonisatie van de) technologie. Naarmate meer andere landen in (Noordwest-)Europa BnG gaan invoeren, nemen eventuele grenseffecten af.

Vraag 2

Hoe zou de kilometerprijs zich kunnen ontwikkelen in de loop van de jaren, wanneer gelijkblijvende inkomsten het doel zijn (voorkomen grondslagerosie), bij verschillende scenario's, zoals:

- Afnemende (auto)mobiliteit (opbrengsten moeten door minder automobilisten worden opgebracht)
- Toenemend aandeel van hybride auto's en elektrische voertuigen (waardoor lagere accijnsopbrengst)

Door afnemende automobilititeit moet de prijs per kilometer wat hoger zijn dan zonder afnemende automobilititeit. MuConsult et al. (2022) schat op basis van modeloefeningen in dat, afhankelijk van de gekozen variant, het autogebruik door invoering van BnG met 7 tot 16 procent afneemt. De meeste varianten laten een afname van 7-10 procent zien. Een variant met een vlakke heffing, die in plaats komt van de motorrijtuigenbelasting (MRB), laat een afname van 8,4 procent zien. Om dit effect te compenseren zou de kilometerprijs ongeveer 9 procent hoger moeten zijn dan zonder dat effect⁴.

Na 2030 neemt het autobezit (en -gebruik) zonder BnG naar verwachting verder toe (Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, 2015). Als het uitgangspunt wordt dat de inkomsten op het niveau van 2025 moeten blijven⁵ zou dat leiden tot een lagere heffing per kilometer. Als het referentiejaar wordt aangepast aan de ontwikkelingen in autobezit – lees: de inkomsten per kilometer blijven constant, maar de totale opbrengsten nemen toe door toename van het autogebruik – zou hiervan geen sprake hoeven te zijn.

Door een toenemend aandeel van elektrische auto's zouden zonder BnG de inkomsten uit auto's (BPM, MRB, accijns) afnemen, uitgaande van blijvend lagere tarieven voor elektrische voertuigen. Door de invoering van BnG wordt hiervoor gecorrigeerd; dit is zelfs een hoofdreden voor het kabinet om voor BnG te kiezen. Er is voor gekozen om 2025 het basisjaar te laten zijn, om vast te stellen welke tarieven leiden tot stabilisering

⁴ Berekening: $8,4\% \text{ minder dan } 1,00 = 0,916$. De prijsverhoging is dan $(1/0,916 - 1) * 100\% = 9,17\%$.

⁵ Dit jaar wordt als referentie genoemd in de hoofdlijnenbrief uit 2022.

van de belastinginkomsten. Een toenemend aandeel van elektrische auto's tot 2025 leidt daarmee tot lagere tarieven voor BnG dan het geval zou zijn zonder die toename. Immers: de fiscale lasten op elektrische (en hybride) auto's zijn lager dan voor auto's met een verbrandingsmotor. Het marktaandeel van elektrische (en hybride) auto's na 2025 is niet relevant voor de hoogte van de tarieven, omdat 2025 het basisjaar is.

Lastig punt voor de tarieven is nog wel wat precies wordt bedoeld met het basisjaar 2025. De eerste hoofdlijnenbrief van 1 juli 2022⁶ geeft aan: *'Het belastingniveau dat wordt aangehouden als referentie voor het opvangen van de grondslagerosie is het voor EV-stimulering gecorrigeerde belastingniveau in 2025, het jaar waarin de EV-stimulering van het Klimaatakkoord grotendeels afloopt'* (pagina 3-4). Het is ons niet duidelijk wat wordt bedoeld met 'het voor EV-stimulering gecorrigeerde belastingniveau'. Het kan daarmee van belang zijn wat er in het jaar 2025 gaat gebeuren ten aanzien van de fiscale lasten per autotype (elektrisch, hybride, verbrandingsmotor). Als elektrische auto's in 2025 een deel van het jaar of het gehele jaar geen MRB zouden hoeven te betalen, leidt een toename van het aandeel elektrische auto's in 2025 mogelijk tot lagere tarieven voor BnG.

Door de daling van het aantal autokilometers na invoering van BnG zal het tarief hoger moeten worden om de inkomsten voor de overheid op peil te houden. Hierdoor ontstaat, anders dan soms wordt verwacht, geen 'spiraal omhoog': door die hogere tarieven neemt het autogebruik verder af, wat weer leidt tot hogere tarieven etc. In plaats daarvan vlakkt het tarief af, omdat de tariefsverhoging telkens veel lager is dan het initiële tarief. Stel dat het gedragseffect een afname van het autogebruik met 9% zou zijn, dan zou de tariefsverhoging door die afname ongeveer 10% hoger moeten zijn. Daardoor daalt het autogebruik met 0,9%, met een 1% hoger tarief tot gevolg. Oftewel: het effect van een tariefsverhoging is dan telkens een tiende van het effect van de 'vorige' verhoging. De stabilisatie is dan 11,111111% hogere tarieven. In wiskundige termen spreken we dan van limieten: de uiteindelijke verhoging vlakkt af tot – in dit geval – 11 procent met een oneindig aantal keer een 1 achter de komma.

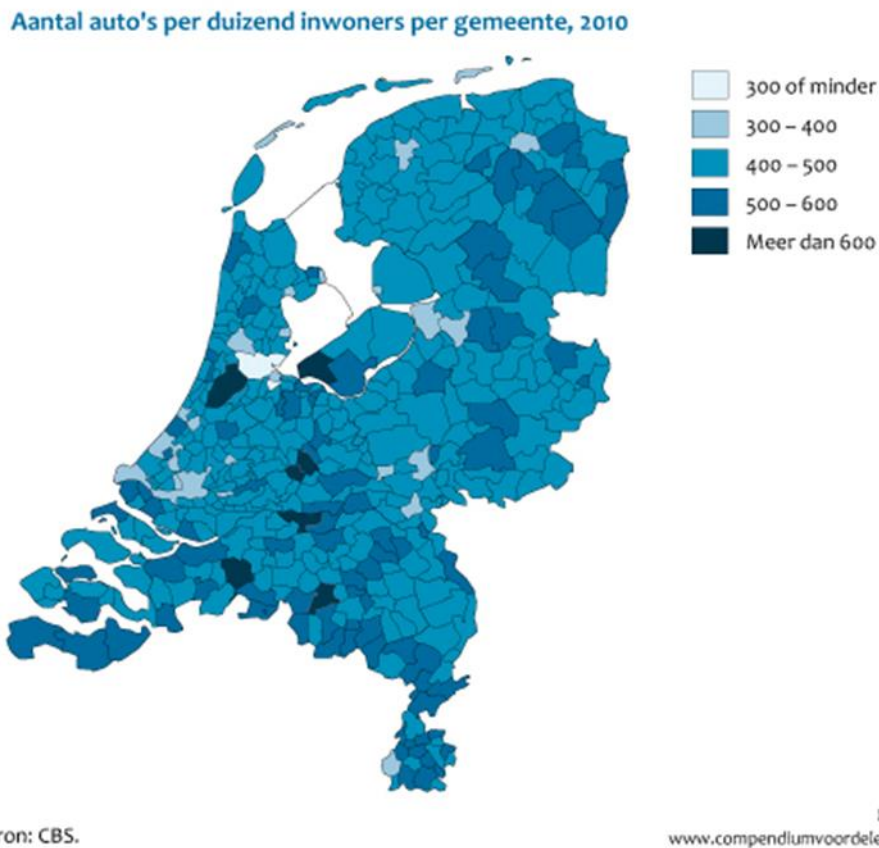
Vraag 3

Wat zijn, voortbouwend op eerdere studies, de te verwachte tijd- en plaatsgebonden effecten van Betalen naar Gebruik op mobiliteit in verschillende regio's, voor verschillende groepen en motieven (inclusief andere modaliteiten dan de auto en de bereikbaarheid van voorzieningen)? Met onder meer als input: wat is het huidige autobezit en -gebruik (omvang en doel) per regio en groepen daarbinnen?

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-9dd3e422527fe9acae0639582c9b11a792813853/pdf>

Figuur 1 geeft het autobezit per gemeente voor 2010

(<https://www.clo.nl/indicatoren/nl208601>, download 6-6-2023)



We zien duidelijk dat in een aantal (middel)grote steden het autobezit per duizend inwoners lager ligt dan gemiddeld (o.a. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Groningen, Nijmegen). Verder is er geen eenduidig patroon te vinden, al liggen gemeenten met meer dan vijfhonderd auto's per duizend inwoners wat vaker dan gemiddeld in de niet-Randstedelijke provincies. Wel blijkt uit onderzoek van het KiM dat autobezit in Nederland steeds vaker wordt bepaald door de plek waar iemand woont. Het autobezit in de stad daalde het afgelopen decennium, terwijl het in landelijke gebieden is gestegen (Zijlstra et al., 2022).

Het autobezit ligt in (grote) steden dus lager dan in de rest van Nederland. Inkomenseffecten van BnG op geaggregeerd niveau (alle huishoudens, ook zonder auto) zijn dus lager in die steden dan elders. Als we ons beperken tot autobezitters dan geldt, heel algemeen gesteld: bezitters van auto's die relatief weinig rijden, gaan er financieel op vooruit; bezitters van auto's die veel rijden, gaan erop achteruit. Verder speelt nog mee wat voor autotype mensen hebben; iemand die weinig rijdt met een auto met een relatief hoog MRB-tarief, gaat er meer op vooruit dan iemand met een laag MRB-tarief. Iemand met een auto met een laag MRB-tarief die minder dan gemiddeld rijdt, kan er toch op achteruit gaan.

Muconsult et al. (2023) hebben voor enkele mogelijke tariefvarianten de invloed van BnG op de afgelegde autokilometrage ingeschat. In de drie onderzochte varianten is de afname van de autokilometrage respectievelijk 11,2, 11,9 en 11,9 procent. De range

varieert van 9,9 tot 13,0%; 10,2 tot 14,2 en 10,7 – 13,9%. Het beeld is dat de afname groter is in de noordelijke en oostelijke provincies (Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland), dan in de overige provincies. Een verklaring voor de verschillen geeft het rapport niet. Ook is er dus geen duidelijk patroon dat in de randstedelijke provincies juist een grotere of minder grote afname is dan in de overige provincies.

Verder hebben Muconsult et al. berekend wat varianten voor BnG betekenen voor de kilometergerelateerde kosten per provincie. De kostenstijging is het grootst in Flevoland, waar mensen gemiddeld genomen de meeste autokilometers per jaar rijden. Ook is de kostenstijging groter dan gemiddeld in Overijssel, Zeeland en Limburg. Het rapport maakt vervolgens per provincie onderscheid naar (zeer) stedelijke, matig stedelijke en weinig tot niet stedelijke gebieden. Mensen in stedelijke gebieden worden geconfronteerd met hogere kostenstijgingen in geval van BnG dan mensen in niet-stedelijke gebieden.

De afname van de autokilometrage is groter bij eenpersoonshuishouden, huishoudens zonder werkenden, 65plussers, en mensen met een lager inkomen (< 25.600 euro per jaar), maar bij sommige varianten ook bij mensen in de hoogste inkomensklasse (>76.800 euro per jaar). De totale fiscale kosten (MRB, BPM, accijns, energiebelasting, kilometertarief) nemen het meest toe bij huishoudens met meer dan twee personen, meer dan één werkende, tachtigplussers, en mensen in de hoogste inkomensklasse. Het inkomenseffect (invloed autokostenveranderingen op inkomen), ervan uitgaande dat mensen hun gedrag niet aanpassen, is in vrijwel alle varianten en voor alle bevolkingsgroepen gemiddeld minder dan 1%. Alleen 80-plussers gaan er in sommige varianten 1 tot 2% op achteruit. Na gedragsreacties is het inkomenseffect in alle varianten lager omdat mensen minder kilometers gaan afleggen. Een meerderheid van de bevolkingsgroepen, gemeten over alle varianten, gaat erop vooruit. Voor zover ze erop achteruitgaan, is die achteruitgang onder de 1%.

Verder is het de verwachting dat het autogebruik voor zakelijke doeleinden relatief het minst beïnvloed wordt door BnG, gevolgd door reizen voor woon-werkverkeer en, ten slotte, reizen voor overige motieven. Dit mede omdat de factor 'tijd' en waardering voor kortere reistijden het hoogst is voor zakelijke autoverplaatsingen, gevolgd door verplaatsingen voor woon-werkverkeer en overige verplaatsingen (zie hierboven).

Daarnaast speelt mee dat de kosten van zakelijke autokilometers vaak door de werkgever worden vergoed. Dat geldt tot op zekere hoogte ook voor de kosten van autokilometers afgelegd voor woon-werkverkeer. Mensen zullen vooral de autoritten verminderen voor het doen van boodschappen, winkelen en het bezoeken van vrienden en familie (Schuitema, Steg & Vlek, 2007). Bovendien is de verwachting dat mensen vooral korte ritten zullen verminderen. Uit dit onderzoek bleek namelijk eveneens dat ritten vooral vervangen worden door te fietsen of te wandelen en in mindere mate door niet te reizen. We verwachten dat mensen met lagere inkomens hun gedrag meer aanpassen dan mensen met hogere inkomens; mensen met lagere inkomens zijn gevoeliger voor prijsveranderingen (Geilenkirchen et al., 2010). Dit betreft zowel een afname van het autogebruik doordat rijden per kilometer duurder wordt, als de toename van autobezit omdat autobezit goedkoper wordt.

Overige opmerkingen

Vergoeding woon-werkverkeer?

Recent heeft het CNV (CNV, 2023) gepleit voor hogere vergoedingen voor woon-werkverkeer van werknemers na invoering van BnG. Als dat daadwerkelijk zou gebeuren zou het effect van BnG op het aantal woon-werkkilometers minder worden, afhankelijk van welk aandeel van de werkenden gecompenseerd wordt en in welke mate. Als de vergoeding 30 cent/kilometer zou worden, zoals voorgesteld door het CNV, verwachten we een *toename* van het autogebruik, omdat het overgrote deel van de auto's variabele kilometerkosten heeft die daar ruim onder vallen, ook na invoering van BnG. Dat zou een stimulans betekenen voor de overstap van andere modaliteiten (zoals de trein) naar de auto, en ook voor het accepteren van een grotere woon-werkafstand.

Registratiesysteem

Het is nog onduidelijk welk systeem voor registratie gaat worden gebruikt. Het aflezen van de kilometerstand is relatief simpel en goedkoop, maar impliceert dat ook moet worden betaald voor kilometers gereden in het buitenland. Sommige mensen vinden dat wellicht oneerlijk. Daar staat tegenover dat de huidige MRB ook niet afhangt van de vraag of en, zo ja, hoeveel men in het buitenland rijdt. Bovendien zou de kilometerprijs hoger moeten uitvallen als buitenlandse kilometers niet zouden worden belast. Immers, dezelfde beoogde opbrengsten moeten worden opgebracht door alleen de binnenlandse autokilometers. Voordeel van aflezen van de kilometerstand is dat er geen problemen zijn ten aanzien van privacy, terwijl sommige mensen zich daar wel zorgen over maken als de overheid zou weten waar en wanneer mensen rijden.

Draagvlak

Hoe eerlijk of rechtvaardig mensen BnG vinden is een zeer belangrijke voorspeller van draagvlak. Er zijn verschillende rechtvaardigheidsbeginselen die gevolgd kunnen worden, zoals de mate waarin BnG bijdraagt aan het verminderen van de CO₂-uitstoot (zie bijvoorbeeld het recente rapport van de WRR; WRR 2023). Mensen verschillen in de mate waarin ze de verschillende rechtvaardigheidsbeginselen belangrijk en acceptabel vinden. Over het algemeen vinden mensen het eerlijk dat iemand die meer rijdt, meer betaalt, terwijl iemand die minder rijdt, minder betaalt. Zie bijvoorbeeld de Volkskrant (2019). In welke mate mensen BnG eerlijk of rechtvaardig vinden, hangt dus af van de redenen die worden gegeven voor bepaalde keuzes (zoals differentiatie naar tijd en plaats of CO₂-uitstoot) en hoe belangrijk mensen deze principes vinden.

Draagvlak versus efficiency

Het CPB en PBL hebben in 2015 een rapport gepubliceerd waarin is ingegaan op allerlei maatschappelijk relevante effecten van de invoering van BnG (CPB en PBL, 2015). Daaruit blijkt dat een differentiatie naar plaats en tijd, mits goed uitgevoerd, meer baten heeft dan kosten. Voor een vlakke heffing geldt het omgekeerde. Belangrijke voordelen van een vlakke heffing zijn een afname van congestie, emissies en ongevallen. Ander voordeel, maar dat is in het rapport van CPB en PBL niet in geld uitgedrukt, is wellicht dat mensen BnG eerlijker vinden dan het betalen van MRB ongeacht hoeveel kilometers een auto rijdt. Nadelen zijn vooral de kosten van het systeem en het feit dat het rijden van kilometers in economisch opzicht 'te duur' wordt⁷. Daardoor verdampen 'rendabele'

⁷ De welvaartstheorie leert dat prijzen 'optimaal' zijn, als de extra *baten* van extra kilometers voor de gebruiker even groot zijn als de extra *kosten* daarvan voor de gebruiker en de samenleving (inclusief bijvoorbeeld milieu, veiligheid, filetoename). Bij te lage prijzen maken mensen kilometers die voor hen minder waard zijn dan de

kilometers (kilometers die de maatschappij meer opbrengen dan ze kosten, uitgaande van zowel de kosten voor de gebruiker als voor de maatschappij, zoals kosten van CO₂-emissie, veiligheid en extra files).

Bronnenlijst

- Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2015a). Cahier mobiliteit. Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Den Haag: CPB en PBL.
- CNV (2023), [CNV-analyse](#): rekeningrijden kost werkenden honderden euro's extra per maand.
- CPB en PBL (2015b). Maatschappelijke kosten en baten prijsbeleid personenauto's. Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB) en Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Geilenkirchen, G.P., K.T. Geurs, H.P. van Essen, A. Schroten, B. Boon (2010), Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer. Kennisoverzicht. Den Haag / Delft: Planbureau voor de Leefomgeving / CE Delft
- Knoope, M., L. Krabbenborg, G. Romijn, P. Wortelboer van Bonselaar (2022), Verwachte effecten van betalen naar gebruik. Inzichten vanuit de literatuur en een expertsessie. Achtergrondrapport. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Knoope, M., Verkenning van de gevolgen van betalen naar gebruik voor autoreizen naar het buitenland. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Muconsult, Revnext, 4cast (2022), Varianten voor tariefstructuur Betalen naar Gebruik. Onderzoek naar doelbereik en enkele neveneffecten. Amersfoort: Muconsult.
- Muconsult, Revnext, 4cast (2023), Effectstudie Betalen naar Gebruik fase 2. Tabellenrapport. Amersfoort: Muconsult.
- Schuitema, G., L. Steg, Ch. Vlek (2007), Are pricing policies effective to change car use? IATSS Research, 31 (1).
- de Volkskrant (2019), de argumenten tegen rekeningrijden worden één voor één weggenomen.
- WRR (2023), Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zijlstra, T., J.J. Witte, S. Bakker (2022), De maatschappelijke effecten van het wijdverbreide autobezit in Nederland. Achtergrondrapport. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

totale kosten, en treedt welvaartsverlies op. Bij te hoge prijzen maken mensen kilometers niet meer terwijl die eigenlijk wel rendabel zijn, en treedt ook welvaartsverlies op. Dit laatste is het geval bij de voorgestelde varianten van een vlakke kilometerheffing. Autorijden wordt als het ware te duur, waardoor welvaartsverlies optreedt.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.

Bijlage 5. Het instrument parlementaire verkenning

Het instrument parlementaire verkenning komt voort uit het rapport van de werkgroep '[Versterking functies Tweede Kamer](#)'. Zoals beschreven in het rapport:

- *Voor de verkenning kan een voorbereidingsgroep uit de commissie worden gevormd die de verkenning begeleidt en verder brengt, waarbij de commissiestaf inhoudelijke en procedurele ondersteuning biedt. Bij commissie-overstijgende onderwerpen kan de voorbereidingsgroep uit leden van meerdere commissies bestaan.*
- *De commissie kan de voorbereidingsgroep verzoeken onderzoeksvragen te formuleren en een planning te maken. Afhankelijk van de kennisbehoefte (inzet op maat), kan achtereenvolgens worden besloten om de staf een eerste analyse te laten uitvoeren, een oproep voor schriftelijke input van deskundigen en belanghebbenden te doen, om vervolgens als commissie een rondetafelgesprek te houden en met ambtenaren te spreken.*
- *Afrondend volgt een overleg met de bewindspersoon, al dan niet in de context van een breder debat, waarna een kort verslag van de verkenning wordt opgesteld. Dit kan dienen als basis voor een follow-up of een evaluatie.*

Verder spreekt het voor zich dat commissies selectief met deze werkwijze omgaan, gelet op de benodigde inzet van zowel leden als staf. Het vergt tevens de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde ondersteuning, die zo nodig flexibel kan worden ingezet. Mogelijk kan ook het kennisbudget van de commissie worden benut, bijvoorbeeld om voor een voorgenomen verkenning gericht bepaalde externe expertise binnen te halen.

Parlementaire verkenning



Figuur 4: mogelijke opzet parlementaire verkenning. In voorliggende verkenning heeft stap 4 'debat met verantwoordelijk bewindspersoon' niet plaatsgevonden omdat het onderwerp Betalen naar Gebruik controversieel is verklaard door de Kamer.