

# De mening van de ANWB-leden over de kilometerprijs

*En hoe het verder moet met Anders Betalen voor Mobiliteit*



## ● De mening de ANWB-leden over de kilometerprijs

*En hoe het verder moet met Anders Betalen voor Mobiliteit*

### Aanleiding

De discussie over het beprijzen van automobilititeit duurt al enkele decennia. In die periode zijn er veel verschillende plannen geweest om het belastingsysteem te veranderen of aan te vullen. Zo voorzag het roemruchte rekeningrijden in een cordon van tolpoorten rond de grote steden. Daar zouden automobilisten moeten betalen om deze steden binnen te rijden of te passeren. Omdat rekeningrijden tot een forse lastenverzwaring zou leiden, zonder dat er iets tegenover stond, heeft de ANWB destijds namens haar leden een krachtig 'nee' laten horen, met als gevolg dat het wetsvoorstel van tafel ging.

In de jaren daarna is de discussie voortgezet, sinds eind 2004 met een groot aantal organisaties binnen het platform Anders Betalen voor Mobiliteit. In mei 2005 zijn zij het eens geworden over de uitgangspunten voor een nieuw systeem. Deze zijn vertaald naar een advies, dat vervolgens door de overheid is overgenomen. Kern van de zaak was dat niet langer voor het bezit van de auto, maar voor het gebruik betaald zou moeten worden. Daarbij zouden de huidige vaste belastingen in de vorm van de aanschafbelasting (BPM) en de motorrijtuigenbelasting (MRB) worden vervangen door een prijs per kilometer. De accijnzen op motorbrandstoffen zijn buiten de discussie gebleven.

De ANWB heeft dit principe van het betalen naar gebruik destijds getoetst bij de leden en die hebben zich hierin in grote meerderheid kunnen vinden. Het principe dat iemand die veel rijdt meer betaalt dan iemand die weinig rijdt werd als eerlijk ervaren.

Het advies is de afgelopen jaren door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uitgewerkt in een concreet wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel kilometerprijs is voor de ANWB de aanleiding geweest om een ledenpeiling te houden.

### Discussie over beprijzen gaat door

Door de val van het kabinet en het controversieel verklaren van de kilometerprijs kan men zich afvragen of de ledenpeiling nu geen mosterd na de maaltijd is. De ANWB verwacht echter dat de discussie zal doorgaan, ook omdat in het overheidsbeleid een aantal effecten van de kilometerprijs en de daarmee samenhangende besparingen zoals het effect op de files en het milieu met de daaraan verbonden welvaartswinst opgenomen zijn. Bovendien wordt prijsbeleid als noodzakelijk gezien om op termijn vraag en aanbod in de mobiliteit bij elkaar te brengen. Ook de afbouw van de BPM en de omzetting daarvan in MRB is tot 2012 vastgelegd in het overheidsbeleid. Aan de voortgaande discussie kan en wil de ANWB zich niet onttrekken. Het onderwerp raakt immers de leden van de ANWB direct. De enorme belangstelling voor de ledenpeiling heeft duidelijk gemaakt hoe betrokken de leden zijn bij de discussie en welke argumenten zij graag naar voren willen brengen. Op basis van de inbreng van leden blijft de ANWB zich inzetten voor hun belangen.

## ANWB ledenpeiling

Doel van de ledenpeiling was inzicht te krijgen in wat er onder de leden leeft met betrekking tot de kilometerprijs. De ANWB heeft niet gekozen voor een referendum vóór of tegen het wetsvoorstel, maar voor een onderzoeksmethode die meningen, visies en argumenten met betrekking tot verschillende aspecten van het wetsvoorstel zichtbaar maakt.

Doordat alle leden zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de peiling kan het geen representatieve steekproef worden genoemd.

Achteraf zijn de kenmerken van de deelnemers wel vergeleken met de kenmerken van het ledenbestand. Daaruit blijkt dat er grote mate van overeenstemming is tussen de opbouw van het ledenbestand en de deelnemers aan de peiling. Er heeft een aantal niet-leden aan de peiling deelgenomen; de inbreng van deze groep is apart vermeld in de rapportage en niet meegenomen bij de standpuntbepaling van de ANWB.

De ledenpeiling bestond uit een online enquête en enkele online discussies.

Aan de enquête hebben ruim 400.000 respondenten meegewerkt, van wie 350.000 lid waren van de ANWB. Na de peiling zijn met ongeveer 7.000 leden online discussies gevoerd. Doel daarvan was enkele onderwerpen uit de enquête te verdiepen.

Het onderzoek is uitgevoerd door onafhankelijke onderzoeksbureaus, waarbij Ruigrok Netpanel de enquête heeft verzorgd en Synthetron verantwoordelijk was voor de discussiesessies.

## Belangrijkste resultaten

De belangrijkste conclusie van de ledenpeiling is dat het principe ‘betalen naar gebruik’ (nog steeds) als een eerlijk principe wordt ervaren, maar dat de vertaling naar concrete maatregelen in het wetsvoorstel grote twijfels oproept. Belangrijkste pijnpunten blijken het spitstarief, het registratiesysteem en de overgangsfase. De uitkomsten van de ledenpeiling zijn voorgelegd aan de bondsraad als vertegenwoordigend orgaan van ANWB-leden. Op basis van de uitkomsten van de ledenraadpleging en de kennis vergaard in eerdere onderzoeken constateert de bondsraad het volgende.

### 1. *Betalen naar gebruik positief beoordeeld*

Betalen naar gebruik nog altijd wordt beschouwd als een eerlijke manier om kosten door te berekenen. Een meerderheid accepteert het als een logisch gevolg, dat dit leidt tot hogere kosten voor degenen die veel rijden. Dat veelrijders minder enthousiast zijn is begrijpelijk. De inspanningen van de ANWB om te komen tot een dergelijk betaalsysteem worden met deze uitkomst opnieuw onderschreven.

### 2. *Niet méér betalen voor automobilititeit*

Afgezien van de herverdelingseffecten door invoering van betalen naar gebruik, willen leden niet méér gaan betalen. Hiermee wordt een uitgangspunt zoals vastgelegd in het advies van het platform Anders Betalen voor Mobiliteit bevestigd. Als het huidige systeem van autobelastingen wordt vervangen, moet dat niet tot lastenverzwaring voor de totale groep automobilisten leiden.

### 3. *Opbrengsten besteden aan betere doorstroming op de weg*

Leden pleiten in meerderheid voor besteding van de inkomsten uit een kilometerprijs aan wegen of andere oplossingen die de doorstroming ten goede komen. Die opbrengsten kunnen onder die voorwaarde bijvoorbeeld ook aangewend worden voor verbetering van het openbaar vervoer.

Daarmee wordt een duidelijke koppeling gemaakt tussen de opbrengsten en de kosten die moeten worden gemaakt ten behoeve van automobilititeit. Inzicht in de besteding kan helpen het beeld van de auto als melkkoe weg te nemen; een beeld dat is ontstaan door onduidelijkheid van verschillende prijsmaatregelen rond de auto.

#### **4. *Dat schonere auto's minder betalen is redelijk***

Leden vinden het redelijk dat schonere auto's een lagere prijs betalen dan meer vervuilende. Als de invoering van een dergelijke grondslag betekent dat de kosten voor bestaande voertuigen stijgen, is de geleidelijkheid waarmee deze wordt ingevoerd een belangrijk aandachtspunt. Meer dan de helft van de leden stelt namelijk dat niet iedereen direct een schonere of zuiniger auto kan aanschaffen. Het laat zien dat er behoefte is aan een duidelijk handelingsperspectief.

#### **5. *Spitstarief krachtig afgewezen***

Ook bij het spitstarief speelt handelingsperspectief een grote rol. De uitkomst van de ledenpeiling is niet mis te verstaan. Automobilisten die worden geconfronteerd met hogere tarieven tijdens de spits ervaren het handelingsperspectief en de alternatieven als zeer beperkt. Ze krijgen te maken met hogere kosten die in hun ogen niet vermijdbaar zijn. Het openbaar vervoer wordt vaak niet als alternatief gezien (het heeft een te beperkte capaciteit of het ontbreekt geheel), waardoor de spitsheffing het karakter krijgt van een straf. Een spitstarief wordt dan ook niet gezien als een manier om de lasten eerlijker te verdelen of als beloning voor wie de spits mijdt. Bovendien wordt er ernstig getwijfeld of het spitstarief helpt om de bereikbaarheid te verbeteren.

#### **6. *Weerstand tegen 'kastjes'***

Leden hebben grote bedenkingen bij het voorgestelde registratiesysteem. De registratie van verplaatsingen, nodig voor de invoering van een plaatsafhankelijk tarief, wordt gezien als ingewikkeld, kostbaar, fraudegevoelig en als inbreuk op de privacy. Ondanks de pogingen om de privacy in het wetsvoorstel optimaal te waarborgen, vertrouwen veel leden de beveiliging van de gegevens niet. Velen vrezen op termijn nieuwe technische functies, die alsnog inzicht geven in de verplaatsingsgegevens. Ook vindt men het systeem ingewikkeld en heeft men zorgen over de beheersbaarheid van de kosten ervan.

#### **7. *Dubbel betalen in overgangsfase strookt niet met eerlijker betaalsysteem***

Onduidelijkheid over de autokosten in de overgangsfase veroorzaakt grote onzekerheid. De omzetting van de ene vaste belasting (aanschafbelasting BPM) in de andere vaste motorrijtuigenbelasting (MRB) is lastig te begrijpen. Leden zijn zich bewust van het feit dat zij in de overgangsfase een deel van de reeds betaalde BPM nogmaals betalen via de MRB. Het feit dat de MRB in de overgangsfase fors stijgt (in veel gevallen verdubbelt) rijmt niet met het beeld van een eerlijker betaalsysteem. De overgangsfase zal daarom meer vanuit het perspectief van de weggebruiker moeten worden ontworpen en niet, zoals in het huidige voorstel, vanuit de doelstelling om de tekorten van de overheid tijdens de overgang te minimaliseren.

#### **8. *Geen uitzonderingen***

Leden geven duidelijk aan dat bij de introductie ten principale geen of zo weinig mogelijk uitzonderingen moeten worden gemaakt voor voertuigcategorieën, als betalen naar gebruik wordt ingevoerd. Dit kan ertoe leiden dat het gevoel van eerlijkheid wordt aangetast. Uitzonderingen worden alleen geaccepteerd als daar heel duidelijke redenen voor zijn. Van de in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen kunnen leden zich alleen van de voertuigen voor gehandicapten enigszins voorstellen

dat die geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld. Alle andere uitzonderingen zullen zeer kritisch op hun noodzaak moeten worden bekeken.

#### **9. Onduidelijkheid leidt tot weerstand**

De ledenpeiling laat zien dat gebrek aan informatie een belangrijke rol speelt bij de meningsvorming. Zolang veel details nog onbekend zijn, blijft er onduidelijkheid over individuele gevolgen, en dat leidt weer tot onzekerheid. De ervaring leert dat onzekerheid over veranderingen weerstand oproept. De mens kiest dan voor de bekende weg, omdat hij dan weet waar hij aan toe is. Bij een grote, ingewikkelde systeemverandering moeten degenen die de verandering zullen ondergaan, worden meegenomen in de ontwikkeling. De mogelijkheden daartoe zijn binnen het politiek besluitvormingstraject beperkt, doordat communicatie over nog niet vastgesteld beleid snel als propaganda wordt gezien. Daarvoor zal een oplossing moeten komen, gelet op het belang van het tijdig geven van voldoende informatie.

#### **10. Overheidsplannen worden met wantrouwen bekeken**

Uit de ledenpeiling blijkt op een aantal punten, bijvoorbeeld bij de twijfel rond de privacybescherming, dat er veel wantrouwen heerst jegens de overheid. Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door ervaringen uit het verleden. De ervaringen met andere grootschalige projecten zoals de Betuwelijn, de HSL en de OV-chipkaart liggen bij velen nog vers in het geheugen. De diversiteit aan problemen en doelstellingen die in het verleden door de overheid zijn gebruikt om verandering in het belastingstelsel rond de auto door te voeren, wordt door leden niet als geloofwaardig ervaren. Dit weegt mee in de beoordeling van de huidige plannen. Dat voorstellen continu veranderen, maar niet worden afgerond, versterkt het wantrouwen. Communicatie die pas echt begint als het beleid is geaccordeerd, komt te laat en vergroot opnieuw het wantrouwen. Transparantie over het probleem dat moet worden opgelost, de doelen die men wil bereiken en de oplossing(s) is noodzakelijk om het gegroeide wantrouwen weg te nemen. Het is een probleem dat alleen door de overheid zelf kan worden opgelost.

### **Kilometerprijs, stoppen of doorgaan?**

De ledenpeiling was oorspronkelijk bedoeld om een basis te leggen onder een reactie van de ANWB aan de Tweede Kamer voor de behandeling van het wetsvoorstel. Nu die behandeling (voorlopig) van de baan is, rijst de vraag of met de invoering van een kilometerprijs moet worden gestopt of juist doorgegaan. Zoals eerder gezegd is de ANWB ledenpeiling is niet bedoeld als referendum dat deze vraag beantwoordt. De zoektocht naar argumenten rond de kilometerprijs geeft een breed en genuanceerd beeld over veel aspecten die met het betalen voor bezit en/of gebruik van de auto te maken hebben. Dat sluit aan op constatering door de bondsraad dat de ANWB zich enerzijds moet blijven inspannen voor het principe van betalen naar gebruik en anderzijds moet zorgen dat de uitwerking van het principe niet op grote bezwaren stuit. De discussie zal zich vooral moeten richten op het vinden van een acceptabele uitvoering. In het navolgende lichten we de gevonden nuance nader toe en geven we aan wat er volgens de ANWB moet gebeuren.

### **Reden voor verandering en het handelingsperspectief ontbreken**

Voor een ingrijpende verandering van het belastingstelsel rond de auto is meer nodig dan steun voor het achterliggende principe van betalen naar gebruik. Daarvoor is het systeem technisch te ingewikkeld, te kostbaar en in zijn ontwikkeling te moeilijk beheersbaar. In dit licht is het logisch dat veel leden in verhoging van de brandstofaccijns een beter

alternatief zien. Zij beseffen echter vaak niet wat er gebeurt als alle huidige vaste belastingen in de accijns worden verwerkt: een prijsstijging van ongeveer één euro per liter en een opmars van het ‘tanktoerisme’ naar de buurlanden, waardoor een aanzienlijke groep Nederlanders helemaal niet meer meebetaalt.

Het beeld dat uit de ledenpeiling naar voren komt is niet alleen dat men bezwaren ziet klevan aan dit complexe systeem maar vooral dat men de noodzaak ervan niet ziet.

Dat de kilometerprijs bijdraagt aan het verbeteren van de bereikbaarheid, kan slechts een klein deel van de automobilisten zich voorstellen. Veruit de meeste leden geloven niet dat de fileproblematiek door deze maatregel wordt opgelost, terwijl de overheid dat voordeel juist als belangrijkste motief voor het invoeren van de kilometerprijs benadrukt. Omdat de meeste mensen files zien als een maatschappelijk probleem waar zij zelf niet of nauwelijks last van hebben, voelen zij zich niet aangesproken en zijn zij ook niet bereid mee te betalen om dit probleem op te lossen.

Een overtuigend verhaal waarom toch juist voor deze oplossing wordt gekozen ontbreekt in feite. Maar als zij de achterliggende redenen voor een ingrijpende verandering niet goed herkennen of begrijpen, kunnen automobilisten de gekozen oplossing niet plaatsen. Alleen een aantrekkelijk handelingsperspectief zou dan kunnen helpen de acceptatie te vergroten. De leden herkennen echter helemaal geen voordeel van de voorgestelde verandering, noch op de lange, noch op de korte termijn. Ze zien vooral de overgangsregeling met een forse lastenstijging op zich afkomen.

## **Modernisering belastingstelsel noodzakelijk**

In lijn met de constatering van de bondsraad is het gerechtvaardigd dat de ANWB zich, conform de wensen van haar leden, blijft inspannen om betalen naar gebruik ingevoerd te krijgen. Leden hebben aangegeven dat zij dit eerlijker vinden dan het huidige systeem, waarbij degenen die weinig rijden door de hoge lasten op autobezit in feite degenen die veel rijden subsidiëren.

Een systeemwijziging in lijn met het advies van het platform Ander betalen voor Mobiliteit is ook nodig om in de toekomst vraag en aanbod in de mobiliteit op een eerlijke manier te kunnen regelen. De behoefte aan infrastructuur zal de komende decennia fors toenemen. Omdat de aanleg van nieuwe infrastructuur door ruimtegebrek steeds vaker geen haalbare optie is, zullen slimme oplossingen moeten worden gevonden die niet passen binnen het huidige systeem van autobelastingen. Betalen voor het gebruik van infrastructuur zal daarom meer het karakter van een prijs moeten krijgen. Innovatie van mobiliteitsdiensten en concurrentie van de aanbieders ervan maken het dan in de toekomst mogelijk snel in te spelen op de vraag van weggebruikers. Zonder modernisering van het systeem worden vraag en aanbod waarschijnlijk op een meer verplichtende manier op elkaar aangepast omdat de behoefte bij overheden blijft bestaan vraag en aanbod van verkeersstromen op elkaar aan te passen. Het bovenop de huidige belastingen betalen van toegangsheffingen, of uitsluiten van bepaalde groepen gebruikers door bijvoorbeeld op even dagen alleen voertuigen met een even kenteken toe te staan zijn daarvan denkbeeldige voorbeelden. Door dergelijke maatregelen komt de keuzevrijheid van leden onder druk te staan.

Op welke manier een moderner systeem innovatieve producten op mobiliteitsgebied mogelijk maakt, is op dit moment nog lastig te voorspellen. Voorbeelden in andere branches, zoals de telecomsector, kunnen een indicatie geven. Dertig jaar geleden beheerde de overheid de telefonie en had iedereen dezelfde zwarte of grijze telefoon met draaischijf. Nu is er een keur van telecomproducten en -diensten tegen zeer concurrerende

tarieven. Zonder ingrijpende wijzigingen van het systeem hadden deze ontwikkelingen waarschijnlijk niet plaatsgevonden.

Op grond van het voorgaande meent de ANWB dat moet worden doorgegaan met het moderniseren van het belastingsysteem rond de auto. Op de lange termijn zijn de belangen van de automobilist daar het meest bij gebaat. Daarbij moet de koers van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit worden gevolgd.

## Geen spitstarief, maar vaste kilometerprijs

Het spitstarief levert veel kritiek op en kent geen draagvlak. De leden zijn hier zeer uitgesproken over. Ze vinden het spitstarief onrechtvaardig omdat de hogere kosten in hun ogen niet vermijdbaar zijn. Daarbij komt dat voor differentiatie naar plaats ingewikkelde, dure en niet beproefde technologie nodig is.

Bovendien wordt het vastleggen van verplaatsingsgegevens gezien als een inbreuk op de privacy. Deze argumenten richten zich vooral op de tariefsdifferentiatie naar plaats. Omdat leden wel willen betalen naar gebruik moet een kilometerprijs worden overwogen die overal hetzelfde is. De suggestie van leden om betalen naar gebruik via de brandstofprijs in te voeren, is daar feitelijk op gebaseerd maar deze oplossing kent teveel praktische nadelen. Een vaste kilometerprijs is met een technisch ongecompliceerd registratiesysteem in te voeren dat geen hoge kosten of privacygevoeligheden met zich meebrengt. Het zorgvuldig vastleggen van het aantal kilometers is voldoende. Een vast kilometertarief komt niet alleen tegemoet aan de wens naar een eerlijker manier van betalen. Het levert bovendien een duidelijk beeld op van de kosten van autogebruik met selectiever gebruik als gevolg. Onderzoek leert dat daardoor ook een verbetering van de bereikbaarheid te verwachten valt. Het effect van een vlakke kilometerprijs is groter dan de toevoeging van het spitstarief aan de kilometerprijs.

De vaste kilometerprijs zou wel kunnen worden gebaseerd op de milieukeurmerken van de auto. Schonere auto's zouden dan minder betalen dan auto's die meer vervuilen. Daarmee worden feitelijk de huidige stimuleringsmaatregelen voor schone en zuinige auto's opgenomen in de kilometerprijs. Daarbij moet lastenverzwaring voor oudere auto's worden vermeden, omdat de eigenaren vaak niet in staat zijn direct een schonere of zuiniger auto aan te schaffen.

In de toekomst kan het nodig zijn om een verdere spreiding van verkeer over de dag te realiseren. Als dat noodzakelijk mocht blijken moet worden onderzocht of leden grote bezwaren hebben tegen invoering van een differentiatie naar tijd. Met zo'n differentiatie kan worden aangesloten bij de huidige maatregelen van de overheid, die het rijden buiten de spits stimuleren door dat te belonen. Omdat hiervoor een beperkter aantal kenmerken van het gebruik vastgelegd hoeft te worden, is de benodigde techniek vele malen simpeler en dus goedkoper dan die voor een plaatsafhankelijk tarief.

## Stop omzetting van BPM in MRB

De overgangsfase wordt de eerste de kennismaking van automobilisten met een nieuw systeem van betalen voor mobiliteit. De voorgestelde regeling waarbij de BPM tijdelijk wordt omgezet in MRB wordt door leden oneerlijk genoemd. De hierdoor veroorzaakte lastenverzwaring is fors en alleen daarom al reden om te zoeken naar een alternatief. Het probleem is door de Minister van Verkeer en Waterstaat erkend en heeft geleid tot oprichting van een taskforce die een oplossing moet vinden.

Omdat de invoering van de kilometerprijs door de val van het kabinet vertraging oploopt, moet de overgangsregeling op de nieuwe situatie worden aangepast. Omdat niet bekend is hoe en in welk tempo een systeem van betalen naar gebruik zal worden ingevoerd, is het volgens de ANWB onvermijdelijk de afbouw van BPM naar MRB stop te zetten. Op basis van de nieuwe inzichten zal een andere overgangsfase ontwikkeld moeten worden, die meer op de belangen van de automobilist is afgestemd.

## Gebruik kennis maatschappelijke organisaties

Behoud het goede, verbeter de rest. Dat is kern van het ANWB-advies aan de politiek op basis van de Ledenpeiling Kilometerprijs 2010. De basis van het wetsvoorstel is de omzetting van betalen van bezit naar betalen voor gebruik. Een goede basis, die de automobilisten begrijpen en die wordt gezien als een eerlijk principe. Over de uitwerking ervan geeft de peiling een aantal krachtige signalen. Hierover zijn de leden veel minder tevreden, al is het niet zo dat er geen enkele bereidheid tot veranderen is.

De ANWB vraagt de politiek niet om met nieuwe plannen te komen, maar om verder te gaan op de koers die is ingezet door het platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Die biedt voldoende aanknopingspunten om een systeem te ontwikkelen dat op draagvlak kan rekenen. De uitkomsten van de ledenpeiling kunnen hierbij zeker behulpzaam zijn. Voor het regeerakkoord is het voldoende als de wens om tot een nieuw, goedkoper systeem te komen daarin wordt vastgelegd. De berekende welvaartswinst zou in deze economisch moeilijke tijden voldoende aanleiding moeten zijn om dit te willen.

De ANWB adviseert om bij volgende stappen in dit complexe dossier gebruik te maken van de kennis die maatschappelijke organisaties erover in huis hebben. Het uitwerkingsvraagstuk vraagt om een breed gedragen advies, vergelijkbaar met het advies van het platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Een duidelijke opdracht aan een breed samengesteld platform, met een krachtige voorzitter, om de regering te adviseren kan in korte tijd een uitstekend resultaat opleveren.

