

Onderzoek naar en uitwerken van een plan van aanpak bij de mogelijke introductie van een slimme kilometerheffing voor lichte voertuigen

*Departement Mobiliteit
en Openbare Werken –
afdeling Beleid*

30 juni 2017

Rapport – bestek HWB-16EP/2016/03-F02



Dit onderzoek werd uitgevoerd door een multidisciplinair team. Dit team bestond uit consultants van adviesbureau PwC, uit experts van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) en uit communicatie- en gedrag-en communicatieconsultants van Tabula Rasa (Nederland).

Tijdens het onderzoek werd veelvuldig overleg gepleegd met leden van de interambtelijke stuurgroep en het Internationaal wetenschappelijk comité. De tussentijdse bevindingen werden gerapporteerd aan het RACP (Regionaal Ambtelijk Coördinatie Platform).

Inzichten kwamen tot stand door consultatie van belangenorganisaties in het mobiliteitswereld, participatief onderzoek met een aantal weggebruikers en via debatten die werden georganiseerd binnen de schoot van de MORA, de Mobiliteitsraad Vlaanderen.

Het onderzoeksteam wenst uitdrukkelijk alle stakeholders te bedanken voor de actieve en constructieve medewerking die zij verleenden aan deze studie.

Inhoudstafel

o Situering van deze studie	8
0.1 Aanleiding voor dit onderzoek	8
0.2 Doelstellingen en aanpak van het onderzoek	9
0.2.1 Doelstellingen	9
0.2.2 De aanpak van dit onderzoek	10
0.2.3 De projectbegeleiding	11
0.2.4 Het begrippenkader	11
0.3 Samenvatting van de belangrijkste inzichten uit deze studie	13
1 Inzichten uit de literatuurstudie	17
1.1 Inzichten uit de transporteconomie	17
1.1.1 Theoretische situering van slimme kilometerheffing als maatregel in het mobiliteitsbeleid	17
1.1.2 De design van wegbeprijzing uit theoretisch oogpunt	19
1.1.3 Andere maatregelen die complementair kunnen zijn	19
1.1.4 Wegbeprijzing is steeds een onderdeel van een maatregelenpakket	20
1.1.5 Budgetneutraliteit als uitgangspunt	22
1.2 Inzichten rond draagvlakcreatie uit de gedragseconomie	22
1.2.1 Drie verschillende typen van weerstand tegen verandering	22
1.2.2 Wegenheffing als stimulus van verandering van het mobiliteitsgedrag	24
1.2.3 Gedragsreacties en ontwijkingsstrategieën	24
1.2.4 Conclusies uit de literatuur m.b.t. gedragsverandering	25
1.3 Socio-politieke inzichten uit de buitenlandse cases	26
2 Inzichten uit debatten met het Internationaal Wetenschappelijk Comité (IWC)	28
2.1 Heffing als onderdeel van een pakketoplossing	28
2.2 Draagvlakcreatie is de kritieke succesfactor	29
2.3 Tariefdifferentiatie en voorspelbaarheid zijn zeer belangrijk	30
2.4 Aandachtspunten voor het plan van aanpak	30
2.4.1 Duidelijke keuzes zijn nodig in een vroege fase	30
2.4.2 Maak vooraf de keuze tussen cordonheffing en kilometerheffing	30
2.4.3 Perceptie van fairness is belangrijk	31
2.4.4 Big bang en opstartmoment zijn belangrijk	31
2.4.5 Monitoring en communicatie van effecten zijn belangrijk tijdens en na de implementatie	32
3 Resultaten van de stakeholder bevraging	33
3.1 Consensus over de doelstellingen en effectiviteit van de heffing	33

3.1.1	Bezorgdheid over de afstemming met andere gewesten	34
3.2	Visie over de concrete invulling van de kilometerheffing	34
3.2.1	Gepercipieerde voor- en nadelen van de heffing	34
3.2.2	Voor- en nadelen van een 'big bang-invoering'	35
3.2.3	Communicatie moet helder zijn en de baten benadrukken	35
3.2.4	Het middenveld wil verder actief betrokken worden	36
3.2.5	Er moet transparantie zijn over vrijstellingen	36
3.2.6	Vragen rond het gebruik van de geïnde bedragen	37
3.2.7	Vragen over het concept 'budgetneutraliteit'	37
3.2.8	Vragen over de draagkracht van het openbaar vervoer.....	38
3.2.9	Privacy is een aandachtspunt maar vormt geen onoverkomelijke hindernis	38
3.2.10	Varia	38
3.3	Beoordeling van alternatieve maatregelen.....	39
3.3.1	Andere instrumenten	39
3.3.2	Fiscale behandeling van bedrijfswagens en tussenkomst in woon-werkverkeer is een belangrijk aandachtspunt	39
4	Resultaten van het participatief onderzoek	41
4.1	Inzichten van het participatief onderzoek.....	41
5	Werken aan draagvlakcreatie	43
5.1	Theoretisch raamwerk.....	43
5.1.1	Vergroten van de "capability": benodigde kennis en vaardigheden	43
5.1.2	Vergroten van de "motivation": bewuste en onbewuste drijfveren	44
5.1.3	Gebruiken van de "opportunity" (de omgevingsfactoren)	46
6	Conclusies uit de onderzoeksfase van deze studie	49
6.1	Draagvlak voor de doelstelling van de heffing	49
6.2	Draagvlak mbt de invulling van het instrument	49
6.2.1	Keuze van het instrument	49
6.2.2	Differentiatie van de heffing	50
6.3	Impact op doelgroepen.....	53
6.3.1	Randvoorwaarden & flankerende maatregelen	53
6.3.2	Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	54
6.3.3	Samenwerking met de andere Gewesten	54
6.4	Communicatie & draagvlak.....	55
6.5	Andere	57
7	Plan van aanpak.....	58

7.1 Inleiding	58
7.2 Belanghebbendenanalyse	58
7.2.1 De weggebruikers	59
7.2.2 De providers of industrie die het systeem kunnen leveren en uitbaten	60
7.2.3 De overheidsinstanties die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn	60
7.3 De communicatiestrategie	62
7.3.1 Communicatie- en mediastrategie	63
7.3.2 Wegenheffing communiceren als onderdeel van pakketoplossing	65
7.3.3 Technische opstartfase inzetten	65
7.3.4 Faciliteren met hulpmiddelen zoals o.a. app, website en persoonlijke begeleiding	66
7.4 De doorlooptijd van het mijlpalenplan	67
7.4.1 De doorlooptijd in Nederland & België	67
7.4.2 De lange doorlooptijd van het project kan het behoud van het draagvlak hypothekeren	67
7.4.3 Project-communicatie kan een deel van de onzekerheid opvangen	68
7.4.4 Basisvoorwaarden om het momentum niet te verliezen	68
7.5 De fasering van het mijlpalenplan	70
7.5.1 Principebsbeslissing	73
7.5.2 Onderzoeksfase	76
7.5.3 Voorbereidingsfase	82
7.5.4 Uitrolfase	84
7.5.5 De transversale monitoring	86
8 De benodigde organisatiestructuur	88
8.1 Benodigde inhoudelijke taakstelling voor de projectleiding	88
8.2 De vereiste omkadering	89
Bijlage 1: Aanpak van de stakeholderconsultatie	90
Opzet	90
Gebruikte definities	90
Geraadpleegde stakeholders en respons	91
Bijlage 2: aanpak en resultaten van het participatief onderzoek	92
Doel & aanpak van het participatief onderzoek	92
Houding tegenover kilometerheffing: weerstanden en voordelen	93
Eerste associaties	93
Ervaren voordelen	93
Ervaren nadelen	93
Weerstand en draagvlak per persona/doelgroep	94

Ouderen (60+)	94
Jongeren, hoogopgeleid en zonder kinderen (<30).....	94
Beroepsbevolking met vast dagprogramma	95
Beroepsbevolking met onregelmatig dagprogramma.....	95
Overige persoonlijke factoren die van invloed zijn	96
Bijlage 3: Inzichten vanuit buitenlandse cases	97
Overzicht van de buitenlandse cases.....	97
Attitudes en weerstanden tegenover rekeningrijden (zowel ex ante als ex post).....	98
Politieke processen en maatschappelijke ontwikkelingen.....	101
Gedragsreacties	103
Flankerende maatregelen en randvoorwaarden	103
Impact op andere markten	105
Geraadpleegde bronnen	107

Lijst met figuren

Figuur 1: drie verschillende typen van weerstand tegen verandering	23
Figuur 2: Grafische weergave evolutie van het draagvlak bij de invoering van cordonheffing in Stockholm.....	27
Figuur 3: Schematisch overzicht van factoren die van invloed zijn op de acceptatie van wegenheffing.	43
Figuur 4: overzicht van de groepen belanghebbenden die moeten betrokken worden in het project.....	58
Figuur 5: overzicht van de belanghebbendengroep “weggebruikers”	59
Figuur 6: overzicht van de publieke entiteiten die moeten betrokken worden tijdens de voorbereidingsfase	61
Figuur 7: concrete maatregelen voor situering en omkadering wegbeprijzing	63
Figuur 8: overzicht van de 3 dimensies waardoor de communicatie strategie bepaald wordt	64
Figuur 9: Mijlpalenplan voor de invoering van een wegenheffing voor lichte voertuigen	71
Figuur 10: Belangrijke beslissingspunten en communicatie-onderwerpen	72
Figuur 11: overzicht van te onderzoeken effecten	77
Figuur 12: overzicht van de wisselwerking tussen de verschillende deelstudies uit de onderzoeksfase.....	79
Figuur 13: overzicht van een mogelijke organisatiestructuur met een eerste rudimentaire raming van de basisbezetting	89
Figuur 14: overzichtskaart van verschillende vormen van wegbeprijzing voor lichte voertuigen in Europa. (bron: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/road_charging/doc/pv_charging.jpg)	98

o Situering van deze studie

o.1 Aanleiding voor dit onderzoek

In 2011 werd een politiek akkoord bereikt door de drie Gewesten omtrent de globale hervorming van de verkeersfiscaliteit. Deze hervorming heeft tot doel om een eerlijkere fiscaliteit te realiseren, de mobiliteit te verbeteren en de milieuprestaties van het vervoerssysteem te stimuleren. Naast de invoering van de slimme kilometerheffing voor vrachtwagens (boven 3,5 ton), staan ook de invoering van het wegvignet en de hervorming van de verkeersbelasting op het programma.

Op 1 april 2016 werd de kilometerheffing voor vrachtwagens ingevoerd in heel België. De afstandsgerelateerde heffing is van toepassing voor “alle voertuigen met maximaal toegestane massa groter dan 3,5 ton bestemd of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg”.

Wat betreft de heffing voor personenwagens, voorzien het Regeerakkoord en de Beleidsnota Mobiliteit & Openbare Werken dat onderzocht wordt of en onder welke voorwaarden op termijn een (slimme) kilometerheffing voor personenwagens budgetneutraal kan ingevoerd worden.

Een slimme kilometerheffing raakt of beroert vele actoren, burgers en bedrijven – en dit veelal vanuit verschillend perspectief en doorgaans met wisselende impact.

Een aftoetsing van het bestaande draagvlak en een onderbouwd plan van aanpak met aandacht voor mens en maatschappij en met oog voor (evaluatie van) effecten op korte, middellange en lange termijn zijn dan ook belangrijke eerste stappen in de voorbereidende fase.

Deze studie draagt bij tot de beleidskeuzes in deze voorbereidende fase tot voorbereiding van een eventuele verdere implementatie.

0.2 Doelstellingen en aanpak van het onderzoek

0.2.1 Doelstellingen

De **doelstellingen voor deze studie** werden als volgt geformuleerd in het bestek:

- “De (conceptmatige) positionering van de maatregel in het mobiliteitsbeleid in het algemeen en het wegvervoer in het bijzonder;
- Analyse en inhoudelijke onderbouwing vanuit het standpunt van de weggebruiker in het licht van het maatschappelijk debat;
- Formuleren van een aanbevolen strategie tot het opbouwen van draagvlak en in tweede fase de concrete implementatie van het beoogde beprijzingsinstrument.”

Merk op dat, alhoewel de titel van het onderzoek duidelijk verwijst naar onderzoek rond een mogelijke introductie van een slimme kilometerheffing, de onderzoekers **vertrekken van de doelstellingen** (objectieven) waaraan een mogelijke wegbeprijzing moet voldoen.

Volgende **doelstellingen** van een **mogelijke wegbeprijzing of –heffing** werden naar voor geschoven in het bestek:

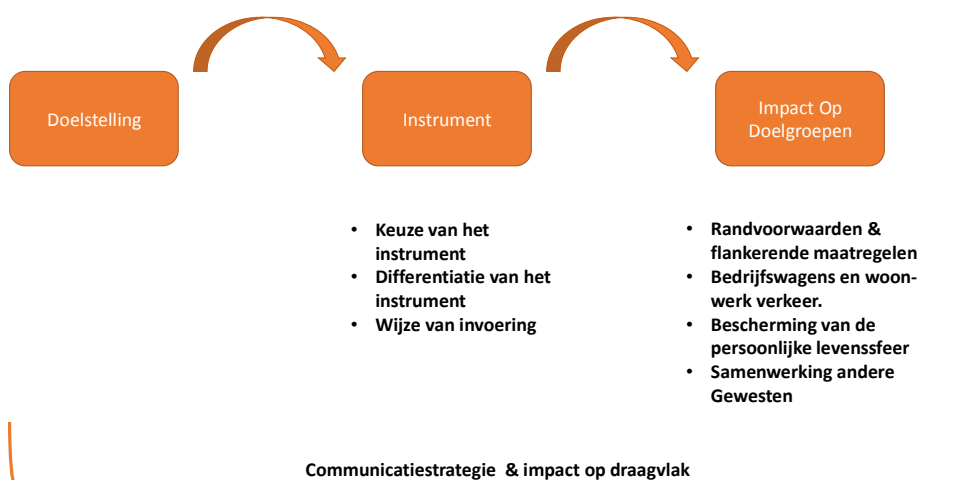
- Reductie van de congestie
- Internaliseren van de externe kosten (bijdragen aan het principe “de gebruiker/vervuiler betaalt”)

Het is dus vanuit deze doelstellingen (objectieven) dat het onderzoek vertrekt.

Vervolgens werden de instrumenten bekeken die het best kunnen worden ingezet om die doelstellingen zo effectief mogelijk te bereiken en werd geëvalueerd welke de **impact kan zijn op doelgroepen**. Tot slot wordt bekeken hoe dit geheel ondersteund kan worden door een effectieve **communicatiestrategie**. Deze strategie wordt gekoppeld aan een stappenplan voor een eventuele implementatie.

De studie werd uitgevoerd zonder voorafname over de concrete inhoud (tarieven, tariefstructuur, ...) van de heffing en zonder een uitspraak te doen over de technologie die daarvoor gebruikt wordt (dwz. technologie-neutraal).

Deze aanpak kan als volgt visueel worden voorgesteld:



Dit betekent dat er in deze studie ook wordt bekeken in welke mate andere instrumenten dan een slimme kilometerheffing, zoals een vignet, cordonheffing en zoneheffing, aan de doelstellingen kunnen voldoen, alsook wat het bestaande en mogelijk toekomstige draagvlak van deze maatregelen is.

0.2.2 De aanpak van dit onderzoek

Om te peilen welke elementen een invloed kunnen hebben op het maatschappelijk debat rond wegbeprijzing werden volgende stappen gezet:



Hierbij werd een iteratief proces gevolgd: er werd gestart met een literatuuronderzoek. Een bevraging van stakeholders vormde een bijkomende bron om een antwoord te formuleren op de primaire onderzoeksvragen. Enerzijds werd afgetoetst hoe de reflecties van de stakeholders zich verhouden ten opzichte van de inzichten uit de literatuur. Anderzijds liet de bevraging toe om aspecten die minder belicht worden in de literatuur verder te onderzoeken. De ervaringen en inzichten van een internationaal wetenschappelijk comité werden hieraan toegevoegd.

Vervolgens werd een vierde pijler opgestart: het participatief onderzoek. Het participatief onderzoek heeft tot doel om het denkproces en de inzichten en weerstanden van de co-onderzoekers¹ ten opzichte van kilometerheffing te verkennen. De belangrijke meerwaarde van deze vorm van onderzoek, is dat zij inzicht biedt in de *beleving* van mensen en wat zij zelf belangrijk vinden in hun mobiliteitspraktijk. Doordat sturing door de onderzoekers zoveel mogelijk wordt vermeden, is de interne validiteit groot: deelnemers kunnen vrijuit spreken over hoe zij tegen het onderwerp aankijken. Daarbij kunnen met dit type onderzoek praktische hobbels aan het licht komen die een buitenstaander futiel lijken of zelfs niet opmerkt, maar die voor de doelgroep een omslagpunt kunnen vormen in wel of niet het gewenste gedrag vertonen. Dergelijke gegevens komen doorgaans niet aan het licht in een kwantitatieve enquête.

¹ De co-onderzoekers zijn de deelnemers aan het participatief onderzoek. Zij worden zo genoemd omdat ze eigenlijk zelf op onderzoek gaan – ze verkennen de materie samen met de begeleiders.

De iteratie is ook belangrijk omdat alle bestaande systemen waarover wetenschappelijke literatuur beschikbaar is betrekking hebben op:

- Zones in stedelijke agglomeraties
- (Segmenten van) autosnelwegen (in de Verenigde Staten).

Beide types zijn meer beperkt in scope dan een systeem dat ingevoerd zou worden voor het volledig grondgebied van het Vlaamse Gewest. **Er bestaan voor lichte voertuigen tot op heden echter geen voorbeelden van succesvolle implementaties op dergelijk geografisch niveau.** Gedragsaanpassingen die in het buitenland werden vastgesteld kunnen dus niet zondermeer worden vertaald naar een gebiedsdekkend systeem voor Vlaanderen.

Verskillende vormen van gedrag met betrekking tot een wegenheffing en de hieraan gekoppelde weerstanden die naar voor komen uit deze 4 pijlers werden meegenomen bij de ontwikkeling van de communicatiestrategie, zodat er doelgericht op draagvlakcreatie en -behoud kon ingespeeld worden.

In het volgende 5 hoofdstukken worden de inzichten uit dit onderzoek samengevat, waarna in hoofdstuk 6 de conclusies uit al dit onderzoek samengevat worden gegeven .

In een volgende fase van deze studie werd vervolgens een **plan van aanpak** voor de mogelijke invoering van een wegbeprijzing opgemaakt, ondersteund door de **communicatie strategie**. In elke fase van het mijlpalenplan werden **concrete communicatieacties** geformuleerd.

Dit plan van aanpak en de communicatiestrategie werd op hoofdlijnen zo concreet mogelijk uitgewerkt, maar zal verder moeten geconcretiseerd worden naarmate er beleidsbeslissingen worden genomen over onder andere het instrument, het toepassingsgebied, de hoogte van de tarieven, het flankerend beleid en de ondersteunende technologie.

0.2.3 *De projectbegeleiding*

Dit project werd aangestuurd en opgevolgd door een interambtelijke stuurgroep die bestond uit vertegenwoordigers van Vlabe, het Departement Financiën en Begroting, het (toenmalige) Departement LNE en het Departement MOW.

De tussentijdse resultaten werden teruggekoppeld met de MORA.

0.2.4 *Het begrippenkader*

Om de verschillende concepten die aan bod komen in het kader van een discussie over een wegenheffing duidelijk af te bakenen werd een begrippenlijst opgesteld. Het onderzoeksteam probeerde hierbij zo consistent mogelijk te zijn met de Europese wetgeving (https://ec.europa.eu/transport/modes/road/road_charging_en).

Daar waar er geen wettelijke termen bestaan, werd de betekenis die doorgaans in de literatuur of in de media gebruikt wordt gehanteerd, eventueel aangevuld met een eigen oordeel. Voor de duidelijkheid wordt ook aangegeven op welke aspecten deze maatregel voornamelijk impact heeft: financieel (opbrengsten voor de staat), congestie of vervuiling. Het belang van de relatie tussen de verschillende beleidsmaatregelen en hun impact wordt in volgend hoofdstuk meer in detail besproken.

Tabel 1: overzicht van definities van mogelijke beleidsmaatregelen en hun impact (gebaseerd op Croci and Douvan, 2016)

Term (Engels)	Betekenis	Impact		
		Financiële voordelen	Reductie congestie	Reductie vervuiling
Brandstofbelasting (Fuel taxes)	Een belasting die geheven wordt op brandstoffen. Deze is direct in de prijs verwerkt en wordt geheven per liter	****	*	**
Wegbeprijzing / Wegenheffing (Road pricing/charging)	Algemene term die verschillende concepten omvat om het gebruik (eerder dan het bezit) van de auto te belasten. Hierbij kan eventueel gedifferentieerd worden naar tijd, ruimte of type voertuig. Alle concepten hieronder opgelijst vallen dus onder 'wegbeprijzing'.	nvt	nvt	nvt
Rekeningrijden (Road pricing/charging)	Algemene term voor het aangeven van een wegbeprijzing (zie ook Engelse vertaling), maar wordt in Nederland en Vlaanderen echter specifiek gebruikt wanneer men het over een slimme kilometerheffing heeft (zie 'kilometerheffing').	nvt	nvt	nvt
Kilometerheffing (Road pricing/charging)	Wegbeprijzing waarbij men betaalt per gereden kilometer. Tarief kan afhankelijk zijn van de plaats, het tijdstip en van het type voertuig. Bij een slimme kilometerheffing zal er optimaal gedifferentieerd worden in deze parameters.	***	**(**) (indien slim)	**(**) (indien slim)
Congestieheffing (Congestion pricing/charging)	Algemene term voor het aangeven van een wegbeprijzing die gedifferentieerd is in tijd en/of ruimte om op die manier de congestie aan te pakken. Kan via een cordonheffing, zoneheffing, tolheffing of kilometerheffing gebeuren.	nvt	nvt	nvt
Cordonheffing (Cordon pricing/charging/toll)	Systeem van congestieheffing waarbij een bepaalde zone wordt afgebakend. Men betaalt per passage van een bepaald cordon. Voertuigen kunnen enkel ingaand, enkel uitgaand of in beide richtingen aangerekend worden. Gebruikers die zich enkel binnen het cordon verplaatsen, moeten niet betalen. Er kan ook een configuratie worden opgezet met een combinatie van verschillende cordons.	***	**	*
Zoneheffing (Zone pricing, Zone charging, Area licensing)	Systeem van congestieheffing waarbij een bepaalde zone wordt afgebakend. Men betaalt een bedrag bij verplaatsingen in een gebied, ongeacht of deze binnen of buiten het gebied aanvangen. Het verschil met een cordonheffing is dat bij een zoneheffing (ook verblijfs- of gebiedsheffing genoemd) ook betaald moet worden als men al binnen het gebied rondrijdt. 'Wie rijdt, betaalt'. Hierbij wordt echter geen verband gelegd met het aantal afgelegde kilometers.	***	**	*
Tolheffing (Toll)	Systeem van heffing waarbij men een bedrag moet betalen om een bepaalde afstand af te leggen, het bedrag omvat een infrastructuurheffing ² en/of een externe kostenheffing ³ (Richtlijn 2077/76/EU).	****	**	*
Vignet (Vignette)	Wegbeprijzing met een tijdsgebonden gebruiksrecht van bepaalde weginfrastructuur.	****	*	*

*Nota: Het effect van het instrument wordt aangegeven van * (vrij beperkt effect) tot **** (erg groot effect)*

² Een heffing geïnd met het oog op het terugverdienen van door een lidstaat gemaakte bouw-, onderhouds-, exploitatie- en ontwikkelingskosten in verband met de infrastructuur (uit: Richtlijn 2077/76/EU)

³ Een heffing toegepast met het oog op het terugverdienen van de in een lidstaat opgetreden kosten in verband met de door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging en/of door het verkeer veroorzaakte geluidhinder (uit: Richtlijn 2077/76/EU)

0.3 Samenvatting van de belangrijkste inzichten uit deze studie

Deze studie geeft een **kader voor de implementatie van een wegbeprijzing** voor lichte voertuigen in Vlaanderen. Hierbij wordt niet enkel ingegaan op de fasering van het **plan van aanpak** maar ook op de actieve **communicatie** met de stakeholders⁴.

Inzichten belanghebbenden consultaties, Internationaal Wetenschappelijk Comité en literatuurstudie

Uit de consultatieronde bij MORA-leden en het uitgevoerde onderzoek bleek dat er op dit moment eensgezindheid is in Vlaanderen dat een dringend mobiliteitsprobleem zich stelt. **Er leeft een algemeen gevoel dat “de files zo niet verder kunnen”**. Dat kan een hefboom zijn voor de introductie van een slimme kilometerheffing. Derhalve wordt de slimme kilometerheffing ook bij uitstek gezien als een congestiereducerende heffing. Het principe dat de gebruiker betaalt en dat het gaat om een variabilisering van de bestaande verkeersbelasting in functie van het weggebruik wordt eerder als complementair gezien aan het principe van een congestieheffing.

Uit de studie bleek alvast dat belanghebbenden congestieheffing ook duidelijk in verband brengen met gedifferentieerde tarieven en dat er derhalve **meer draagvlak** is voor een **heffing per gereden kilometer** (afhankelijk van plaats en tijdstip) dan voor een vast tarief dat bijvoorbeeld via een vignet wordt opgelegd. De steun voor een heffing hangt bij de meeste stakeholders af van het gebruik van de geïnde middelen, eventuele socio-economische correcties en het aanbod van alternatieven voor weggebruikers.

Uit het onderzoek blijkt dat voor het nastreven van een maximaal draagvlak de extra gegenereerde middelen t.g.v. de wegenheffing gebruikt dienen te worden voor het verbeteren van het aanbod aan alternatieven voor de weggebruikers.. Het kan daarbij gaan om een breed pakket aan mobiliteitsmaatregelen, maar bv ook om flexibele werkuren, telewerken e.a.. Voor een maximaal draagvlak dient tevens de situatie van de bedrijfswagens aangepakt te worden (om ondergraving van het systeem te vermijden en de eerlijkheid van het systeem te benadrukken), dienen dubbele belastingen vermeden te worden door aanpassing van de verkeersbelastingen en dient een sociaal verantwoord beleid gevoerd te worden. Daarom wordt een systeem van een wegenheffing best gekaderd en gecommuniceerd **als één instrument in een breder pakket van maatregelen**. Dit wordt ook aangeraden door het Internationaal Wetenschappelijk Comité.

Het onderzoek kaart tevens de nood aan van een afweging tussen de effectiviteit van het systeem (via een maximaal gedifferentieerde tariefzetting) en de transparantie / verstaanbaarheid ervan voor de weggebruiker.

Volgende kernvragen willen de stakeholders concreet en bij verdere voortzetting beantwoord zien:

1. Welke **beleidsdoelstelling** wil de Vlaamse regering nastreven? Gaat het louter om congestiebestrijding of bv ook om het principe dat de gebruiker/vervuiler betaalt?
2. Gaat het om een **gebiedsdekkende heffing** of eerder een **cordonheffing** rond bepaalde knelpuntzones?
3. Wat houdt de **budgetneutraliteit** concreet in? Het principe van budgetneutraliteit werd in het Vlaamse regeerakkoord verbonden met het dossier Slimme Kilometerheffing maar belanghebbenden geven hieraan sterk uiteenlopende invullingen.
4. Is het dossier **juridisch haalbaar**? Is het Vlaamse Gewest bevoegd en is het systeem in lijn met de Europese plannen rond de regulering van e-toldiensten?

⁴ De studie werd uitgevoerd zonder voorafname over de concrete inhoud (tarieven, tariefstructuur, ...) van de heffing en zonder een uitspraak te doen over de technologie die daarvoor gebruikt wordt (dwz. technologieneutraal) Deze keuzes zullen worden gemaakt in de onderzoeksfase (zie implementatie plan).

Een bijkomende vraag die in dit kader rijst bij de belanghebbenden is de verhouding tussen de voorwaarden waaraan regelmatige weggebruikers zullen moeten voldoen en de vereisten en tarieven voor de weggebruikers die slechts zeer **occasioneel gebruik** maken van het wegennet.

De focus in het maatschappelijk debat kan dan ook verschuiven naargelang er bepaalde aspecten zoals de uiteindelijke prijszetting voor verschillende types weggebruikers op verschillende plaatsen en momenten duidelijker worden. Ook de eventuele flankerende en corrigerende beleidsmaatregelen kunnen op bepaalde momenten gaan doorwegen in het debat. Door deze volatiliteit van het maatschappelijk debat en opinie, wordt het **organiseren** van een **referendum afgeraden** alvorens de ondervraagden de effectieve voordelen van het systeem kunnen ervaren.

Het **Internationaal Wetenschappelijk Comité** formuleerde tevens enkele **aandachtspunten** die mee genomen moeten worden bij het opstellen van het **plan van aanpak**:

- Duidelijke keuzes zijn nodig in een vroege fase: om te vermijden dat men in de eerste fase zeer veel studiewerk moet verrichten over een aantal onzekere parameters (differentiërende parameters, scope van de heffing, doelstellingen die men wil bereiken enz...) zouden de krijtlijnen van het systeem best zo snel mogelijk worden vastgelegd.
- Maak in een vroege fase een keuze tussen cordon heffing en kilometerheffing.
- Perceptie van fairness is belangrijk: deze kan veranderen in de tijd en ook de kostprijs van het systeem speelt hierbij een rol.
- Er is een nood aan een big-bang effect bij opstart, zodat de effecten van de wegenheffing meteen waarneembaar zijn. Kies tevens het opstart moment op een weloverwogen manier.
- Monitoring en communicatie van de effecten zijn belangrijk tijdens en na de implementatie.

De buitenlandse case studies tonen duidelijk dat “De kilometerheffing” voor lichte voertuigen ook in **andere landen** een beladen onderwerp met een lange historiek is. Geen enkele regio of land heeft tot nu toe een gebiedsdekkend systeem gerealiseerd. Nederland startte reeds in de jaren negentig met grondige onderzoeken naar de mogelijkheden van een gebiedsdekkende kilometerheffing zowel voor personenwagens als voor vrachtwagens. Het land was in 2009 dicht bij een implementatie en had reeds leveranciers geselecteerd. Toch werd het project in 2010 afgeblazen nadat het maatschappelijk debat kantelde van een vermoedelijke, bescheiden “ja” tot een grote ‘nee’.

Communicatie strategie & plan van aanpak voor de invoering van wegbeprijzing

Tijdens de verschillende jaren in aanloop van de invoering van de wegbeprijzing zal het belangrijk zijn het **draagvlak** te vergroten en te **behouden**. Hiertoe zal men een intensief communicatiebeleid op punt moeten stellen dat bestaat uit een evoluerende mix van verschillende communicatieacties. Dit communicatiebeleid moet worden aangepast naarmate er meer concrete keuzes worden gemaakt over het systeem. De **communicatiestrategie** heeft een **dynamische aanpak** die in elke stap van het implementatieplan aandacht heeft voor de manier waarop de verschillende belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen en impact zullen ondervinden van bepaalde beslissingen/gekozen oplossingen. Er zal continue communicatie nodig zijn met de betrokken partijen, zodat draagvlak wordt opgebouwd én gedurende een lange periode wordt behouden. Betrokkenheid van de **stakeholders** in het proces is van groot belang.

Op basis van de inzichten uit de belanghebbendenbevragingen, IWC en literatuuronderzoek wordt aanbevolen om te werken op volgende **vijf pijlers voor draagvlakcreatie** en behoud tijdens het implementatietraject:

1. Mensen begrijpen het systeem
2. Mensen denken bewust na over de heffing

3. Mensen hebben het gevoel dat ze ook in staat zijn hun gedrag aan te passen en de technologie in de praktijk toe te passen
4. Mensen vinden het systeem eerlijk
5. De heffing moet aanvaard worden als de sociale norm

Deze 5 pijlers vormen de basis van de **communicatiestrategie**. Deze pijlers worden aangevuld met **3 concrete maatregelen voor de situering en omkadering van wegenheffing**, die ook een leidraad vormen bij het opstellen van het plan van aanpak voor de invoering van een wegenheffing:

1. De heffing als onderdeel van een pakketoplossing
2. Technische opstartfase inzetten
3. Faciliteren met hulpmiddelen zoals een app, website en persoonlijke begeleiding

De communicatie dient zowel proactief als reactief te gebeuren en dient gericht te zijn op het voorstelbaar en voorspelbaar maken van het systeem en het traject er naar toe.

De communicatiestrategie kan directe **communicatie vanuit de overheid** naar de weggebruikers omvatten. Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat een aantal burgers ook wantrouwig staan tegenover overheidsdiensten in het algemeen. Bovendien neemt de overheid verschillende rollen op: zij is de designer van het systeem maar misschien ook de autoriteit die boetes oplegt en openstaande schulden invordert. Zij is diegene die beslist over flankerend beleid en ook het systeem controleert. Daarom is het belangrijk om ook een **beroep te doen op intermediaire partijen** die dicht bij de burger staan of waarin de burger meer vertrouwen stelt. We denken dan bijvoorbeeld aan de vakorganisaties, automobilistenverenigingen, maar ook bv. seniorenverenigingen of vrijetijdscubs. Aandacht en eventuele begeleiding voor mensen die moeilijkheid hebben met lezen en/of digibet zijn is zeker in de implementatiefase van belang. De communicatiestrategie richt zich dus ook tot intermediaire organisaties en niet enkel tot de “burger”.

Naast de communicatie richting ‘weggebruiker’ zal er ook een communicatieplan ontwikkeld moeten worden richting **industrie en (potentiële) providers van het systeem**.

Op basis van voorgaande inzichten werd een **plan van aanpak** opgemaakt voor de invoering van een wegenheffing. Dit plan start met een principesbeslissing en bestaat vervolgens uit drie fasen:

Principesbeslissing: vormt de aanvang van het implementatieplan. Deze beslissing omvat een duidelijke omschrijving van de doelstellingen van de heffing en een eerste aanzet van maatregelenpakket. In deze beslissing wordt een eerste keuze gemaakt van het verder te onderzoeken instrument en de scope van het onderzoek.

Onderzoeksfase: is de fase waarin diepgaand onderzoek wordt verricht naar verschillende scenario’s voor een wegenheffing. Studies worden uitgevoerd om de verkeerskundige effecten van het systeem te berekenen en om een beeld te krijgen van de kosten en baten van het systeem. Het gaat daarbij zowel om de socio economische kosten en baten als om de operationele kosten van het systeem (o.a. in functie van technologiekeuze, flankerend en corrigerend beleid). Ook de juridische haalbaarheid en het gewenste marktmodel worden in parallel bestudeerd. Op basis van dit studiewerk kan een beeld worden gevormd van de modaliteiten van het systeem, de hoogte van de tarieven en de tariefdifferentiaties die het meest effectief zijn om congestie te bestrijden. Tevens kunnen dan de corrigerende en flankerende maatregelen voor dit systeem worden geformuleerd. Deze fase mondt uit in een go / no go beslissing m.b.t. de eigenlijke invoering van een concreet systeem van wegenheffing.

Vorbereidingsfase: is de fase waarin de regelgeving tot invoering van de wegenheffing en de flankerende en corrigerende maatregelen wordt uitgewerkt en finaal goedgekeurd. In deze fase worden tevens de details uitgewerkt rond het marktmodel en de technologie. In parallel wordt een programma voor eisen voor de leveranciers opgesteld, dat leidt tot een bestek dat gepubliceerd wordt na

goedkeuring van de regelgeving. Finaal worden de leveranciers gecontracteerd. Daarnaast worden de processen die de overheid zelf zal uitbaten uitgewerkt en volledig op punt gezet voor het einde van deze fase.

Uitrolfase: In deze fase wordt overgegaan tot de concrete uitrol van het systeem. Een heel aantal activiteiten zullen nu worden uitgevoerd door de leverancier(s) van het systeem, zoals de infrastructuur klaar maken en de technische opstartfase uitvoeren. Deze fase eindigt op het moment dat het systeem volledig van toepassing is.

In elke fase van het implementatieplan zijn er specifieke **communicatieacties** ontwikkeld. Deze communicatie gaat in de eerste plaats over het hoe én waarom van het systeem. Pas later in het proces kan er gecommuniceerd worden over de technologische uitrol van het systeem (wat heeft de weggebruiker nodig en waar en wanneer wordt er beprijsd).

De impact van het systeem zal duidelijk aangetoond dienen te worden. Er zal dan ook werk moeten worden gemaakt van een uitgebreid **monitoringsysteem**. Dit systeem meet naast de voortgang van het project ook de impact op mobiliteit, economie en de samenleving. Ook het draagvlak dient gemonitord te worden doorheen het proces. Daarnaast moet ook het gebruik van en de waardering voor de mobiliteitsalternatieven actief worden opgevolgd.

Tot slot wordt ook een aanbeveling gedaan voor de benodigde **organisatiestructuur** en bijhorende middelen.

1 Inzichten uit de literatuurstudie



Het onderzoek ging van start met een grondige literatuurstudie. Hierbij werden zowel publicaties uit de transporteconomie, de gedragseconomie en de socio-politieke wetenschappen geraadpleegd.

Er werd ook nagegaan wat in de buitenlandse pers verscheen over de invoering van verschillende vormen van heffing zoals congestieheffing en cordonheffing.

Zowel de negatieve ervaringen als de succesverhalen werden daarbij geanalyseerd.

1.1 Inzichten uit de transporteconomie

1.1.1 Theoretische situering van slimme kilometerheffing als maatregel in het mobiliteitsbeleid

In de economie is de laatste jaren hoe langer hoe meer aandacht voor de beprijzing van zogenaamde ‘externe effecten’. Externe effecten zijn onbedoelde bijwerkingen van productie of consumptie die door anderen dan de veroorzaker worden ervaren.

Een van de basisprincipes van verkeerseconomie is dat er specifieke instrumenten dienen te bestaan voor de compensatie van elk **extern effect** dat transport veroorzaakt.

Hieruit vloeit voort dat het niet optimaal is om bijvoorbeeld zowel de uitstoot van lokale luchtvervuiling als de uitstoot van broeikasgassen aan te pakken met belastingen op brandstof.

Er is een eenduidige relatie tussen brandstofverbruik en de schadelijke uitstoot van broeikasgassen, maar dit is niet zo bij lokale vervuiling. De uitstoot van lokale polluenten wordt immers mee bepaald door andere elementen dan alleen het brandstofverbruik (zoals de parameters van de motor, de rijstijl van de chauffeur, eventuele nabehandelingstechnieken en de plaats en het tijdstip waarop er wordt gereden). Een brandstofbelasting sluit dus onvoldoende dicht aan bij de beschouwde externaliteit.

Vanuit theoretisch, verkeerseconomisch, oogpunt zou daarom de volgende relatie moeten bestaan tussen beleidsinstrumenten en de aan te pakken externe effecten:

- **Brandstofbelastingen** zouden moeten gebruikt worden voor de regulering van externe effecten die alleen afhangen van het type brandstof en het brandstofverbruik: in de praktijk is dat enkel de uitstoot van CO₂.
- De **vaste belastingen** zouden alleen mogen afhangen van de externe effecten van het autobezit als dusdanig (zoals bijvoorbeeld de bodemafdekking ten gevolge van parkeerplaatsen).
- **Emissieheffingen** zouden moeten gebruikt worden voor de regulering van emissies (zoals NO_x en PM). Deze zouden bovendien moeten gedifferentieerd worden in functie van de plaats en het tijdstip, vermits deze parameters bepalen hoeveel mensen blootgesteld worden aan de schadelijke emissies.
- In de **tijd en ruimte gedifferentieerde kilometerheffingen** tenslotte zouden moeten worden gebruikt als instrument om congestie tegen te gaan.

Indien brandstofbelastingen niet kunnen gebruikt worden als instrument tegen vervuilende emissies zou men ook **niet-gedifferentieerde kilometerheffingen** kunnen overwegen als alternatief instrument. Een belangrijk voordeel ten opzichte van brandstofbelastingen is dat er zich bij brandstofbelastingen een ‘rebound’ effect kan voordoen: ze zetten weliswaar aan tot het aankopen van voertuigen met een lager verbruik per kilometer, maar daardoor daalt de kostprijs per kilometer weer. Een deel van de efficiëntiewinst kan dan verloren gaan als mensen daardoor meer kilometers gaan afleggen. Volgens Linn (2013) zou een toename van de brandstofefficiëntie met 1% leiden tot een toename van het aantal afgelegde km met 0,2 tot 0,4%. Bij kilometerheffingen stelt dit probleem zich niet. Nadelen zijn dan weer dat er dan geen enkele prikkel bestaat om de emissies van de voertuigen te verlagen, of om over te schakelen naar zuinigere voertuigen (Santos et al. 2010), tenzij men overschakelt naar een gedifferentieerde kilometerheffing (in functie van milieukeurmerken van de wagen).

Nochtans bestaan er een reeks redenen om in realiteit af te wijken van bovenvermelde basisprincipes.

Deze redenen worden hieronder opgesomd:

- Er zijn ook niet waarneembare emissies

de externe kosten die veroorzaakt worden door de emissies hangen af van een hele reeks factoren die niet waarneembaar zijn: de atmosferische en topografische variabelen die de emissies omzetten in concentraties, de specifieke plaats en het specifiek tijdstip van de verplaatsing, de rijstijl van de chauffeur, de scheikundige interacties tussen de verschillende pollutanten (Johnstone en Karousakis 1999).

- De meetbaarheid van emissies is belangrijk om de maatregel in de praktijk om te zetten

In de praktijk is het niet mogelijk om de emissies van elk individueel voertuig permanent te monitoren (tenzij tegen een zeer hoge kost). Dus zelfs een niet-gedifferentieerde emissiebelasting is op dit moment geen haalbare kaart.

- Er spelen ook andere economische overwegingen dan enkel de transporteconomische

Transportgerelateerde belastingen vervullen meerdere functies, zoals het genereren van overheidsinkomsten (dat is met name het geval bij accijnzen), waardoor andere belastingen (zoals de belastingen op arbeid) lager kunnen worden gehouden.

Brandstofbelastingen kunnen niet gedifferentieerd worden in functie van de kenmerken van de gebruiker. Professionele verbruikers betalen hierdoor evenveel als privé-gebruikers, zodat competitiviteits-overwegingen een bovengrens opleggen aan de belasting die kan worden geheven.

Voor kleinere landen is brandstoftoerisme vanuit de buurlanden een belangrijke overweging, waardoor deze landen lagere brandstofbelastingen zullen heffen (Mayeres en Proost 2001).

De vraag stelt zich dan ook welke vorm instrumenten in de reële wereld zouden moeten aannemen .

1.1.2 *De design van wegbeprijzing uit theoretisch oogpunt*

Een “ideale” wegbeprijzing moet zodanig worden getarifeerd dat alleen verplaatsingen worden ondernomen waarvan de waarde groter is dan de marginale sociale kost of bijkomende kost voor de maatschappij⁵ (met inbegrip van het effect op de congestie).

Aangezien het effect op de congestie afhangt van de locatie (bijvoorbeeld, de capaciteit van de weg) en het tijdstip van de verplaatsing, moet deze heffing ook gedifferentieerd worden naar plaats en tijd. Vandaar spreekt men ook over een ‘slimme kilometerheffing’.

In de praktijk is een perfecte differentiatie volgens bovenvermelde theoretische principes onmogelijk.

In de literatuur zijn er een aantal basisprincipes in verband met de conceptuele design van een kilometerheffing. In Franckx et al. (2013) en andere literatuurbronnen wordt dit uitgebreid besproken, hier beperken we ons tot een beknopte opsomming:

- **Indien het niet mogelijk is om alle wegen in het netwerk te onderwerpen aan een kilometerheffing, dan dient men een lagere heffing op te leggen** (op de wegen waar de heffing wel wordt toegepast) dan indien men op alle wegen een heffing zou gebruiken. Een te hoge heffing op het deel van het netwerk dat kan onderworpen worden aan de heffing zou immers leiden tot een te grote afwenteling naar het deel van het netwerk dat is vrijgesteld.
- **Het is soms wenselijk dat bepaalde modi** (bijvoorbeeld openbaar vervoer) **niet onderworpen zijn aan (het volledig bedrag van) de kilometerheffing**. De grootte van de correctie op het tarief van de kilometerheffing is zeer contextafhankelijk en kan onder andere afhangen van de prijselasticiteiten en de mogelijkheden om een modale shift te realiseren.
- **Het toepassingsgebied (type voertuig) is belangrijk om shifts te vermijden**. Een kilometerheffing die beperkt is tot vrachtwagens kan op lange termijn slechts een beperkt effect uitoefenen op de congestie. Het ontradend effect op vrachtverkeer zal in eerste instantie leiden tot een afname van de congestie, wat een aanzuigeffect zal uitoefenen op personenwagens. Een andere mogelijkheid is dat, indien bestelwagens ook vrijgesteld zijn, een deel van de vracht zal worden overgebracht op bestelwagens. In dat geval zullen bestelwagens de plaats innemen die vrijgekomen is.
- **Economische effecten moeten vooraf worden bestudeerd en geraamd**. Door de invoering van kilometerheffing verhoogt de kost van het pendelen. Dit zou een negatieve impact kunnen hebben op de arbeidsmarktparticipatie. Praktisch is het echter moeilijk om de kilometerheffing te differentiëren in functie van het motief van de verplaatsing. Eventueel kan gewerkt worden via de inkomstenbelasting.

1.1.3 *Andere maatregelen die complementair kunnen zijn*

Hierboven werd aangetoond dat er soms praktische overwegingen kunnen zijn om de theoretische relatie die er zou moeten zijn tussen de keuze van een beleidsmaatregel en het externe effect te doorbreken.

Dit geldt niet enkel voor brandstofaccijnzen en slimme kilometerheffing maar ook voor andere, vaste belastingen.

Zo bestaan er ook een aantal redenen om vaste belastingen (op de aanschaf of het bezit van een voertuig) te tarifieren volgens andere maatstaven dan de externe effecten van wagenbezit:

- **Moeilijk meetbare emissies die vrijkomen tijdens het rijden en afhangen van de kenmerken van het voertuig**

⁵ Deze kost bestaat uit de som van de private kosten vóór belastingen en de externe kosten.

Hiervoor zou men een belasting op het brandstofverbruik kunnen combineren met een vaste belasting op de kenmerken van het voertuig (bijvoorbeeld het gewicht, de leeftijd, de brandstof, het vermogen, de injectietechnologie (indien van toepassing) of “milieu” klassen (zoals de Euro klasse)). Het voordeel van een jaarlijkse verkeersbelasting die afhangt van dergelijke milieukekenmerken is dat ze, in tegenstelling tot een eenmalige belasting bij de aankoop, een financiële stimulus inhoudt om oudere (en dus veelal meer vervuilende) wagens minder lang in gebruik te houden.

In elk geval is het belangrijk om bij het verhogen van belastingen op de aankoop van nieuwe auto's te kijken naar de impact op de tweedehandsmarkt: indien tweedehandsauto's buiten schot blijven, zal de totale hoeveelheid wagens in omloop waarschijnlijk niet veranderen, maar zal het aandeel van vervuilende oude auto's wel toenemen.

- **De negatieve impact van brandstofbelastingen op de inkomensverdeling temperen.**

Aangezien accijnzen compleet onafhankelijk zijn van het inkomen, zijn dergelijke belastingen **regressief**. Een regressieve belasting is een belasting waaraan armere gezinnen een groter aandeel van hun inkomen spenderen dan rijkere gezinnen⁶. Mensen met een laag inkomen zullen, voor een gegeven brandstofverbruik, relatief meer accijnzen betalen (als deel van hun totaal inkomen) dan rijkere mensen. Vaste belastingen op voertuigen zouden kunnen gedifferentieerd worden op basis van parameters die afhangen van het inkomens- en vermogensprofiel van de eigenaar. Bijvoorbeeld, indien lagere inkomensklassen vooral kleinere auto's zouden kopen, zou men de vaste belastingen kunnen differentiëren op basis van dergelijke criteria..

- **Compenseren voor het feit dat mensen de neiging hebben om de waarde van energiebesparende maatregelen te onderschatten.**

Door deze onderwaardering zullen prijssignalen (in deze context, toenames van de accijnzen) leiden tot minder gedragsaanpassingen (in de zin van investeringen in energiezuinige voertuigen) dan men zou verwachten op basis van een zuiver financiële kosten-batenanalyse. Vaak wordt verwezen naar de complexe berekeningen die nodig zijn om ten volle de implicaties te begrijpen van veranderingen in de brandstofprijzen, of van de technische parameters van het voertuig. En onderzoek heeft aangetoond dat er bij doelgroepen behoorlijk wat onzekerheid kan bestaan met betrekking tot de reële besparingen die in de toekomst zullen worden gerealiseerd. Deze onzekerheid is zeker te wijten aan de onvoorspelbaarheid van toekomstige energieprijzen, maar ook aan de onzekerheid met betrekking tot de technische prestaties van de energiebesparende maatregel in operationele omstandigheden, de reële omstandigheden waarin de technologie zal gebruikt worden, en de reële economische levensduur van de technologie.

1.1.4 Wegbeprijzing is steeds een onderdeel van een maatregelenpakket

De theorie en buitenlandse cases onderbouwen waarom wegbeprijzing geen geïsoleerde maatregel is maar moet gezien worden als een onderdeel van een maatregelenpakket. Het is ook het samenspel van deze maatregelen dat het gedrag van de weggebruikers zal beïnvloeden in de meest brede zin (voertuigkeuze, moduskeuze voor een bepaald verplaatsingsmotief, tijdstip en lengte van verplaatsingen enz).

Modelleringen van potentiële effecten van de invoering van een wegbeprijzing om bijvoorbeeld vooraf de effecten te ramen zijn dus vrij complex: er moet niet enkel rekening worden gehouden met verschillende tariefscenario's voor de heffing zelf. Ook de impact van andere maatregelen die ermee samenhangen (aanpassingen aan de vaste belastingen, tariefzetting bij openbaar vervoer en alternatieve modi, hoogte van de accijnzen enz.) spelen een rol. De combinatie en variatie in tariefzetting van al deze parameters zullen immers samen de keuzes van weggebruikers beïnvloeden en leiden tot verschillende macro-economische uitkomsten.

⁶ Flues, F. and A. Thomas (2015), “The distributional effects of energy taxes”, OECD Taxation Working Papers, No. 23, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js1qwkqrbv-en> Deze OESO studie over distributieveffecten van energiebelastingen vermeldt dat het aandeel van de accijnzen in het inkomen eerst stijgt en daarna daalt met het inkomen.

De invoering van wegbeprijzing zal gepaard gaan met een aantal beslissingen en afwegingen die de weggebruikers moeten nemen en maken. Het is belangrijk dat er daarbij duidelijk wordt gecommuniceerd wat het volledige pakket precies inhoudt. Het gaat dus niet enkel over de tariefzetting en het toepassingsgebied van de heffing op zich maar bijvoorbeeld ook om:

- **Vrijstellingen of ontheffingen**

Vrijstellingen zijn tariefreducties die worden toegekend voor weggebruikers met een bepaald voertuig. Zo zou men kunnen overwegen om bijvoorbeeld openbaar vervoer, brandweer, medische urgentiediensten, ... vrij te stellen.

- **Compenserende of corrigerende maatregelen**

Een compenserende of corrigerende maatregel is erop gericht de effecten van de wegbeprijzing voor bepaalde doelgroepen te compenseren of milderen door bijvoorbeeld een aftrek in de personenbelasting of vennootschapsbelasting of door ingrepen in de BIV en/of verkeersbelasting.

De baten en kosten van een wegbeprijzing kunnen zeer ongelijk verdeeld zijn binnen de samenleving. Voor sommige groepen werknemers komt de werkgever tussen in het woon-werkverkeer, voor anderen niet. Mensen die niet tewerkgesteld zijn moeten sowieso integraal de kosten van hun mobiliteit zelf dragen. Bepaalde beroepen zijn extreem auto-afhankelijk, zoals zelfstandige vertegenwoordigers, werknemers die in ploegenarbeid werken, werknemers tewerkgesteld in moeilijk bereikbare bedrijventerreinen, mensen die door hun gezinssituatie veel ketenverplaatsingen dienen uit te voeren... Sommigen mensen wonen in gebieden met een beperkt of onaangepast OV aanbod, en dienen afstanden af te leggen die niet steeds haalbaar zijn met de fiets of te voet. Daarnaast zijn er specifieke doelgroepen zoals ouderen, mensen met een beperking, enz. die geen alternatief hebben dan een aangepast voertuig.

- **Flankerende maatregelen**

Flankerende maatregelen zijn maatregelen die de invoering van wegbeprijzing begeleiden of 'flankeren' en die tot doel hebben de doelstelling van de wegbeprijzing (bijvoorbeeld congestiereductie) te versterken. Via flankerende maatregelen wordt ook vaak het aanbod aan alternatieven voor verplaatsingen met een eigen voertuig aanzienlijk verhoogt. De flankerende maatregelen kunnen in belangrijke mate ook bijdragen tot de draagvlakcreatie. In de kader hieronder wordt een overzicht gegeven van succesvolle flankerende maatregelen die in het buitenland werden toegepast bij de invoering van heffingen.

- Samen met het invoeren van de congestieheffing in **Singapore** werd destijds ook het 'onbetrouwbare' **openbaar vervoer** aangepakt. In 1973, 2 jaar voor de invoering van de heffing, werden bijvoorbeeld de busbedrijven reeds genationaliseerd tot 1 staatsbedrijf dat zorgde voor een verhoging van het aanbod en de frequentie. Andere projecten omvatten het uitbouwen van park-and-ride faciliteiten, autodelen, ...
- Een belangrijk element in het succes van **Stockholm** (cordonheffing) ligt in de massale expansie van het busaanbod in de maanden voorafgaande aan de proefperiode. Hierbij is het ook belangrijk om op te merken dat de **uitbreiding van het busaanbod** op zich geen impact heeft gehad op de modal split: het is pas met de invoering van de congestieheffing dat mensen massaal op de bus zijn overgestapt (Walker 2011). Daarnaast heeft men ook geïnvesteerd in de metro en de spoorwegen en in het aanbod van park-and-ride faciliteiten.
- In **Milaan** is de invoering van de Ecopass samengegaan met nieuwe **gereserveerde rijstroken voor bussen, een verhoging van de frequentie van de bussen, bijkomende beperkingen in het aanbod van parkeerplaatsen en hogere parkeerretributies**. Daarnaast werden er ook maatregelen genomen waarvan vooral een effect op langere termijn werd verwacht, zoals bijkomende park-and-ride faciliteiten, en een uitbreiding van het metronetwerk (Gibson en Carnovale 2015).
- Het succes van de congestiebelasting in **Londen** hangt nauw samen met de invoering van een multimodaal pakket met flankerende maatregelen voor voetgangers, fietsers en openbaar vervoer. Voor

de invoering van de heffing, heeft men ook de wegen geïdentificeerd die het hoogste risico liepen om een *toename* te zien van het verkeer door auto's die de heffing in centraal Londen zouden willen vermijden (rondrijden rond het cordon). Er is dan ook preventief geïnvesteerd in het verbeteren van deze wegen en in verkeersgeleiding rond het cordon.

- De introductie van de congestieheffing in **Gothenburg** werd voorafgegaan door een aantal veranderingen in het openbaar vervoer systeem om toch een zekere shift naar openbaar vervoer te kunnen verkrijgen (Andersson en Nässén, 2016). Bestaande bussystemen werden uitgebreid, nieuwe buslijnen in eigen bedding werden geïntroduceerd en de regionale treindiensten werden verbeterd om een modale verschuiving te stimuleren. In de stad zelf werden meer fietspaden en meer fietsuitleenstations voorzien (dit aantal verdubbelde tussen 2011 en 2013). Verschillende publieke informatiecampagnes werden opgezet om een gedragsverandering te bekomen. Aanvullend doken er ook verscheidene nieuwe software tools en applicaties op om de verplaatsingen in en naar de stad te plannen, en autogebruikers konden het openbare vervoer gedurende 2 weken gratis uittesten (Andersson en Nässén, 2016). De congestieheffing werd voorgesteld als een belastinginstrument om inkomsten te genereren voor een grootschalig infrastructuurpakket.

1.1.5 *Budgetneutraliteit als uitgangspunt*

De Nederlandse regering ging er bij de voorbereiding van slimme kilometerheffing voor vrachtwagens én personenwagens van uit dat de operatie budgetneutraal zou zijn voor de overheid: de ontvangsten uit de heffing zijn daarbij even hoog als de ontvangsten van verkeersbelastingen die men geleidelijk vermindert en laten daarnaast ook toe om de investeringen en uitbating voor het hele inningssysteem te bekostigen.

Ook in het Vlaamse regeerakkoord wordt het principe vooropgesteld dat de kilometerheffing in Vlaanderen gekoppeld is aan budgetneutraliteit. Voorgaande vaststelling dat wegenheffing deel uitmaakt van een maatregelenpakket en dat de invoering gepaard kan gaan met een herziening van andere fiscale maatregelen, met compenserende maatregelen en met flankerende maatregelen doet vragen rijzen over de manier waarop men dan het “neutrale budget” afbakt: welke inkomsten en welke uitgaven rekent men al dan niet mee? Onduidelijkheid hierover kan samen met onduidelijkheid over de tarifiering van alle onderdelen van het pakket heel wat wrijving doen ontstaan bij weggebruikers en belanghebbendenorganisaties.

In Nederland heeft de onduidelijkheid m.b.t. de tarifiering geleid tot het stopzetten van het project en het verdwijnen van het reeds gecreëerde draagvlak (zie verder).

1.2 *Inzichten rond draagvlakcreatie uit de gedragseconomie*

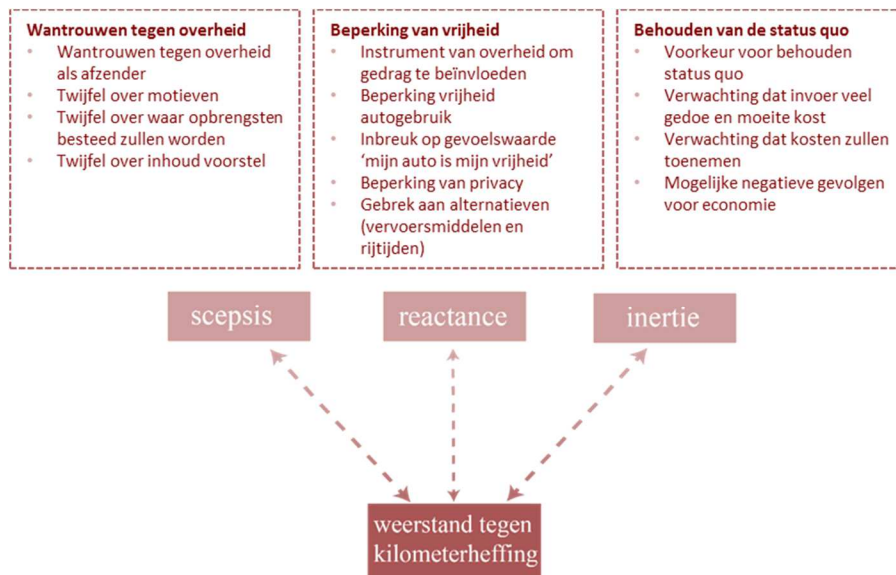
Onder **draagvlak** verstaan we de **ondersteuning door en goedkeuring van stakeholders voor de plannen** die de overheid wil uitvoeren. Het creëren van draagvlak is met name nodig als er veranderingen op grote schaal gaan plaatsvinden, en deze veranderingen consequenties hebben op persoonlijk vlak voor mensen. In het geval van wegenheffing is dit zeker aan de orde: mensen zullen hun mobiliteitsgedrag moeten aanpassen.

Weerstand staat het ontstaan van draagvlak in de weg. Als mensen weerstand voelen tegen de plannen, zullen ze de plannen niet goedkeuren of ondersteunen. Het **voorkomen van weerstand is dan ook een belangrijke eerste stap voor de creatie van draagvlak.**

1.2.1 *Drie verschillende typen van weerstand tegen verandering*

Weerstand kan verschillende oorzaken hebben. Het is belangrijk te weten van welke aard de (te verwachten) weerstand is, omdat bij verschillende vormen van weerstand een verschillende aanpak aan te raden is. Soms kan weerstand bijvoorbeeld worden weggenomen met goede argumenten (in het geval van *scepticisme*), terwijl argumenten bij andere vormen van weerstand (*reactance* en *inertia*) weinig zullen uitrichten.

In wetenschappelijke literatuur worden drie soorten weerstand onderscheiden die elk om een andere aanpak vragen (Knowles & Linn, 2004; Knowles & Riner, 2007; Pol & Swankhuisen, 2013). Ze kunnen als volgt worden samengevat:



Figuur 1: drie verschillende typen van weerstand tegen verandering

- **Sceptis:** weerstand tegen de inhoud van een voorstel

Enerzijds kan sceptis voortkomen uit een inhoudelijke beschouwing van de argumenten. Anderzijds kan deze vorm van weerstand ontstaan wanneer mensen vermoeden dat de afzender een verborgen agenda heeft voor een voorstel. Sceptis ontstaat in dit geval uit wantrouwen tegenover de afzender van een voorstel.

Kenmerkend aan sceptis is een kritische houding tegenover de voorgestelde verandering. Deze kan zich uiten in ambivalentie, twijfel, het bedenken van tegenargumenten en het nauwkeurig onderzoeken van het voorstel (Knowles & Riner, 2007).

- **Reactance:** weerstand omdat de keuzevrijheid wordt beperkt.

Reactance kan het best worden omschreven als weerstand waarbij mensen zich beknot voelen in hun mogelijkheden (Knowles & Riner, 2007). Reactance is niet gericht op de inhoud van een voorstel, maar op het in stand houden van de eigen autonomie. Reactance ontstaat in reactie op een beïnvloedingspoging, wanneer mensen doorhebben dat ze worden beïnvloed. Dit gebeurt met name wanneer mensen een beïnvloedingspoging als dwingend, ongewenst of arbitrair ervaren.

Ook wanneer een voorstel een directe invloed heeft op iemands leven en een bedreiging vormt voor de keuzealternatieven die iemand heeft, kan reactance optreden (Knowles & Linn, 2004). Naarmate de bedreigde vrijheden belangrijker zijn voor de persoon in kwestie, neemt de hoeveelheid reactance toe.

Deze vorm van weerstand uit zich in tegendraadsheid, tegenstand, koppigheid, passief-agressief gedrag en ongehoorzaamheid (Knowles & Riner, 2007).

- **Inertie:** niet willen veranderen

Inertie is een vorm van weerstand die niet inhoudelijk gericht is tegen een voorstel of afzender, maar voortkomt uit de wens om niet te veranderen. Het draait om het behouden van de status quo en is daarmee gericht op het verleden en niet de toekomst (Knowles & Riner, 2007).

*Mensen hebben in het algemeen een voorkeur voor de huidige situatie boven een nieuwe situatie. Onderzoek heeft aangetoond dat **inertie zeer sterk aanwezig is in mobiliteitsgedrag en zelfs meer voor de voertuigkeuze dan de routekeuze. Vaak gebeuren deze keuzes niet rationeel.** Hiervoor zijn er uiteenlopende redenen zoals bijvoorbeeld de moeilijkheid om de juiste kostprijs van een autoverplaatsing te berekenen, een onderschatting van de kosten van het wagengebruik,*

Inertie uit zich in passiviteit, het vermijden van het onderwerp en het zich verdiepen in het voorstel (Knowles & Riner, 2007).

1.2.2 Wegenheffing als stimulus van verandering van het mobiliteitsgedrag

Uit het literatuuronderzoek blijken volgende belangrijkste conclusies voor de invoering van een wegenheffing in relatie met verandering van mobiliteitsgedrag:

- Het invoeren van een wegenheffing kan als “schok” dienen die leidt tot het in vraag stellen van gewoontes: mensen zullen (misschien tijdelijk) weer beredeneerde en bewuste keuzes maken met betrekking tot hun voertuigen, hun routes, hun transportmodus, hun tijdstip van verplaatsing
- De wegenheffing maakt de kost van mobiliteit terug zichtbaar en prominent.
- Het openbaar vervoer of andere substituten voor de privé-auto tijdelijk goedkoper maken kan een extra stimulans bieden voor het herbekijken van gewoonte-gedrag. Voorwaarde voor het doorbreken van de gewoontes is wel dat de kwaliteit van het alternatief hoog genoeg is.

1.2.3 Gedragsreacties en ontwikingsstrategieën

De mogelijke gedragsreacties kunnen geïdentificeerd en gestructureerd worden aan de hand van het zogenaamde vierstappenmodel. Het model benadert de mobiliteit van personen als het resultaat van vier beslissingen:

- **Tripgeneratie:** dit verwijst naar de beslissing om een verplaatsing te ondernemen omwille van een specifiek motief. Mensen begeven zich bijvoorbeeld buitenshuis omwille van het motief ‘werk’, of omwille van het motief ‘aankopen’ (dat in transportmodellering meestal valt binnen de categorie ‘andere’ motieven).
- **Tripdistributie:** dit verwijst naar de beslissing om een bepaalde bestemming te kiezen om het doel van de verplaatsing te realiseren. Dus, om terug te keren op onze twee voorgaande voorbeelden, dit verwijst naar de keuze van de plaats van tewerkstelling, of naar de keuze van de plaats waar men zal winkelen.
- **Tijdstip- en modale keuze:** dit verwijst naar de beslissing van het tijdstip van verplaatsing en naar de transportmodus die zal gebruikt worden. De tijdskeuze kan zowel betrekking hebben op de dag van de week, als op het uur van de dag. De transportmodus kan zowel verwijzen naar ‘klassieke’ transportmodi (wandelen, fietsen, personenwagen, taxi, bus, tram, metro, trein, vliegtuig) als naar meer innovatieve modi: carpooling, ridesourcing, taxiritten delen met derde personen, autodeelsystemen, enz. Verplaatsingen kunnen ook multimodaal zijn, dat wil zeggen dat er meerdere transportmodi gebruikt worden.
- **Routekeuze:** Tenslotte beschouwt men de beslissing welke route zal gevolgd worden om zich van oorsprong tot de bestemming te begeven, op het gekozen tijdstip en met de gekozen transportmodus.

Een wegenheffing kan invloed hebben op elk van deze vier beslissingen. De belangrijkste aanpassingen op elk van deze beslissingen zijn:

- **Tripgeneratie:** het effect van een prijsverhoging op het aantal verplaatsingen verschilt naargelang het verplaatsingsmotief en het profiel van de betrokkene. Sommige werktaken kunnen op afstand gebeuren of digitaal plaatsvinden. Dit zijn doorgaans taken die door hooggeschoolden uitgevoerd worden. Mensen met minder gunstige posities op de arbeidsmarkt hebben het minste potentieel om woon-werkverkeer te

vermijden. Ook schoolverplaatsingen zijn minder flexibel en kunnen niet zomaar vermeden worden. Winkelverplaatsingen daarentegen wel

- **Tripdistributie:** mensen kiezen er op lange termijn soms voor om van werkplaats of school te veranderen of om dichterbij het werk of de school te gaan wonen als reactie op een prijsverhoging. Veranderen van winkelbestemming kan daarentegen snel. Mensen kunnen ook reageren door hun type van activiteiten zelf te veranderen, bv een hobby dichterbij huis
- **Tijdstip- en modale keuze:**
 - de mogelijkheid naar een aanpassing van het tijdstip van de woon-werkverplaatsing is sterk afhankelijk van het type werk. Mensen die de meeste ruimte hebben om aanpassingen door te voeren in de tripgeneratie hebben doorgaans ook meer ruimte om hun tijdstip van verplaatsing te optimaliseren. Voor scholen is dit moeilijker te realiseren. Verplaatsingen voor andere doeleinden genieten doorgaans de meeste keuzevrijheid betreffende het tijdstip van verplaatsing
 - Zelfs bij zeer belangrijke prijsveranderingen zal slechts een zeer beperkte modale keuzeverandering optreden. De belangrijkste barrières die hierbij genoemd worden zijn: geen goede verbinding (soms beperkt tot een first/last mile probleem), het aanbod aan openbaar vervoer is niet goed gekend, er is aanbod op een onvoldoende op een gewenste tijdstip, de reeds maximale benutting van het openbaar vervoer tijdens de spitsuren en soms ook het onveiligheidsgevoel op bepaalde lijnen / uren
- **Routekeuze:** de impact van een prijsverhoging op deze keuze dient geval per geval bekeken te worden. De gedragsreacties zullen bovendien anders zijn indien de heffing betrekking heeft op bepaalde wegenklassen, dan wanneer ze betrekking heeft op een bepaald gebied (zoals bij een cordonheffing).

1.2.4 Conclusies uit de literatuur m.b.t. gedragsverandering

In het onderzoek zijn op basis van wetenschappelijke literatuur (later bevestigd via het participatief onderzoek) belangrijke factoren op een rij gezet die van invloed zijn op het al dan niet ontstaan van draagvlak voor wegneffing. Deze inzichten vormen cruciale input voor de ontwikkelen communicatiestrategie / draagvlakcreatie.

Zo leerde zowel de literatuur als het participatief onderzoek dat de **eerste reactie op wegneffing vaak negatief is**. Voor het creëren van draagvlak voor wegneffing, is het essentieel dat mensen niet blijven steken in hun eerste, doorgaans negatieve reactie en deze **veranderen in een genuanceerder mening**. In het participatief onderzoek bleek dat dat gebeurt als ze gaan **nadenken** over wegneffing. Dat is een belangrijk aanknopingspunt (en een belangrijke opgave) voor de draagvlakcreatie / communicatiestrategie: bewerkstelligen dat een afweging plaats gaat vinden tussen de persoonlijke en maatschappelijke voor- en nadelen. Het bewust nadenken over mobiliteitsgedrag doorbreekt ook de aanwezige inertie in het mobiliteitsgedrag.

Als men bereikt heeft dat de doelgroep nadent over wegneffing, is het belangrijk **krachtige argumenten** beschikbaar te hebben. In het onderzoek kwam bijvoorbeeld naar voren dat velen juist niet duurdert uit zullen zijn door buiten de spits te rijden, dat congestie af zal nemen en dat een vermindering van het autogebruik gunstige effecten zal hebben voor het milieu.

Faciliteren is een ander aandachtspunt: mensen moeten niet alleen positief staan tegenover wegneffing, maar ook in staat zijn hun gedrag aan te passen door bv hun **verplaatsing per auto om te ruilen** voor een alternatief vervoermiddel.

Het onderzoek laat zien dat wegneffing verschillende vormen van weerstand (sceptis, reactance en inertie) oproept. Belangrijk voor de draagvlakcreatie / **communicatiestrategie** is waar **mogelijk weerstand te vermijden** en in het geval van onvermijdelijke weerstanden relevante aanwezige psychologische inzichten toe te passen die gebleken hebben **weerstand** te kunnen **mitigeren**. Zo kan bijvoorbeeld sceptis tegen de

boodschap worden verminderd als naast de overheid ook andere bronnen de boodschap communiceren. En draagt het **meteen erkennen van weerstand** er aan bij dat men meer openstaat voor een maatregel die niet in alle opzichten gunstig zal uitpakken (zoals minder kosten, maar wel een moeizamer vervoer door niet optimale openbaar vervoer-mogelijkheden).

Accurate, begrijpelijke, beschikbare en goed toegankelijke informatie is essentieel voor draagvlak. Als er geen goede informatie over wegenheffing beschikbaar of niet goed vindbaar is, komen de argumenten ook niet door en is afweging van voor- en nadelen zelfs niet mogelijk. Een website of app zal voor een deel van de betrokkenen een hulpmiddel zijn om zich snel toegang te verschaffen tot de informatie. Beschikbaarheid en toegankelijkheid van de informatie zijn belangrijk, maar als de informatie tevens niet snel en goed *te begrijpen* is, zullen met name mensen met een lagere opleiding de informatie ook niet verwerken. Dat verdient aandacht, omdat kwantiteit voor het creëren van draagvlak een rol speelt. Mensen zijn geneigd te vinden en doen wat de meerderheid vindt of doet. Op basis daarvan worden bij onderwerpen die niet van levensbelang zijn, vaak automatische gevolgtrekkingen gemaakt: ‘als veel mensen zich tegen wegenheffing uitspreken, dan zal dat wel geen goed idee van de overheid zijn’.

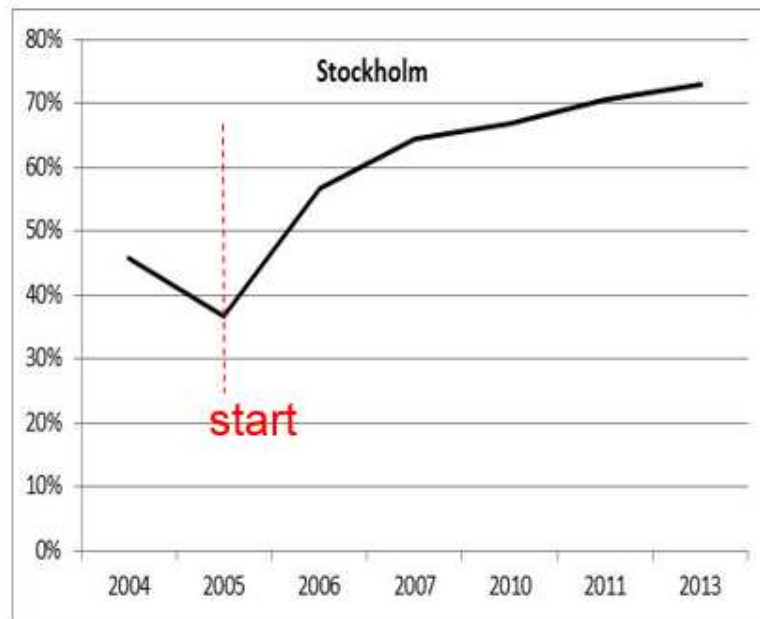
1.3 Socio-politieke inzichten uit de buitenlandse cases

Uit de studie van buitenlandse cases (zie bijlage 3) bleek dat:.

- De belangrijkste **obstakels** bij het invoeren van een congestieheffingssysteem in het buitenland **eerder politiek dan technisch** waren. Het opleggen van een kost op een eerder gratis (of goedkoper) weggebruik heeft altijd een controversiële bijklank bij het grote publiek.

Belangrijk is o.a. de consistentie van de doelstellingen in de beleidspakketten en de manier dat erover gecommuniceerd wordt.

- De **timing van een consultatie** erg cruciaal is. De steun voor een congestieheffing volgt immers vaak het volgende typische patroon:
 - initieel is er wel enige steun wanneer een schema voorgesteld wordt,
 - deze positieve opinie wordt echter gevolgd door een afname van de steun wanneer de details van het schema duidelijker worden en negatieve berichtgevingen over deze zaken in de pers komen,
 - maar wanneer het schema effectief is ingevoerd neemt deze steun doorgaans weer toe (op voorwaarde dat de effecten ook waarneembaar zijn). Vaak ondervinden mensen dan dat de heffing minder negatieve effecten heeft op hen dan oorspronkelijk gedacht – dit slaat dan zowel op de financiële kost van zij die hun auto bleven gebruiken als op de kwaliteit van alternatieve vervoerswijzen voor zij die de stap wel zetten naar een andere transportmodus. Positieve effecten kunnen ook groter zijn dan verwacht.



Figuur 2: Grafische weergave evolutie van het draagvlak bij de invoering van cordonheffing in Stockholm.

Het is dus geen goed idee om een referendum te organiseren alvorens de bevroagden de voordelen van een nieuwe situatie kunnen beleven.

- De indirecte effecten vb op de horeca of verplaatsingen voor **recreatiedoeleinden** kunnen verschillen. Bijvoorbeeld, in het geval van een in de tijd gedifferentieerde heffing, kan er weliswaar een afname plaatsvinden van de inkomsten van de kleinhandel in de piekperiodes, maar kan die gecompenseerd worden door een even grote toename tijdens de periodes met lagere (of nul-) tarieven.

2 Inzichten uit debatten met het Internationaal Wetenschappelijk Comité (IWC)



In het kader van dit project werden in de verschillende fasen een overleg georganiseerd met vier internationaal erkende experts die in het verleden nauw betrokken waren met de implementatie van wegbeprijzing, Bruno De Borger (UAntwerpen), Kurt Van Dender (OECD), Maria Börjesson (KTH Stockholm), Jens Schade (TU Dresden).

Zij presenteerden o.a. hun ervaringen en inzichten met betrekking tot de concrete invoering van heffingssystemen de voorbije jaren.

De inzichten uit de literatuurstudie werd met het IWC uitgebreid besproken en er werd een overzicht gemaakt van leerpunten uit de invoering van uiteenlopende systemen in verschillende regio's.

Ook de elementen die deel uit moeten maken van het plan van aanpak voor de mogelijke invoering in het Vlaamse Gewest werd met het IWC afgetoetst.

2.1 Heffing als onderdeel van een pakketoplossing

- De heffingen voor weggebruik zouden deel moeten uitmaken van een **pakketoplossing**. Het is noodzakelijk voor draagvlakcreatie dat mensen “waar voor hun geld” krijgen. Zelfs indien het opzij zetten (“earmarking”) van middelen voor specifieke doeleinden budgettair niet toegelaten is, is het toch duidelijk dat mensen een set van tastbare voordelen willen zien, verbonden aan de heffing die ze betalen.
- Men moet ervoor zorgen dat er **voldoende alternatieven beschikbaar** zijn in de pakketoplossing, maar men mag zich **niet enkel richten op het openbaar vervoer**, daar de maximumcapaciteit tijdens piekuren (bijna) bereikt is in verschillende gebieden.
 - Zo kan de pakketoplossing, bijvoorbeeld, het aanleggen van bijkomende **fietswegen** omvatten, aangezien dit ook een alternatief biedt voor het autoverkeer. De **eliminatie** van bepaalde **knelpunten** in de infrastructuur kunnen ook deel uitmaken van de oplossing.
 - In het geval van Stockholm, kon bovendien slechts 30% van de vermindering van autoritten na de invoering van de heffing worden toegeschreven aan een overstap naar andere transportmiddelen. 70% van de verplaatsingen werden gewoon niet meer ondernomen.
 - **Vanuit een wetenschappelijk kosten-baten perspectief, zijn alle transportprijzen tijdens de piekuren te laag**, niet enkel de prijzen voor privé wegverkeer (ook al is het verhogen van de prijzen voor openbaar vervoer niet aan te raden indien dit het draagvlak vermindert, kan een prijsstijging tijdens de spits wel een extra stimulans zijn om zich buiten de spits te verplaatsen).
- **Strikte budgettaire neutraliteit is zeer moeilijk te bereiken**, zelfs indien men de kosten voor implementatie en handhaving wegneemt. Het gebruik van de term budgetneutraliteit kan aanleiding

geven tot allerlei vragen. Voor stakeholders is het “**slim**” gebruik van de omzet wel van **essentieel belang**.

- Accijnzen dekken ook reeds de milieueffecten van wegverkeer. Enkel in de gebieden met hoge congestie zijn de brandstofaccijnzen te laag (in functie van de milieuschade). Als men een algemene kilometerheffing zou invoeren, dienen best ook deze accijnzen hervormd te worden, wat een federale bevoegdheid is. Indien de hervorming van de accijnzen onmogelijk zou blijken, wordt om te zorgen dat de betaalde prijs overeenstemt met het congestieprobleem in bepaalde gebieden, het alternatief voorgesteld om bestaande accijnzen te combineren met zone- of cordonheffingen, en dit enkel voor de gebieden met het meeste verkeer.
- Het wijzigen van het **fiscale regime voor bedrijfswagens** zou een **zeer hoge prioriteit** moeten krijgen. Het huidige fiscale regime voor bedrijfswagens moedigt mensen aan om de auto vaker te gebruiken en om te pendelen over grotere afstanden. Indien dit gelinkt wordt met de heffing kan dit het draagvlak bij deze mensen sterk beïnvloeden.
- Inkomsten kunnen ook worden gebruikt om de **impact op specifieke doelgroepen te verminderen**, bijvoorbeeld, mensen met een lage tewerkstellingsgraad (voor hen zou een tolheffing een nieuwe werkloosheidsval kunnen betekenen). Compensatiemaatregelen voor bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld mensen met een handicap) zijn een mogelijkheid, maar moeten niet noodzakelijk gekoppeld worden met de tolheffingen als dusdanig. Bijvoorbeeld, speciale parkeerplaatsen voor mensen met een handicap zijn een werkelijke behoefte, met of zonder tolheffingen.

2.2 Draagvlakcreatie is de kritieke succesfactor

- De communicatie naar het publiek moet heel duidelijk vermelden dat de heffing deel uitmaakt van een pakketoplossing met **tastbare voordelen** voor de burgers en moet het nodige vertrouwen tot stand brengen dat de overheid het gehele pakket zal implementeren.
- De tolheffingen moeten worden ingevoerd met een “**big bang**” en op een niveau dat hoog genoeg is om snel te leiden tot **merkbare gedragsveranderingen** en een verminderde congestie. Anders zullen mensen geen effecten opmerken met betrekking tot de congestie en zullen ze de heffing ervaren als “gewoon een andere belasting”.
- De **publieke acceptatie** varieert heel wat doorheen de tijd, en is **niet** altijd **voorspelbaar**. Een **referendum leidt bijna altijd tot een weigering van het systeem**, zeker indien dit wordt georganiseerd *voordat* de voordelen van het systeem kunnen worden aangetoond.
- De **media** heeft een sterke impact op de publieke perceptie. Een duidelijke en concrete communicatie omtrent de uitkomsten en voordelen is essentieel.
 - Het is belangrijk dat **mensen begrijpen dat de heffingen niet moeten worden vastgesteld op een niveau zodat die de mobiliteit sterk vermindert**. Het **beïnvloeden van een relatief kleiner aantal mensen tijdens de piekuren zou al voldoende zijn** om een aanzienlijke daling van het verkeer tijdens de piekuren te noteren, aangezien de relatie tussen de verkeersintensiteit en congestie non-lineair is.
 - Uit verplaatsingsonderzoeken (OVG 2009) blijkt eveneens dat het **aandeel van mensen met een alternatief voor autorijden tijdens de piekuren hoog genoeg is om een merkbare afname in congestie te kunnen verkrijgen**.
- Het belang om de **tolheffing positief voor te stellen**:
 - Het benadrukken van de verbeterde verkeerssituatie die de heffing met zich mee zou brengen.
 - Voor bepaalde doelgroepen, kunnen de **ecologische voordelen** een bijkomend argument zijn ten gunste van de heffing, hoewel dit argument evenwel in conflict kan komen met het belangrijkste doel (namelijk de vermindering van congestie). Bovendien zijn de meer milieuvriendelijke doelgroepen normaliter voorstander, ongeacht de opstelling van de heffing. Daarom zou het des te

meer zinvol zijn om zich te focussen op de voordelen voor de doelgroepen die nog overtuigd moeten worden.

2.3 Tariefdifferentiatie en voorspelbaarheid zijn zeer belangrijk

- Er zijn een aantal **trade-offs tussen effectiviteit en aanvaardbaarheid**. Voor een effectieve tolheffing zou er een onderscheid moeten zijn volgens de verschillende paramaters (inclusief de huidige congestieniveaus), terwijl een aanvaardbare heffing voor burgers voornamelijk **eenvoudig te begrijpen en voorspelbaar** moet zijn.
- **Follow-up evaluaties** zijn nodig, en wanneer er “lessons learned” zijn, dient het systeem aangepast en verfijnd te worden.
- **Er moet ook een trade off worden gemaakt tussen de nood aan tariefdifferentiatie en de keuze van het systeem.** Een slimme kilometerheffing is een uitgelezen instrument om te werken met tariefdifferentiatie volgens tijdstip, plaats en milieukenmerken van het voertuig. Als men om bepaalde redenen zou beslissen (bijvoorbeeld omwille van de nood aan transparantie of omwille van het feit dat congestie zich zeer geconcentreerd rond enkele knooppunten voordoet) enkel te werken met vlakke tarieven is cordonheffing technologisch gezien waarschijnlijk een goedkoper alternatief dan de implementatie van een gebiedsdekkend systeem van kilometerheffing. Deze afwegingen moeten worden onderbouwd met high level kosten-/batenanalyses in een vroege fase van het voorbereidende traject en ook duidelijk worden gecommuniceerd.

2.4 Aandachtspunten voor het plan van aanpak

2.4.1 Duidelijke keuzes zijn nodig in een vroege fase

- Om te vermijden dat men in de eerste fase zeer veel studiewerk moet verrichten over een aantal onzekere parameters (differentiërende parameters, scope van de heffing, doelstellingen die men wil bereiken enz...) zouden de **kijrtlijnen van het systeem** best zo snel mogelijk worden vastgelegd in een soort principesbeslissing van de Vlaamse regering. Wat vooral van belang is, is te beschikken over een goed transportmodel dat gedetailleerd aangepast kan worden. De experts wezen erop dat voor mensen die niet leven in gecongestioneerde gebieden de doelstelling van ‘de gebruiker betaalt’ belangrijker zal zijn.
- De experts gaven ook aan dat het principe van **budgetneutraliteit** niet duidelijk gedefinieerd is. Ook dit zou in de principesbeslissing moeten vervat zijn. Meer bepaald de vraag of het dossier wegbeprijzing wordt gekoppeld aan een eventuele hervorming van de verkeersfiscaliteit is een belangrijke vraag. Hierdoor wordt het implementatieplan beïnvloed en dit kan ook belangrijke effecten hebben op de draagvlakcreatie. In Stockholm worden de inkomsten besteed aan weginfrastructuur. De besteding van de middelen was in Stockholm echter nooit een issue, er werd niet over gepraat (in Gothenburg wel), de nadruk lag op congestie en milieu. (opgemerkt wordt dat de doelstelling van congestie en de doelstelling van de internalisering van de externe kosten elkaar soms kunnen tegenwerken).

2.4.2 Maak vooraf de keuze tussen cordonheffing en kilometerheffing

- Een zeer belangrijk element in het politieke keuzeprocess is de keuze tussen een **gebiedsdekkende kilometerheffing of een cordonheffing** rond drukke knooppunten ev. met een aanvullende heffing op invalswegen. De cordonheffing kan sneller en eenvoudiger worden ingericht en is in het algemeen een goedkoper systeem dan slimme kilometerheffing. Daarom werd in het buitenland in de grote steden ook vaak gewerkt met dit systeem. Er wordt echter beargumenteerd dat de Vlaamse socio-economische situatie anders is. Er is veel verkeer in de Vlaamse ruit en de files situeren zich niet enkel in de agglomeratie van

grote steden. Bovendien zullen de bestaande vorm van bebouwing en wegstructuur tot veel sluipverkeer leiden. Er zou snel duidelijkheid moeten komen over de juridische haalbaarheid van zulke cordonheffing.

- Bij cordonheffing zijn er andere **maatschappelijke effecten** te verwachten. In het algemeen kon men in Zweden wel geen grote impact vaststellen op locatiebeslissingen van ondernemingen. De heffing is in dit kader maar marginaal tov andere elementen zoals parkeerproblematiek en –kosten, attractiviteit van de stad om socio-culturele redenen enz. Er is ook een belangrijk voordeel aan verbonden voor bedrijven: personeel, bezoekers en leveranciers staan niet meer in de file en de transporttijd van de eigen logistieke stromen verbetert. Het is belangrijk deze effecten ook te benoemen in de communicatie.

Mogelijke gevolgen van cordonheffing:

- (uitvoerende) Bedrijven kunnen verhuizen naar de rand, met weinig openbaar vervoer, waardoor autogebruik toeneemt. Andere (kennis)bedrijven opteren voor het centrum wegens het ‘imago’.
- Minder sluipverkeer dan bij een heffing enkel op de snelwegen.
- Je verandert het mobiliteitsgedrag (“weg van de auto”) niet
 - i. In Stockholm werden veel impactanalyses uitgevoerd op verschillende groepen. In het begin werden dan ook een reeks vrijstellingen ingevoerd, bv taxi’s en bussen, maar die verdwenen op termijn. Bouwmaatschappijen en businesscars zijn eigenlijk prijsafhankelijk, waardoor vrijstelling geen zin heeft.
 - ii. In Stockholm is het woon-werkverkeer verhuisd naar het OV, de andere privé trips zijn voor een groot deel vervallen.

2.4.3 *Perceptie van fairness is belangrijk*

- De **perceptie van ‘fairness’ verandert in de tijd** (zie Stockholm), afhankelijk van bijkomende informatie m.b.t. het systeem of het milieu. De variabiliteit van het tarief draagt in Stockholm bij tot de ‘fairness’. Een (hoog) tarief op een plaats met weinig congestie wordt niet als ‘eerlijk’ ervaren en mensen ervaren dit meer als een extra belasting.
- Ook de **kostprijs van het systeem** mag niet worden onderschat. In Nederland had de Nederlandse regering vooropgesteld dat de totale systeemkost slechts 5% mag bedragen van de totale inkomsten. Dit lijkt bijzonder laag en een niet realistische doelstelling. Het IWC waarschuwt voor een te vroegtijdige communicatie van getallen of indicatoren die achteraf niet realistisch blijken te zijn.

2.4.4 *Big bang en opstartmoment zijn belangrijk*

- De **technische opstartfase** wordt best zo kort mogelijk gehouden gezien de mensen wel geconfronteerd gaan worden met de kosten, maar niet met de voordelen. Dit is gevaarlijk voor het draagvlak.
- De experts merken op dat men voorzichtig moet zijn met een tijdslijn, er kunnen allerhande interdependenties zijn met andere dossiers of gebeurtenissen. Er wordt verwezen naar het Oosterweeldossier en de werken rond Antwerpen, de verkiezingen in 2019, ... In elk geval wordt het moeilijker om transparant en eenduidig te communiceren over de effecten van de wegbeprijzing als maatregel. De communicatie moet hierop voorzien zijn (bv werken zouden niet mogelijk zijn zonder de wegenheffing). Het systeem kan bv best **ingevoerd worden op een moment met jaarlijks druk verkeer** en zeker niet voor deze drukke periode (omdat de effecten dan niet zo duidelijk tot uiting zullen komen).

2.4.5 Monitoring en communicatie van effecten zijn belangrijk tijdens en na de implementatie

- Er moet veel aandacht gaan naar de **evaluatie en monitoring** van de impact van het systeem en het draagvlak. Een nulmeting is derhalve belangrijk. Tevens dient er gecommuniceerd te worden over de effecten.
- Het is belangrijk om niet enkel de impact van het systeem te meten en te monitoren maar ook de **voortgang van het project** en daarover actief te communiceren (waar staan we, wat zijn de volgende stappen...). In Nederland werd gewerkt met formele voortgangsrapportering aan de Commissie.

3 Resultaten van de stakeholder bevraging



Er werd een consultatie uitgevoerd van middenveldorganisaties (belangenverenigingen, vertegenwoordigers van weggebruikers...) over drie hoofdthema's:

- In welke mate onderschrijven de betrokken stakeholders de doelstellingen van een mogelijke toekomstige slimme kilometerheffing?*
- Wat is de visie van de stakeholders over de concrete invulling die een dergelijke heffing het best aanneemt?*
- Zijn er andere mogelijke instrumenten die zouden toelaten om dezelfde doelstellingen te bereiken?*

Aanvullend werd in maart 2017 ook een debat in een bijzondere commissie van de MORA georganiseerd rond de modaliteiten van een slimme kilometerheffing. Het ging daarbij om een gedachtewisseling en niet om een officiële standpuntbepaling.

Aangezien de finaliteit van dit hoofdstuk is om de standpunten van de stakeholders weer te geven, dient de lezer voor ogen te houden dat geen enkel element in de hierop volgende tekst als een standpunt van het onderzoeksteam mag geïnterpreteerd worden. Stellingen van de stakeholders worden 'as such' voorgesteld. In dit hoofdstuk vindt ook geen analyse plaats van de onderbouwing van de gebruikte argumenten. Argumentatie en standpunten verschillen trouwens tussen stakeholders.

3.1 Consensus over de doelstellingen en effectiviteit van de heffing

De **grote meerderheid van de ondervraagden aanvaardt principieel de hoofdoelstelling van een heffing** (het reduceren van de congestie). Er is een brede consensus dat er in Vlaanderen een dringend congestieprobleem is dat met een waaier van maatregelen moet worden bestreden. De steun voor de heffing hangt bij de meeste ondervraagden echter wel af van de vervulling van randvoorwaarden m.b.t. het gebruik van de geïnde middelen, eventuele socio-economische correcties en het aanbod van alternatieven voor weggebruikers.

Het **belang dat aan congestie wordt toegekend in vergelijking met de milieudoelstellingen (principe dat de gebruiker betaalt) varieert** echter wel tussen stakeholders.

De meeste stakeholders erkennen dat **LEZ en een slimme kilometerheffing** twee verschillende instrumenten zijn, die **andere doeleinden** dienen maar wel **complementair** kunnen zijn. Het lijkt echter wel belangrijk om, **bij de invoering van een slimme kilometerheffing** erop te letten dat er **geen inconsistenties** ontstaan tussen beide systemen.

De belangrijkste gedragsreacties die de stakeholders verwachten zijn:

- Toename van het **carpoolen**,
- het **verplaatsen** van het **tijdstip** van verplaatsing,
- verandering van **transportmodus** (met inbegrip van overstappen op kleinere auto's en gedeelde modi),
- meer **telewerk** en **e-commerce**, en
- ook **verhuizen** of **veranderen van werk**.

Sommige ondervraagden betwijfelen dat de kost van een wegenheffing zal volstaan om een belangrijke modal shift naar het openbaar vervoer mogelijk te maken, ook al omdat het aandeel van de auto's in het pendelverkeer zeer hoog ligt.

3.1.1 *Bezorgdheid over de afstemming met andere gewesten*

De stakeholders werpen op dat indien de heffing **niet simultaan** zou worden ingevoerd **in de andere Gewesten**, dat een aantal problemen met zich brengt. Het zou **verwarrend** werken voor de chauffeurs (zeker voor buitenlanders), **sluipverkeer** aanmoedigen, en misschien zelf **juridisch aanvechtbaar** zijn. **Indien het Brussels Gewest een stadstol** zou invoeren, is het zeer belangrijk dat het **systeem compatibel** is met het Vlaamse systeem.

3.2 *Visie over de concrete invulling van de kilometerheffing*

3.2.1 *Gepercipieerde voor-en nadelen van de heffing*

Er bestaat een relatief grote consensus onder de stakeholders, dat, **indien een slimme heffing correct wordt opgezet**, dit zal leiden tot een **reductie van de congestie** en ook tot **milieubaten** (betere capaciteitsgebruik, vernieuwing van de vloot, modal shift...). Een slimme heffing is een invulling van het principe '**de gebruiker/vervuiler betaalt**', en brengt met zich mee dat ook **buitenlanders zullen betalen** voor het gebruik van onze infrastructuur. Een slimme heffing zou ook sturend kunnen werken voor de **ruimtelijke ordening**, en leiden tot een **verbetering van de leefbaarheid** van de gebieden die nu lijden onder congestie. Het zou een krachtige stimulans vormen voor het gebruik van **alternatieven voor individueel autovervoer**. De **geïnde middelen** zouden kunnen worden aangewend voor een **verbetering van het mobiliteitssysteem en/of een hervorming van onze fiscaliteit**.

De **mogelijke nadelen** van een heffing hangen volgens de stakeholders vooral samen met eventuele tekortkomingen in de **implementatie**. Het belangrijkste risico is dat **elk toekomstig draagvlak** voor een heffing waarschijnlijk **zal verdwijnen indien ze niet relatief snel tot merkbare verbeteringen** van de verkeerssituatie **leidt**. Dit kan bijvoorbeeld indien zou blijken dat er **onvoldoende praktische alternatieven** bestaan voor het individueel autovervoer tijdens de piekuren. Sommige stakeholders zijn inderdaad van mening dat er onvoldoende aanbod is aan openbaar vervoer (mede als gevolg van besparingen), en dat dit aanbod onvoldoende gericht is op co-modaliteit. Het aanbieden van **alternatieven** wordt ook **bemoeilijkt** door de **ruimtelijke structuur** van Vlaanderen. Voor een deel zouden de spitstarieven kunnen vermeden worden door **nachtwerk**, wat niet noodzakelijk sociaal wenselijk is.

De stakeholders merken op dat de baten en kosten van een heffing zeer ongelijk verdeeld kunnen zijn binnen de samenleving. Voor sommige mensen komt de werkgever tussen in het woon-werkverkeer, voor andere niet, bepaalde beroepen zijn meer autoafhankelijk dan andere, sommige mensen wonen in gebieden met een beperkt openbaar vervoer en dienen soms grote afstanden af te leggen waardoor de fiets geen alternatief is. Daarnaast zijn er specifieke doelgroepen zoals ouderen, mensen met een beperking, enz. Veel stakeholders zien daarom een **differentiatie** in functie van de kenmerken van de **persoon** onder de vorm van sociale correcties als een **absolute noodzaak**. Sommige stakeholders vrezen dat **vrijstellingen** de werking van de wegenheffing zouden **ondergraven** en stellen eerder **corrigerende maatregelen voor die zich niet richten op de automobilititeit**. Of een wegenheffing zou leiden tot een **nieuwe werkloosheidsval**, hangt af van de gehanteerde tarieven en de voorgestelde corrigerende maatregelen.

Een heffing zonder compenserende maatregelen zou ook kunnen leiden tot een toename in de **sociale ongelijkheid**, omdat de mensen die over de meeste flexibiliteit beschikken doorgaans ook een hoger inkomen hebben. De **flexibiliteit** varieert ook van economische sector tot economische **sector**, of van regio tot **regio**. Er bestaat een risico dat bepaalde groepen en regio's meer geïsoleerd geraken van de rest van de maatschappij, en dat voor bepaalde groepen de arbeidsmarkt minder toegankelijk zou worden. Een kilometerheffing betekent ook dat de bestaande **collectieve arbeidsovereenkomsten met betrekking tot de bijdrage van de werkgever in pendelkosten** zullen moeten herbekeken worden.

De meningen van stakeholders over de noodzaak van eventuele differentiatie van de kilometerheffing volgens de **milieukenmerken van het voertuig verschillen**. De vraag of dit aanvaardbaar is wordt in verband gebracht met de onduidelijkheid over een eventuele hervorming van de verkeersfiscaliteit (als onderdeel van het maatregelenpakket). Stakeholders merken op dat in de BIV/verkeersbelasting reeds rekening wordt gehouden met milieukenmerken. Er leeft een gevoel dat het oneerlijk zou zijn om dubbel te belasten (eenmaal via deze belastingen en dan nog eens via kilometerheffing).

Daarnaast bestaat er ook het risico dat de **tarifiering te ingewikkeld** en te weinig transparant zou zijn als er veel verschillende differentiërende parameters in verwerkt worden. Sommige stakeholders maken zich zorgen over de **administratieve complexiteit** die gepaard zou gaan met het systeem, en over de gevolgen voor de **privacy**.

3.2.2 Voor- en nadelen van een 'big bang-invoering'

Er bestaat geen consensus over de voor- en nadelen van een 'big bang' invoering van de heffing (met onmiddellijk zichtbare voordelen) versus een 'geleidelijke invoering' (waarbij men problemen op tijd kan identificeren en corrigeren). Tijdens de interviews is wel gebleken dat de **meeste stakeholders** het **sleutelargument van het IWC ("als je niet onmiddellijk de baten van wegbeprijzing waarneemt door merkbare verminderingen van de congestie, ben je direct elk draagvlak kwijt.") begrijpen en aanvaarden**. Een "big bang" invoering zou **ook belangrijk** zijn voor het draagvlak **indien** de invoering gepaard gaat met **verregaande hervormingen van de verkeersfiscaliteit** (voor wat die hervormingen zijn zie 8.3.3.6).

Een van de belangrijkste bezorgdheden van de stakeholders was echter dat een **complex systeem in het begin problemen zou kunnen stellen**, zowel qua **verstaanbaarheid** voor de **gebruikers** als **technisch**. Sommigen stellen daarom voor om te **beginnen** met een **relatief eenvoudig systeem**, nauwkeurig de effecten te **monitoren** en geleidelijk aan het systeem te **verfijnen**. Een andere mogelijkheid zou zijn om het systeem **eerst uit te rollen**, en dan gedurende een aantal maanden te **testen op het technisch functioneren**, maar zonder effectief mensen te laten betalen. Dit zou ook de logistieke aspecten van het verdelen van de OBU's vereenvoudigen, de mensen de tijd geven om vertrouwd te raken met de OBU's, en een initiële overbelasting van de call centers vermijden. Een beperkt aantal stakeholders zijn ook voorstander van een **nieuw proefproject in meer realistische omstandigheden**, onder andere om beter de **effecten** van de heffing **op bepaalde doelgroepen** te begrijpen.

3.2.3 Communicatie moet helder zijn en de baten benadrukken

De stakeholders die zich hebben uitgesproken over **de communicatieve aspecten** rond de doelstelling, zijn het er over eens dat de communicatie door de overheid de **baten van een heffing moet benadrukken**. De heffing zal met name leiden tot minder files. Bovendien is de heffing rechtvaardig⁷: mensen die weinig rijden zullen niet langer meer betalen voor anderen, buitenlanders zullen voortaan meebetalen voor de Vlaamse infrastructuur waar ze gebruik van maken. Andere elementen waarover zou moeten worden gecommuniceerd, zijn: de **flankerende maatregelen** in het algemeen en het **aanbod van alternatieven** (met inbegrip van co-modaliteit) in het bijzonder, het **sturend effect** van de heffing, de **buitenlandse succesverhalen...**

Het **streven naar budgetneutraliteit** zou een belangrijk element kunnen zijn om aan te tonen dat de heffing niet financierend is bedoeld. Een aantal stakeholders vinden wel dat de overheid moet erkennen dat het **onmogelijk is om een hervorming door te voeren die voor iedereen budgetneutraal is**. Het **gepland gebruik van de inkomsten** moet duidelijk zijn. Volgens minstens één van de stakeholders is het ook belangrijk dat **het geheel van de regering**

en de sociale partners het project dragen.

Er bestaat niet echt een consensus over het nut om te communiceren over de milieubaten of over de impact op verkeersveiligheid. De communicatie moet ook inspelen op de mogelijke bronnen van **ongerustheid** bij het

⁷ In het licht van een aantal punten die elders worden besproken (zoals de sociale correcties die door meerdere stakeholders worden gevraagd) lijkt ons wel dat of de heffing als rechtvaardig wordt gevoeld, zal afhangen van de invulling van de flankerende maatregelen.

publiek **met betrekking tot de praktische aspecten**. Er moet een grondige inspanning worden geleverd om de nodige informatie te verschaffen zodat mensen zich kunnen voorbereiden. **Ook na de invoering van de heffing** moet er blijvend worden ingezet op communicatie.

3.2.4 *Het middenveld wil verder actief betrokken worden*

De meeste **stakeholders** willen **verder actief betrokken worden** in proces. Dit heeft (naar gelang de stakeholders) betrekking op:

- het **ondersteunen van de gebruikers** (zowel technisch als bij het zoeken naar alternatieven voor individueel autoverkeer),
- het **communiceren** van de vragen en bezorgdheden **van hun achterban bij de Vlaamse overheid**,
- samen met de overheid op een constructieve manier **meedenken** aan een verdere uitwerking van de maatregel, en
- de overheid ondersteunen met hun eigen **technische expertise**.

De stakeholders zijn doorgaans bereid de **maatregel te steunen bij hun achterban indien wordt voldaan aan de randvoorwaarden** die ze hebben geformuleerd tijdens de consultatie – deze voorwaardelijkheid is een zeer belangrijk element.

3.2.5 *Er moet transparantie zijn over vrijstellingen*

Behandeling van buitenlandse chauffeurs

Er is een brede consensus dat **buitenlanders aan dezelfde modaliteiten** dienen onderworpen te worden als Belgen. Voor **occasionele gebruikers** zou een **in de tijd beperkt vignet** een compromisoplossing kunnen zijn. **Idealiter** zouden dergelijke problemen **op Europees niveau** moeten **geharmoniseerd** worden. In afwachting van een definitieve regeling op Europees niveau, moet men in elk geval **vermijden** dat het systeem **als discriminerend zou kunnen worden beschouwd** in het kader van de Europese wetgeving.

Specifieke voertuigen en sectoren

Over het algemeen is de **vrijstelling** van “speciale” types **voertuigen** een **technische aangelegenheid**, waar de meeste stakeholders geen uitgesproken meningen over hebben. Enkel **over motors lopen de meningen sterk uiteen**. Hoewel het ruimtebeslag van motors zeer beperkt is, is hun milieu-impact reëel. Bovendien bestaat er een risico dat vrijgestelde motors zouden worden gebruikt voor licht vrachtvervoer. Slechts één stakeholder spreekt zich expliciet uit tegen een vrijstelling voor autobussen.

Daarnaast wordt gewezen op mogelijkheden van **misbruik en fraude bij vrijstellingen**. Uitzonderingen moeten samenvallen met een voertuig, niet met een persoon. Ze moeten zeer duidelijk omschreven worden. Een stakeholder heeft er op gewezen dat een voertuig kan vrijgesteld worden van heffing, zonder vrijgesteld te worden van de verplichting om een OBU te gebruiken. Hiermee zou eventueel misbruik van de vrijstelling kunnen getraceerd worden.

De discussie over mogelijke **vrijstellingen van taxi's** gaat echter veel meer ten gronde. Aangezien taxi's (voor een deel) **concurreren met pakjesdiensten en autodeelsystemen**, zou een vrijstelling kunnen aanzien worden als een bron van oneerlijke concurrentie. Daar tegenover staat dat de **tarieven** van taxi's **gereguleerd** worden op stedelijk niveau. Er bestaat een vrees bij de taxisector dat de kosten van de kilometerheffing niet zullen kunnen worden doorgerekend. Daarnaast wijst de taxisector er op dat ze een **cruciale rol** kunnen spelen in de “eerste” en de “laatste” kilometer van een verplaatsing per openbaar vervoer (zie in dit kader het project basisbereikbaarheid) en dus kunnen bijdragen tot **alternatieven voor het individueel autovervoer**.

3.2.6 Vragen rond het gebruik van de geïnde bedragen

Het gebruik van de ontvangsten is een van de meest controversiële aspecten.

Bijna alle stakeholders zijn vragende partij voor een grondige herziening van de verkeersfiscaliteit. Meerdere stakeholders erkennen dat een toepassing van het principe “de gebruiker betaalt” inhoudt dat de **BIV en de jaarlijkse verkeersbelastingen dienen hervormd te worden of afgeschaft**. Dit betekent een **verplaatsing van de belastingen van het bezit van auto's naar het gebruik van auto's**. Hierbij dient er wel op gelet te worden dat dit gebeurt in overeenstemming met de beperkingen opgelegd door het **federale en Europese wetgevend kader** (en in het bijzonder de Eurovignet Richtlijn, die momenteel wordt herzien). De grote meerderheid van de stakeholders heeft **geen uitgesproken mening** over wat er zou moeten gebeuren met de **accijnzen**. Sommigen zijn wel vragende partij voor een **verlaging van de accijnzen** maar zijn zich ervan bewust dat dat niet evident is. Voor de **Federale overheid** zijn de accijnzen immers een zeer belangrijke bron van inkomsten. Indien men de accijnzen zou verlagen, zou men volgens één stakeholder bovendien snel opbotsen tegen de **Europese minimumtarieven**.

Bijna alle stakeholders vinden dat de geïnde bedragen integraal dienen terug te vloeien naar de mobiliteitssector. De **voorstellen voor de concrete invulling van een financiering van de mobiliteitssector lopen echter sterk uiteen**: ‘enkel voor wegen’, ‘enkel voor de alternatieven voor de auto’, ‘voor het volledige mobiliteitsdomein’, ‘voor het volledige mobiliteitsdomein, maar met een voorrang aan de infrastructuur’, enz. Voorstanders van een toewijzing aan de **wegeninfrastructuur** hebben ook **zeer uiteenlopende ambitieniveaus**. Sommigen willen de geïnde bedragen vooral gebruiken om **lokale flessenhalzen** weg te werken, of om andere beperkte maatregelen te nemen. Een **zeer beperkte minderheid** is voorstander van een **verdere uitbreiding van het wegennetwerk**- op die manier zou de “betalende gebruiker” waarde voor zijn geld zien. De **grote meerderheid** van de stakeholders is hier echter **geen vragende partij** voor, of wijst dit zelfs expliciet af o.a. omdat een uitbreiding van de wegcapaciteit een **aanzuigeffect** zou creëren of zou leiden tot een **verplaatsing van de flessenhalzen**.

Een specifieke vraag is dat een **voldoende deel** van de inkomsten zou terugvloeien naar de **gemeenten in hun rol van wegbeheerder**. Een ander voorstel is om een deel van de opbrengsten te besteden aan maatregelen om de nadelige **effecten van autogebruik op de leefkwaliteit te compenseren**.

Een aantal organisaties stellen ook voor om (een deel van) de opbrengsten ook te gebruiken voor een **volwaardige taxshift** gericht op de gezinnen en de werknemers, dus met name voor een **lastenverlaging op arbeid**.

De meeste stakeholders erkennen dat de **huidige mobiliteitspatronen** voor een **groot deel** kunnen **verklaard** worden door de **historisch gegroeide bestaande ruimtelijke ordening**. Een zeer beperkt aantal stakeholders stelt voor om (een deel van) de opbrengsten van de heffing te gebruiken om een verdere versnippering tegen te gaan, maar de **meesten zien geen mogelijkheid om hier op korte tot middellange termijn iets aan te doen**.

3.2.7 Vragen over het concept ‘budgetneutraliteit’

Stakeholders stellen zich in dit kader ook vragen over de **definitie van het concept budgetneutraliteit** en meer bepaald over de reikwijdte van uitgaven die in deze definitie zullen gerekend worden (vb het flankerende beleid, de compenserende maatregelen). Het **streven naar budgetneutraliteit** zou een belangrijk element kunnen zijn om aan te tonen dat de heffing niet financierend is bedoeld. Een aantal stakeholders vinden wel dat de overheid moet erkennen dat het **onmogelijk is om een hervorming door te voeren die voor iedereen budgetneutraal is**.

Sommige stakeholders betwijfelen of de prijs van een kilometerheffing zal volstaan om een belangrijke modal shift naar het openbaar vervoer mogelijk te maken, ook al omdat het modaal aandeel van auto's in het pendelverkeer zeer hoog ligt. Omwille van de benodigde capaciteitsuitbreidingen bij het openbaar vervoer en het prijskaartje hiervan wordt **budgetneutraliteit** door een aantal stakeholders als **niet-haalbaar ingeschat**.

Uit de gesprekken bleek verder dat niet alle stakeholders er bij hadden stilgestaan dat, omwille van de systeemkost van een kilometerheffing, **strikte budgetneutraliteit** moeilijk is: de hoogte van de heffing zou dan te laag zijn om echt een stimulus tot gedragsverandering te zijn.

3.2.8 *Vragen over de draagkracht van het openbaar vervoer*

Zoals hierboven reeds aangehaald, kan een kilometerheffing alleen een sturende werking hebben als er **voldoende alternatieven** bestaan voor het individueel vervoer per auto tijdens de spitsuren. **Investeren in degelijke alternatieven** voor auto's zou ook leiden tot een **toename van de effectieve capaciteit van het wegennetwerk** (en dus tot een vlottere doorstroming voor wie geen gebruik kan maken van de alternatieven) – daarom kunnen dergelijke maatregelen ook rekening op de steun van sommige sectoren die enkel actief zijn in het wegvervoer.

Het is echter **onduidelijk** of de huidige capaciteit van het **openbaar vervoer zal volstaan** om een belangrijke modal shift op te vangen. Daarom wordt bij 'alternatieven voor de auto' niet alleen verwezen naar het openbaar vervoer, maar ook naar andere oplossingen zoals **deelmobiliteit, fietsen** en faciliteiten voor **co-modaliteit**. Men verwijst ook naar **kwalitatieve veranderingen**, zoals het meer **vraaggericht maken van het openbaar vervoer**. Ongeacht de nodige looptijd van de infrastructuurwerken (vb. voor spoorverkeer of P&R), zijn sommigen van mening dat het geen slechte zaak zou zijn om voor het openbaar vervoer op lange termijn te denken – in de huidige situatie zou er echter vooral bespaard worden.

Een specifiek probleem is dat van de **bereikbaarheid van bedrijventerreinen**. Voor sommigen zou dit een prioriteit moeten zijn voor het openbaar vervoer (cfr project basisbereikbaarheid).

3.2.9 *Privacy is een aandachtspunt maar vormt geen onoverkomelijke hindernis*

Privacy wordt erkend als een **belangrijk aandachtspunt** maar is volgens de stakeholders die er zich over hebben uitgesproken, niet onoverkomelijk. Het zou in elk geval aangewezen zijn om het advies van de **Privacycommissie** in te winnen. Het is ook belangrijk op voorhand vast te leggen door **welke overheidsniveaus** de data kunnen geconsulteerd worden, en in het kader van **welke beleidsdoelstellingen**. Men zou ook de mogelijkheid kunnen bieden om “**anoniem te rijden**” aan **maximum tarief**. Bij **betwistingen** zou de **gebruiker** een gemakkelijke en goedkope **toegang** moeten hebben tot hetgeen nodig is voor de verdediging van zijn belangen.

3.2.10 *Varia*

Tijdens de gesprekken zijn nog een aantal punten besproken die niet direct passen in bovenstaand schema.

Het belang om te onderzoeken of verdergebouwd kan worden **op het bestaand systeem voor vrachtwagens** is door verscheidene stakeholders aangehaald.

Fraude is een reëel risico, en vereist een **zeer sterke uitbreiding** van de **handhaving**, aangezien de verplaatsingspatronen van lichte voertuigen zoals personenauto's nog diffuser is dan bij zware vrachtwagens.

Er zal de nodige aandacht moeten besteed worden aan het **logistiek netwerk** voor de **verdeling van de OBU's**.

3.3 Beoordeling van alternatieve maatregelen

3.3.1 Andere instrumenten

Meerdere stakeholders wijzen op het bestaan van **andere maatregelen** die kunnen bijdragen aan het verminderen van de congestie. Sommige maatregelen hebben betrekking op de **uitbreiding van de effectieve capaciteit van het wegennet**: zowel de fysieke uitbreiding van de infrastructuur als ITS gerelateerde maatregelen en het promoten van co-modaliteit. De onderzoekers hebben er hierboven wel al op gewezen dat dergelijke maatregelen vaak een **aanzuigeffect** kunnen teweegbrengen, maar dat ze als **complement aan een kilometerheffing** wel doeltreffend kunnen zijn.

Als het gaat over prijsmaatregelen, wordt wel erkend dat een **slimme heffing te verkiezen** valt boven een **vignet**.

Sommige stakeholders vinden wel dat verder moet nagedacht worden over een **alternatieve benadering**, waarbij de vaste belastingen verder worden vergroend in combinatie met **heffingen in congestierijke gebieden met veel congestie**. In het algemeen blijkt het idee van ‘lokale’ beprijzing zoals **cordon- of zoneheffingen zeer controversieel**. Er bestaat in elk geval geen steun om dergelijke maatregelen te combineren met een kilometerheffing. Daar waar deze maatregelen in de praktijk worden toegepast, gaat het over zeer lokale maatregelen aan zeer hoge tarieven, en het wordt betwijfeld of dit aangepast is aan de Vlaamse situatie. Zone- en cordonheffingen houden bovendien geen rekening met de afgelegde afstanden. Een voordeel zou wel zijn dat men daarmee de betalingen kan beperken tot de plaatsen waar er zich effectief de zwaarste problemen voordoen.

Meerdere stakeholders tonen zich voorstander van een **mobilitetsbudget**, onder meer **als alternatief** voor het huidige systeem van ‘**salariswagens**’ – voor een beperkt aantal stakeholders is een hervorming van de fiscale behandeling van de VAA verbonden aan bedrijfswagens de belangrijkste prioriteit. Er bestaat ook **weinig consensus** over het potentieel van het **parkeerbeleid** om de congestie te bestrijden. Aangevoerde nadelen van hogere parkeertarieven zijn onder andere dat ze geen rekening houden met parameters zoals de milieuprestaties van een wagen. Ze hebben ook geen ontradend effect op transitverkeer of op wagens die gebruik kunnen maken van privé-parkeerplaatsen. Ze zouden ook kunnen leiden tot contraproductieve gevolgen zoals de verdere ontwikkeling van baanwinkels.

Een enkele stakeholder wijst op het potentieel van **autoverzekeringen** die premies aanrekenen **per afgelegde kilometer**. Een paar stakeholders verwijzen ook naar het Nederlands systeem van ‘**spitsmijden**’, waarbij chauffeurs financieel beloond worden voor het vermijden van de piekuren. **Verhandelbare mobiliteitsrechten** zijn moeilijk te begrijpen voor de doorsnee gebruiker. Een van de stakeholders oppert ook de mogelijkheid om **HOT lanes** in te voeren zoals in de VS. Tenslotte vraagt één van de werkgeverorganisaties om een uitbreiding van de **wettelijke verplichting** van de uitrol van **bedrijfsvervoerplannen**.

3.3.2 Fiscale behandeling van bedrijfswagens en tussenkomst in woon-werkverkeer is een belangrijk aandachtspunt

De **fiscale behandeling van de “Voordelen Alle Aard”** verbonden aan de bedrijfswagens leidt volgens de stakeholders tot **ongewenste neveneffecten**. Het invoeren van een slimme kilometerheffing zal volgens hen onvermijdelijk de **discussie** heropenen over de **tussenkomst van de werkgever in de verplaatsingskosten van de werknemer**, die momenteel vastgelegd is in CAO 19 octies en eventuele sectorale cao's. Sommige stakeholders halen aan dat elke tussenkomst van de werkgever in de heffingen betaald door de werknemers de stimulans tot gedragsverandering bij de werknemer verlaagt. In het geval van bedrijfswagens is er een snellere vergroening van de vloot; wat dan weer een positief milieueffect heeft.

Er bestaat bij meerdere stakeholders de vrees dat, bij de invoering van een kilometerheffing, de werknemers met een bedrijfswagen gemakkelijker hun kosten zullen kunnen verhalen op de werkgever dan anderen. Dit zou leiden tot een grotere sociale ongelijkheid. De werkgevers wijzen echter elke tussenkomst af in heffingen die zouden betaald worden voor andere redenen dan dienstverplaatsingen. Meerdere stakeholders stellen voor om

de **discussie** over de verdeling van de pendelkosten te plaatsen in een **breder sociaal overleg en/of een mobiliteitspact**. Meerdere opmerkingen dat het aanbieden van een **mobilitéitsbudget** een **interessant alternatief** zou bieden voor het huidige regime.

4 Resultaten van het participatief onderzoek



Het participatief onderzoek is een vorm van diepte-onderzoek met een beperkte groep van ervaringsdeskundigen. Een belangrijke meerwaarde van deze vorm van onderzoek is dat het inzicht biedt in de beleving van mensen en in wat zij zelf belangrijk vinden in hun mobiliteitspraktijk.

Het participatief onderzoek werd in totaal met veertien Vlaamse participanten (de zogenaamde “co-onderzoekers”) georganiseerd, waarvan zeven occasionele rijders en zeven frequente rijders.

De participanten kwamen in twee sessies van twee uur bij elkaar op één dag en werkten in deelgroepen van steeds wisselende samenstelling.

4.1 Inzichten van het participatief onderzoek

- De term ‘kilometerheffing’ roept **in eerste instantie veel vragen** op. Zonder aanvullende informatie over de tarieven en wegen roept het negatieve reacties op: men gaat er vanuit dat het voor hen duurder wordt.
- De grootste **nadelen** voor mensen zijn dat ze verwachten dat de **kosten van autorijden toe zullen nemen** en dat ze **beperkt worden in hun vrijheid**. Dit roept weerstand op.
- De grootste **voordelen** vinden mensen de **afname van files**, dat het **eerlijker** wordt omdat **buitenlanders** ook meebetalen, en dat het goed is voor het **milieu**. Ook verwacht men dat mensen bewuster met de auto zullen omgaan.
- Het **wantrouwen tegenover de overheid is hoog**. Waarom wil de overheid dit, en waar gaan de opbrengsten heen?
 - Men vindt het **belangrijk dat de opbrengsten geïnvesteerd worden** in verbetering van het openbaar vervoer, wegen, en andere alternatieven voor vervoer.
 - Dit wantrouwen kan tot gevolg hebben dat men boodschappen niet zonder meer aanneemt als de overheid de afzender is.
- Deelnemers **realiseren** zich **niet** dat ze als er een kilometerheffing is, ze **juist meer invloed hebben op hoeveel ze betalen** (door minder te rijden of op andere tijden te rijden). Ze hebben vooral de **perceptie dat het duurder wordt**.

- **Voorwaarden voor het accepteren** van kilometerheffing: **buitenlanders** gaan ook **meebetalen**, het komt **in plaats van wegentaks**, en **alternatieven** zoals het openbaar vervoer **moeten verbeteren**. **Transparantie over** waar de **opbrengsten** heen gaan is belangrijk.
 - Wederkerigheid: mensen willen zien wat ze er concreet voor terugkrijgen. Dan zijn ze bereid meer te gaan betalen voor autorijden.
- De **grootste weerstand** tegen de kosten was aanwezig onder deelnemers uit de **beroepsbevolking (30-60 jaar) met een druk vast dagprogramma**: zij zijn niet flexibel en kunnen niet op andere tijden of wegen rijden. Daardoor zijn de kosten voor hen hoger. Voordeel voor hen is de afname van files.
 - Voor mensen zonder vast dagprogramma is het belangrijk dat alternatieve vervoerswijzen verbeterd worden.
- **Ouderen (60+)** gaven aan flexibeler te zijn en zich te kunnen aanpassen: op andere tijden en wegen rijden. Bij hen is het wantrouwen tegen de overheid redelijk hoog: waar gaan de opbrengsten naar toe? Voordeel vinden ze dat de manier van belasten van autorijden eerlijker wordt: omdat ook buitenlanders mee gaan betalen aan het gebruik van de wegen, en mensen die meer autorijden ook meer betalen.
- **Jongeren (<30)** zagen minder nadelen van kilometerheffing. Het belangrijkste nadeel vonden zij dat een kilometerheffing hen beperkt in hun vrijheid. Dat een kilometerheffing goed is voor het milieu zagen zij als een belangrijk voordeel.
- **Er worden volgende mogelijkheden gezien voor het creëren van draagvlak:**
 - De volgende voorwaarden voor het accepteren van kilometerheffing kwamen naar voren bij de deelnemers:
 - Kilometerheffing komt in de plaats van wegentaks
 - Buitenlanders betalen ook mee
 - Kwetsbare groepen worden ontzien
 - Meer transparantie: waar gaan de opbrengsten heen?
 - De opbrengsten worden geïnvesteerd in infrastructuur en het openbaar vervoer (wederkerigheid)
 - De tarieven zijn betaalbaar
 - Een deel van de deelnemers denkt dat kilometerheffing een goede oplossing is tegen files. Een ander deel van de deelnemers denkt echter dat er betere of andere oplossingen zijn voor files, in plaats van kilometerheffing:
 - Beter openbaar vervoer (efficiënter en met meer voorzieningen)
 - Pendeldiensten en taxi's
 - Soepelere houding van werkgevers tegenover thuiswerken
 - Het afschaffen van de bedrijfswagen
 - Alleen het benadrukken van de afname van files lijkt dus niet genoeg voor het vergroten van draagvlak.
 - De deelnemers geven aan dat het verbeteren van alternatieve vervoersmiddelen zoals het openbaar vervoer hun houding tegenover kilometerheffing kan verbeteren.
 - Het grootste deel van de deelnemers merkt niet op dat ze meer invloed hebben op hoeveel ze betalen. Door dit te benadrukken kan de houding tegenover kilometerheffing mogelijk positiever worden.
 - Het wantrouwen tegenover de overheid kan volgens de deelnemers verminderd worden door transparantie over wat er gebeurt met de opbrengsten, en te laten zien dat er geïnvesteerd wordt in het openbaar vervoer en de wegen.

5 Werken aan draagvlakcreatie

5.1 Theoretisch raamwerk

Voor acceptatie van wegenheffing (het hier gewenste gedrag) is een positieve attitude ten aanzien van (invoering van) wegenheffing nodig. Bij het vormen van een attitude over een onderwerp waarover men nog weinig weet, maakt men gebruik van attitudes over verwante thema's, bijvoorbeeld het milieu (Heberlein, 2012; Eliason, 2014).

Maar deze attitudes hoeven niet doorslaggevend te zijn: ook andere (bewuste en automatische) factoren zijn belangrijk. Door bestudering van de wetenschappelijke literatuur en het participatief onderzoek met representanten van de doelgroep hebben we deze factoren in kaart gebracht.

In de volgende paragrafen beschrijven we per determinant (*capability*, *motivation* en *opportunity*) op welke manier de factoren van invloed zijn op het gewenste gedrag, op basis van voorgaand onderzoek in deze studie. Een schematische weergave van de factoren geeft onderstaande afbeelding (Figuur 3).



Figuur 3: Schematisch overzicht van factoren die van invloed zijn op de acceptatie van wegenheffing.

5.1.1 Vergroten van de “capability”: benodigde kennis en vaardigheden

Kennis en vaardigheden noodzakelijk voor bewuste route naar acceptatie

Zoals eerder beschreven, is de eerste, oppervlakkige reactie op wegenheffing doorgaans negatief. Bewust *nadenken* over voor- en tegenargumenten zorgt ervoor dat mensen een genuanceerdere attitude vormen. Deze bewuste route kan leiden tot acceptatie van wegenheffing. Maar dit kan alleen als mensen over voldoende kennis en (cognitieve) vaardigheden beschikken.

1. Kennis van de voordelen van wegenheffing

Er zijn zeer goede redenen voor het invoeren van een wegenheffing die mensen uit zichzelf niet direct bedenken. Door te communiceren – en bij voorkeur een dialoog te entameren – dat wegenheffing onder andere ingevoerd wordt onder meer om files terug te dringen, de lasten van autoverkeer eerlijker te verdelen, ook buitenlanders mee te laten betalen aan wegen, en het milieu te ontlasten, kunnen mensen deze argumenten mee laten wegen in hun houding. Als mensen zich bewust worden wat een wegenheffing hen oplevert, en wat ze er concreet voor terugkrijgen, zijn ze eerder geneigd tot acceptatie. (Zie ook ‘De burgers dienen overtuigd te worden van de voordelen: implicaties voor timing en communicatie’ in IWC verslag).

2. Kennis van het systeem en mogelijke alternatieven

Mensen zullen wegenheffing eerder accepteren als ze begrijpen hoe het systeem zal gaan werken. Een gebrek aan (bevattelijke, gemakkelijk te begrijpen) informatie kan weerstand oproepen en ervoor zorgen dat mensen van het negatieve uitgaan (dit bleek ook tijdens het participatief onderzoek). Mensen willen weten wat de regels zullen worden en wat dit voor hen gaat betekenen (Waar moet ik gaan betalen? Hoeveel moet ik gaan betalen? Welke vrijstellingen zijn er?). Daarnaast is het verspreiden van informatie over mogelijke alternatieven (zoals het openbaar vervoer) van belang.

3. Voor iedereen begrijpelijke informatie over wegenheffing

Wegenheffing is een abstract en complex concept, dat niet voor iedereen gemakkelijk te begrijpen zal zijn. Om zoveel mogelijk mensen in staat te stellen via bewuste verwerking een attitude te vormen, is het van belang dat berichtgeving en informatie begrijpelijk zijn. Hoeveel en welke informatie mensen kunnen begrijpen hangt o.a. af van hun opleidingsniveau, in hoeverre ze de taal begrijpen, en hoe de informatie wordt gebracht. Als men informatie als ingewikkeld ervaart, kan dit bovendien tot extra weerstand leiden. Dit zal verwerkt worden in het te ontwikkelen plan van aanpak voor draagvlakcreatie. Hier kan worden gedacht aan een het ontwikkelen van een app of website waar begrijpelijke informatie wordt gepresenteerd.

5.1.2 *Vergroten van de “motivation”: bewuste en onbewuste drijfveren*

Aansluiten bij bewuste en onbewuste drijfveren kan bijdragen aan acceptatie

Niet alle argumenten zijn voor alle mensen even belangrijk. Bewuste en onbewuste drijfveren bepalen in belangrijke mate hoe mensen tegen wegenheffing aankijken. Door in de communicatie rekening te houden met de bewuste en onbewuste drijfveren die de houding over wegenheffing beïnvloeden, kan de acceptatie verhoogd worden.

De geïdentificeerde drijfveren zijn gebaseerd op de literatuurstudie en vooral het participatief onderzoek. Een aanvullend kwantitatief onderzoek naar attitudes kan hieraan verder bijdragen, doordat het inzicht kan verschaffen in welke drijfveren er bestaan. Door respondenten een weging te laten geven aan de verschillende drijfveren, kunnen we een inzicht krijgen in welke motieven voor mensen het belangrijkste zijn. En daarmee in hoe communicatie het effectiefst kan worden ingezet.

1. **Aansluiten bij waarden zoals bijvoorbeeld milieubewustzijn en het belang van eerlijkheid**

In een survey onderzoek naar acceptatie van kilometerheffing uitgevoerd in vier Europese steden (Börjesson, Hamilton, Näsman, en Papaix, 2015) werd gevonden dat fundamentele waarden van mensen van belangrijke invloed zijn op acceptatie van kilometerheffing – belangrijker nog dan eigen voordelen. Mensen die het milieu belangrijk vinden, zullen wegenheffing eerder accepteren. Door bij deze mensen de milieuvoordelen te benadrukken, wordt bij hen de acceptatie verhoogd. Ook mensen (in het onderzoek m.n. hoogopgeleide mannen) die veel waarde hechten aan tijd en schaarse grondstoffen, en positief stonden tegenover het beprijzen van externe kosten, bleken in het onderzoek voor kilometerheffing te zijn. Mensen die gepercipieerde eerlijkheid belangrijk vinden, stonden in het onderzoek doorgaans redelijk neutraal tegenover kilometerheffing. Door naar mensen die een eerlijke verdeling van kosten

belangrijk vinden te communiceren dat kilometerheffing hieraan bijdraagt, kan acceptatie bij deze groep verhoogd worden.

Het gaat hierbij om ‘milieubewustzijn’, ‘eerlijkheid’ en de ‘veel waarde hechten aan tijd’ als voorbeelden van waarden die mensen belangrijk kunnen vinden, waar vervolgens met framing op ingespeeld kan worden. Mogelijk zijn er meer waarden relevant om op in te spelen. Hoe dit het beste te communiceren valt, werken we uit in het plan van aanpak voor draagvlakcreatie.

In het onderzoek van Börjesson en collega’s (2015) werd naast deze waarden die bijdragen aan acceptatie van kilometerheffing ook een groep onderscheiden met waarden die acceptatie in de weg staan: deze groep wordt getypeerd door een positieve houding tegenover auto’s en negatieve houding tegenover belastingen.

2. Geloof in het eigen vermogen tot aanpassing

Een positieve attitude is een basisvoorwaarde voor acceptatie van wegenheffing. Dit is evenwel niet altijd voldoende. Volgens de Theory of Planned Behavior (Ajzen, 1991) moet men o.a. ook vertrouwen hebben in het eigen vermogen zich aan te passen aan het nieuwe systeem (*self-efficacy*): zoals het ontwikkelen van nieuwe mobiliteitsgewoonten. Veel mensen zullen in eerste instantie denken dat het voor hen niet mogelijk is om buiten de spits te rijden. Door mee te denken met mensen welke mogelijkheden ze hebben en het hen vooral zo gemakkelijk mogelijk te maken om hun mobiliteitsgedrag aan te passen, zal dit vertrouwen toenemen. Bijvoorbeeld door mensen te faciliteren met een app of website waar ze kunnen berekenen wat voor hen de voordeligste reisoptie is. Of werkgevers te stimuleren samen met medewerkers de mogelijkheden tot thuiswerken te onderzoeken. Naarmate dit gevoel van *self-efficacy* groter is, zal de acceptatie van wegenheffing ook groter zijn.

3. Geloof in voordelen van wegenheffing

Als men gelooft dat de invoering van wegenheffing positieve gevolgen heeft, accepteert men wegenheffing eerder. Alleen kennis van voordelen van wegenheffing is niet genoeg, deze argumenten moeten voor mensen zelf belangrijk zijn. Deze drijfveren verschillen per persoon. Een mogelijk additioneel attitudeonderzoek kan ons hierin meer inzicht geven. Tijdens het participatief onderzoek brachten de deelnemers de volgende voordelen naar voren:

- Het geld dat kilometerheffing opbrengt, wordt goed besteed. De deelnemers vonden met name investering in wegen, infrastructuur, en andere vormen van transport (o.a. openbaar vervoer) belangrijk.
- De afname van files is een belangrijk voordeel, met name voor mensen die veel rijden tijdens de spits. Als men gelooft dat kilometerheffing daadwerkelijk leidt tot een afname van files, zal de acceptatie groter zijn. Veel mensen denken echter dat er andere, betere, oplossingen zijn voor het fileprobleem: zoals beter openbaar vervoer, flexibelere houding van werkgevers tegenover thuiswerken, en het afschaffen van de bedrijfswagen
- Het aspect van *eerlijkheid* leeft bij veel mensen. Een eerlijke verdeling van kosten op basis van de hoeveelheid gereden kilometers wordt gezien als een positief gevolg. Dat geldt ook voor mee laten betalen door buitenlanders.
- Verminderd gebruik van auto’s is goed voor het milieu.

Veel mensen zijn zich mogelijk niet bewust van een belangrijk voordeel van wegenheffing: men heeft meer invloed op zijn of haar eigen kosten. Door ‘slimmer’ auto te rijden kunnen kosten van autorijden worden uitgespaard ten opzichte van wat men nu betaalt. Het is belangrijk dit onder de aandacht te brengen.

4. Intentie tot bewuste mening en gedrag

Draagvlak ontstaat slechts als mensen voorbijgaan aan hun eerste, negatieve reactie om zich vervolgens een bewuste mening te vormen. Ze moeten dit echter ook *willen*: dit bewuste proces is alleen dan mogelijk wanneer mensen gemotiveerd zijn om over het onderwerp na te denken. Het is nodig om mensen hier actief in te stimuleren.

Mensen moeten de intentie hebben om nieuwe mobiliteitsvormen te kiezen als dat nodig is: de motivatie om hun mobiliteitsgedrag te veranderen is daarbij noodzakelijk. In het geval van gedrag dat het resultaat

is van afweging en overweging, is voor het ontstaan van een intentie om het gedrag uit te voeren met name het beïnvloeden van de attitude ten aanzien van het kiezen van nieuwe mobiliteitsvormen essentieel. Kennis speelt daarbij – als bouwsteen van de attitude – een belangrijke rol: weten welke mobiliteitsvormen men tot zijn beschikking heeft.

5. Het gewenste gedrag belonen

Acceptatie van wegenheffing kan gestimuleerd worden door het ‘gewenste’ gedrag te belonen en hierover te communiceren. Bijvoorbeeld door te benadrukken dat buiten de spits rijden leidt tot *lagere* kosten. Hiermee wordt ingespeeld op een veelvoorkomende drijfveer: geld besparen. Ook kan de overheid mensen iets concreets teruggeven door de opbrengsten b.v. te investeren in de verbetering van wegen en het openbaar vervoer of door een arbeidslastenverlaging door te voeren.

6. Gewoontevorming

Gewoontegedrag is een sterke onbewuste motivatie voor gedrag. Zo sterk zelfs dat ook economische prikkels niet altijd zoveel impact hebben als (rationeel gezien) valt te verwachten. Mensen zijn gewend aan een bepaalde verplaatsingsmodaliteit, aan bepaalde tijdstippen en wegen en aan het huidige systeem van wegenbelasting. Bij invoering van wegenheffing zullen mensen nieuwe gewoonten moeten ontwikkelen die voor de oude in de plaats komen. Na verloop van tijd zal het nieuwe systeem ‘normaal’ worden en zal men het systeem meer accepteren.

7. Negatieve emoties waar mogelijk voorkomen

Emoties hebben vaak een grote invloed op gedrag. In dit geval gaat het met name om negatieve emoties die leiden tot het niet accepteren van wegenheffing. Het voorkomen of verminderen van deze negatieve emoties is van belang voor de acceptatie van wegenheffing. Hier zijn mogelijkheden voor in de communicatie.

De volgende emoties kunnen ertoe leiden dat mensen negatief tegenover wegenheffing staan:

- Het gevoel dat ze *beperkt worden in hun keuzevrijheid*. Door wegenheffing hebben mensen het idee dat ze minder opties hebben en minder vrijheid om de auto te pakken wanneer ze willen. Dit speelde onder de deelnemers aan het participatief onderzoek met name onder mensen die de auto op veel verschillende momenten willen gebruiken.
- Een gevoel van *wantrouwen tegenover de overheid* zorgt ervoor dat mensen negatief tegenover wegenheffing staan, zoals hierboven beschreven. De mogelijkheden daarvoor zullen we in de volgende fase van het project selecteren. Gedacht kan worden aan: de overheid niet als enige communicatiebron laten fungeren; het geven van garanties over hoe de gelden besteed zullen; een evaluatie in het vooruitzicht stellen; kleine stappen zetten in plaats van een grote stap, bijvoorbeeld door een test in de vorm van een pilot in een beperkt gebied.
- Het gevoel *sterker te benadeeld te worden dan anderen*: uit het participatief onderzoek kwam naar voren dat het waarschijnlijk is dat mensen met een laag inkomen of mensen die op vaste tijdstippen de auto moeten gebruiken zich eerder benadeeld voelen door het systeem van wegenheffing.
- *Autogebruik als onderdeel van identiteit*: mensen kunnen erg gehecht zijn aan de auto en de vrijheid en plezier die ze hieraan beleven (Steg, 2004). Hoe sterker dit het geval is, hoe negatiever ze zullen staan tegen wegenheffing, omdat dit voor hun gevoel hun identiteit beïnvloedt.
- De keuze voor de auto is niet per definitie puur rationeel. Onbewuste factoren, zoals het grote gemak van de auto, en ervaren vrijheid om te gaan en staan waar je wil (de symbolische vrijheid van de auto, en het autogebruik als onderdeel van hun identiteit), kunnen eraan bijdragen dat een deel van de doelgroep een uitgesproken voorkeur voor de auto heeft boven andere vervoersmiddelen. Uitsluitend economische prikkels zijn daarom waarschijnlijk niet voldoende om het mobiliteitsgedrag van de gehele populatie te veranderen.

5.1.3 Gebruiken van de “opportunity” (de omgevingsfactoren)

Omgevingsfactoren belangrijk voor acceptatie wegenheffing

We maken onderscheid in sociale en fysieke omgevingsfactoren. Als *fysieke* omgevingsfactoren het gewenste gedrag belemmeren, zal dit de acceptatie van wegenheffing negatief beïnvloeden. Het maakt dan niet uit hoe

gemotiveerd mensen zijn of hoe positief hun attitude is: zo lang zij geen fysieke mogelijkheden hebben om het gewenste gedrag te vertonen, kunnen en willen zij hun gedrag niet aanpassen. Ook is het belangrijk rekening te houden met *sociale* omgevingsfactoren. Mensen zijn geneigd mee te gaan met wat de meerderheid doet of met wat voor hen belangrijke anderen doen (m.n. mensen met wie zij zich identificeren). In de beeldvorming hiervan kunnen (nieuws)media een belangrijke rol spelen: als in de media het beeld is dat ‘de’ bevolking tegen wegenheffing is, is de automatische gevolgtrekking dat er dan ook wel veel nadelen aan zullen kleven. Is het beeld dat een uitsnede van de bevolking tegen is – bijvoorbeeld beroepsrijders die aan vaste werkuren gebonden zijn – terwijl het grootste deel van de bevolking geen bezwaar heeft of de voordelen vindt overwegen, dan is automatische gevolgtrekking eerder dat wegenheffing geen slechte ontwikkeling zal zijn. De sterke impact die de media kunnen hebben op publieke perceptie wordt ook beschreven in het IWC verslag (zie ‘De burgers dienen overtuigd te worden van de voordelen: implicaties voor timing en communicatie’) en blijkt verder uit het mislukken van invoering van wegenheffing in Edinburgh (waar de voorgestelde cordonheffing onderwerp was van een intens publiek en politiek debat en negatief beschreven werd in de pers; zie casestudie Edinburgh in literatuurstudie in bijlage).

5.1.3.1 Fysieke omgevingsfactoren

1. Beschikbaarheid en kwaliteit van alternatieve vervoersmiddelen

Een grotere beschikbaarheid van alternatieve vervoersmiddelen zorgt ervoor dat een deel van de mensen wegenheffing eerder accepteert. Het niet gebruiken van de auto zien mensen als iets wat veel ongemak met zich meebrengt. Uit het participatief onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat mensen ontevreden zijn over de prijs, kwaliteit, frequentie en aanbod van het openbaar vervoer. Een verbetering hiervan, en communicatie hierover, zal leiden tot een positievere houding. Daarnaast noemen mensen pendelbussen of taxi's tussen station en werk als vervoersmiddelen die het ongemak kunnen verminderen (het zogenaamde ‘first/last mile’ probleem).

2. Flexibel dagschema

Een factor die voor velen van invloed is op acceptatie van wegenheffing, is de mate van flexibiliteit die hun dagschema biedt. Als men meer mogelijkheden heeft om op andere wegen en tijden te rijden, zal men wegenheffing eerder accepteren. Door werk, kinderen en andere verplichtingen kan deze flexibiliteit echter zeer beperkt zijn, waardoor mensen zich als het ware in het nauw gedreven voelen. De flexibiliteit kan verhoogd worden door het doorvoeren van andere maatregelen, zoals het verhogen van de mogelijkheden tot thuiswerken of flexibele kantooruren.

3. Wel of geen auto bezitten

Mensen zonder auto zullen wegenheffing sneller accepteren. Zij ondervinden er niet meteen nadelen van (indirect wel: het openbaar vervoer wordt drukker) en zijn vaak al meer milieubewust. Dit is een groep waarbij weinig weerstand wordt verwacht. Het kan verstandig zijn hier gebruik van te maken bij de invoering van wegenheffing, door ook deze groep in de discussie te betrekken.

4. Wel of niet een bedrijfswagen hebben

Als mensen in een bedrijfswagen rijden, zullen de kosten van wegenheffing niet voor de bestuurder zelf zijn (of toch voor een deel van de mensen met een bedrijfswagen zal de werkgever tussenkomen in de kosten van de wegenheffing, voornamelijk voor de personen die door de aard van het werk bijna verplicht zich met de wagen moeten verplaatsen). Zij kunnen daardoor in de spits blijven rijden ondanks hogere kosten. Deze mensen zullen minder weerstand hebben tegen de invoering van wegenheffing. Een extra voordeel voor hen is de afname van files. Dit verschil (bedrijfswagen of niet) kan effect hebben op de gepercipieerde eerlijkheid van wegenheffing.

5.1.3.2 Sociale omgevingsfactoren

1. Mening van anderen in omgeving

De mening van mensen hangt af van de mening die ze denken dat vergelijkbare anderen in hun omgeving hebben (Azjen, 1991). Deze kan vervolgens worden beschouwd als de sociale norm, 'het is normaal'.

Ook de mening van relevante anderen - bijvoorbeeld vrienden, familie of collega's - speelt een belangrijke rol: als zij positief staan tegenover wegenheffing, zullen ze zelf ook eerder positief zijn. De mate van identificatie met deze anderen is van invloed: naarmate deze groter is, zijn mensen eerder geneigd dezelfde mening te hebben.

Dit hangt samen met het ingroup/outgroup effect: mensen identificeren zich met mensen die op hen lijken (de ingroup), en nemen hiermee afstand van mensen die hiervan afwijken (de outgroup) (Social Identity Theory; Tajfel & Turner, 1979). De mening binnen een groep wordt zo versterkt (binnen de zogenoemde 'bubble' waar mensen zich bevinden), het is belangrijk hier bewust van te zijn. Communiceren wat de meerderheid vindt – als die meerderheid positief of op wezenlijke punten positief is en wat wordt gedaan om praktische bezwaren weg te nemen – is belangrijk om negatieve effecten van een onjuiste beeldvorming te voorkomen.

2. Media berichten, voorbeeldfiguren

Er zal veel worden gecommuniceerd over de wegenheffing in de (social) media. Door de confrontatie met negatieve berichten op bijvoorbeeld Facebook, zullen mensen eerder geneigd zijn een negatieve mening te vormen, voordat ze zelf bewust hebben nagedacht over het onderwerp. Zoals eerder uitgelegd is het belangrijk dat mensen wel bewust nadenken over wegenheffing.

Daarnaast kunnen, zoals zojuist vermeld, de media terecht of ten onrechte een mening presenteren als 'de mening van de meerderheid'. Het kwantitatief onderzoek zal er meer inzicht in kunnen geven hoe de getalsmatige verhouding tussen voor- en tegenstanders is en bij welke subgroep(en) welke bezwaren of positieve inschattingen aanwezig zijn. In het advies over de draagvlakcreatie zullen we nader ingaan welke uitingen naar de pers en welke (sequentie) van acties daarbij aan te raden zijn. Negatieve geluiden krijgen bijvoorbeeld makkelijker aandacht in de (nieuws)media en zijn daarmee bepalend voor de publieke beeldvorming.

6 Conclusies uit de onderzoeksfase van deze studie

In dit hoofdstuk worden de conclusies samengevat die kunnen getrokken worden uit de verschillende deelonderzoeken van deze studie die in voorgaande hoofdstukken werden toegelicht:

6.1 Draagvlak voor de doelstelling van de heffing

- De **doelstellingen**, zoals geformuleerd in het bestek van de opdracht, van een mogelijke wegbeprijzing zijn:
 - Reductie van de congestie
 - Internaliseren van de externe kosten (bijdragen aan het principe “de gebruiker/vervuiler betaalt”)
- De **grote meerderheid van de ondervraagde stakeholders aanvaarden deze doelstellingen** en het feit dat wegbeprijzing er moet komen. Het belang dat aan congestie wordt toegekend in vergelijking met de milieudoelstellingen varieert echter nog tussen de stakeholders. Ook de deelnemers van het participatief onderzoek staan positief ten opzichte van de geformuleerde doelstellingen.
- De **steun** voor een eventuele heffing **hangt** echter bij de meeste stakeholders **af** van een **aantal randvoorwaarden**, vooral met betrekking tot het gebruik van de geïnde gelden, eventuele sociale correcties en het aanbod van alternatieven voor de weggebruikers. Ook de tussenkomst van de werkgevers in het woon-werk verkeer en de problematiek van de ‘salariswagen’ zal moeten herbekeken worden om tot een heffing te komen die het gewenste effect toont.
- Anderaandachtpunten zijn het vermijden van een te ingewikkelde heffing, een te complexe administratie en risico op schending van de persoonlijke levenssfeer. Er wordt in de onderstaande secties hier dieper op ingegaan.

6.2 Draagvlak mbt de invulling van het instrument

6.2.1 Keuze van het instrument

- Als het gaat over de verschillende soorten wegbeprijzing⁸ instrumenten die zouden kunnen gebruikt worden om aan de doelstellingen te voldoen, geniet een **slimme kilometerheffing** de **voorkeur** van de **internationale wetenschappelijke experts** van het IWC vanuit een wetenschappelijk theoretisch oogpunt. Een slimme kilometerheffing zou immers toelaten om op de meest granulaire manier te kunnen sturen naar alle doelstellingen. Een vignet werkt niet voldoende sturend naar congestie, doordat er geen differentiatie mogelijk is naar tijd en ruimte. Een cordon- of zone heffing laat niet toe om te sturen naar congestie op alle plaatsen/wegen maar slechts naar een beperkte ruimte – *de gebruiker betaalt in dit geval dus niet altijd*. Daarnaast is er een groter risico op sluipverkeer.
- De **bevraagde stakeholders** zijn minder eensgezind hierover, doch kunnen er een aantal trends onderscheiden worden:
 - Bijna alle stakeholders erkennen dat de invoering van een **vignet geen goed idee** is. De differentiatie naar tijd en ruimte is immers van cruciaal belang om de congestie doelgericht aan te pakken, de hoofddoelstelling van de heffing, wat niet afdoende mogelijk is voor hen met een vignet. Het IWC en sommige stakeholders wijzen erop dat een vignet van korte duur wel kan

⁸ Voor een definitie van de verschillende soorten wegbeprijzing verwijzen we naar sectie 0.2.4 van dit rapport.

tegemoet komen aan het laten bijdragen van de occasionele buitenlandse gebruiker van het wegennet.

- Ook het idee van ‘lokale’ beprijzing zoals **cordon- of zoneheffingen** is voor de meerderheid van de stakeholders **niet het juiste instrument** om aan de doelstellingen te voldoen. Zone- en cordonheffingen houden immers **geen rekening met** de afgelegde afstanden, iets wat het **principe van “de gebruiker betaalt”**, dat gedragen wordt door vele stakeholders, toch sterk afzwakt. Daar waar deze maatregelen in de praktijk worden toegepast, gaat het over lokale maatregelen aan hoge tarieven, en het wordt **betwijfeld of dit aangepast is aan de Vlaamse situatie**. Stakeholders vrezen onder andere dat het bedrag te groot zal moeten zijn om de nodige effecten te weeg te brengen en dat dergelijk bedrag niet aanvaard zal worden, dat het invoeren van enkele cordon-/zoneheffingen ten koste zal gaan van de transparantie, of dat er een sterke toename aan sluipverkeer zal zijn. Andere stakeholders zien dan wel een cordon- of zoneheffing als het juiste instrument omdat zij menen dat de congestie in Vlaanderen duidelijk te attribueren is rond enkele zones.
- De meerderheid van de stakeholder spreekt zich wel **positief** uit over de invoering van een **slimme kilometerheffing** om aan de doelstellingen te voldoen. De aangehaalde aspecten die de doorslag geven variëren echter van stakeholder tot stakeholder. Voor sommige stakeholders is het feit dat de mogelijke differentiatie naar tijd en ruimte over een groter gebied toelaat de verkeersstromen beter te spreiden doorheen de tijd, wat een positief effect zal hebben op de congestie. Voor anderen worden de kosten van het milieu ook zo veel duidelijker zichtbaar, immers elke gereden kilometer wordt zichtbaar betaalt. Iets dat nauw aansluit op het voorgaande argument is dat een slimme kilometerheffing ook de enige heffing is dat voldoet aan “de gebruiker betaalt” omdat het rekening houdt met afgelegde afstanden. Een nadeel dat aangekaart wordt door andere stakeholders is dat een slimme kilometerheffing gepaard gaat met een grotere vraag naar flexibiliteit in werkuren ten opzichte van een cordon-/zoneheffing, wat niet altijd mogelijk is bij sommige beroepscategorieën. Daarnaast zou het waarschijnlijk ook een te grote investering vragen ten aanzien van een cordon- / zoneheffing.
- Het **uitbreiden van de wegcapaciteit** is **geen blijvende oplossing** voor het wegwerken van de congestie indien het niet gepaard gaat met een correcte wegbeprijzing: een uitbreiding van de capaciteit verlaagt de veralgemeende kost van transport, en zal nieuw verkeer aantrekken. Indien gecombineerd met wegbeprijzing, kan het wegwerken van flessenhalzen wel helpen, vooral omdat lokale flessenhalzen ‘schokgolfeffecten’ kunnen hebben doorheen het hele transportsysteem. Stakeholders die wel een heil zien in de uitbreiding van de wegcapaciteit, zijn zich zeker ook bewust van het ‘aanzuigeffect’ en zien dit dan ook **complementair aan een mogelijke invoering van wegbeprijzing**.
- Er wordt opgemerkt dat bovengenoemd draagvlak gesteund is op het huidige begrip van de mogelijkheden van de verschillende heffingen. Er is bij de meerderheid van de ondervraagde stakeholders een voorkeur aanwezig voor slimme kilometerheffing als instrument om te voldoen aan de doelstellingen. Verdere objectieve onderbouwing rond de implicaties / haalbaarheid van de verschillende mogelijkheden is evenwel noodzakelijk, wat tot een **verantwoorde en onderbouwde keuze** zal leiden van de modaliteiten van het systeem. Dit zal bijdragen tot het vergroten van het draagvlak voor het gekozen instrument.

6.2.2 Differentiatie van de heffing

- De **waarneembaarheid van een effect meteen na de invoering** is **nodig** voor de aanvaardbaarheid van een wegbeprijzing. Om een effect van een heffing te kunnen waarnemen, dient men er dus ook voor te zorgen dat het **tarief** van de heffing **hoog genoeg** is om effectief een gedragsverandering te bekomen (door het bewuster worden rond mobiliteit en zijn effecten) en bovendien dat er **voldoende alternatieven** (zie sectie 6.3.1) voorhanden zijn om te kunnen veranderen van gedrag.
- Over de gewenste complexiteit van het systeem bestaan uiteenlopende meningen en ervaringen en er is een duidelijke **trade-off tussen effectiviteit en aanvaardbaarheid** aanwezig. Het systeem dient voldoende gedifferentieerd te zijn (in tijd, ruimte en type voertuig) om een gewenst effect te bekomen,

doch is er **ook een noodzaak aan transparantie en verstaanbaarheid voor de weggebruiker**⁹. Uit de stakeholderinterviews kwam dit naar boven als één van de punten die vandaag nog voor de meeste afwijkende standpunten zorgt.

- Bij een heffing gedifferentieerd naar ruimte geniet een **duidelijke logische ruimtelijke afbakening**, eventueel **afgestemd op bestaande infrastructuur**, de voorkeur zoals ook duidelijk werd in bv de cases van Edinburgh. Dit maakt het systeem tevens duidelijk zichtbaar voor het grote publiek en zal het makkelijker aanvaardbaar maken.

Een voorbeeld van een niet logische afbakening was Edinburgh. Daar bleek het binnenste cordon rond het centrum van Edinburgh een eerder imaginaire ring met een vrij grillig patroon. In het zuidwesten van de stad rekende men hierbij trouwens ook een weg aan die veel verder van de stad ligt dan de omringende straten. De experts hadden het systeem immers ontwikkeld als een proxy om weggebruikers de volledige marginale kost van hun verplaatsing te laten betalen. Door dergelijke ‘optimale heffing’ boette men aan eenvoud in en was het schema moeilijker te begrijpen voor het grote publiek en vond het geen aanvaarding.

- Stakeholders die voorstander zijn van een differentiatie in functie van de ruimte, zijn ook doorgaans voorstanders van een **differentiatie** in functie van de **tijd**. Dergelijke differentiatie is een middel om mensen aan te zetten om **niet-essentiële verplaatsingen naar een ander moment van de dag te verzetten** – de nood aan dergelijke differentiatie is minder groot op plaatsen waar de congestie in de piek beperkt is. Een mogelijk probleempunt is dat er op bepaalde plaatsen structurele files zijn doorheen de dag.
- Bij differentiatie naar **milieu kenmerken** moet er vooral opgelet worden om niet dubbel te belasten. De BIV (direct) en accijnzen (indirect) houden nu al rekening met de milieukenmerken van het voertuig. Men moet vermijden om dit te dupliceren. Indien men (zoals gevraagd door de meeste stakeholders) bij de invoering van een wegbeprijzing de **BIV en jaarlijkse verkeersbelasting zou afschaffen**, zou het wel zin hebben om de wegbeprijzing te differentiëren in functie van de milieukenmerken van het voertuig. Indien men echter de BIV en jaarlijkse verkeersbelasting zou behouden, wordt er geopteerd om de wegbeprijzing niet te differentiëren naar milieukenmerken.
- Veel van de bevroegde stakeholders zien een differentiatie in functie van de **kenmerken van de persoon** als een noodzaak om de heffing te kunnen verdedigen tegenover hun achterban, aangezien de baten en kosten van mobiliteit ongelijk verdeeld zijn binnen de samenleving. Dit moet echter niet gebeuren via het specifiek tarief, maar via andere flankerende maatregelen bekomen worden. Dit wordt verder besproken in sectie 6.3.1.
- De meeste stakeholders begrijpen en aanvaarden het sleutelargument van het IWC (“als je niet onmiddellijk de baten van wegbeprijzing waarneemt door merkbare verminderingen van de congestie, ben je direct elk draagvlak kwijt.”). Een **“big bang” invoering** zou ook nodig zijn voor het draagvlak, zeker indien de invoering gepaard gaat met verregaande hervormingen van de verkeersfiscaliteit. Hierbij dient er ook rekening gehouden te worden om de invoering niet gepaard te laten gaan met bijvoorbeeld grotere infrastructuur werken (b.v. Oosterweelproject) of een vakantie periode, zodat het beoogde effect niet in een te grote mate beïnvloedt wordt door andere factoren.
- Bij de invoering van een wegbeprijzing moet men rekening houden met de **hoeveelheid en diversiteit van bestaande en geplande initiatieven**, waaronder de LEZ in Antwerpen¹⁰ en andere bestaande initiatieven, de plannen voor een LEZ in Brussel, het Oosterweel project (en daarmee samengaan, een eventuele tol in de Kennedytunnel en een deel van de Antwerpse ring), enz.. Deze initiatieven **moeten centraal gecoördineerd worden**, anders gaat een gebruiker (zeker een buitenlandse) volledig verloren lopen tussen cordon, kilometerheffing, LEZ, trage zone, tijdsheffing,

⁹ Acceptance affects perception: Heffingen worden als minder complex en meer effectief opgevat als ze beter aanvaard worden.

¹⁰ Er wordt opgemerkt dat LEZ in stricto sensu geen belasting/heffing is, maar een toegangsbeleid waarvan de toegang tegen betaling voor vervuילend voertuig wel kan gepercipieerd worden als belasting.

enz. en wordt bovendien de kans op inconsistentie/dubbele aanrekening tussen de verschillende initiatieven reëel.

- Volgens Hensher en Li (2013), tonen de ervaringen in Stockholm en Milaan het **belang** aan van een **benadering in twee stappen** voor het overwinnen van weerstand tegen wegbeprijzing. In een eerste fase zouden **simulatiemodellen** moeten ontwikkeld worden die de meest waarschijnlijke veranderingen (op het hele mobiliteitsbeleid) zouden voorspellen onder het voorgesteld systeem. De potentiële veranderingen en baten dienen dan duidelijk te worden gecommuniceerd naar het publiek toe. Vervolgens zou een **operationele evaluatieperiode** moeten worden geïmplementeerd om de experience-like perceptie te verhogen bij de burgers.
- “**Experience-like**” **percepties** bij de burgers verhogen immers het publieke draagvlak voor het introduceren van heffing, zo bleek uit verscheidene case studies. Dergelijke perceptie kan verkregen worden door het verspreiden van informatie (gericht op de onderliggende doelstelling) of door het organiseren van een **evaluatieperiode in realistische omstandigheden** zodat de persoonlijke positieve effecten duidelijk zijn. Ook empirisch bewijs toont aan dat, wanneer mensen de positieve effecten van rekeningrijden effectief zelf ervaren, dat hun gedrag t.o.v. het systeem meer positief zal zijn dan wanneer ze dergelijke effecten niet ervaren. Een voorbeeld hiervan is de evaluatieperiode voor het systeem van rekeningrijden dat in Stockholm georganiseerd werd. Tijdens deze evaluatieperiode wordt het systeem volledig operationeel uitgerold en in werking gezet, zodat de effecten duidelijk zijn; de gebruikers betalen echt. De periode na de invoering werd echter benoemd als een ‘evaluatieperiode’ omdat het **systeem op regelmatig** basis (bv. per kwartaal) grondig **geëvalueerd wordt** (zogenaamde *follow-up evaluaties*). Ook verschillende stakeholders bleken een voorstander van dit idee.
- De **resultaten** van deze evaluatieperiode moeten **regelmatig** in de media **worden verspreid**. Daarbij moet de nadruk liggen op de verschillende baten die gerealiseerd werden: afname van de verkeersvolumes, de afname van de reistijden, de bespaarde brandstof, de verlaging van de luchtvervuiling en (indien van toepassing) de verbeteringen in de dienstverlening van het openbaar vervoer. Ook moet er gecommuniceerd worden over eventuele bijsturingen die er doorgevoerd zullen worden aan het systeem en de redenen hiervoor. Er wordt verder opgemerkt dat het hierbij dus belangrijk zal zijn om een nulmeting op te zetten en de resultaten hiervan duidelijk te poneren.
- Om verder ‘**het onbekende**’ van het nieuwe systeem voor vele gebruikers **weg te nemen**, zou het een goed idee zijn om het systeem eerst uit te rollen, en dan gedurende een aantal maanden te testen op het technisch functioneren (**technische opstartfase**). Dit houdt concreet in dat het systeem volledig in werking is, en de gebruikers bovendien kunnen geconfronteerd worden met de kost van hun verplaatsing. De gebruikers moeten echter nog niet echt betalen. Zo kunnen de gebruikers een duidelijk beeld vormen van wat het systeem juist inhoudt en kunnen ze gedurende deze periode het effect van hun (on)gewijzigd gedrag vaststellen. Dit geeft de gebruikers ook de nodige tijd om te experimenteren op welke wijze ze hun verplaatsingsgedrag kunnen aanpassen. Dit zou tevens tegemoet komen aan een grote bezorgdheid die bij vele stakeholders leeft dat het systeem in het begin te complex zou zijn, zowel qua verstaanbaarheid als gebruiks-technisch. In een systeem moet OBU’s zou dit verder ook de logistieke aspecten van het verdelen van de OBU’s¹¹ vereenvoudigen, de mensen de tijd geven om vertrouwd te geraken met de OBU’s, en een initiële overbelasting van de call centers vermijden. Belangrijk om op te merken (en mee te nemen in de communicatie) is dat de gewenste effecten (doelstellingen) uiteraard pas ten volle tot uiting zullen komen wanneer er over gegaan wordt tot een effectief betalende wegbeprijzing via het systeem. Merk verder op dat deze technische opstartfase perfect complementair is aan het principe van big-bang invoering, dat immers betrekking heeft op het moment dat mensen effectief moeten betalen.

¹¹ On Board Unit

6.3 Impact op doelgroepen

6.3.1 Randvoorwaarden & flankerende maatregelen

- Opvallend bij de stakeholder bevraging, was dat bijna alle stakeholders vinden dat de **geïnde bedragen integraal dienen terug te vloeien naar de mobiliteitssector**. De voorstellen voor de concrete invulling van een financiering van de mobiliteitssector lopen echter sterk uiteen, afhankelijk van de doelgroep die vertegenwoordigd wordt. Het is echter duidelijk voor de meesten dat de combinatie van een herziening van de verkeersfiscaliteit en een integrale besteding van de inkomsten aan de mobiliteitssector slechts **per toeval** voor bepaalde actoren kunnen leiden tot een **budgetneutrale uitkomst**.

Meerdere stakeholders erkennen dat een toepassing van het principe “**de gebruiker betaalt**” inhoudt dat de **BIV en de JVB dienen hervormd te worden of afgeschaft**. Dit betekent een verplaatsing van de belastingen van het bezit van auto's naar het gebruik van auto's. De internationale experts stelden wel krachtig dat ook de **accijnzen** hierin meegenomen moeten worden, om alleszins meer in de richting van een budgetneutraliteit voor de gebruiker te kunnen komen en een correcte internalisering van de externe kosten¹².

- Het wijzigen van het **fiscale regime voor bedrijfswagens** zou een **hoge prioriteit** moeten krijgen. Het huidige fiscale regime voor bedrijfswagens moedigt mensen aan om grotere auto's te gebruiken dan anders, om de auto vaker te gebruiken en om te pendelen over grotere afstanden. Ook bij de burgers leeft er een perceptie van toename in eerlijkheid/rechtvaardigheid als het huidige systeem van bedrijfswagens hervormd of afgeschaft zou worden-
- Het is belangrijk voor het succes dat de maatregel wordt voorgesteld als een deel van een **groter investeringspakket**. Om aan de doelstelling van het reduceren van congestie te kunnen voldoen, is het immers belangrijk om **voldoende volwaardige alternatieven** te kunnen aanbieden aan de autogebruikers zodat zij ook daadwerkelijk hun gedrag kunnen veranderen. Daar de maximum capaciteit tijdens de piekuren (bijna) bereikt is in verschillende gebieden, is het uitbreiden van de capaciteit van het openbaar vervoer niet altijd evident op korte termijn (zeker niet voor trein, tram en metro aangezien dit infrastructuurwerken vereist). Zo kan de pakketoplossing, bijvoorbeeld, het volgende omvatten:
 - Het aandeel in verplaatsingen en de kwaliteit (voornamelijk frequentie, reistijd en aanbod) van het openbaar, semicollectief en gedeeld vervoer verbeteren – *dit blijkt een belangrijke rol spelen bij de publieke steun en het middenveld voor een congestieheffing*.
 - De bereikbaarheid van het openbaar, semicollectief en gedeeld vervoer verbeteren (bijvoorbeeld parkeermogelijkheden bij opstap plaatsen of connectie met co-modaliteit alternatieven).
 - Het concretiseren van de basisbereikbaarheid, gelinkt aan het oplossen van het “**first & last mile**” probleem.
 - Aanzetten van bedrijven tot de opmaak van een bedrijfsvervoerplan/mobiliteitsplan.
 - Vergemakkelijken / promoten van thuis werken / flexibele werkuren.
 - Het aanleggen van bijkomende fietswegen en veilige fietsparkings, aangezien dit ook een alternatief biedt voor het autoverkeer en de “first & last mile”.
 - De eliminatie van bepaalde knelpunten in de infrastructuur.
 - Het uitwerken van een breed hanteerbaar mobiliteitsbudget.
 - Het verbeteren van de weginfrastructuur.
 - ...
- Zoals eerder aangehaald in sectie 6.2.2 was een differentiatie in functie van de kenmerken van personen een noodzaak voor alle stakeholders. Voor de eenvoud van het systeem wordt echter door het IWC aangeraden dit **niet te koppelen aan de wegbeprijzing zelf** (tariefzetting), maar via andere (in tijd beperkte) **compensatiemaatregelen** te werken waar mogelijk om zo in te spelen op echte behoeften. Voor de stakeholders hangen de voorgestelde correcties voor bepaalde doelgroepen (mindervaliden,

¹² Een verlaging van de accijnzen samen met een invoering van de kilometerheffing komt ook eerlijker over bij de burgers (anders zou een wegbeprijzing eerder gezien worden als een bijkomende belasting door de burgers).

mensen in armoede, ...) in grote mate af van het voorgesteld flankerend beleid / corrigerende maatregelen (zoals bijvoorbeeld een arbeidslasteverlaging). Voor vele stakeholders is er op dit moment echter onvoldoende data beschikbaar om afdoende in kaart te brengen welke groepen en regio's het meest zouden verliezen bij de invoering van een wegbeprijzing. Bijkomend onderzoek dringt zich op, zeker naar de impact op pendelaars met een eerder laag inkomen en de mogelijke werkloosheidsval waarin ze kunnen terechtkomen.

- **Bijkomend studiewerk** en overleg met het middenveld is hier zeker nog aan de orde om tot een gebalanceerd geheel van flankerende maatregelen te komen en de nodige randvoorwaarden in detail uit te werken. De bovenvermelde punten vertegenwoordigen zeker geen holistische kijk op het totale mobiliteitsbeleid,

6.3.2 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

- Het zal nodig zijn om het advies van de **Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer** in te winnen over de opslag, toegang en gebruik van de data.
- Voor de meeste stakeholders vormt het capteren van mobiliteitsdata geen groot privacy probleem, zolang er op voorhand duidelijk vastgelegd wordt door welke **overheidsniveaus / instellingen** de **data** kunnen **geconsulteerd** worden, en in het kader van welke beleidsdoelstellingen zij deze mogen gebruiken.
- Tevens zou er moeten op toegezien worden dat de **gebruiker** een **gemakkelijke en goedkope toegang** heeft tot zijn data, zeker in het kader van betwistingen.

6.3.3 Samenwerking met de andere Gewesten

- De heffing wordt ook **best simultaan ingevoerd in de andere Gewesten** volgens een groot deel van de stakeholders, alsook volgens ViaPass gebaseerd op hun ervaring met het kilometerheffing systeem voor vrachtwagens. Indien dit niet simultaan gebeurt, zou dat een aantal problemen met zich meebrengen over het gehele mobiliteitsbeleid:
 - Fiscaal: een grondig fiscale hervorming vereist dat men iets kan doen aan de fiscale behandeling van de leasewagens / bedrijfswagens, en daarvoor is een samenwerking over de Gewesten heen nodig.
 - Verwarrend werken voor de chauffeurs (zeker voor buitenlanders).
 - Sluipverkeer aanmoedigen.
 - Juridisch:
 - De Europese Commissie heeft bij de invoering van kilometerheffing voor vrachtwagens duidelijk gemaakt dat ze één systeem wenst in België en geen variatie aan verschillende systemen of tarieven naargelang Gewest. Indien dit aan de orde zou zijn, zou dit tot bezwaren van interne markt / vrij verkeer van goederen kunnen leiden.
 - Ook internrechtelijk zijn de Gewesten aan dezelfde principes gehouden. De wet stelt dat de fiscale bevoegdheden moeten worden uitgeoefend met respect voor de EMU (Belgische Economische en Monetaire Unie), meer specifiek de beginselen van vrij verkeer. Indien een Waals of Brussels voertuig wegbeprijzing moet betalen éénmaal hij de taalgrens oversteekt, zouden andere Gewesten belangenconflicten kunnen indienen.
- Verscheidene andere stakeholders steunen bovenstaand principe, maar zeggen dat **Vlaanderen** toch **unilateraal aan het invoeringstraject moet beginnen**, want dat Wallonië snel zal volgen eens de implicaties voor de Waalse burgers duidelijk worden in zo een scenario.
- Indien het **Brussels Gewest** een **stadstol** zou invoeren, is het belangrijk dat het systeem compatibel en afgestemd is met het Vlaamse systeem, alhoewel dit scenario zeker **niet de voorkeur** draagt van de stakeholders.

6.4 Communicatie & draagvlak

- Zoals blijkt is de **eerste reactie** op wegenheffing vaak **negatief**. Men staat echter vaak positiever tegen een maatregel als de burger de indruk heeft dat de maatregel zo goed als zeker ingevoerd wordt. Voor het verhogen van draagvlak voor een heffing, is het essentieel dat mensen niet blijven steken in hun eerste, doorgaans negatieve reactie en deze **veranderen in een genuanceerder mening**. In het participatief onderzoek bleek dat dat gebeurt als ze gaan nadenken over de heffing. Eén manier om dit te bewerkstelligen is om de mensen hun keuze te laten verantwoorden. Dat is een belangrijk aanknopingspunt. De **communicatie moet bewerkstelligen dat een afweging plaats gaat vinden** tussen de persoonlijke (en maatschappelijke) voor- en nadelen.
- Als men bereikt heeft dat de doelgroep nadent over de heffing, is het belangrijk krachtige (ook cijfermatige) argumenten beschikbaar te hebben ten behoeve van enerzijds **overtuigende communicatie van de voordelen** van de heffing en anderzijds **faciliteren van aanbod van alternatieven**. *In de volgende paragrafen wordt er iets dieper ingegaan op de communicatie van de voordelen. Op mogelijkheden tot het faciliteren van het aanbod van alternatieven wordt verder in dit rapport ingegaan – bijvoorbeeld ondersteuning door een multimodale app.*
- Een erg bepalende factor voor het verkrijgen van een hoge publieke steun voor een congestieheffing is om de **heffing** als iets **positiefs** voor te stellen, in plaats van als een extra taxatie instrument.

De erg lage publieke steun voor de cordonheffing in Gothenburg werd bijvoorbeeld door velen gelinkt aan het feit dat het genereren van extra inkomsten als de werkelijke reden beschouwd werd voor het introduceren van de heffing, en dus geen verbetering van de omstandigheden in de stad.

Dit gedrag werd ook geobserveerd bij het participatief onderzoek, waar bij de initiële voorstelling van de term ‘kilometerheffing’ meteen negatieve gedachten op kwamen. De bevraagde stakeholders en burgers zijn het eens dat daarom de **baten van de heffing** sterk moeten **benadrukt worden**:

- a. Daling van de congestie (en dus ook een daling van de economische kost van congestie).
- b. Toename in rechtvaardigheid door ook overschakeling naar een principe van ‘gebruiker betaalt’; ook buitenlanders betalen tevens mee.
- c. Meer invloed op hoeveel een verplaatsing kost. Het gewenste gedrag wordt beloond: door minder te rijden of op andere tijden te rijden kan het goedkoper worden dan vandaag – *nu leeft de perceptie dat het steeds duurder zal worden terwijl dat niet noodzakelijk het geval zal zijn.*
- d. Beter voor het milieu.

Het IWC merkte hierbij op dat vaak blijkt dat bij het invoeren van een wegbeprijzing de personen die de verbetering van het milieu het belangrijkste voordeel vinden, dit snel zelf opmerken en zodoende reeds positief ten opzichte van de maatregel staan. Het IWC raadt daarom aan om vooral de andere voordelen te benadrukken omdat deze personen nog (meer) moeten overtuigd worden van de maatregel.

- Dat de wegbeprijzing als onderdeel van een totaal pakketoplossing moet voorgesteld worden is ook een **conditio sin qua non** voor de internationale experts van het IWC om tot aanvaarding bij de burgers (en de politieke partijen) te komen.

Dit bleek tevens uit de case van Stockholm , waar de congestieheffing als deel van een groter investeringspakket werd voorgesteld.

Uit het participatief onderzoek en de stakeholder bevraging bleek duidelijk dat het wantrouwen ten opzichte van de overheid hoog is en ze sturen aan op het duidelijk maken van en engagement geven voor het gepland gebruik van de inkomsten. De mensen moeten duidelijk de **tastbare voordelen van de heffing zien** (in de eerste plaats een daling van de congestie) en het gevoel hebben “waar voor hun geld te krijgen”. De mogelijke inhoud van dit investeringspakket werd reeds toegelicht in sectie 6.3.1.

- Verschillende stakeholders pleiten verder ook voor **transparantie en communicatie** (dialoog) over volgende aspecten van de heffing door de **overheid** via de (sociale) **media**:

- a. De cijfermatige onderbouwing van de nood aan de maatregel. Ook het IWC raadt aan om hierover als eerste te communiceren (van probleem, naar oorzaak en objectieven) en te allen tijde vermijden om meteen over een oplossing te praten.
- b. Het beslissingsproces, de prijszetting en de details van het systeem. *Op dit laatste punt wordt er dieper ingegaan bij de volgende bullet point.*
- c. Flankerende maatregelen en het aanbod van alternatieven (inclusief co-modaliteit) in het bijzonder – *mensen overtuigen dat ze kunnen veranderen.*
- d. Het sturende effect van de heffing (“de heffing wil niet iedereen op elk moment van de baan weren, maar eerder de weggebruikers ontmoedigen om hun niet-essentiële verplaatsingen tijdens de piekuren te maken – *dit zou immers al voldoende zijn om een aanzienlijke daling van het verkeer tijdens de piekuren te bekomen, aangezien de relatie tussen de verkeersintensiteit en congestie non-lineair is.*)
- e. Financiële aspect van de wegbeprijzing voor de overheid, burger en werkgever (kost gebruiker, al dan niet inkomsten voor de overheid). Het woord ‘budgetneutraliteit’ wordt hier vaak aan geassocieerd. Het IWC pleit er echter voor om de budgetneutraliteit voor de overheid niet in de verf te zetten, omdat deze moeilijk te bewijzen valt door steeds veranderende geldstromen. Er wordt aangeraden om positieve communicatie te voeren over het groter investeringspakket.
- f. Wegnemen van de ongerustheid over de praktische aspecten van de heffing.
- g. Buitenlandse succesverhalen.
- h. Garanties geven over het respecteren van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
- i. Communiceren over de meerderheid. Vaak wordt de stem van enkele tegenstanders omgedoopt tot de mening van de meerderheid. Dit moet vermeden worden door hier proactief over te communiceren. Een manier om dit te bewerkstelligen, is om een kwantitatief onderzoek uit te voeren en de resultaten hiervan te communiceren.

Het IWC wijst er ook op dat het een belangrijke en blijvende taak is van de overheid om gedurende het invoeringstraject en het begin van de operationele fase de **media actief op te volgen** met betrekking tot bovenstaande aspecten en in te spelen op gebeurtenissen.

- Het correct **informer**en van de bevolking over de **details van het systeem** van wegbeprijzing is erg belangrijk.

Veel inwoners van Edinburgh bleken hun beslissing (tegen het voorstel) in een referendum gebaseerd te hebben op het algemene idee van de cordonheffing, maar niet op de effectieve details van het schema.

Accurate, begrijpelijke, beschikbare en goed toegankelijke informatie is essentieel voor draagvlak. Als er geen goede informatie over het nieuwe instrument en het aanbod van alternatieven beschikbaar / vindbaar is, komen de argumenten ook niet door tot de burgers en is de afweging van voor- en nadelen zelfs niet mogelijk. Een website of app zal voor een deel van de betrokkenen een hulpmiddel zijn om zich snel toegang te verschaffen tot de informatie. Beschikbaarheid en toegankelijkheid van de informatie zijn belangrijk, maar als de informatie tevens niet **snel en goed te begrijpen is**, zullen met name mensen met een lagere opleiding de informatie ook niet verwerken. Dat verdient aandacht, omdat **kwantiteit voor het creëren van draagvlak een rol speelt**. Mensen zijn geneigd te vinden en doen wat de meerderheid vindt of doet.

- Naast het communiceren van de voordelen dient er ook ingespeeld te worden op de scepsis die er leeft door ervoor te zorgen dat de **boodschap**, naast de overheid, ook **door andere bronnen uitgedragen wordt**. Indien blijkt dat de overheid niet de enige is die achter de introductie van het nieuwe instrument staat maar dat dit uitgedragen wordt door verschillende andere belangengroepen of voorbeeldfiguren, draagt dit sterk bij tot de afname van scepsis. Verder draagt het **meteen erkennen van weerstand** (negatieve gevolgen) er ook aan bij dat men meer openstaat voor een maatregel die niet in alle opzichten gunstig zal uitpakken.
- Bij het **benoemen** van het systeem van wegbeprijzing dient men **waakzaam** te zijn voor enige **negatieve associaties** die er kunnen zijn met de gebruikte term. In Nederland bijvoorbeeld gaan de politieke partijen, na de talrijke mislukte pogingen voor het invoeren van rekeningrijden, erg zorgvuldig om met de term rekeningrijden. Kennelijk levert die term nog steeds electorale schade op. Ook bij het participatief onderzoek is gebleken dat de term kilometerheffing in eerste instantie veel vragen oproept, en pas bij het

verstrekken van meer informatie duidelijker wordt. Daarom zou men kunnen denken om een andere term te gebruiken die gedreven wordt door de doelstellingen die de heffing wil bereiken

- Het houden van een ex-ante **referendum** is **niet aan te raden**, toch zeker niet alvorens een periode is voorbijgegaan waarin de effecten van de heffing ten volle door iedereen geobserveerd konden worden (de technische opstartfase – zie verder). Bij het consulteren van de bevolking over een systeem van wegbeprijzing via een referendum dient men immers rekening te houden met het typische ‘patroon’ dat de publieke steun voor dergelijk systeem vaak vertoont (zie punt 1.3).

6.5 Andere

- Naast het creëren van een maatschappelijk draagvlak is het ook belangrijk om een **politiek draagvlak** te hebben, zoals bleek uit de Gothenborg case studie (zie bijlage 3).
- Een slimme kilometerheffing voor lichte voertuigen is nog nergens toegepast op deze wijze en schaal ter wereld. Dit was voornamelijk omdat de technologie die hiervoor nodig was, nog niet voldoende tot ontwikkeling was gekomen. Pas de laatste jaren is de **technologie op een punt gekomen dat ze kan gebruikt worden om uit te rollen op een grote schaal**. De invoering van de kilometerheffing voor vrachtwagens in België is hiervan een perfect voorbeeld van de mogelijkheden, die intussen verder geëvolueerd zijn en nog verder zullen evolueren, wat een grootschalige uitrol bereikbaar maakt.
- Professionele gebruikers hebben reeds de ervaringen met de péages en de Maut in het buitenland, en daardoor was voor hen de invoering van een kilometerheffing niet helemaal een nieuwe ervaring. Voor privégebruikers zal er echter **meer ondersteuning** moeten worden geboden via onder andere een **call center**.
- De **technische oplossing** moet **eenvoudig** genoeg zijn om deze zelf in wagen te kunnen installeren en geen mogelijkheid bieden tot fraude. Bij de kilometerheffing voor vrachtwagens heeft men een vrij laag percentage fraude vastgesteld. Daar had men echter te maken met professionele gebruikers, waar er een over het algemeen inschat dat er een lagere **kans op fraude** is dan bij privégebruikers omdat voor professionele gebruikers de waarde van de tijd immers groter is en omdat ze ook de kost van de wegbeprijzing kunnen opnemen als onkosten.
- Bij de invoering van een weghenheffing voor lichte voertuigen moet men tot slot ook rekening houden met de **juridische haalbaarheid**

7 Plan van aanpak

7.1 Inleiding

Het plan van aanpak besteedt gelijktijdig aandacht aan de **verschillende deelprojecten** die voor de invoering moeten opgestart worden: een diepgaand onderzoek naar verschillende scenario's van heffing, de juridische context, de technologie, de uitwerking van een marktmodel, er moet een decreet worden voorbereid, de opdracht moet in de parkt worden gezet, de technologische oplossing moet worden geïmplementeerd, de contractuele relaties met leveranciers moet worden bewaakt enz.

Gelijktijdig moet erover worden gewaakt dat het **draagvlak** behouden blijft en dat de weggebruikers tijdig worden geïnformeerd over het hoe, wat en waarom van de heffing. De draagvlakcreatie gaat daarbij veel verder dan enkel de communicatie met burgers. Uit het onderzoek bleek dat communicatie met belangenorganisatie en het middenveld erg belangrijk zijn. Bovendien zal er intensief overleg met de gewesten en buurlanden nodig zijn om alles in goede banen te leiden.

Dit hoofdstuk schetst daarom een **communicatiestrategie** en een **eerste ontwerp van het integrale plan van aanpak** dat met al deze elementen rekening houdt. De communicatie strategie en het plan van aanpak zijn dynamisch en zullen moeten uitgediept en aangepast worden naarmate concrete keuzes helder worden.

Op het moment dat dit plan in het kader van deze studie werd ontwikkeld was er nog een keuze over de concrete geografische afbakening, de mate van differentiatie van de heffing en de onderliggende technologie.

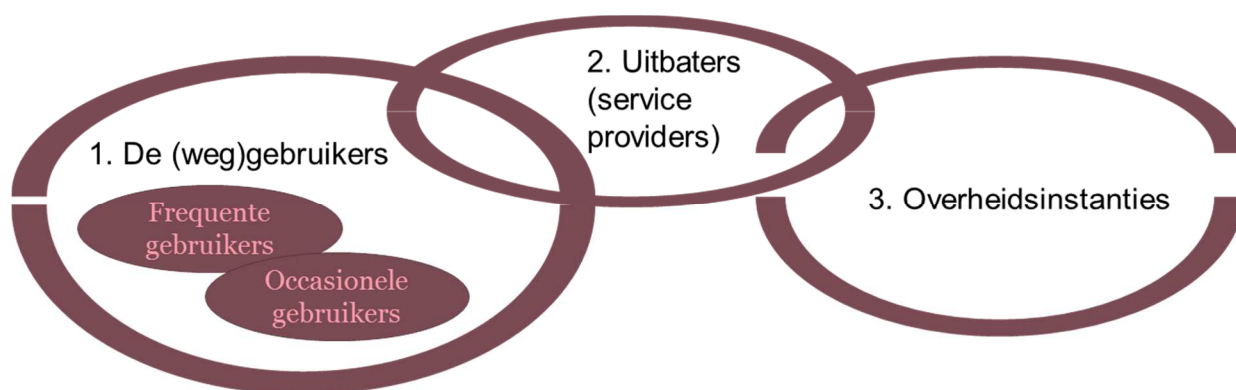
7.2 Belanghebbendenanalyse

Een belangrijk aandachtspunt bij het uitstippelen van een implementatiestrategie is de creatie van draagvlak. Uiteraard staat daarbij de weggebruiker centraal om dat hij of zij direct impact zal ondervinden van de heffing.

Een andere groep geïnteresseerden zijn de **potentiële leveranciers** van (componenten van) het systeem. Tot slot zijn ook de verschillende **overheidsinstanties** die betrokken zullen zijn bij de uitwerking het het systeem belangrijke stakeholders.

De communicatiestrategie zal dus met al deze belanghebbenden rekening moeten houden.

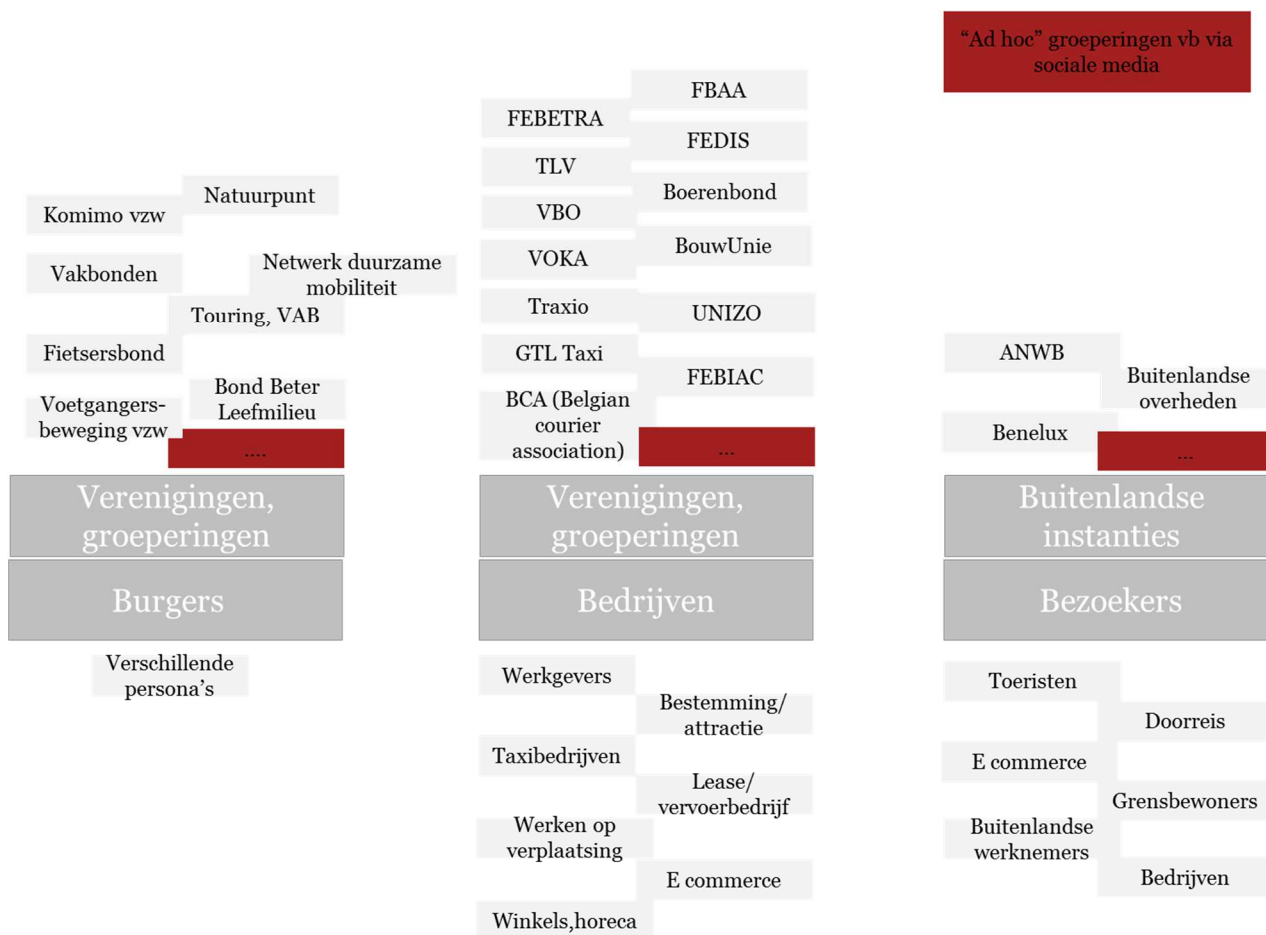
Volgende figuur geeft een overzicht van de verschillende groepen belanghebbenden. Elke groep wordt hieronder in meer detail besproken.



Figuur 4: overzicht van de groepen belanghebbenden die moeten betrokken worden in het project

7.2.1 De weggebruikers

De weggebruikers bestaan uit individuele burgers maar ook uit groeperingen van belanghebbenden. Dit wordt weergegeven in volgende figuur.



Figuur 5: overzicht van de belanghebbendengroep "weggebruikers"

De publieke opinie bestaat grotendeels uit wat er bij de **burger** in de huiskamer, in de vereniging en op het werk leeft.

In tweede instantie wordt het debat echter ook gevoed door die verenigingen, **belangenorganisaties** en koepels die een bepaald belang van hun achterban vertegenwoordigen: "de burger als werknemer" / "de burger als automobilist" / "de minder begoede burger"/...

Een aantal van de federaties en vakverenigingen zetelen ook in de MORA, de strategische adviesraad voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW), en kunnen via dit orgaan worden bereikt.

Daarnaast kan ook het **bedrijfsleven** effecten ondervinden op de arbeidsmarkt (bv. bereidheid om zich op bepaalde tijdstippen te verplaatsen) maar zal het ook direct impact ondervinden (bv. dienstreizen, poolwagens, attracties die rekenen op de toestroom van een groot aantal bezoekers, bedrijven met belangrijke transportactiviteiten zoals taxibedrijven).

Een niet te verwaarlozen groep zijn de buitenlandse bezoekers van ons land ("occasionele gebruikers"). Zij verblijven slechts tijdelijk in ons land en er moet goed in overweging genomen worden hoe ook zij onderworpen zullen worden aan de wegbeprijzing.

7.2.2 *De providers of industrie die het systeem kunnen leveren en uitbaten*

Tijdens de voorbereiding en implementatiefase zal er niet enkel communicatie moeten gevoerd worden naar de weggebruikers maar zal er ook aandacht moeten besteed worden aan de **providers die het systeem willen leveren en uitbaten**.

Uit de marktbevraging in Nederland bleek alvast dat er ruime belangstelling was vanuit verschillende sectoren en deelsectoren om deel te nemen aan een consortium dat de slimme kilometerheffing implementeert en uitbaat.

Afhankelijk van de technologiekeuze die men maakt en het marktmodel dat men kiest, gaat het om volgende belanghebbenden:

- Aanbieders van Europese elektronische tolheffingsdiensten (EETS-aanbieders), die alle nodige apparatuur en diensten leveren waarmee automobilisten en vrachtovervoerders zich toegang kunnen verschaffen tot alle tolinfrastructuur in de EU en die ervoor zorgen dat vergoedingen voor het gebruik van hun netwerk worden betaald aan de tolheffende instanties
- Producenten van OBU's
- Leverancier van datacommunicatie
- Software leveranciers
- Dataverwerking en –hosting (backoffice, frontoffice/callcenter, facturering/...)
- Systeem integrator
- Incasso- en dwanginvordering leveranciers
- Garage- en onderhoudsbedrijven (eventueel afhankelijk van technologiekeuze)
- PKI (public key infrastructure) en SIM service leveranciers
- Certificerende instellingen (*optioneel*)

7.2.3 *De overheidsinstanties die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn*

De ervaring met de kilometerheffing voor vrachtwagens en met het dossier kilometerheffing in Nederland leert dat het voorbereidingstraject **intensief overleg vergt tussen bestuursniveaus en tussen verschillende beleidsdomeinen**.

Dit overleg neemt de vorm aan van interambtelijke werkgroepen die projectmatig de voorbereiding aansturen en uitvoeren. In een latere fase wordt overgegaan tot de oprichting van een entiteit die instaat voor de monitoring van de implementatie en de uitbater(s). Op intergewestelijk niveau is dit Viapass voor het vrachtverkeer.

De publieke instanties waarmee minstens overleg moet worden gepleegd in de voorbereidende fase kunnen als volgt worden weergegeven:

• Overleg met de andere gewesten over beleidspakket, toepassingsgebied, hervorming verkeersfiscaliteit	Waals gewest	Brussels hoofdstedelijk gewest	
	Fod Financiën	Fod Mobiliteit	
• Federale overheid			
• Overleg met de wegbeheerders	Gemeenten	AWV	
• Overleg met Viapass ivm invloed op systeem vrachtwagens / ev. aanritsbareheid	Viapass		
• Overleg over de haalbaarheid / afstemming met voorstel over elektronische toldienstnormering	Europese Commissie		
• Overleg over reglementering, inning & beboeting	Financiën en Begroting	Vlabel	
• Overleg over marktmodel / contractering private partijen	Kanselarij	AFM	
• Overleg over verkeersfiscaliteit, inkomsten, budgettaire impact	LNE	Financiën en Begroting	VVSG
• Overleg over de voortgang, beslispunten	IKW	Parlement	MORA/SERV
• Overleg over gebruik door buitenlanders	Buitenlandse instanties	Benelux	
• Overleg mbt flankerend beleid	Andere beleidsdomeinen		

Figuur 6: overzicht van de publieke entiteiten die moeten betrokken worden tijdens de voorbereidingsfase

Sommige instanties zullen bij meerdere thema's of beslissingen betrokken worden. Zo is bijvoorbeeld het Departement LNE een instantie waarmee nauw overleg noodzakelijk is in functie van de vergroening van de verkeersfiscaliteit en de raming van milieueffecten. De aard en de mate van het overleg bepalen mee hoe de instanties geïntegreerd worden in de projectorganisatie.

7.3 De communicatiestrategie

In punt 5.1 werden de factoren omschreven die acceptatie van wegenheffing in de weg staan, of er juist aan bijdragen. Deze factoren kunnen worden samengevat in **vijf pijlers**, die samen de basis vormen voor acceptatie van wegenheffing:

1. Inwoners begrijpen het systeem

Uit het onderzoek kwam naar voren dat begrip van de werking van het systeem nodig is, omdat men er anders bij voorbaat vanuit gaat dat de heffing negatief voor hen uit zal pakken. Mensen willen weten wat de regels zullen worden en wat dit voor hen gaat betekenen. Lijkt het allemaal ingewikkeld, een hoop rompslomp en ondoorzichtig, dan ligt het voor de hand dat dat het draagvlak niet ten goede komt. Mensen moeten daarom de communicatie begrijpen. Dat is niet vanzelfsprekend. Overheidscommunicatie is zeker niet altijd (goed) begrijpelijk voor mensen met een lage opleiding.

2. Inwoners denken bewust na over de heffing

De eerste, oppervlakkige reactie van mensen op een wegenheffing is vaak negatief. **Bewust nadenken over voor- en tegenargumenten zorgt ervoor dat mensen een genuanceerdere attitude vormen.** Deze bewuste wijze van informatieverwerking en afweging van voor- en nadelen draagt bij aan acceptatie van een heffing. Om mensen ertoe aan te zetten deze bewuste afweging te maken, moeten zij beschikken over de benodigde kennis (gebracht op een voor hen begrijpelijke manier), en worden gemotiveerd.

3. Inwoners achten zich in staat gedrag aan te passen

Het moet niet heel ingewikkeld zijn. De alternatieven voor de auto moeten voor handen en acceptabel zijn. In de eerste plaats door helder te communiceren over de verschillende beschikbare mobiliteitsopties. In de tweede plaats moeten mensen ook het vertrouwen hebben dat zij zich aan kunnen passen aan de nieuwe situatie. Voor mensen die altijd al gewend zijn met de auto te reizen, zal de nieuwe situatie onzekerheid met zich meebrengen, omdat ze zich niet goed kunnen voorstellen op een andere manier te reizen. Deze onzekerheid kan worden verkleind door de keuze uit de alternatieven zo gemakkelijk mogelijk te maken.

4. Inwoners vinden het systeem eerlijk

De bevolking moet het aanvoelen dat het systeem het algemeen belang dient. Zowel qua verdeling van de lasten (de gebruiker betaalt) als van wat het oplevert (betere doorstroming, minder vervuiling, positief voor economie, veiliger verkeer, , positieve gezondheidssimpact op oa. kinderen tijdens de spits, ...). En van de doelen waaraan financiële baten ten goede komen: verbetering van het OV, de infrastructuur, Tot slot speelt ook rechtvaardigheid een rol: aandacht voor de minderdraagkrachtigen.

Als mensen het idee krijgen dat zij persoonlijk benadeeld worden door invoering van een wegenheffing, zullen zij dit niet eerlijk vinden. Dit kan gedeeltelijk worden opgelost door **duidelijk te maken wat mensen ervoor terug gaan krijgen (value for money)**. Ook voor het gevoel van eerlijkheid zal het van belang zijn dat ze reële, acceptabele en adequate alternatieven hebben voor de auto. Transparantie over de motieven voor invoering van de heffing, het beleidsproces, en omgang met privacygevoelige data is nodig om te voorkomen dat de heffing als *oneerlijk* wordt ervaren.

5. Inwoners accepteren de heffing als sociale norm

Mensen zijn zeer gevoelig voor wat de meerderheid doet. ‘*Al die anderen zijn toch niet gek?*’ Een ideale situatie is dan ook de meerderheid van de eigen *peers* positief staat tegenover de wegenheffing. Als grote groepen negatief zijn, is de kans op sociale besmetting groot. Daarom is inzicht in hoe de verhouding ligt zodra de contouren van het beoogde systeem voldoende duidelijk zijn van belang.

De communicatieacties die kunnen worden ingezet om elk van deze vijf pijlers te versterken, werden verwerkt in het plan van aanpak.

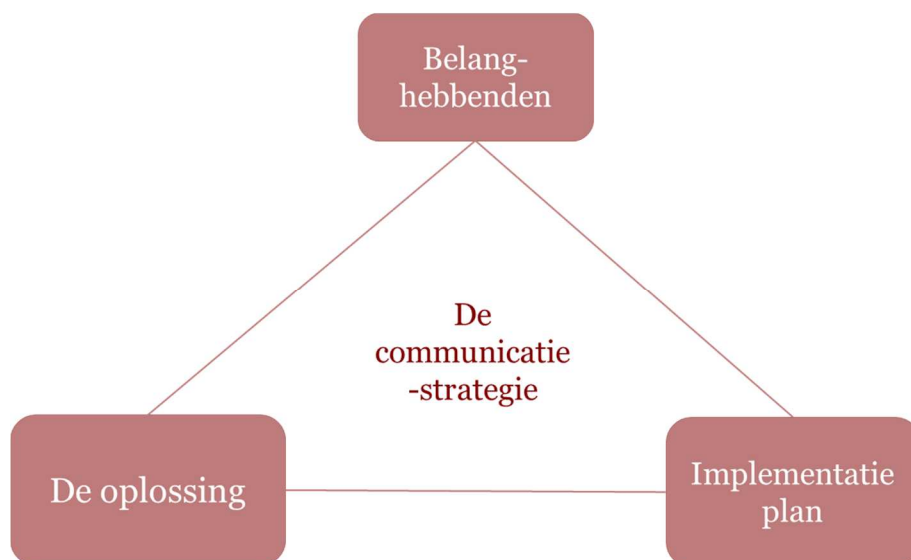
In deze sectie worden drie **concrete maatregelen** aangedragen die in combinatie met de **communicatie- en mediastrategie** ingezet kunnen worden om de hierboven besproken pijlers te realiseren. Deze maatregelen voor situering en omkadering van het invoeren van een wegenheffing zijn: de heffing presenteren als onderdeel van een pakketoplossing, een technische opstartfase inzetten, en faciliteren met hulpmiddelen zoals een app, een website, persoonlijke begeleiding, enz.



Figuur 7: concrete maatregelen voor situering en omkadering wegbeprijzing

7.3.1 *Communicatie- en mediastrategie*

Zoals eerder beschreven is invoering van een wegbeprijzingheffing een ingewikkeld proces, dat zeker nog een aantal jaren zal duren. Er zal **continue communicatie** nodig zijn met de betrokken partijen, zodat **draagvlak wordt opgebouwd én gedurende een lange periode wordt behouden**. Voordat een volledige communicatie- en mediastrategie uitgewerkt kan worden, zal eerst meer duidelijk moeten worden over de vorm van wegbeprijzing die ingevoerd wordt. Dit heeft immers een invloed op de gekozen communicatiestrategie. De **communicatiestrategie** vergt daarom **een dynamische aanpak** die in elke stap van het implementatieplan aandacht heeft voor de manier waarop de verschillende belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen en impact zullen ondervinden van bepaalde beslissingen/gekozen oplossingen, zoals onderstaande figuur weergeeft.



Figuur 8: overzicht van de 3 dimensies waardoor de communicatie strategie bepaald wordt

Toch kan er nu al een aantal belangrijke aandachtspunten aangehaald worden.

- Kort samengevat moet de communicatiestrategie ervoor zorgen dat de heffing en het traject ernaartoe *voorspelbaar* en *voorstelbaar* is. D.w.z. dat er enerzijds transparant gecommuniceerd wordt over het te volgen traject om tot invoering te komen en over de vooruitgang van het traject. Anderzijds dat er in de verschillende onderzoeksfasen helder en op een begrijpbare manier gecommuniceerd wordt over de onderzoeksresultaten en genomen beslissingen (wat betekent dit concreet voor de toekomstige gebruikers?).
 - De aanloop naar invoering van een heffing bestaat uit meerdere fasen, waarin het systeem steeds verder wordt ingevuld (zie ook het hoofdstuk over het integraal projectplan voor de invoering van een heffing). Door na iedere fase de media *pro-actief* op te zoeken met de conclusies uit het uitgevoerde onderzoek en de implicaties voor het systeem wordt transparantie van het beleidsproces vergroot (pijler 4).

Naar mate meer bekend is over hoe de heffing ingevuld gaat worden, kan een *campagne* gevoerd worden richting het algemeen publiek die invulling geeft aan de heffing: aan wat het precies is, en ook wat het niet is (pijler 1). Wat de motieven zijn om het in te voeren (de noodzaak) en waarom het werkt (het nut). En dat het deel uitmaakt van een pakket aan oplossingen die mensen o.a. meer mogelijkheden geven om hun mobiliteitsgewoonten aan te passen. Naast de pro-actieve communicatie is het ook belangrijk voorbereid te zijn om *responsief te communiceren*. Dit is antwoorden geven op vragen die leven en/of discussies die opduiken op elk mogelijk moment gedurende het project. Men kan zich hierop voorbereiden door het opbouwen van een dossier met vragen en antwoorden om zo gericht te woord te kunnen staan. Dit kan aan de hand van onder andere onderzoeksresultaten, meet & monitoring gegevens en motivatie van genomen beslissingen. Door actief thematische persberichten op te volgen en daarop in te spelen kan men doelgericht en voorbereid reactief reageren.

- Tot slot zal ook interactief communiceren, direct face-to-face contact, met inwoners een belangrijk aspect zijn. Dit met name om de belevingen en mogelijke praktische hindernissen op het spoor te komen en (samen met hen) naar oplossingen te zoeken. Deze interactieve communicatie vindt plaats gedurende alle fasen en kan volgende vormen aannemen:
 - Co-creatie: dit is een vorm van samenwerking, waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en het resultaat van dit proces, zoals (b.v. een plan, advies of product).
 - Customer journey: is een model waarbij je de “klantreis” in kaart brengt en zo een beter inzicht verwerft in hoe de eindgebruiker zal gebruik maken van de oplossing.

- Service design: samen nadenken hoe de verschillende processen op een betrouwbaardere, eenvoudigere, klantvriendelijkere, ... manier kan verlopen.
- Interactieve inloopbijeenkomsten: bijeenkomsten waar burgers één-op-één vragen kunnen stellen aan experts, geïnformeerd worden door middel van informatieroute te volgen, ...

Belangrijk onderdeel van de communicatiestrategie is het betrekken van de stakeholders (*participatie traject stakeholders*). De opstelling van de diverse in de MORA vertegenwoordigde stakeholders is van groot belang. Iedereen kijkt door zijn eigen bril naar dezelfde materie en framt namelijk bewust of onbewust zijn boodschappen. Die frames van de berichten van stakeholders beïnvloeden de achterban, de politiek en - via de media - het algemene publiek (pijler 5). Dat kan positief of negatief voor het draagvlak uitpakken. Aandacht voor de verschillende belangen van de stakeholders zal gedurende het gehele implementatieproces belangrijk zijn.

7.3.2 *Wegenheffing communiceren als onderdeel van pakketoplossing*

De heffing kan het best gepresenteerd worden als **onderdeel van een pakketoplossing** in plaats van als een opzichzelfstaande maatregel. Om mobiliteit te verbeteren wordt een pakket aan maatregelen uitgevoerd. Zoals bijvoorbeeld het verbeteren van het openbaar vervoer, aanleggen van extra fietspaden en thuiswerken aantrekkelijker maken. En ook het invoeren van wegenheffing is onderdeel van deze pakketoplossing.

- Door de noodzaak van de heffing te communiceren (het file probleem), worden inwoners gestimuleerd om na te denken over het onderwerp (pijler 2). Waarna een pakket aan maatregelen wordt gepresenteerd als oplossing. Op deze manier zijn de motieven en besteding van inkomsten direct transparant (pijler 4).
- Doordat van begin af aan duidelijk gecommuniceerd wordt in welke alternatieven voor rijden tijdens de spits wordt geïnvesteerd, hebben inwoners eerder het idee dat ze in staat zullen zijn om hun gedrag aan het nieuwe systeem aan te passen. Ze kunnen op andere tijden rijden, of het openbaar vervoer gebruiken, thuiswerken, ... (pijler 3).
- Op deze manier krijgen inwoners bovendien concreet iets terug voor de heffing: verbeterd openbaar vervoer, meer mogelijkheden om flexibel met hun tijd om te gaan, Dit draagt bij aan hun gevoel van eerlijkheid (pijler 4).

7.3.3 *Technische opstartfase inzetten*

Een **beperkte technische opstartfase** is nuttig om **het systeem uit te testen en mensen eraan te laten wennen** (duurtijd: ongeveer 4 tot 6 maanden). Indien er gekozen wordt voor OBU-technologie die in het voertuig ingebouwd wordt zal het ook niet mogelijk zijn om alle voertuigen gelijktijdig uit te rusten dus zal voor een zekere ingroeifase moeten worden gekozen.

Tijdens deze periode hoeft men nog **niet te betalen voor gereden kilometers**, maar krijgt men wel informatie over de kost van de verplaatsing. Bijgaand ontvangen mensen tips voor voordeligere alternatieven die zij kunnen overwegen. Zoals de kosten voor het afleggen van dezelfde route op een ander tijdstip of met het OV.

Dit leidt tot een aantal **voordelen**:

- Met het inzetten van de de technische opstartfase kunnen inwoners wennen aan het nieuwe systeem, voordat het daadwerkelijk doorgevoerd wordt. Dit leidt tot meer kennis bij bewoners en een hogere mate van self-efficacy.
 - Ze begrijpen het systeem eerder doordat ze het zelf ervaren, waardoor ze merken dat het niet zo moeilijk is als ze misschien vooraf dachten (pijler 1).
 - Ze krijgen inzicht in de kosten die ze kunnen verwachten, waardoor ze hun gedrag kunnen aanpassen als het zo ver is. Ze achten zichzelf eerder in staat om hun mobiliteitsgedrag aan te passen (pijler 3).

- De opstartfase stimuleert inwoners tot bewust nadenken over wegbeprijzing (pijler 2). Dit kan de eerste (negatieve) reactie doen veranderen. Door tijdens de opstartfase over de voordelen van wegbeprijzing te communiceren – ze worden immers nog niet waargenomen - (bijvoorbeeld minder kosten als ze op andere tijden rijden, minder files) wordt het voor inwoners duidelijk wat de positieve kanten zijn (pijler 4).
- De invoering van wegbeprijzing zal door het inzetten van een opstartfase eerlijker gevonden worden, doordat de invoering geleidelijker en niet te overhaast verloopt. Communiceren over de resultaten van de opstartfase (bv. aantal uitgeruste wagens met OBU of andere gekozen technologie, opzetten van ondersteunende diensten en handavingsinfrastructuur, ...) kan verder bijdragen aan transparantie van het beleidsproces en ondersteunen dat de uitrol op een gecontroleerde manier gebeurt (pijler 4).

7.3.4 *Faciliteren met hulpmiddelen zoals o.a. app, website en persoonlijke begeleiding*

Met hulpmiddelen kunnen bestuurders ondersteund worden bij het aanpassen aan en begrijpen van het nieuwe systeem. Bijvoorbeeld via een app en website waarin eenvoudig te vergelijken is:

- Wat de kosten en verwachte reisduur per route en kosten van alternatieve wegen, modi en tijdstippen zijn
- Wat de kosten en verwachte reisduur zijn van het openbaar vervoer
- Welke regels gelden voor het systeem
- Met de **app** wordt het bestuurders zo gemakkelijk mogelijk gemaakt om het systeem te begrijpen (pijler 1) en hun mobiliteitsgedrag te bepalen aan de hand van verwachten kosten en files.
 - De app is een vorm van faciliteren. Door de bestuurders te helpen achten zij zichzelf eerder in staat hun mobiliteitsgedrag aan te passen (pijler 3).
- Voor bepaalde doelgroepen kan het belangrijk zijn **persoonlijke begeleiding** te voorzien. Dit kan bijvoorbeeld georganiseerd worden via middenveldorganisaties en/of lokale besturen die dicht bij de burger staan. Deze begeleiding kan zowel betrekking hebben op het gebruik van de website of de app, maar kan ook een persoonlijke begeleiding en uitleg zijn over de inhoud van de maatregel en een zoektocht naar mobiliteitsalternatieven voor de concrete situatie van de persoon die begeleid wordt. Hiertoe zal een specifiek participatietraject moeten worden ontwikkeld met de organisaties in kwestie.
- Zien hoeveel geld bespaard kan worden door buiten de spits te reizen, is een drijfveer om bewust na te denken over het eigen mobiliteitsgedrag en wegbeprijzing (pijler 2).

7.4 De doorlooptijd van het mijlpalenplan

7.4.1 De doorlooptijd in Nederland & België

Aan de invoering van kilometerheffing in Nederland gingen jarenlange theoretische reflecties en debatten vooraf. Het voorbereidend traject (vanaf het moment dat de principesbeslissing effectief genomen werd tot het moment dat de offertes waren uitgebracht en een leverancier kon worden gekozen) beliep 3,5 jaar (de wet was toen nog wel niet voorgelegd aan de Tweede Kamer). Het systeem in Nederland betrof een systeem voor vrachtwagens en personenwagens en was verweven met een gefaseerde afbouw van de verkeersbelastingen en de belasting op motorvoertuigen. Het project werd na de voorbereidende fase stopgezet nadat het initiële draagvlak voor het project vrij plots kantelde.

Uit het evaluatierapport en andere rapportering¹³ over het project blijkt dat een aantal elementen hebben bijgedragen tot een omslag bij de publieke opinie:

- Het basistarief voor de kilometerheffing was opgenomen in het wetsvoorstel kilometerprijs maar de spitstarieven zouden later via uitvoeringsbesluiten worden geregeld. Dit leidde tot steeds meer vragen over wat het systeem nu eigenlijk zou gaan kosten.
- Er ontstond eveneens een discussie over de aanwending van de opbrengsten.
- In 2009 stagneerde ook de aangroei van de files door de economische crisis waardoor de ‘sense of urgency’ afnam en men zich in de publieke opinie begon af te vragen of de middelen die werden vrijgemaakt voor het project geen andere aanwending moesten krijgen.

Deze onduidelijkheden leidden ertoe dat er een grote mediacampagne op gang kwam (de tegenstand werd ook politiek aangewakkerd) met als gevolg dat het project op enkele weken tijd werd stopgezet. Op dat moment was er reeds 104 miljoen EUR geïnvesteerd in de voorbereidingen, het studiewerk en de flankerende projecten zoals grootschalige, regionale proefprojecten.

Opmerkelijk is dat tijdens de mediaoorlog die er woedde, over zowat alle aspecten van het systeem artikels opdoken die voordien niet ter discussie stonden. Het verzet concentreerde zich wel op het systeem en niet zozeer op de flankerende maatregelen.

Een ander voorbeeld dat inspiratie geeft over het tijdspad voor de invoering is het implementatiepad dat werd gevolgd voor de invoering van de kilometerheffing voor vrachtwagens in België. De totale doorlooptijd vanaf het intergwestelijk akkoord over de invoering (januari 2011) tot de effectieve opstart van het systeem (april 2016) bedroeg 5 jaren en 3 maanden.

7.4.2 De lange doorlooptijd van het project kan het behoud van het draagvlak hypothekeren

Uit de Nederlandse case blijkt dat een initiële creatie van draagvlak geen garantie is dat dit draagvlak ook gedurende heel de doorlooptijd van het project behouden blijft.

Vooraf en bij elke stap goed informeren is belangrijk, maar uiteraard neemt het risico dat het draagvlak ‘wegglijd’ toe naarmate het project langer duurt.

Een lange doorlooptijd leidt tot twee belangrijke aandachtspunten:

1. Vanaf het begin moet het eindbeeld **voorspelbaar en voorstelbaar** zijn: mensen moeten een gevoel krijgen dat het menens is en zich erachter kunnen scharen. Niemand loopt warm voor een project dat minstens 5 jaar duurt vooraleer er iets geïmplementeerd wordt. Derhalve is het ook belangrijk dat bij het begin de fasering van het projectplan duidelijk wordt toegelicht, dat er tussentijdse mijlpalen zijn

¹³ Smaal Maarten, Politieke strijd om de prijs van automobilititeit, De geschiedenis van een politiek discours: 1895-2010

die aantoonbaar worden bereikt en dat men in de communicatie steeds recapituleert wat de stand van zaken is t.o.v. het volledige projectplan (wat hebben we reeds beslist en waar gaan we nu de komende maanden aan werken?)

2. Het risico van “**veranderemoetheid**” kan ontstaan, vooral als de onderzoeksfase zeer lang duurt. In Nederland heeft men dit ondervangen door in parallel projecten op te starten als spitsmijden. Het gaat daarbij niet om grote proefprojecten maar om gamification die toelaat de congestieproblematiek onder de aandacht te brengen en mensen op een heel actieve manier te engageren.

Het opzetten van een **proefproject** is tevens **af te raden**, zoals ook onderschreven door het IWC, omdat de deelnemers wel onderworpen worden aan de negatieve gevolgen van de heffing (betalen voor mobiliteit per kilometer) maar niet aan positieve effecten (daling congestie), doordat er slechts een beperkt aantal mensen deel uitmaken van het proefproject. Dit zal een duidelijk vertekend beeld opwerpen en niet bijdragen tot de aanvaarding ervan. Tevens maakt dit het moeilijk om bruikbare conclusies te trekken naar impact, gedragsverandering,

Uit de Nederlandse case blijkt ook dat het raadzaam is niet te communiceren over elementen die nog onzeker zijn of nog beslist moeten worden.

7.4.3 *Project-communicatie kan een deel van de onzekerheid opvangen*

Naast de inhoudelijke communicatie over de modaliteiten van de heffing en de technische aspecten van het systeem moet er in elke fase van het projectplan gecommuniceerd worden over de concrete activiteiten die in een bepaalde fase worden uitgevoerd.

De volgende vragen moeten beantwoord worden:

- Waar zijn we momenteel mee bezig?
- Waarom doen we dit nu?
- Welke resultaten verwachten we van deze fase?
- Hoe past dit in het volledige plaatje?
- Wanneer zal deze fase klaar zijn?

Dit betekent dat na elke fase wordt gecommuniceerd over wat er beslist werd en waarom en dat er tegelijkertijd ook gecommuniceerd wordt over de volgende stappen in het project.

7.4.4 *Basisvoorwaarden om het momentum niet te verliezen*

Op basis van voorgaande discussies en vastgestelde effecten van de Nederlandse en Belgische cases, wordt hieronder enkele basisvoorwaarden geformuleerd om het momentum niet te verliezen tijdens de doorlooptijd van de invoering:

- Snel starten met informeel overleg en dat gaandeweg ook volhouden
- Parallel schakelen van onderzoeken en beoordelingen in de verkenningsfase via een iteratief proces
- Goed communiceren wat er in een bepaalde fase juist onderzocht wordt en wanneer de resultaten zullen verwacht worden (wat zullen we dan weten en wat doen we dan daarna...)
- Als de verschillende deelstudies goed afgestemd zijn op elkaar is het makkelijker om de beslissingen rond de tarifiering, de scope en de technologiekeuze uit te leggen. De argumentatie kan dan zowel onderbouwd worden vanuit socio-economisch, technologisch en beleidsmatig perspectief.

- Aandacht besteden aan politiek draagvlak ter voorbereiding van de goedkeuring van het ontwerp van regelgeving
- Parallel schakelen van procedures in de uitwerkingsfase zodat er een duidelijke implementatiedatum/mijlpaal is.
- Beperkt aantal beslismomenten vooropstellen (tastbare mijlpalen) en er over communiceren (telkens een ‘deliverable’ per fase die alle beslipunten samenvat)
- Zichtbare flankerende projecten uitvoeren met een hoge zichtbaarheidsfactor / groot mediatiek vermogen. Dit kan gebeuren via gamification (bijvoorbeeld de projecten rond spitsmijden in Nederland)

7.5 De fasering van het mijlpalenplan

Om de projectcommunicatie goed te kunnen voeren, moet er vooraf duidelijkheid zijn over het volledige mijlpalenplan. Hierbij is vooral de indeling in fasen en de aanduiding van een beperkt aantal beslistmomenten van belang. De communicatiemomenten en communicatieacties worden immers hierdoor beïnvloed.

We voorzien volgende fasering:

1. De **princiëpsbeslissing** vormt de aanvang van het projectplan. Deze beslissing omvat een duidelijke omschrijving van de **doelstellingen van de heffing en een eerste aanzet van maatregelenpakket**. In deze beslissing wordt een eerste keuze gemaakt van het verder te onderzoeken instrument en de scope van het onderzoek. Deze studie draagt bij tot het nemen van deze principiëpsbeslissing. Na de beslissing kan werk gemaakt worden van het monitoringsysteem en wordt een eerste nulmeting georganiseerd. Het is immers van belang over een nulmeting te beslissen vooraleer de krijtlijnen van het systeem bekend worden en er een impact kan zijn op het gedrag en de perceptie van burgers.
2. De **onderzoeksfase** is de fase waarin studies worden uitgevoerd om de effecten van het systeem te berekenen en om een beeld te krijgen van de kosten en baten van het systeem. Het gaat daarbij zowel om de socio economische kosten en baten als om de operationele kosten van het systeem (o.a. in functie van technologiekeuze en flankerend beleid). In deze studies wordt gebruik gemaakt van verkeersmodellen om de effecten te bestuderen. Op basis van dit studiewerk kan een beeld worden gevormd van de hoogte van de tarieven en de tariefdifferentiaties die het meest effectief zijn om congestie te bestrijden. Gezien de fundamentele verschillen tussen een lokale heffing (cordonheffing) en een gebiedsdekkende slimme kilometerheffing dient eerst op hoog niveau een afweging tussen beide systemen gemaakt te worden, waarna het verder onderzoek zich kan richten op een overzichtelijk aantal scenario's.

In deze fase wordt eveneens de juridische haalbaarheid van het volledige concept onderzocht. Op basis van deze onderbouwing kan men een formele keuze maken om al dan niet met het systeem verder te gaan.

Ook de keuze van het marktmodel moet in deze fase mee opgenomen worden, aangezien dit een impact heeft op het kostenmodel van het systeem.

Deze fase mondt uit in **een go/no-go beslissing**. Deze beslissing is gebaseerd op de studie van de directe en indirecte maatschappelijke effecten, de ITS-studie, een kosten/batenanalyse en een risico-analyse en de juridische haalbaarheidsstudie.

Indicatieve doorlooptijd: ongeveer 15 maanden

3. De **voorbereidingsfase** is de fase waarin de regelgeving tot invoering van de heffing en eventueel de flankerende en corrigerende maatregelen wordt uitgewerkt en finaal goedgekeurd. Hierin worden de details uitgewerkt rond het marktmodel en de technologie. Ook de flankerende maatregelen worden in detail uitgewerkt en vastgelegd.

Tijdens deze fase worden de formele adviezen van de MORA, SERV en Raad van State met betrekking tot het ontwerp van regelgeving bekomen.

Een tweede, parallel lopend, luik dat wordt opgestart tijdens deze voorbereidingsfase is het opstellen van een programma voor eisen van de leveranciers. Hierin worden de rollen en verantwoordelijkheden van de leverancier nauwkeurig vastgelegd. Tegelijkertijd worden alle certificeringseisen op punt gesteld. Dit zijn zowel de eisen naar de leverancier(s) van het systeem als eisen met betrekking tot privacy en security. Deze eisen maken deel uit van het te publiceren bestek voor contractering van de leverancier(s). Dit traject eindigt met een **formele aanduiding van de leverancier(s) van het systeem**.

Tot slot worden ook in parallel de processen en organisatiestructuur voor de uitrol van het systeem en de monitoring van het systeem in deze fase op punt gesteld. Er wordt duidelijk vastgelegd welke processen door de leverancier(s) en welke processen door de overheid zullen uitgebaat worden. De **processen** die de overheid zelf zal uitbaten worden vervolgens **uitgewerkt en volledig op punt gezet** voor het einde van deze fase.

Indicatieve doorlooptijd: ongeveer 15 maanden

4. **Uitrolfase.** In deze fase wordt overgegaan tot de concrete uitrol van het systeem. Een heel aantal activiteiten zullen nu worden uitgevoerd door de leverancier(s) van het systeem, zoals de infrastructuur klaar maken en de technische opstartfase uitvoeren. De rol van de Vlaamse Overheid spitst zich nu volledig toe op de monitoring en bijsturing van het systeem en de eventuele uitvoering van deelprocessen die niet worden uitbesteed, dit kan bijvoorbeeld de invordering of handhaving zijn. Deze fase eindigt op het moment dat **het systeem volledig van toepassing is**.

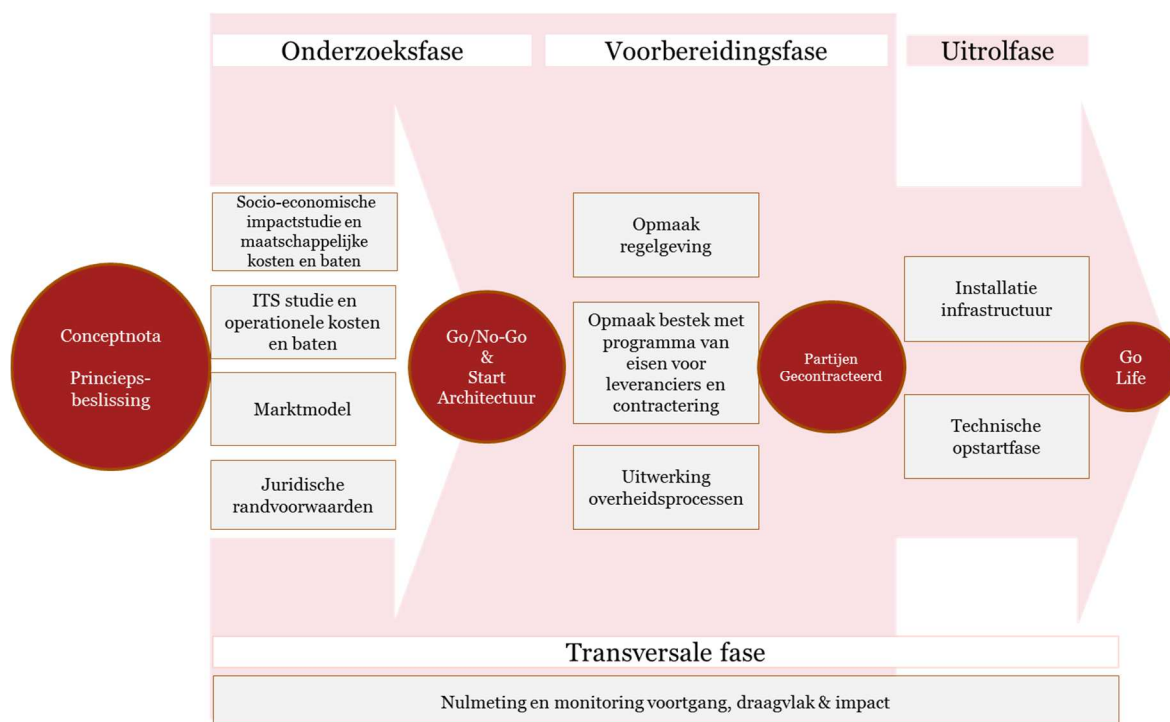
Tijdens deze fase worden er regelmatig voortgangsrapporten opgemaakt. Hierbij wordt gerapporteerd over de voortgang van het projectteam, de eventuele risico's en de projectbudgetten.

Indicatieve doorlooptijd: ongeveer 18 maanden

- **Transversale fase:** de **permanente monitoring** van het systeem. Deze monitoring heeft betrekking op de effecten van de heffing, het draagvlakbehoud en de effectiviteit van de communicatie- en informatieacties die worden ondernomen. Tevens moet ook het gebruik van en de waardering voor alternatieven actief worden opgevolgd. Daarnaast moet ook de voortgang van het project worden opgevolgd en zal moeten worden nagegaan of leveranciers de gemaakte afspraken en vooropgestelde deadlines naleven.

De monitoring wordt reeds in de onderzoeksfase opgestart en continu uitgevoerd, ook na implementatie.

Dit kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Figuur 9: Mijlpalenplan voor de invoering van een wegenheffing voor lichte voertuigen

Doorheen het mijlpalenplan worden er verschillende facetten van de oplossing meer in detail uitgewerkt. Het kan daarbij gaan om juridische vraagstukken, socio-economische vraagstukken m.b.t. het systeem zelf of flankerend beleid, technologiekeuze, keuze van het marktmodel (één of meerdere leveranciers of deelleveranciers voor het systeem) en ten slotte de keuze van de leverancier(s). Al deze sporen worden in parallel (maar niet door elkaar) opgestart. Derhalve zal het pas mogelijk zijn na verloop van tijd een antwoord te formuleren op de vragen die zich stellen.

Samengevat kan de **communicatie** tijdens het voorbereidende beslissingspad als volgt worden weergegeven:



Figuur 10: Belangrijke beslissingspunten en communicatie-onderwerpen

Pas na de leverancierskeuze zal het voor burgers volledig duidelijk zijn hoe het systeem in de praktijk zal werken, wanneer iemand concreet zichzelf of zijn/haar voertuig zal moeten uitrusten, wanneer de eerste factuur in de bus zal vallen en waar men terecht kan bij eventuele vragen.

Het betekent eveneens dat er telkens **tussentijds keuzes** moeten worden gemaakt over een bepaald onderdeel/onderwerp van het systeem. Elke keuze zal een bepaalde invloed hebben op groepen belanghebbenden en zal ook telkens in de media worden besproken. Deze tussentijdse besluitvormingen (en bijhorend overleg) zijn echter wel belangrijk om het momentum niet te verliezen.

Uit het Nederlandse voorbeeld blijkt dat vooral de **communicatie van de tarieven** een heikel punt is. De communicatie van de tarieven moet in eender welk scenario (big bang of geleidelijker ingroeiscenario eventueel gecombineerd met een geleidelijke afname van verkeersbelastingen) zo snel mogelijk gebeuren en indien het gaat om evoluerende tarieven moet ook duidelijk gecommuniceerd worden wat de tijdshorizon is van deze evolutie en wat het eindbeeld zal zijn (hoeveel zal ik uiteindelijk moeten betalen en hoe lang gaat dat duren?)

Burgers en belangenorganisaties dienen tijdens de verschillende fasen op verschillende momenten en manieren te worden geconsulteerd en/of betrokken. Dit wordt tijdens elke fase van het mijlpalenplan opgevangen door in te gaan op de **communicatie en draagvlakcreatie** aspecten die een rol spelen tijdens iedere fase.

Hieronder wordt verder ingegaan op de inhoud van elke fase van het project en de communicatiedoelen, de boodschap en de communicatieacties die met elke fase verbonden zijn.

7.5.1 *Principesbeslissing*

Uit het onderzoek, maar ook uit recente debatten, bleek dat er nog onduidelijkheid is over wat het systeem van wegenheffing concreet inhoudt. Deze onduidelijkheid heeft enerzijds te maken met de doelstelling of ambitie van het systeem (gaat het over filereductie of eerder over het principe van de gebruiker betaalt of een combinatie van beide doelstellingen?). Anderzijds gaat het ook om een aantal concepten die ermee verbonden werden in eerdere communicatie zoals het flankerend beleid, compenserende maatregelen en de budgetneutraliteit.

Deze principesbeslissing heeft als doel deze onduidelijkheid weg te nemen.

Creëer duidelijkheid over de doelstellingen die het beleid met het systeem nastreeft en welke elementen al dan niet meegenomen worden (het kaderend maatregelenpakket op grote lijnen)

Belanghebbenden stellen zich vragen bij de concrete **afweging tussen het principe van de gebruiker betaalt** (internalisering externe kosten) **en** het willen **bestrijden van congestie**. Tevens moet het duidelijk zijn of er bijvoorbeeld ook een hervorming komt voor bedrijfswagens en hoe met bedrijfswagens omgegaan wordt in het kader van het dossier van de wegbeprijzing. Het is van belang hier rond duidelijkheid te scheppen in een prille fase. De vraag of en hoe het dossier gekoppeld wordt aan een hervorming van de verkeersfiscaliteit is hiermee nauw verbonden.

Deze vraag is nauw verbonden met de dringende vraag van belanghebbenden te omschrijven wat er juist wel en niet bedoeld wordt met **budgetneutraliteit**. Stakeholders stellen zich vragen over de manier waarop deze vermelding in het Vlaamse regeerakkoord zal worden omgezet in de praktijk.

Het is belangrijk om vooraf ook de **krijtlijnen voor het systeem vast te pinnen** omdat dit het kader vormt waarbinnen de tarieven berekend en gesimuleerd kunnen worden.

Er moet dus worden gedefinieerd **welke doelstellingen men nastreeft en welke elementen en waarden al dan niet meegenomen worden** (wat al dan niet tot het kaderend pakket op grote lijnen behoort) en rechtstreeks worden gekoppeld aan de heffing (i.e. eventuele aanpassing van verkeersfiscaliteit, een sociaal correct beleid met maatregelen voor de laagste lonen, ...). Hierbij moet zorgvuldig worden gecommuniceerd om debatten zoals in Duitsland te vermijden (daar werd gecommuniceerd dat het enkel de bedoeling is dat buitenlanders bijkomend betalen en dat de Duitsers zelf een compensatie zouden krijgen via de verkeersbelasting).

Kies het instrument en bepaal de te onderzoeken ruimtelijke scope

Het instrument: een vignet of geen vignet?

Het gebruik van een vignet voor personenwagens werd naar voren geschoven in het intergewestelijk akkoord dat werd gesloten bij de principesbeslissing voor de invoering van kilometerheffing voor vrachtwagens.

Een vignet wordt door de Europese commissie aanzien als een tijdsgebonden gebruiksrecht voor het gebruik van een bepaald deel van de weginfrastructuur¹⁴ en niet als een vorm van tolheffing.

Tijdens de studie werd vastgesteld dat de belanghebbenden weinig geloof hechten aan een vignet als instrument om congestie te bestrijden.

De te onderzoeken ruimtelijke scope

Rekening houdende met de visies van de andere gewesten kan ook worden bepaald welke ruimtelijke scope in de onderzoeksfase best wordt doorgerekend: de toepasbaarheid op Vlaamse wegen of ook op het wegennet van de andere gewesten.

¹⁴ Directive 1999/62/EC

Eindresultaat: Principiebeslissing

Derhalve worden **de verschillende opties op hoofdlijnen verkend, waarbij een eerste keuze wordt gemaakt van welk systeem men ambieert**. Aangezien de principesbeslissing ook betekent dat er een intensief vervolgtraject wordt ingezet, is het noodzakelijk om de benodigde organisatie structuur en mankracht mee op te nemen in deze principesbeslissing. Deze benodigde organisatie structuur wordt verder toegelicht..

7.5.1.1 Communicatie na het principesbesluit

Communicatiedoel

- Het communicatiedoel is het kweken van het besef dat er nu iets moet gebeuren aan de fileproblematiek. Het gaat dus om het **besef van noodzaak**. En vervolgens om het **besef dat een wegneffing een oplossing zou kunnen zijn**. Dat is nodig omdat het zeer waarschijnlijk is dat als men primair reageert op wegneffing die reactie negatief zal zijn. Dat was in elk geval zo in het participatief onderzoek. Interessant was dat die eerste reactie omsloeg naar een positievere wanneer men sprak en nadacht over wegneffing.
- Transparantie verschaffen over beleidsproces: inwoners vinden dat de wijze van invoering eerlijk is.

Communicatie boodschap

- De communicatieboodschap luidt dat er op de kortst mogelijke termijn iets moet gebeuren aan de congestie. En dat wegbeprijzing wordt onderzocht als mogelijke probleemoplossing.
- ‘Wegbeprijzing kan er als volgt uit zien ...’. Een beeld hoe een heffing er uit kan gaan zien, maakt het concept voorstelbaar en voorspelbaar. Dit gebaseerd op de inhoud van de principesbeslissing - de doelstellingen die men wenst te realiseren, de eerste aanzet van het maatregelenpakket en de te onderzoeken instrumenten.
- ‘Zo ziet het proces tot aan de invoering: mijlpalen/stappen er uit ...’. Deze boodschap maakt het proces transparant; voorspelbaarheid draagt bij aan vertrouwen in een democratische besluitvorming. Dat is een factor in het ervaren gevoel van rechtvaardigheid: het gevoel dat men geen rad voor ogen gedraaid krijgt.
- De gemaakte keuzes worden tevens gemotiveerd en de verschillende concepten (budgetneutraliteit, slimme kilometerheffing, tariefdifferentiatie, congestieheffing, ...) eenduidig gedefinieerd en uitgelegd.

Communicatieacties

Inhoudelijke input voor communicatieadviseurs en belangstellenden

- Als basis voor de communicatieacties is het aan te raden een handige nota op te stellen waarin de keuzes worden gemotiveerd. Op deze nota kunnen de communicatieadviseurs en woordvoerders terugrijpen voor inhoudelijke informatie over nut en noodzaak van de aanpak van congestie en de studie naar wegbeprijzing.
- Ook digitaal beschikbaar te stellen is een steeds te actualiseren lijst met questions and answers (Q&A).

*Wat nodig is om **niet** onbewust en onbedoeld draagvlak kwijt te raken*

- Bilateraal overleg met de stakeholders is en blijft van groot belang. Zij communiceren immers via hun eigen kanalen naar hun achterban en naar de pers om, indien zij dit opportuun achten, druk uit te oefenen. Is die communicatie negatief, dan brokkelt het draagvlak snel af bij een deel van de populatie. Wat politiek impact zal hebben.
- Belangrijk is voorts een actieve persbenadering. Dat wil zeggen zowel de algemene pers (radio, televisie, kranten en magazines), maar ook de vakbladen van vervoerders en andere brancheorganisaties en de sociale media. Hoe breder het probleem congestie en de zin van de verkenning van wegneffing

duidelijk gemaakt worden, hoe beter. De handzame nota en de korte versie daarvan kunnen daarbij dienen als inhoudelijk ondersteunend materiaal.

- Bij een actieve persbenadering hoort het opstellen van en doornemen van een lijst 'vervelende vragen' die de bedoeling hebben wegbeprijzing bij voorbaat al in een negatief daglicht te stellen.

Wat is er nodig om het algemene publiek (de burger) nut en noodzaak te laten begrijpen?

- De informatie over nut en noodzaak van congestie-aanpak en de zinvolheid van onderzoek naar een wegenheffing moet vanzelfsprekend voor iedereen beschikbaar zijn. Het ligt voor de hand die informatie digitaal beschikbaar te maken. Met een glossarium waarin begrippen eenduidig worden gedefinieerd en uitgelegd. Idem de reeds genoemde lijst met Q&A.
- Via social media – Twitter, Facebook, Youtube – kan geattendeerd worden op de beschikbare informatie.
- Social mediacare is belangrijk: monitoring van uitingen op social media over de materie. Zo valt bij te houden wat rond gaat en hoe dat rond gaat.
- Via sociale media bereik je niet de volledige bevolking. Met name hoger opgeleiden – ruwweg vanaf middelbaar beroepsonderwijs – zoeken ook informatie via social media. Dat geldt in veel mindere mate voor lager opgeleiden. En helemaal niet voor laaggeletterden: mensen die niet of slechts met heel veel moeite simpele zinnen kunnen lezen. Ze gebruiken vaak wel social media, maar niet voor het zoeken van (overheids)informatie. Voor hen zijn dus andere communicatiemiddelen nodig: beeldcommunicatie & interactieve inloopbijeenkomsten.

De juiste associaties activeren in naamgeving en merk

- Er dient een neutrale naam gevonden te worden voor de heffing. Wat zeker vermeden moet worden is een naam die associaties met belasting, overheidsinkomsten, of bezuinigingen activeert. Belangrijk is ook te bekijken hoe de naam kan misbruikt worden in negatieve context.
- Tevens dient gewerkt te worden aan de ontwikkeling van een merk voor wat we hier even aanduiden als 'Verkeersdoorstroming in Vlaanderen'. De concrete uiting daarvan is een beeldmerk met een slogan. Het belang van een beeldmerk is dat het zorgt voor herkenbaarheid.

Het juiste frame kiezen

- Verstandig in deze casus is in communicatie-uitingen te kiezen voor een verliesframe. Dat wil zeggen dat gecommuniceerd wordt wat men verliest als een wegenheffing niet serieus wordt verkend. Namelijk een steeds problematischer bereikbaarheid van de grote steden en van het achterland als men de snelweg rond grote steden niet kan vermijden. Maar ook het niet kunnen wegnemen van het economisch nadeel dat uiteindelijk voor iedereen slecht is, naast de milieu impact.

Communicatiecampagne

- Een communicatiecampagne kan de burger verder aanzetten tot nadenken en informer. Op dit moment kan de campagne zich beperken tot voorlichting: heldere verwoording van de achtergronden (waarom is actie nodig) en informatie over het proces (wat gebeurt nu en wanneer vinden beslissingen plaats over volgende stappen).
- Bekend is dat dergelijke campagnes het meeste effect sorteren als ze onderdeel uitmaken van een pakket. In dit geval persbenadering, communicatie met en via stakeholders, interactieve inloopbijeenkomsten, het ontwikkelen van een merk, digitale informatie, Q&A.

Op dit moment ligt de keuze voor kranten en tijdschriften voor de hand als medium, aangevuld met korte attenderingen in digitale media, met doorklikmogelijkheid naar de Q&A en informatie over het onderwerp.

7.5.2 Onderzoeksfase

In deze fase wordt het vereiste studiewerk uitgevoerd zodat een duidelijk beeld ontstaat van de impact van het systeem en de impact van het flankerend beleid, de technologische mogelijkheden, het marktmodel en de juridische haalbaarheid in een Europese context.

Gezien het fundamentele verschil tussen een cordonheffing en een gebiedsdekkende kilometerheffing wordt aangeraden eerst op hoog niveau een afweging te maken tussen beide systemen, waarna het verder onderzoek zich kan richten op een overzichtelijk aantal scenario's. Hiervoor dienen o.a. duidelijk de voor- en nadelen van beide systemen opgelijst te worden, de mate dat beide systemen invulling geven aan de doelstellingen, de kostencomponenten van beide systemen in beeld gebracht en de gevolgen op de verkeersstromen (o.a. sluipverkeer en de gevolgen op de files).

Een **belangrijk aandachtspunt** in deze context is de vraag onder welke vorm de heffing wordt ingevoerd (een belasting of een concessievergoeding) en wat daarvan de repercussies zijn op het gebied van bestuurlijke verantwoordelijkheid/ te volgen beslissingsprocedure.

In het IWC in maart 2017 kwam ook de vraag naar voren of het Vlaams gewest bevoegdheid heeft tot het invoeren van cordonsystemen. Er wordt dus aanbevolen de juridische mogelijkheden te onderzoeken.

Op het einde van deze fase zal het duidelijk zijn of een heffing kan, mag en zal werken. Er kunnen dan keuzes gemaakt worden m.b.t. de modaliteiten van het systeem (tariefstructuur en tariefbedragen) en het flankerende beleid. Dit mondt dan uit in een **start architectuur** waarop kan voortgebouwd worden in de volgende fasen. Hierop zal de Vlaamse Regering dan een **go / no-go beslissing** moeten nemen om de voortgang van het traject te bevestigen en te kunnen starten met de volgende fase.

Tijdens deze fase zullen de 4 deelstudies parallel aan elkaar gevoerd worden, aangezien er een wisselwerking tussen hen is:

1. **De socio-economische studie en maatschappelijke kosten en baten:**

Het studiewerk analyseert (ex-ante) de effecten van een aantal varianten voor de modaliteiten van de heffing. Het bepaalt zowel de directe als de indirecte effecten van de heffing en de er aan gerelateerde maatregelen. De maatschappelijke kosten en baten van de varianten kunnen aan de hand van het onderzoek worden opgelijst en zorgvuldig met elkaar vergeleken worden. Dit reikt de nodige elementen aan voor de uiteindelijke selectie van de modaliteiten. De bepaling van de modaliteiten wordt best opgevat als een iteratief proces waarbij de resultaten van de varianten een input vormen voor nieuwe varianten tot het gewenste resultaat wordt bekomen.

De volgende tabel geeft een overzicht van de effecten die dienen geëvalueerd te worden in het studiewerk over de modaliteiten:

Effecten	Deelcategorie	Beschrijving
Directe effecten	Verkeerskundige effecten	Op gedetailleerd geografisch niveau Voor verplaatsingen en afgelegde km: - Aantal - Geografische spreiding - Keuze van vervoermiddelen - Tijdstip - Gevolgde routes
		Identificatie van eventueel ongewenste effecten in verkeersstromen
		Reistijd
		Betrouwbaarheid van reistijd
	Voertuigenpark	Congestieniveau
		Gegeneraliseerde kost van transport (d.i. de som van de monetaire kosten en de tijdskosten)
		Consumentensurplus ¹¹
		Samenstelling van het park en afgelegde km per voertuigtype
Indirecte effecten	Overige externe effecten	Emissies
		Geografische spreiding van emissies
		Ongevallen
		Geluidshinder
	Implementatiekosten	Kosten opzet en exploitatie kilometerheffing
	Handhavingskosten	Uitgaven en inkomsten van handhaving
	Netto-kosten flankerende maatregelen	Kosten voor flankerend mobiliteitsbeleid en andere flankerende maatregelen
Indirecte effecten	Netto inkomsten overheid – per overheidsniveau	
	Algemene economische effecten	Bv. werkgelegenheid, bruto binnenlands product, handelsbalans, ruimtelijke ordening
		Effecten per sector
		Effecten per regio
	Budgettaire impact voor de overheden	Rekening houdend met de indirecte effecten
	Herverdelingseffecten voor verschillende types personen/gezinnen	

Figuur 11: overzicht van te onderzoeken effecten

Wisselwerking: deze studie zal inzicht verschaffen over het aantal gereden kilometer en aantal participerende voertuigen (vb ook buitenlanders) in het systeem. Dit is informatie die belangrijk kan zijn om de operationele kosten en baten van het systeem te kunnen berekenen.

Als bijvoorbeeld blijkt dat de heffing houderspecifiek is zal het aantal benodigde OBU gelijk zijn aan het wagenpark + de tweedehandsvoertuigen die dat jaar worden ingeschreven. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden die moeten worden meegenomen in de ITS studie.

2. **ITS-studie en operationele kosten en baten:**

Het is belangrijk na te gaan wat de vereisten van elk van de alternatieve technologieën zijn en in welke mate de aanwezige infrastructuur (zoals de handavingsinfrastructuur voor de vrachtwagens, maar ook ANPR voor bv trajectcontrole of LEZ) gebruikt kan worden voor de wegbeprijzing. Op basis van de technologische mogelijkheden en de ermee verbonden kosten (implementatiekosten, exploitatiekosten en handhavingskosten) kunnen afwegingen gemaakt worden over de technologische architectuur van het systeem. Volgende elementen zijn bepalend om een oordeel te vellen over de meest optimale configuratie:

- De efficiëntie van de technologische configuratie: de kostprijs moet worden afgewogen t.o.v. de opbrengsten.
- De betrouwbaarheid van het systeem
- De continuïteit van het systeem
- De beheersbaarheid van het systeem
- De robuustheid van het systeem

Wisselwerking: Uit de ITS studie kunnen ook onderzoeksvragen naar voren komen die verder juridisch afgetoetst moeten worden. Uit de ITS studie komen bijvoorbeeld ook elementen naar boven als de pakkans van de handavingsinfrastructuur, de vervangingssnelheid van bepaalde onderdelen, de nood

aan bijvoorbeeld inbouw, certificering van bepaalde apparatuur enz. Dit zijn elementen die een invloed kunnen hebben op het gedrag van bestuurders maar ook bijvoorbeeld aanleiding kunnen geven tot bredere economische effecten die zullen moeten terugvloeien naar de socio-economische studie. Tevens kunnen keuzes met betrekking tot de technologie & IT architectuur maatschappelijke kosten teweegbrengen, die een impact hebben op de socio-economische studie.

3. **Keuze van het marktmodel:**

Het marktmodel bepaalt welke marktpartijen welke onderdelen van het systeem mogen aanbieden: een of meerdere dienstverleners? Wat zal de rol van de overheid zijn?

Op basis van de keuze van het marktmodel kan een onderbouwde keuze gemaakt worden over de aard van het contract dat in de markt gezet wordt (soort overheidsopdracht, concessieovereenkomst, PPS-overeenkomst).

Wisselwerking: de keuze van het marktmodel en de aard van het contract zal een impact hebben op de kosten en de financiering van het systeem. Derhalve is een nauwe coördinatie tussen de verschillende deelstudies vereist.

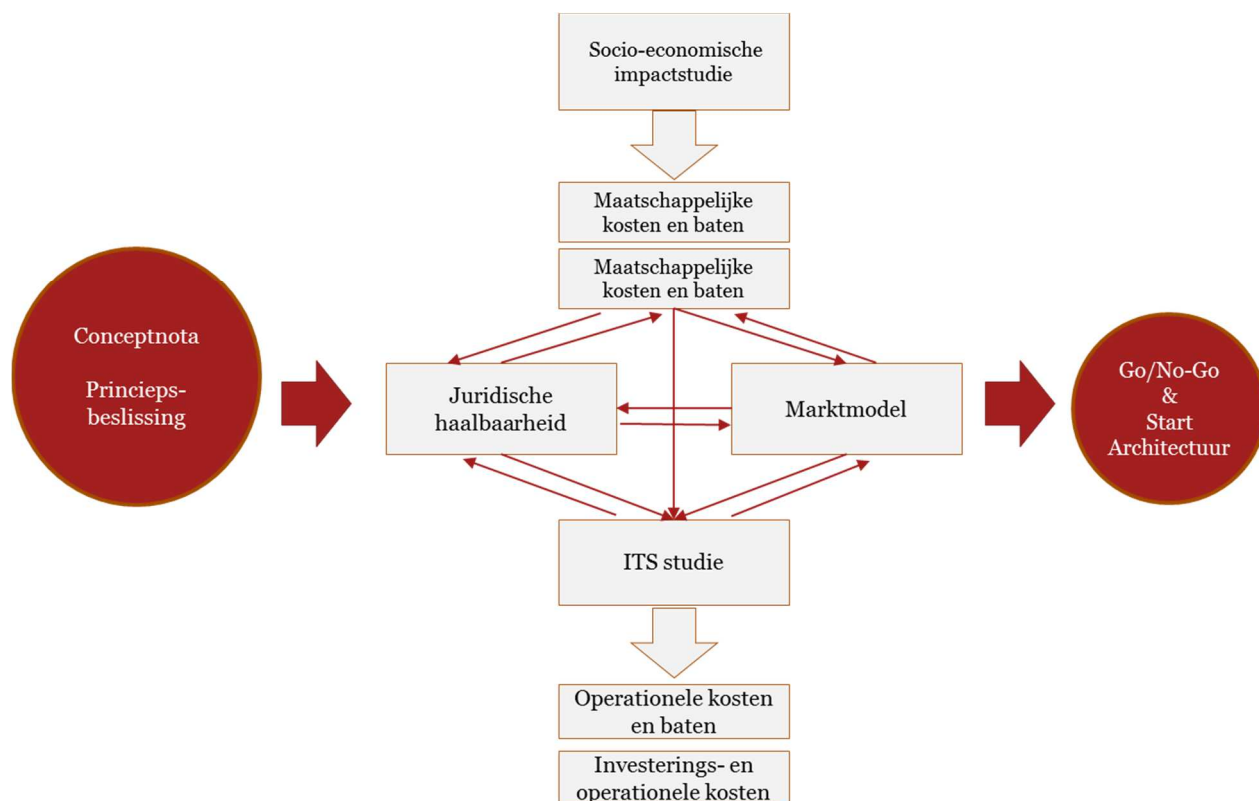
4. **Juridische haalbaarheid:**

Om de juridische haalbaarheid in Europese context af te toetsen zal intensief overleg met de Europese Commissie nodig zijn. De Europese Commissie werkt momenteel volop aan een kader voor e-tollingdiensten..

Daarnaast moeten in deze fase ook verdere adviezen worden gevraagd met betrekking tot de Belgische en Vlaamse regelgeving. Hieraan zijn verschillende aspecten verbonden, o.a.:

- Fiscale regelgeving: is het systeem een concessievergoeding of belasting en wat zijn daarvan de repercussies op het vlak van personenbelastingen en vennootschapsbelastingen voor weggebruikers?
- Welk flankerend beleid wordt ontwikkeld en meer bepaald op het vlak van verkeersbelastingen en de belasting van bedrijfswagens.
- Wordt de heffing voertuiggebaseerd en/of houdergebaseerd (dit zou bijvoorbeeld betekenen dat een OBU al dan niet het voertuig volgt bij verkoop) en wat zijn bijvoorbeeld de repercussies voor verhuurbedrijven.
- Regelingen die nodig zullen zijn op het vlak van de wegcode / verkeersreglement. We denken in deze context aan de bebording.
- Afspraken die zullen moeten worden gemaakt met buitenlandse instanties om nummerplaatgegevens van buitenlandse weggebruikers uit te wisselen in het kader van de handhaving.
- Overzicht van benodigde vergunningen voor de ev. installatie van technologie langs de weg en de eigendomsrechten die daarmee verbonden zijn.
- Impact op het wegbeheer. Hierbij wordt opgemerkt dat niet alle wegen beheerd worden door het Vlaamse gewest maar ook door de Vlaamse gemeenten. Indien er afspraken worden gemaakt mbt het kwalitatief onderhoud van wegen (flankerend) of over investeringen die bijvoorbeeld door De Werkvennootschap worden uitgevoerd zal dit moeten geregeld worden.
- Privacy vereisten ten opzichte van het systeem en mogelijkheden en beperkingen mbt het datagebruik (vb kunnen gegevens over verplaatsingen worden opgevraagd ingeval van misdrijven);
- Eigendomsrechten met betrekking tot datacaptatie en de toepassing van open data vereisten tov het systeem. Op termijn zouden op basis van geregistreerde data bijvoorbeeld bijkomende diensten kunnen ontwikkeld worden die bijdragen tot een intelligente sturing van verkeersstromen.

Wisselwerking: Uit de juridische haalbaarheidstudie kunnen gevolgen voor de gekozen technologie komen (bv. omwille van privacy aspecten kan een bepaalde technologie niet gekozen worden) en ook op de kosten en baten van het systeem.



Figuur 12: overzicht van de wisselwerking tussen de verschillende deelstudies uit de onderzoeksfase

Doelstelling van deze fase is een antwoord te krijgen op volgende vragen:

Socio-economisch en het flankerende pakket:

- Wat is de socio-economische impact?
- Wat zijn de resultaten ten behoeve van de armoedetoets? Zijn er flankerende maatregelen nodig?
- Wat is de tariefstructuur? Wat zijn differentiërende parameters?
- Welke verkeerseffecten worden gegenereerd? Wat is de impact op congestie?
- Wordt er gewerkt met variabilisering van tarieven? Vanaf de start of eventueel pas later?
- Wat zijn de tariefbedragen? (voor frequente en occasionele gebruikers, boetes)? Voor welke categorie zijn er eventuele vrijstellingen? Wat is de impact van die vrijstellingen?
- Wie bepaalt de tariefaanpassingen? Hoe frequent kunnen de tarieven worden aangepast? (in Nederland werd een systeem voorzien waarbij de tarieven gradueel stijgen in functie van de afbouw van de verkeersbelasting).
- Quid fiscale aftrekbaarheid van kosten voor bedrijfswagens, vennootschappen?
- Indien de invoering van de wegbeprijzing gekoppeld is aan een hervorming van de verkeersbelasting: onderzoek naar de impact op markt van tweedehandswagens, op aankoop van nieuwe wagens (valt vb stil als BIV op korte termijn afgebouwd wordt ten voordele van een km-heffing).
- Waarvoor wordt de meeropbrengst aangewend? Wat staat er tegenover?
- Wat zijn de flankerende maatregelen?
- Is het een belasting? Wat is de impact op gemeentelijke opdecimen?
- Hoe moeten de effecten worden gemonitord en bijgestuurd?
- Te verwachten milieueffecten (bijdrage aan de doelstellingen voor lucht en voor klimaat)

Technologische mogelijkheden en beperkingen (ITS):

- Welke normen voor tolheffingssystemen werkt de Europese Commissie uit? Wat is de impact van de nieuwe EETS-richtlijn 2017¹⁵?

¹⁵ Deze Europese richtlijn regelt de interoperabiliteit van elektronische wegtolsystemen en faciliteert informatieuitwisseling van wanbetalingen over de grenzen heen in Europa.

- Is de heffing voertuigspecifiek en/of houderspecifiek? Wie moet betalen?
- Hoe worden boetes geregeld? Welke instantie zal instaan voor inning en incasso? Welke instantie voor eventuele klachten?
- Welke technologie is beschikbaar: 2018=>2030 en welke evoluties zijn er te verwachten mbt omzetting ITS richtlijn, ontwikkeling VAS, ontwikkeling mobiel netwerk?
- Welke technologische oplossing is het meest optimaal op korte, middellange en lange termijn? (betrouwbaarheid, continuïteit, beheersbaarheid, robuustheid ⇔ kostprijs)?
- Technologische vereisten op hoofdlijnen: architectuurnota, design- en projectmanagement, eisen op het vlak van betrouwbaarheid, continuïteit, beheersbaarheid, robuustheid ⇔ kostprijs

Marktmodel:

- Wat is het marktmodel dat gekozen wordt? Hoe gebeurt de keuze van het marktmodel (PPV techniek)?
- Welke marktpartijen mogen welke onderdelen van het systeem aanbieden? Wordt er gewerkt met 1 dienstverlener die alle processtappen aanbiedt of kunnen meerdere dienstverleners delen aanbieden?
- Wordt er gewerkt met een concessie overeenkomst of PPS-overeenkomst?

Juridisch/legistiek:

- Voldoet het systeem aan de Europese regels? Op welke manier zal de goedkeuring van de aankondiging aan Europa verlopen?
- Wat is het legistische pad om wegbeprijzing in Vlaanderen in te voeren?
- Wat zijn legistische risico's (rechtspraak in buitenland)?

7.5.2.1 Communicatie tijdens en na de onderzoeksfase

Communicatiedoel

Na communicatie over het waarom van het systeem, ligt in deze fase de nadruk meer op het hoe. Burgers en stakeholders moeten op basis van de verrichte onderzoeken inzicht krijgen in de **verwachte effecten** van de heffing op congestie en de **wijze van uitvoering**.

Burgers moeten het systeem als eerlijk ervaren, zowel voor zichzelf als voor kwetsbare groepen. Dat is een voorwaarde voor de acceptatie van de tarieven en tariefdifferentiaties.

Burgers krijgen ook al een eerste zicht op de mogelijke alternatieven die voorhanden zijn voor het vervoer per auto. Ze zijn daardoor ook *in staat zich voor te stellen hoe ze hun gedrag kunnen aanpassen*.

Communicatieboodschap

- De heffing is technisch mogelijk, er zijn geen juridische beletsels en het zal een positief effect hebben op files (en milieu). Anders gezegd: **“Het kan, het mag en het zal werken.”**
 - Gekozen technologie/systeem voor de oplossing, samen met de nodige kwaliteitsgaranties naar de burgers toe.
 - Gekozen tarief en tariefstructuur is de meeste effectieve om de congestie terug te dringen.
 - Verwachte directe en indirecte effecten.
 - Voordelen van kilometerheffing.
 - Goede ervaringen uit het buitenland.
- ‘De heffing is onderdeel van een pakketoplossing. Er zal ook gewerkt worden aan bijvoorbeeld het verbeteren van het openbaar vervoer, het aanleggen van extra fietspaden en het aantrekkelijker maken van thuiswerken. Tevens maken een aantal flankerende / corrigerende maatregelen deel uit van het pakket (bv hervorming verkeersbelastingen)’ Men communiceert over de uitkomsten van de studies als één geheel. Deze boodschap staat in het teken van verwachtingsmanagement: ervoor zorgen dat er geen verwachtingen gaan leven die weliswaar niet stroken met de intenties en de plannen, maar die wel een ongewenst klimaat scheppen.
- Het standpunt van Europa wordt op dit moment in het implementatieplan ook toegelicht.
- Toelichting over het gekozen marktmodel dat zal gehanteerd worden.

- Het monitoringsysteem dat opgezet werd, wordt toegelicht. Het moet de burgers het nodige vertrouwen inboezemen dat er een degelijke opvolging zal gebeuren van het hele gebeuren en dat er de nodige bijsturing kan gegeven worden op basis van objectief vastgestelde feiten.
- Evolutie van de monitoringresultaten van het draagvlak en de impact.

Communicatie-acties

Communicatie beleid opstellen

- In deze fase worden concrete keuzes gemaakt, waarover gecommuniceerd dient te worden. Over de vast te stellen tarieven, tariefdifferentiaties, mogelijk compenserende maatregelen, beschikbaarheid van voldoende en van kwalitatief voldoende vervoersalternatieven moeten beslissingen worden genomen. Iedere beslissing brengt risico's met zich mee voor de acceptatie van het geheel en kan een groot effect hebben op het draagvlak. Zorgvuldige communicatie waarbij weerstand voorkomen wordt waar deze vermijdbaar is, is daarbij belangrijk. De inhoud van de communicatie (b.v. over voordelen, ervaringen buitenland, standpunt van EU, ...) zal afhankelijk zijn van de uitkomsten van de studies die worden uitgevoerd en de monitoring van draagvlak. Afhankelijk van het draagvlak onder de bevolking kan worden bepaald hoe intensief de actieve persbenadering moet zijn, voor welke groepen social media effectief ingezet kan worden en waar raadzaam is om interactieve informatiebijeenkomsten te organiseren

Communiceren over uitkomsten studies als geheel en over de (grote lijnen van de) gemaakte keuzes m.b.t. het systeem, het tarief, de pakketoplossing, de effecten, de voordelen en het marktmodel.

- Omdat er een nauwe samenhang is tussen de verschillende studies is het raadzaam niet gefragmenteerd over één bepaalde studie te communiceren maar over de uitkomst van het geheel. Het risico bestaat dat er onzekerheden zijn in de ITS-studie die bijvoorbeeld juridisch moeten worden onderzocht en die het draagvlak op de helling kunnen zetten en de legitimiteit van de voorgestelde oplossing in twijfel kunnen doen trekken.

Participatie traject belangengroepen

- Verschillende belangengroepen kunnen een uitermate belangrijke input leveren in de verschillende deelstudies die in deze fase behandeld worden. Het is van belang om deze gedurende de uitvoering van deze fase **actief te betrekken** bij het deelgebied van hun expertise om zo enerzijds hun *buy-in* te verwerven in de gekozen oplossing van het begin af aan en anderzijds ook te vermijden dat de gekozen oplossing niet afgestemd is op alle verschillende soorten eindgebruikers en ze later moet herbekeken worden. Er wordt dus aangeraden om een specifiek participatie traject op te zetten per deel studie als ook overkoepelend voor de samenhang van besluitvorming in het algemeen mee te kunnen op te volgen.
- Zo kan het verder nodig zijn de sector te consulteren over de impact van bepaalde vereisten op de totale kostprijs van het systeem. De Duitse regering werkte bijvoorbeeld een nota uit voor de sector waarin de belangrijkste beslissingen met betrekking tot de marktmodelkeuze werden bekend gemaakt. Op die manier kreeg de industrie een beeld van het gewenste model.

Ontwikkeling van hulpmiddelen

- Om te verwachten persoonlijke kosten inzichtelijk te maken, is het aan te raden daarvoor eenvoudige en goed toegankelijke hulpmiddelen beschikbaar te stellen. Zo kan ieder nagaan hoe hij of zij de keste keuze kan maken.

7.5.3 Voorbereidingsfase

Op basis van de startarchitectuur uit de onderzoeksfase, kan nu overgegaan worden tot de volgende 3 aspecten:

1. Uitwerken en finaal goedkeuren van de regelgeving
2. Uitwerken programma van eisen voor de leverancier(s) en finaal de contractering van de leverancier(s)
3. Uitwerken van de processen die door de overheid zullen uitgebaat worden

Het ontwerp van regelgeving tot invoering van de heffing wordt uitgewerkt en de **regelgeving wordt finaal goedgekeurd**. Hierin ook worden de details uitgewerkt rond het marktmodel en de technologie. Indien noodzakelijk wordt ook regelgeving opgemaakt voor de realisatie van de flankerende en corrigerende maatregelen.

Tegelijkertijd worden alle certificeringseisen op punt gezet. Dit zijn zowel de eisen naar de leveranciers van het systeem als eisen met betrekking tot privacy en security.

Het bestek met het programma van eisen voor de leveranciers wordt opgemaakt en uitgegeven. Hierin worden de rollen en verantwoordelijkheden van de leverancier(s) nauwkeurig vastgelegd. Het programma van eisen beschrijft in detail de functionele en niet functionele vereisten die gesteld worden aan het te implementeren systeem en ook de kwaliteitseisen die gesteld worden aan de implementatie zelf (tijdigheid, uit te voeren testen, te hanteren projectmanagementtechnieken, uitvoersnelheid, enz...). De eisen worden best zo concreet mogelijk vertaald naar indicatoren die naderhand ook kunnen worden gehanteerd om de offertes van de verschillende aanbieders op een objectieve manier met elkaar te vergelijken en die om de goede uitvoering van het contract actief te monitoren. Een belangrijk onderdeel van het bestek zal de vereiste communicatie en marketing zijn die men verwacht van de leverancier(s) en de monitoringdata die zij moeten beschikbaar stellen of overmaken aan de overheid. Dit traject eindigt met een formele **aanduiding van de leverancier(s)** van het systeem.

Tot slot worden ook in parallel de processen en organisatiestructuur voor de uitrol van het systeem en de monitoring van het systeem in deze fase op punt gesteld. Er wordt duidelijk vastgelegd welke processen door de leverancier(s) en welke processen door de overheid zullen uitgebaat worden. De **processen** die de overheid zelf zal uitbaten (bv de handhaving, controle op de goede uitvoering van het contract door de leveranciers, de certificering van (interoperabele) aanbieders,) worden vervolgens **uitgewerkt** en volledig op punt gezet voor het einde van deze fase.

7.5.3.1 Communicatie tijdens en na voorbereidingsfase

Communicatiedoel

- Burgers weten welke alternatieven er zijn voor het vervoer per auto. Ze zijn daardoor ook *in staat hun gedrag aan te passen*.
- Burgers ervaren het *systeem* als *eerlijk*, zowel voor zichzelf als voor kwetsbare groepen.

Deze doelen maakten tevens onderdeel uit van de vorige fase maar zullen blijvend benadrukt moeten worden tijdens deze fase ten tijde van de goedkeuring van het ontwerpdecreet.

- Informeren over geboekte voortgang van de implementatie om zo transparantie te verschaffen.

Communicatieboodschap

- Communiceren over de goedkeuring van de regelgeving en ingaan op de details van het totale pakket:
 - Er zijn voldoende alternatieve mobiliteitsopties beschikbaar. Waar nodig/mogelijk worden verbeteringen gerealiseerd in het openbaar vervoer.
 - Er worden investeringen gedaan en flankerende maatregelen genomen om kwetsbare groepen tegemoet te komen.

- Concrete inhoud van de herziening van de verkeersbelastingen.
- ...
- Aansluitend ingaan op de concrete impact voor bepaalde types gebruikers (vb mensen die veelrijden, weinig rijden, in bepaalde zones rijden, bepaalde voertuigen hebben met bepaalde kenmerken,...).
- De communicatie naar de burgers en de belangenverenigingen zal ook focussen op de kwaliteitsgaranties die door het systeem worden geboden. De functionele eisen van het systeem moeten immers niet enkel worden opgesteld voor leveranciers maar ook ‘vertaald’ naar kwaliteitseisen die burgers eraan mogen stellen. Zo moet aangegeven worden dat de technologie betrouwbaar zal zijn, dat de interfaces gebruikersvriendelijk zullen zijn, dat er processen zijn die ervoor zullen zorgen dat het systeem tijdig zal werken en ook garanties biedt op continuïteit. Privacy en security zijn veilig gesteld
- Stakeholders zijn betrokken in het proces en de overheid handelt niet alleen.
- In het politieke debat zal ook de *beheersbaarheid* van het systeem verduidelijkt moeten worden.
- Concrete beslissingen/acties die genomen worden in het kader van de marktbevraging, o.a., “X leveranciers zijn geïnteresseerd om het systeem uit te baten” & bekendmaking leveranciers wanneer contracten getekend zijn.
- Bekendmaking van de eigen procedures van de overheid (vb. bebording, de procedures voor de frequente en occasionele gebruikers, enz...).
- Toelichting over de wijze van handhaving die gehanteerd zal worden.
- Evolutie van de monitoringresultaten van het draagvlak en de impact.

Communicatieacties

- *Proactief én reactief persbeleid voeren..*
- Ook het *participatie traject* van de *belangengroepen* wordt levendig gehouden. De verschillende belangengroepen kunnen input leveren op het ontwerp van regelgeving. Tevens kan men zo de stakeholders (alook politici) betrekken als afzender van communicatie.
- Opstellen *grondige belanghebbendenanalyse* zodat duidelijk kan aangegeven worden welke communicatiestromen verzorgd worden door de leverancier en welke door de Vlaamse Overheid.
- *Gebruikers betrekken bij uitwerking van vereisten aan het systeem (service design)*. Voor de effectiviteit van de heffing is een goede afstemming op de dagelijkse praktijk en handelwijzen van de gebruikers essentieel. Een systeem kan technisch perfect zijn, maar als burgers het lastig vinden om te gebruiken of het omslachtig of onhandig vinden, zal het op weerstand stuiten. En zal de invoering moeizaam verlopen.
- *Het systeem wordt in de markt gezet* onmiddellijk na goedkeuring van de regelgeving.

7.5.4 Uitrolfase

Eens de contracten met de leverancier(s) getekend zijn, kan in deze fase worden overgegaan tot de **concrete uitrol van het systeem**. Een heel aantal activiteiten zullen nu worden uitgevoerd door de leverancier(s) van het systeem.

Een verdere operationele beslissing die in deze fase zal moeten worden genomen is die van de **implementatiedatum** van het systeem. Vanuit het oogpunt van draagvlakcreatie spelen twee elementen een rol:

- Bij de **introductie moeten mensen snel een effect zien**. De concrete maand waarin het systeem operationeel wordt moet dus zorgvuldig worden gekozen (in functie van de verkeersdensiteit). De drukste maand op Vlaamse autowegen voor niet-vrachtwagenverkeer is september gevolgd door april en mei.
- **Grote investeringsprojecten** die op dat moment lopen en/of meerdaagse grootschalige evenementen die gepland worden zoals een EK of WK kunnen zorgen voor een tijdelijke verkeerstoeename. Ook hiermee moet worden rekening gehouden.

De rol van de Vlaamse Overheid spitst zich nu bijna volledig toe op de **monitoring en bijsturing van het systeem** en de eventuele deelprocessen die niet worden uitbesteed, dit kan bijvoorbeeld de invordering of handhaving zijn. Ook de bebording moet tijdig wettelijk worden geregeld.

In deze fase kan ook gewerkt worden met een beperkte **technische opstartfase**: de technologie is dan al geïnstalleerd en wordt reeds gebruikt maar zonder facturatie of inning van de heffing. Op die manier kunnen gebruikers reeds kennismaken met het systeem en kunnen delen worden getest met grotere groepen gebruikers. Deze tussenfase laat ook toe de eventuele inbouw van OBU te spreiden in de tijd. Deze technische opstartfase mag echter niet te lang duren omdat mensen ook een effect moeten zien. Dit effect zal er pas zijn als de facturatie effectief gebeurt.

Deze fase eindigt op het moment dat **het systeem volledig van toepassing** is.

7.5.4.1 Communicatie tijdens en na de uitrolfase

We merken vooreerst op dat bij de uitrol van de kilometerheffing voor vrachtwagens de externe communicatie in deze fase ook voor een deel toevertrouwd werd aan de leverancier van het systeem.

Communicatiedoel

- Burgers *begrijpen het systeem*, zijn in staat hun gedrag aan te passen, en accepteren het.
- Burgers *bereiden zich voor op de invoering* van het systeem door hun gedrag aan te passen / zich te familiariseren met het systeem. De technische opstartfase geeft hen hiervoor in realiteit een overgangperiode.

Communicatie boodschap

- Concrete werking van het systeem: wegbeprijzing is niet ingewikkeld en er is ondersteuning beschikbaar bij het wennen aan het systeem – informatie over preciese werking, ondersteuning bij vragen, defecten, installatie, ... (bv. via app, telefonische helpdesk, website, ...).
- De leverancier(s) zal zeer pro-actief communicatie moeten voeren over alle praktische details van het systeem bijvoorbeeld
 - Plaats van inbouw OBU of procedure om zich in regel te stellen (gebeurt dit op uitnodiging of op initiatief van burgers)

- Invoeringsdatum en de verplichtingen die weggebruikers hebben om zich tijdig uit te rusten met de technologie.
- Sancties indien men niet tijdig in orde is.
- Ruimere informatie zoals: wat bij verkoop van de wagen, procedure voor huur- of deelwagens, occasionele gebruikers, eventueel vrijgestelde voertuigen (gebeurt de vrijstelling automatisch of moet dit aangevraagd worden,...)
- Herhaald en meer detail inzicht in de kosten en alternatieven geven (bv. via app).
- Inzicht in effect eerste maanden en resultaten van monitoring.

Communicatieacties

- De maanden tussen het tekenen van de contracten met de leveranciers en het effectief opstarten van de technische opstartfase lenen zich uitermate om de burgers via *gamification* te laten kennis maken met het nieuwe systeem, hen het te laten begrijpen en hen doen inzien hoe ze hun gedrag kunnen veranderen. Gamification is het gebruik van spelelementen in een niet spelgerelateerde context (bijvoorbeeld mobiliteit of het betalen van belastingen).
- *Participatie traject van de belangengroepen* richt zich in deze fase vooral op het inschakelen van deze (en eventueel andere) intermediaire partijen om hun leden te kunnen informeren en ondersteunen. Aandacht en eventuele begeleiding voor mensen die zich zorgen maken over praktische zaken zoals installatie van benodigde techniek, hoe het gebruikt moet gaan worden, en hoe er straks betaald moet gaan worden is in deze fase zeer belangrijk om te zorgen dat alle weggebruikers vertrouwen hebben dat zij zich aan zullen kunnen passen aan de nieuwe situatie (pijler 3).

Intermediaire organisaties kunnen hierin een belangrijke rol spelen, als zij vanuit de overheid worden gefaciliteerd. We denken dan bijvoorbeeld aan de vakorganisaties, automobilistenverenigingen, maar ook bv. seniorenverenigingen of vrijetijdclubs.

- *Technische opstartperiode inzetten*. Deze periode is immers een krachtige actie om op die manier gebruikers reeds kennis te laten maken met het systeem.

7.5.5 *De transversale monitoring*

Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat het erg belangrijk is om **vanaf de start van het project een monitoringcyclus op te starten**. Deze monitoring heeft betrekking op de effecten van wegbeprijzing en op de monitoring van het draagvlakbehoud en de effectiviteit van de communicatie- en informatieacties die worden ondernomen. Tevens moet ook het gebruik van en de waardering voor alternatieven actief worden opgevolgd. Daarnaast moet ook de voortgang van het project worden opgevolgd en zal moeten worden nagegaan of leveranciers de gemaakte afspraken en vooropgestelde deadlines naleven.

De monitoring bestaat uit vier soorten monitoring:

- **Impactmonitoring:** de monitoring van het doelbereik (van de gewenste en ook ongewenste effecten op het vlak van congestie, milieu en ev. in flankerende beleidsdomeinen) en ook het gebruik van alternatieven en de modal shift monitoren
- **Monitoring van de leveranciers** en meer bepaald de performantie van het systeem (tijdigheid, betrouwbaarheid, volledigheid van de inningen,...)
- **Monitoring van het draagvlak** bij de Vlaamse bevolking en de belangenverenigingen. Een eerste nulmeting is zeker nodig op het moment dat de keuze voor het instrument gemaakt wordt. Op dat moment kan immers exacter worden gekaderd wat het concept exact inhoudt.

Voor de keuze van het finale instrument kan een eerste opiniepeiling gebeuren maar het is dan moeilijker om op vragen van deelnemers exact te antwoorden. Indicatief kan dit nuttig zijn als eerste peiling maar de resultaten mogen niet zondermeer worden vergeleken met de resultaten van daarop volgende metingen.

- **Projectmonitoring van de voortgang.** In dit kader is het aan te bevelen de voortgang regelmatig terug te koppelen naar de Commissie Mobiliteit en openbare werken¹⁶, het kabinet van de bevoegde minister en ook via persboodschappen telkens aan te geven hoever het project staat en wat er gebeurt in de volgende fase.

Ook deze monitoringtrajecten zijn **onderling verbonden**. Zo kan het belangrijk zijn na een bepaalde go/no go-beslissing een meetmoment in te lassen dat nagaat in hoeverre de communicatie over de beslissing invloed heeft op de perceptie over het systeem. Indien nodig kan dan gerichter worden bijgestuurd.

Het monitoringssysteem zal stap voor stap op punt moeten worden gesteld nadat tijdens het onderzoek meer details bekend worden.

Een belangrijke bouwsteen voor het monitoringsysteem zijn beslissingen die zullen worden genomen mbt de inrichting van het marktmodel en het concrete programma van eisen voor de leveranciers. Op dat moment kan de monitoring van de leveranciers pas echt worden vormgegeven.

7.5.5.1 *Communicatie gedurende de transversale fase*

Communicatiedoel

- Draagvlak onder bevolking en stakeholders stabiel te houden of te vergroten.

Communicatieacties

- Communicatie aanpassen / bijsturen aan de hand van monitoring evolutie draagvlak

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de voortgangsrapportage die in Nederland in de verschillende deelfases gebeurde: <http://www.bigwobber.nl/wp-content/uploads/2009/12/081016-Voortgangsrapportage-Anders-Betalen-voor-Mobiliteit.pdf>

- De monitoringresultaten bekend maken.
- Communicatie over de voortgang in het project

8 De benodigde organisatiestructuur

8.1 Benodigde inhoudelijke taakstelling voor de projectleiding

De invoering van een wegehenning voor lichte voertuigen is een complex programma dat bestaat uit verschillende deelprojecten. Elk van deze deeltrajecten vergt zeer specifieke competenties die ten dele kunnen worden ingehuurd maar die in elk geval ook van nabij zullen moeten worden aangestuurd en opgevolgd. We geven hieronder een overzicht van de belangrijkste verschillende domeinen die van toepassing zijn:

- **Legistiek:** voorzien van een nieuw regelgevend kader dat voldoende is afgestemd met bestaande regelgeving op de verschillende bestuursniveaus.
- **Modaliteiten:** het projectteam zal studies moeten aansturen die meer inzicht geven in de socio-economische effecten van de keuzes in tariefstructuur en tariefbedrag. Hiervoor is kennis van macro-economische effecten maar ook kennis van het potentieel en de beperkingen van Vlaamse verkeersmodellen vereist. Hierbij zal tevens ondersteuning en afstemming geboden moeten worden door het projectteam voor de uitwerking van flankerende beleidsinitiatieven.

Er is eveneens intensief overleg nodig met andere beleidsdomeinen.

- **Technologie:** er zal een beleidsadvies moeten voorbereid worden over de technologiekeuze. De technologie moet voldoende robuust en innovatief zijn om de aansturing die men wil bekomen op het vlak van congestie mogelijk te maken en ook monitoring mogelijk te maken. Daarnaast moet er ook een evaluatie gebeuren van de haalbaarheid/opportuniteit van het zogenaamde “aanritsen” aan het bestaande Viapasssysteem en aan de impact ervan op een eventuele technology lock in.
- **Keuze van het marktmodel:** er zal een advies moeten voorbereid worden over de keuze van het marktmodel (wordt er 1 leverancier aangetrokken of meerdere leveranciers die eventueel delen van het systeem exploiteren en aanbieden).

Om dit luik invulling te geven zal intensief overleg nodig met andere entiteiten binnen de Vlaamse overheid zoals Beleidsdomein EWI/ Agentschap Ondernemen, Kenniscentrum PPS, AFM (overheidsopdrachten), ...

Tot slot zullen de documenten moeten voorbereid worden om leverancier(s) aan te stellen. Naargelang de keuze van het systeem zal het gaan om concessies, PPS, overheidsopdrachten.

Bovendien zal in verband met de financiering en de raming van het vereiste budget intensief overleg met Vlabe en het Departement Financiën en Begroting noodzakelijk zijn.

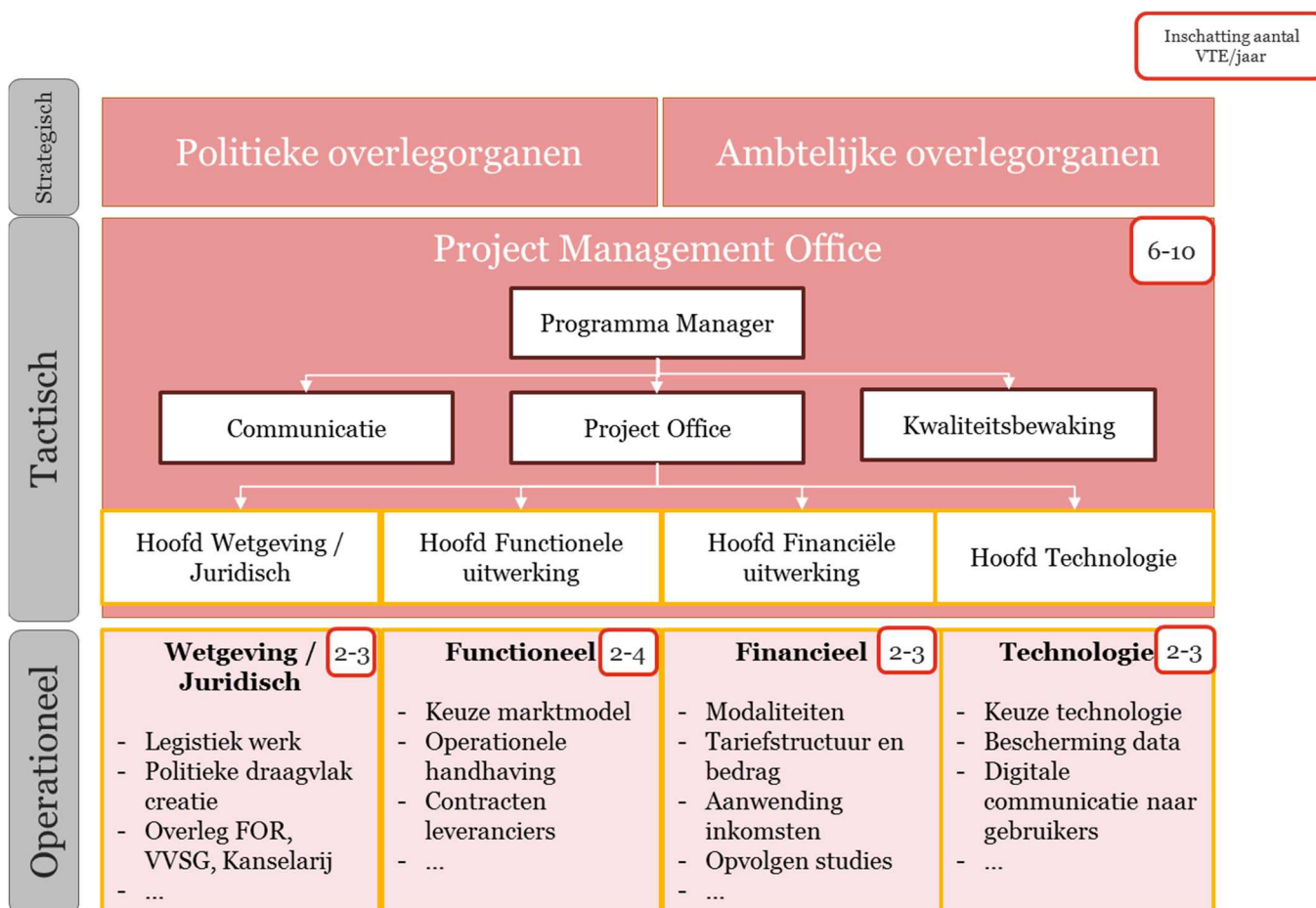
- **Communicatie en draagvlakcreatie:** een zeer belangrijke competentie die aanwezig zal moeten zijn in het projectteam is die van afstemming met, communicatie naar en draagvlakcreatie bij de stakeholders. Via verschillende fora zal er actief interactie gevoerd moeten worden. Uit de buitenlandse cases blijkt dat de programmaleiding de vinger aan de pols moet houden en in staat moet zijn om heel snel te sturen in de communicatie. Het communicatieproces vergt zeer doorgedreven skills op het vlak van belanghebbendenmanagement in een zeer complexe omgeving. De programmamanager moet dan ook een duidelijk mandaat krijgen van de Vlaamse regering om op te treden als woordvoerder en overleg te plegen en indien noodzakelijk te onderhandelen met tal van instanties.

8.2 De vereiste omkadering

Uit de buitenlandse voorbeelden en ook het voorbeeld van de kilometerheffing voor vrachtwagens blijkt dat:

- De focus in de organisatiestructuur verschuift naargelang het project vorm krijgt:
 - o In de onderzoeksfase is de focus het omvangrijkste: de kennis inzake macro-economische effecten en verkeersmodellen, communicatie, technologie, de afstemming met de verkeersfiscaliteit, ... zijn zeer belangrijk
 - o In de volgende fase ligt de klemtoon, naast communicatie, vooral op de voorbereiding en uitvoering van het legistieke werk en de voorbereiding van de contracten en certificatie-eisen van de leverancier(s).
- Er wordt gewerkt met een vast team van overheidspersoneel aangevuld met freelancers die voor beperktere opdrachten worden ingezet. Daarnaast werd een deel van het werk ook in opdracht gegeven van studiebureaus en advocatenkantoren. Het gaat dan meestal om zeer gespecialiseerde adviezen ivm privacy, regelgeving, aansprakelijkheid maar bijvoorbeeld ook om milieueffecten ramingen, risico-analyses en marktverkenningen bij (potentiële) leveranciers.

Op basis van de cijfers uit deze voorbeelden kan een eerste voorzichtige raming worden gemaakt van de benodigde organisatiestructuur en mankracht (uitgedrukt in VTE maar kan vertaald worden naar budgetten voor freelancers, studiebureaus, ...). Alleszins zal dit verfijnd moeten worden naarmate duidelijker wordt voor welk concept er gekozen wordt.



Figuur 13: overzicht van een mogelijke organisatiestructuur met een eerste rudimentaire raming van de basisbezetting

Bijlage 1: Aanpak van de stakeholderconsultatie

Opzet

Naast de literatuurstudie betreft een tweede pijler van het onderzoek de consultatie van de relevante stakeholders en het maatschappelijk middenveld. Deze heeft plaatsgevonden aan de hand van semistructureerde telefonische interviews van technische en publieke partners.

De bevraging is een bijkomende bron om een antwoord te formuleren op de primaire onderzoeksvragen uit het bestek. Enerzijds kan er worden afgetoetst hoe de reflecties van de stakeholders zich verhouden ten opzichte van de inzichten uit de literatuur. Anderzijds liet de bevraging toe om aspecten die minder belicht worden in de literatuur verder te onderzoeken.

Procedure

Deze consultatie is als volgt verlopen:

- De voorzitter/nationaal of regionaal secretaris/gedelegeerd bestuurder/algemeen directeur van elke organisatie is schriftelijk (zie verder voor de volledige brief) op de hoogte gebracht van de procedure door de Secretaris-Generaal van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken.
- Een paar dagen na het verzenden van de brief werd elke organisatie telefonisch gecontacteerd door de verantwoordelijke consultant, die het opzet van de interviews verder heeft toegelicht en de kans heeft gegeven eventuele vragen te stellen rond de gebruikte procedure.
- **Schriftelijke consultatie:** Als bijlage aan de brief werd een korte vragenlijst toegevoegd waarin elke stakeholder zijn standpunten kon toelichten over kilometerheffingen en de randvoorwaarden die volgens de stakeholder nodig zijn voor hun invoering.
- **Mondelinge consultatie:** Tijdens een telefoongesprek overliep de consultant samen met de stakeholder de ingevulde vragenlijst. Elke stakeholder kreeg daarbij de mogelijkheid om bijkomende aspecten aan te brengen.

Opdat de consultant zich optimaal zou kunnen voorbereiden, werd elke stakeholder verzocht om tevens twee werkdagen voor het interview een kort schriftelijk antwoord op de schriftelijke vragen te bezorgen.

De telefonische interviews namen gemiddeld 1 tot 1,5 uur in beslag.

De consultant stelde telkens een kort verslag op van het interview dat hij aan de betrokken stakeholder ter goedkeuring voorlegde.

Gebruikte definities

Om verwarring rond de gebruikte terminologie te vermijden, werd in de begeleidende brief verduidelijkt dat, wanneer in de vragenlijst wordt verwezen naar de **doelstellingen** van de toekomstige heffing, dit gaat over een heffing met een sturend effect naar **congestie reductie** - daarom wordt er gesproken van een 'slimme' heffing. Een dergelijke heffing **internaliseert in min of meerdere mate ook andere externe kosten van het vervoer** (milieuschade, ongevallen, lawaaihinder, ...). Ze draagt bij aan de realisatie van de principes “de gebruiker betaalt” en “de vervuiler betaalt”.

De heffing zou van **toepassing** zijn op al het personenvervoer en het goederenvervoer tot en met 3,5 ton. In het kader van verder onderzoek wordt een uitbreiding overwogen van de bestaande heffing voor zware voertuigen tot een 'slimme' heffing.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken kan een slimme kilometerheffing gebruikt worden. In de praktijk kan deze slimme kilometerheffing dan min of meer **gedifferentieerd** worden volgens een aantal **parameters/dimensies**, die in de begeleidende brief in detail worden besproken: locatie, tijd, rijrichting, kenmerken van de chauffeur en/of het voertuig, enz...

Er werd er in de begeleidende brief ook op gewezen dat naast kilometerheffingen ook **varianten** bestaan waarmee men eventueel ook (deels) de doelstellingen zou kunnen nastreven en wordt de stakeholder hun visie hierop gevraagd:

- Een wegenvignet: verschuldigd van zodra een voertuig zich verplaatst op het betrokken grondgebied en geldig gedurende een vooraf vastgelegde periode.
- Een cordonheffing: verschuldigd telkens een voertuig een zone binnen- en buitenrijdt. Deze heffing is niet verschuldigd voor de voertuigen die zich enkel binnen het cordon verplaatsen, en is onafhankelijk van de tijd doorgebracht binnen het cordon.
- Een zoneheffing: is verschuldigd zodra een voertuig zich verplaatst binnen een zone en is onafhankelijk van de tijd doorgebracht binnen de zone.

Geraadpleegde stakeholders en respons

Na overleg met de stuurgroep van de studie, werd besloten volgende stakeholders te interviewen:

- Automobilistenverenigingen: VAB, Touring
- Werkgeverorganisaties (algemeen): VOKA, UNIZO
- Werknemersorganisaties: ACV, ABVV, ACLVB
- Werkgeverorganisaties uit de mobiliteitssector: Febiac, Transport & Logistiek Vlaanderen (hierna TLV), GTL Taxi (hierna GTL), Belgian Courier Association vzw (hierna BCA)
- Andere werkgeversorganisaties: BouwUnie
- Anderen: Netwerk Duurzame Mobiliteit (hierna NDM), BBL, VVSG

De interviews vonden plaats tussen 5 en 20 januari 2017.

Bijlage 2: aanpak en resultaten van het participatief onderzoek

Doel & aanpak van het participatief onderzoek

Aan de hand van het literatuuronderzoek werd een eerste ruwe probleemanalyse opgemaakt, wat als basis dient voor de opzet van het onderzoek. Het participatief onderzoek heeft tot doel om het denkproces en de inzichten en weerstanden van de co-onderzoekers¹⁷ ten opzichte van kilometerheffing te verkennen. De belangrijke meerwaarde van deze vorm van onderzoek, is dat zij inzicht biedt in de *beleving* van mensen en wat zij zelf belangrijk vinden in hun mobiliteitspraktijk. Doordat sturing door de onderzoekers zoveel mogelijk wordt vermeden, is de interne validiteit groot: deelnemers kunnen vrijuit spreken over hoe zij tegen het onderwerp aankijken. Daarbij kunnen met dit type onderzoek praktische hobbels aan het licht komen die een buitenstaander futiel lijken of zelfs niet opmerkt, maar die voor de doelgroep een omslagpunt kunnen vormen in wel of niet het gewenste gedrag vertonen. Dergelijke gegevens komen doorgaans niet aan het licht in een kwantitatieve enquête. De respondenten geven antwoord op de vragen die gesteld worden; dat wil echter niet zeggen dat die vragen ook aspecten betreffen die voor de doelgroep essentieel zijn. Daardoor is de interne validiteit van een kwantitatieve enquête een gevoelig punt: meet je ook wat echt belangrijk is? In een participatief onderzoek is juist die interne validiteit groot. Maar omdat het een kleine groep deelnemers betreft: mogen de resultaten niet zonder aanvullend onderzoek gegeneraliseerd worden naar grotere groepen mensen. Idealiter liggen een participatief onderzoek en een kwantitatieve enquête plaats in elkaars verlengde. Kortom, het participatief onderzoek dient als **diepteonderzoek waarvan de bevindingen niet zonder meer** gegeneraliseerd kunnen worden.

Binnen de doelgroep van automobilisten maken we één belangrijk onderscheid, namelijk tussen occasionele en frequente automobilisten. Voor hen zijn de gevolgen van een slimme kilometerheffing immers behoorlijk verschillend

Het participatief onderzoek werd in totaal met veertien Vlaamse participanten (de co-onderzoekers) georganiseerd, waarvan zeven occasionele rijders en zeven frequente rijders. Binnen deze twee groepen gingen we op zoek naar volgende criteria:

- Alle deelnemers zijn in het bezit van een eigen auto, twee deelnemers rijden met een bedrijfswagen
- Geslacht: gelijke verdeling man-vrouw
- Toegang tot het openbaar vervoer netwerk (woonplaats t.o.v. woon-werk verkeer) op een schaal van 1 tot 10: gelijke verdeling van mensen die groter of gelijk aan 6 en kleiner dan 6 hebben ingevuld.
- Opleidingsniveau: gelijke verdeling lager onderwijs, middelbaar onderwijs, hoger onderwijs
- Gezinssamenstelling: gelijke verdeling wel of geen kinderen, inclusief één ouder gezin
- Inkomen: gelijke verdeling op basis van netto maandloon (minder dan €1.600, tussen €1.600 en €2.000 en meer dan €2.000)
- Leeftijd: gelijke verdeling jonger dan 30 jaar, tussen 30 en 45 jaar en ouder dan 45 jaar (met inbegrip van 2 gepensioneerden)

¹⁷ De co-onderzoekers zijn de deelnemers aan het participatief onderzoek. Zij worden zo genoemd omdat ze eigenlijk zelf op onderzoek gaan – ze verkennen de materie samen met de begeleiders.

Houding tegenover kilometerheffing: weerstanden en voordelen

Eerste associaties

- Deelnemers hebben veel vragen over kilometerheffing en wat dit concept concreet inhoudt: welke tarieven worden gehanteerd? Op welke wegen? Gaan buitenlanders ook meebetalen?
- Gebrek aan informatie kan weerstand oproepen. Deelnemers gaan dan snel uit van de negatieve optie: hoge tarieven op de wegen die zij vaak gebruiken.
- Een algemeen negatief gevoel heerst tegenover kilometerheffing, zonder dat de deelnemers in eerste instantie duidelijk weten waarom. Als zij erover na gaan denken, komen ze wel met duidelijke punten.

Ervaren voordelen

Samen met de deelnemers hebben we de door hen genoemde voordelen gegroepeerd:

- Beter voor het milieu: Mensen rijden minder, en zorgen eerder voor een milieuvriendelijke auto. Dit argument lijkt vooral belangrijk voor mensen zónder auto en milieubewuste mensen.
- Meer geld beschikbaar voor wegen: De opbrengsten kunnen geïnvesteerd worden in het onderhoud van de wegen. Bij deelnemers speelt hier wel de vraag: waar gaan de opbrengsten naartoe? Er is wantrouwen tegenover de overheid.
- Het is eerlijker omdat buitenlanders ook meebetalen: Dit wordt vaak als voordeel genoemd. Dit lijkt belangrijk te zijn voor veel deelnemers.
- Frustratie over buitenlanders die wel van de wegen gebruik maken maar niet betalen.
- Minder files: Deelnemers die vaak op drukke tijden en wegen rijden vinden het een voordeel als files afnemen.
- Bewuster gebruik van de auto: mensen zullen meer nadenken over wanneer en waarvoor ze de auto écht nodig hebben.
- Het is eerlijker omdat het proportioneel is: wie meer rijdt, betaalt meer. Dit argument werd echter niet vaak door deelnemers zelf genoemd. Deelnemers realiseerden zich vaak niet dat als je minder rijdt, je goedkoper uit bent.
- Veiligheid: doordat er minder auto's op de weg zijn, zullen er minder ongelukken plaatsvinden.

Bij deze punten wordt vaak genoemd dat het wel afhangt van hoe hoog de tarieven zijn, en of bijvoorbeeld het openbaar vervoer verbeterd wordt.

Ervaren nadelen

De volgende nadelen kwamen naar voren:

- Het is slecht voor de economie: het kan bijvoorbeeld leiden tot minder toerisme.
- Beperking van individuele vrijheid: Dit is een belangrijk nadeel. Deelnemers zijn bang zich minder vrij te zullen voelen om auto te rijden wanneer zij dat willen, vanwege de kosten. Ook voelen ze zich 'gepusht' om sneller een milieuvriendelijke (en dure) auto te kopen.

- Wantrouwen: Er is wantrouwen tegenover de overheid over wat de werkelijke reden is voor kilometerheffing, en waar het geld heen gaat.
- Sommige deelnemers denken dat de overheid kilometerheffing wil invoeren om ‘geld in het laatje te brengen’.
- “Het is een mistgordijn.”
- Kosten: Deelnemers verwachten dat het duurder wordt om auto te rijden. Deelnemers denken dat vooral het armere deel van de bevolking dit gaat merken, de ‘gewone mensen’. Ze zien het als een extra vorm van belasting.
- Overige nadelen die worden genoemd: beperking van de privacy (door het kastje in de auto), meer misbruik (sluipverkeer), en administratieve rompslomp (voor de overheid en voor henzelf).

Deelnemers verwachten bij *anderen* vooral weerstand tegen de extra kosten. Ze denken dat mensen het zullen zien als een extra belasting. Dit zal voornamelijk gelden voor de armere mensen in de samenleving.

Men verwacht niet dat de weerstand zich zal omzetten in actie, hooguit ophef in de media.

Weerstand en draagvlak per persona/doelgroep

Ouderen (60+)

- Deze groep is met pensioen en zal de auto vooral voor boodschappen, familiebezoek, en vrije tijd gebruiken.
- Het verschilt per dag en week hoeveel en wanneer zij rijden. Ze zijn redelijk flexibel hierin en proberen buiten de spits te rijden.
- Als kilometerheffing wordt ingevoerd is het waarschijnlijk dat een groot deel van deze groep zich zal aanpassen en op goedkopere tijden en wegen gaat rijden.
- De positieve aspecten van kilometerheffing voor deze groep: het wordt eerlijker, en ze verwachten dat men de auto bewuster gaat gebruiken. Ze zijn echter wel bang dat het slecht is voor de economie. Het wantrouwen tegenover de overheid lijkt redelijk hoog te zijn: waar gaan de opbrengsten heen?
- Draagvlak voor deze groep kan vergroot worden door te benadrukken dat het nieuwe systeem eerlijker is, en door transparantie te bieden over de opbrengsten. Deze groep zal zelf niet veel last hebben van de kosten.

Jongeren, hoogopgeleid en zonder kinderen (<30)

- Deze groep bestaat uit occasionele rijders. Ze gebruiken de auto vooral om naar het station of werk te komen (door de weeks) en om vrienden of evenementen te bezoeken (weekend).
 - Ze rijden relatief veel binnenwegen.
 - Ze vinden autorijden fijn vanwege het plezier dat ze hierin hebben, de vrijheid, en gemak dat het hen geeft. Ze hebben kritiek op het openbaar vervoer (duurt lang, duur, weinig gemak).
 - Deze groep probeert de spits te vermijden en rijdt vaak 's avonds.
- De mening over kilometerheffing is wisselend. Ze zien het vooral als een beperking van hun vrijheid om de auto te pakken wanneer ze willen, vanwege de kosten die dit met zich mee kan brengen.
- Voordelen vinden ze dat het goed is voor het milieu en dat er meer geld gaat naar het onderhoud van de binnenwegen.

- Kansen voor draagvlak lijken hier te liggen in het benadrukken van dat zij juist méér invloed krijgen op hoeveel ze betalen, en in het verbeteren van alternatieve vervoersmiddelen zoals het openbaar vervoer.

Beroepsbevolking met vast dagprogramma

- Deze groep (30-60 jaar) maakt dagelijks gebruik van de auto, volgens een vast schema. Ze gebruiken de auto van 's morgens tot 's avonds, voor woon-werkverkeer, boodschappen, sporten, kinderen ophalen, etc.
 - Ze zijn daardoor vaak niet flexibel in het gebruik van de auto: er zijn weinig mogelijkheden om bijvoorbeeld op andere tijden te gaan rijden.
 - “De kinderen naar school brengen is niet meer een luxe, maar essentieel.”
 - De kosten van kilometerheffing zijn of voor henzelf of voor de baas, dit laatste in het geval van een bedrijfswagen.
- Bij invoering van kilometerheffing verwacht een groot deel van deze groep zich niet aan te zullen passen, omdat ze hier weinig mogelijkheid toe hebben. Het grootste nadeel van kilometerheffing vinden ze dan ook de verwachting dat het duurder wordt voor hen: dit leidt tot weerstand.
 - “Pure inkomstenroof.”
 - “Het is oneerlijk als je de keuze niet kunt maken, als je ergens moet zijn op een bepaalde tijd en plaats.”
- Een voordeel voor deze groep kan de afname van files zijn, hier hebben ze zelf namelijk vaak veel last van. Daarnaast vinden ze het een voordeel dat buitenlanders nu ook mee gaan betalen, dit is eerlijker.
- Onder deze groep kan de meeste weerstand verwacht worden. Het benadrukken van de afname van files kan een manier zijn om draagvlak te verhogen.

Beroepsbevolking met onregelmatig dagprogramma

- Deze groep (30-60 jaar) gebruikt dagelijks of wekelijks de auto, maar hebben in tegenstelling tot de vorige groep geen vast dagprogramma. Het autogebruik onder deze mensen varieert vaak en is onregelmatig.
 - Ze gebruiken de auto voor werk en privé (boodschappen bijvoorbeeld).
 - Ze lijken vaak gebruik te maken van zowel snelwegen als binnenwegen.
 - Ze proberen de spits te vermijden als dit mogelijk is.
- Ze vinden de auto fijn vanwege de controle om te vertrekken wanneer ze willen, het gemak, en de snelheid in vergelijking met het openbaar vervoer. De file wordt gezien als een nadeel van autorijden.
- Als kilometerheffing wordt ingevoerd, zal een groot deel waarschijnlijk proberen de kosten te omzeilen door op andere tijden en wegen te reden. Sommigen zullen het openbaar vervoer gaan gebruiken, mits het openbaar vervoer verbetert.
- Ze verwachten niet dat de kosten voor hen veel hoger worden: dit ligt aan de tarieven. Ook denken ze de kosten te kunnen vermijden.
 - “Ik zal er zeker rekening mee gaan houden, maar ik heb geen idee van de tarieven.”
- Het grootste nadeel van kilometerheffing vinden zij de beperking van hun vrijheid: “Ik voel mij onderdrukt om niet de vrijheid te hebben om te rijden wanneer ik wil.”

- Een belangrijke voorwaarde voor deze groep is de verbetering van het openbaar vervoer en andere vervoersmiddelen (bijv. taxi's en pendelbussen).
- Kansen voor draagvlak kunnen hier liggen in het benadrukken van dat ze juist goedkoper uit kunnen zijn door hun rijgedrag aan te passen, en door te laten zien dat de opbrengsten geïnvesteerd worden in alternatieve vervoersmiddelen zoals het openbaar vervoer.

Overige persoonlijke factoren die van invloed zijn

- Het wel/niet hebben van een auto: het is waarschijnlijk dat een groot deel van de mensen die geen auto hebben niet tegen kilometerheffing zullen zijn. Zij vinden het milieu vaak belangrijk en zullen geen kosten maken.
- Hoogte van inkomen: de deelnemers verwachten dat mensen met een hoger inkomen de kosten minder als nadeel zien dan mensen met een laag inkomen. Voor hen zal het minder een probleem zijn als ze niet de mogelijkheid hebben om op goedkopere tijden en wegen te rijden.

Bijlage 3: Inzichten vanuit buitenlandse cases

We geven in deze sectie een aantal belangrijke inzichten en “lessons learned” weer vanuit systemen van rekeningrijden in het buitenland. Zowel ervaringen met succesvolle initiatieven als systemen die uiteindelijk niet werden ingevoerd worden hierin meegenomen.

Overzicht van de buitenlandse cases

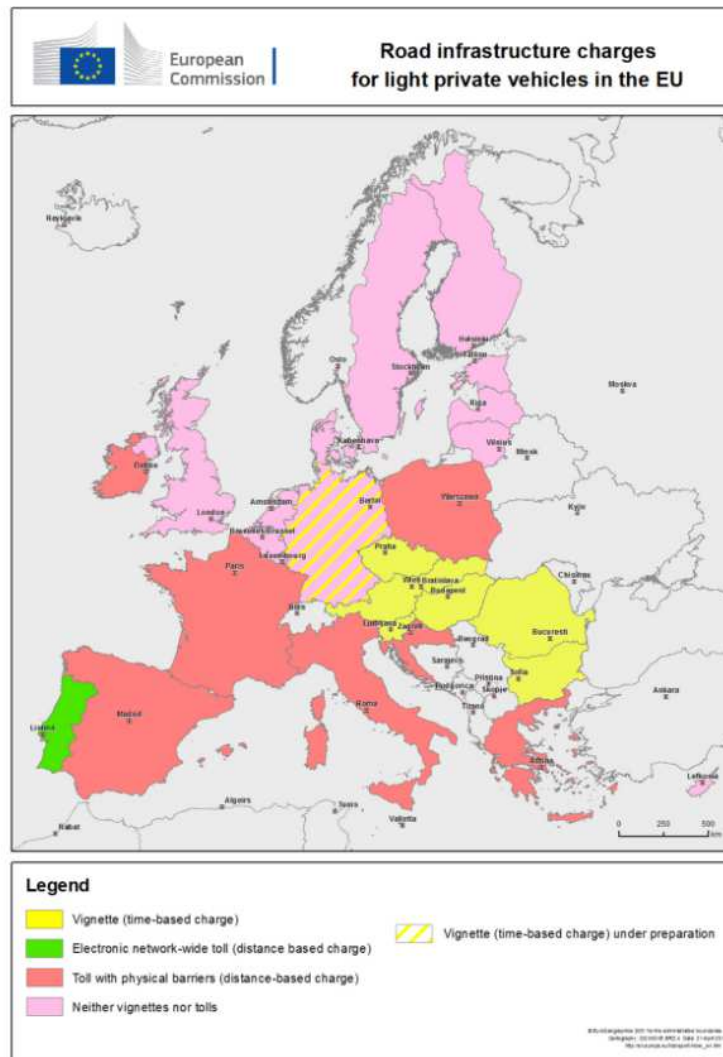
Volgende cases werden beschouwd in de literatuurstudie om zo de ervaringen uit het buitenland m.b.t. rekeningrijden te kunnen meenemen in het huidige project: Londen, Stockholm, Milaan, Gothenburg, Edinburgh, Nederland, Manchester, New York, Kopenhagen, Singapore, Noorwegen, La Valetta, Budapest, Beijing, Moskou en Hong Kong. We bekijken daarnaast ook de ervaringen opgedaan in de Verenigde Staten met congestieheffingen op autosnelwegen en bespreken ook de recente plannen met betrekking tot het invoeren van een wegvignet in Duitsland.

Zoals eerder vermeld wensen we hierbij wel te benadrukken dat alle bestaande systemen, buiten het vignet in Duitsland, betrekking hebben op:

- Zones in *stedelijke* agglomeraties
- (Segmenten van) autosnelwegen (in de Verenigde Staten).

Beide types zijn meer beperkt in scope dan een systeem dat ingevoerd zou worden voor het volledig grondgebied van een Gewest.

Op de kaart hieronder wordt een overzicht gegeven van de verschillende vormen van wegbeprijzing voor lichte voertuigen in verschillende Europese landen. We merken op dat de “Toll with physical barriers” (rood in de figuur) en de “electronic network-wide toll” (groen in de figuur) voor alle landen slechts op beperkte delen van het wegennet geldig is, en dit niet gebiedsdekkend is – in tegenstelling tot wat de figuur misschien zou doen vermoeden.



Figuur 14: overzichtskaart van verschillende vormen van wegbeprijzing voor lichte voertuigen in Europa.
(bron: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/road_charging/doc/pv_charging.jpg)

Attitudes en weerstanden tegenover rekeningrijden (zowel ex ante als ex post)

De aanvaardbaarheid van rekeningrijden is de laatste jaren in talrijke studies aan bod gekomen. De algemene conclusie hierbij is dat er doorgaans een lage aanvaardbaarheid is voor het introduceren van rekeningrijden bij het publiek en meer specifiek bij autogebruikers. Er zijn wel een aantal factoren die de aanvaardbaarheid kunnen beïnvloeden. We geven hieronder een overzicht van de factoren die in de literatuur bestudeerd werden.

De publieke aanvaardbaarheid van een systeem van wegbeprijzingen kan laag zijn om verscheidene redenen. Mensen zijn doorgaans niet vertrouwd met dergelijke systemen, ze zijn onzeker over de voordelen betreffende reistijd, de complexiteit van het system schrikt hen af of ze zijn onzeker over het efficiënt gebruik van de inkomsten van het system (IEEP, 2012). Er zijn dan ook vele gevallen waarin rekeningrijden wel onderzocht werd, maar uiteindelijk niet ingevoerd werd. Het implementeren van rekeningrijden ging bijvoorbeeld niet door in Manchester (2005), Edinburgh (2007), New York City (2008), Nederland (2010) en Kopenhagen (2012). Dit ‘falen’ is vaak te wijten aan de negatieve bijklank van rekeningrijden bij het grote publiek. De grote publieke weerstand maakt het dan moeilijk om het systeem ook effectief te implementeren (Nilsson et al. 2016). In bepaalde gevallen (bijv. New York City) was er echter geen algemene weerstand tegen het systeem, maar ligt een kleine (luide) minderheid van de bevolking aan de basis van het niet invoeren ervan (Schaller, 2010).

Het correct informeren van de bevolking over de details van het systeem van wegbeprijzing en het zorgvuldig voorstellen van het systeem kan een impact hebben op de aanvaardbaarheid van de beprijzing. In een aparte bevraging van de bevolking in Edinburgh werd nagegaan welke factoren er meegespeeld hebben bij hun beslissing in het referendum over de cordonheffing (Braunholtz and Cumming, 2006). Er werd hierbij o.a. gepolst naar hun kennis over het voorgestelde schema. Hieruit bleek dat er toch wel veel misconcepties bestonden over de heffing, oa. over de hoogte van het heffing, de tijdstippen waarop het systeem operationeel zou zijn en de exacte locaties van de twee cordons in Edinburgh. Vele inwoners hebben hun beslissing dus gebaseerd op het algemene idee van de cordonheffing, maar niet op de effectieve details van het schema. Het was immers moeilijk om in te schatten wat de impact van de heffing juist zou zijn. Informatiebronnen die het meest nuttig waren volgens de deelnemers aan de bevraging waren discussies met vrienden en familie, persartikels en informatie die ze verkregen via de televisie. Ook volgens Hensher en Li (2013) lag de belangrijkste reden voor de mislukking van de referenda in Manchester en Edinburgh in:

- de **onzekerheid met betrekking tot de impact** van de heffing,
- een **gebrek aan informatie** over congestieheffingen.

Naast kennis over het voorgestelde schema is ook informatie over de problematische verkeerssituatie zelf belangrijk om dergelijke transportmaatregel te aanvaarden. In Gothenburg was het probleem van congestie bijvoorbeeld veel beperkter dan in Stockholm (en werd het daarom ook minder als een probleem ervaren). Maar ook dient men aandacht te hebben voor de perceptie van de mensen over het effect van een congestieheffing op hen persoonlijk. Deze conclusie werd door Schaller (2010) gemaakt op basis van de case in New York City. Ondanks een groot draagvlak over het gebruik van meer duurzame transportmiddelen, werd het voorstel voor een congestieheffing in New York City immers niet voldoende gesteund en werd er zelfs niet over gestemd in de State Assembly. Een relatief kleine groep van autogebruikers was er immers van overtuigd dat een congestieheffing niet in hun voordeel zou zijn en kon verhinderen dat het voorstel geïmplementeerd kon worden.

- Voor het creëren van een draagvlak in de maatschappij dient men, naast de individuele positieve voordelen, dus te ervaren en te erkennen dat er een **problematische verkeerssituatie** is.
- Verder is het essentieel om inzicht te verkrijgen in de **perceptie van de mensen over het effect** van de heffing op hen persoonlijk. Indien nodig kan men deze perceptie dan bijsturen.

In Wenen werd de aanvaardbaarheid van rekeningrijden onderzocht via een aanpak uit het Europees onderzoeksproject AFFORD (Acceptability of Fiscal and Financial measures and Organisational Requirements for Demand management) (Fürst and Dieplinger, 2014). De aanvaardbaarheid van twee concrete beleidspakketten werd hierbij via een bevraging onderzocht. De resultaten van dit onderzoek geven alvast enkele interessante conclusies omtrent de factoren die de aanvaardbaarheid van rekeningrijden verklaren:

- er is een hogere aanvaardbaarheid voor rekeningrijden wanneer het rekeningrijden leidt tot duidelijk waargenomen persoonlijke voordelen. De variabelen '**verwachte individuele voordelen**' en '**waargenomen effecten**' bleken immers erg belangrijk te zijn bij het verklaren van de mening van de respondenten over het invoeren van een systeem van wegbeprijzing. De individuele voordelen die men ervaart (of verwacht) zijn veruit de belangrijkste aspecten bij het aanvaarden van het systeem van rekeningrijden. Deze visie omtrent rekeningrijden die uit verschillende studies naar voren komt is niet geheel onverwacht, maar bevestigt eerder de stelling dat mensen die de voordelen van een systeem zelf ervaren hier positiever tegenaan kijken.
- Wanneer een schema van wegbeprijzing in een stad gecombineerd wordt met directe investeringen in het openbaar vervoer en in infrastructuur kan dergelijk schema op die manier een erg effectieve transportmaatregel zijn mét hoge aanvaardbaarheid. Persoonlijke voordelen worden dan immers makkelijker opgemerkt en effecten van het systeem worden direct geobserveerd.

Vele studies rapporteren een toename van de publieke aanvaardbaarheid na het implementeren van rekeningrijden. Een meer positieve houding van het grote publiek werd zo bijvoorbeeld opgemerkt in Londen (Transport for London, 2004), Stockholm (Schuitema et al., 2010; Winslott-Hiselius, Brundell-Freij, Vagland, & Byström, 2009) en Milaan (Martino, 2011). De positieve "experience-like" percepties bij de burgers in

Stockholm tijdens de proefperiode verhoogden bijvoorbeeld zo het publieke draagvlak voor het introduceren van rekeningrijden.

- De publieke mening over rekeningrijden kan dus zeker ook **veranderen in de tijd** (Nilsson et al. 2016; Börjesson et al. 2016).
- Empirisch bewijs toont aan dat, wanneer mensen de **positieve effecten** van rekeningrijden ook effectief **zelf ervaren**, dat hun gedrag t.o.v. het systeem meer positief zal zijn dan wanneer ze dergelijke effecten niet ervaren.
- Om een effect waar te nemen, dient men er echter ook voor te zorgen dat het **tarief van de heffing hoog genoeg** is. Transportexperten in Kopenhagen beweerden dat het voorgestelde tarief van de congestieheffing te laag was om te kunnen zorgen voor een gedragsverandering van de autobestuurders. Enkel een hoger bedrag zou dergelijke veranderingen kunnen initiëren. Dergelijke beweringen over de verwachte effecten kunnen een grote impact hebben op de publieke opinie.

In Börjesson et al. (2016) werd, naast het ervaren van de positieve effecten, ook het mechanisme van **status quo bias** naar voor geschoven als een mogelijke verklaring voor de toename van de publieke steun na implementatie. Het belang van status quo bias werd in eerdere studies reeds gesuggereerd als mogelijke verklarende factor voor een *lage* aanvaardbaarheid van rekeningrijden (Brundell-Freij et al., 2009; Eliasson, 2014). Maar in de resultaten van Börjesson et al. (2016) bleek deze laatste hypothese, de status quo bias, ook het belangrijkste mechanisme te zijn achter het *toenemen* van de publieke steun in Gothenburg. Van zodra de maatregel ingevoerd is, neemt de publieke weerstand blijkbaar af, voornamelijk gewoon 'omdat de maatregel er is'. Een andere verklaring die vaak aangehaald voor het **toenemen van de publieke steun na de implementatie** van een systeem van wegbeprijzen is dat dit te wijten is aan het feit dat de **voordelen uiteindelijk veel groter bleken** dan de meeste mensen verwacht hadden. Maar dit hoeft niet altijd zo te zijn. In Börjesson et al. (2016) werden 7 hypothesen getest om het toenemen van de publieke steun in Gothenburg te verklaren:

- i. Het optreden van meer voordelen dan verwacht. De aanvaardbaarheid voor een congestieheffing kan toenemen na de implementatie wanneer de vooropgestelde voordelen zoals de reductie van de congestie veel groter blijken dan verwacht.
- ii. Het optreden van minder nadelen dan verwacht. Weerstand kan afnemen indien bepaalde problemen (grote drukte op openbaar vervoer, afname van commerciële activiteiten,...) minder erg blijken dan verwacht.
- iii. De voordelen van flankerende maatregelen. Positieve ervaringen met alternatieve transportmodi of routes die samen met de congestieheffing geïmplementeerd worden (en door de inkomsten van deze beprijzing gefinancierd worden) leiden vaak tot een positieve houding ten opzichte van dit systeem.
- iv. Veranderingen in de houding. Het debat en de campagne die samengaan met de introductie van een congestieheffing kunnen de mening van het publiek over bepaalde zaken veranderen (milieubewustzijn, sociale gelijkheid, vertrouwen in de overheid, algemene beprijzing van wegtransport...). Door deze veranderingen wordt de mening over de congestieheffing dan als neveneffect ook beïnvloed.
- v. Reframing. Wanneer een congestieheffing voorgesteld wordt als een milieumaatregel i.p.v. een fiscale maatregel zullen de milieubelangen meer impact hebben dan de eigenbelangen.
- vi. Loss aversion. Een verliessituatie weegt doorgaans meer door dan een winstsituatie, zelfs wanneer het objectieve effect correct zou worden ingeschat. Hierdoor kan men verwachten dat een toename in de reiskosten hoger gewaardeerd worden vooraleer een congestieheffing wordt geïmplementeerd dan nadien. Aan de andere kant zal een verbetering van de reistijden hoger gewaardeerd worden na de introductie dan ervoor. Autogebruikers zouden hierdoor dus meer positief zijn na de implementatie van een congestieheffing dan vooraf.
- vii. **Status quo bias.** Van zodra een systeem van rekeningrijden geïmplementeerd is, zou dergelijke status quo bias bijvoorbeeld mee kunnen spelen bij het verklaren waarom er minder weerstand is tegen het systeem.

Eliasson (2014) concludeert ook dat een erg bepalende factor voor een hoge publieke steun voor een **congestieheffing** is om de heffing als iets **positiefs voor te stellen** in plaats van als een belastingsinstrument. De congestieheffing in Gothenburg werd bijvoorbeeld voorgesteld als een belastinginstrument om inkomsten te genereren voor een grootschalig infrastructuurpakket. Het grootste

project dat voorgesteld werd in dit pakket was echter een treintunnel onder Gothenburg, een ontwikkeling die niet gesteund werd door het grote publiek omdat het vooral pendelaars buiten de regio ten goede zou komen (West and Börjesson, 2016).

Politieke processen en maatschappelijke ontwikkelingen

Het ontbreken van een publiek en politiek draagvlak is een belangrijke drempel om een wegenheffing te introduceren. De politieke en publieke processen achter een systeem van wegenheffing zijn dus zeker wel belangrijke aandachtspunten. Deze sectie vermeldt de resultaten van een aantal studies waarbij deze topics centraal staan.

Verschillende ervaringen met het implementeren van congestieheffingen tonen aan dat de belangrijkste obstakels bij het invoeren van dergelijk systeem eerder politiek dan technisch zijn. Het opleggen van een kost op een eerder gratis (of goedkoper) weggebruik heeft natuurlijk altijd een controversiële bijklank bij het grote publiek. Zelfs in gevallen waarbij de noodzaak van dergelijke maatregelen op lange termijn ingezien worden, zullen burgers de neiging hebben om hun materieel welzijn op korte termijn voorop te plaatsen. Zoals ook aangegeven door Börjesson et al. (2012) is dit gerelateerd aan

- de moeilijkheden die mensen ondervinden om de reële maatschappelijke en individuele kosten en baten van dergelijke maatregelen goed te kunnen inschatten.
- het weinige vertrouwen dat men heeft in de effectiviteit van dit soort van maatregelen, alsook in het vermogen van publieke instanties om deze maatregelen te implementeren (Sørensen et al. 2014).

In de studie van Hysing and Isaksson (2015) werden de ervaringen van de twee Zweedse steden (Stockholm en Gothenburg) vergeleken om zo de verschillen in publieke en politieke aanvaardbaarheid nog meer te verklaren. De cordonheffing die in januari 2013 in Gothenburg (Zweden) werd ingevoerd, lijkt immers sterk op die van in Stockholm. Terwijl het implementatie proces van een congestieheffing in Stockholm gekenmerkt werd door een hoge graad van politiek conflict, vond het initiatief toch steun in een lokaal referendum. In Gothenburg werd de introductie van een congestieheffing daarentegen politiek wel aanvaard, maar werd de maatregel initieel niet gesteund door een publiek referendum (slechts 20% publieke steun). In Gothenburg werd de cordonheffing paradoxaal genoeg wel ingevoerd maar was het verkrijgen van extra inkomsten vanuit de Zweedse overheid een belangrijke factor:

- De case in Gothenburg toont aan dat de introductie van een congestieheffing niet enkel afhangt van de publieke steun of van de voordelen van congestiereductie, maar dat de politieke steun een belangrijke impact heeft. In Gothenburg was het **genereren van inkomsten**, mede door een co-financiering van een pakket aan infrastructuurprojecten door de overheid, een belangrijke drijfveer. Deze overeenkomst werkte duidelijk inspirerend voor de politici in Gothenburg en zette hen aan om een gelijkaardige deal te maken met de nationale overheid. Politieke consensus over de invoering werd om die reden snel gevonden.
- De resultaten van Hysing and Isaksson (2015) toonden ook het belang aan van *procedure factoren*, zoals de **consistentie van de doelstellingen in de beleidspakketten, de communicatie -en marketing strategie**, en het gebruik van publieke referenda. De politici van Gothenburg probeerden de congestieheffing voor te stellen als een milieumaatregel. De echte reden voor de heffing – namelijk om extra inkomsten te verkrijgen voor de transportinfrastructuur– werd waarschijnlijk door het grote publiek wel ingezien. Dit resulteerde in een laag publiek draagvlak voor deze maatregel.
- Om een grote publieke steun te verkrijgen, is het belangrijk dat de congestieheffing als iets **positiefs** wordt voorgesteld, niet als een extra taxatie maatregel (Eliasson, 2014).

Interessant aan de case in Stockholm is dat de proefperiode voor de congestieheffing in Stockholm initieel opgelegd werd door een kleine groene partij, in ruil voor hun steun bij een nationale sociaal-democratische overheid, ondanks de belofte van de sociaal-democratische burgemeester in Stockholm om dergelijke congestieheffing niet in te voeren. Deze situatie verhitte het debat over de congestieheffing en zorgde ervoor dat de publieke opinie hierover zelfs erg negatief werd. Gezien de positieve ervaringen bij de implementatie tijdens de proefperiode evolueerde deze opinie erg snel naar een positieve houding en leidde dit zelfs tot een positief resultaat van het referendum om de congestieheffing in Stockholm uiteindelijk te behouden.

- De proefperiode in Stockholm werd opgezet **in ruil voor de politieke steun**.
- De publieke aanvaarding van het systeem steeg vanaf het begin van de proefperiode tot het referendum. Daarna viel de steun even terug, om tegen 2010 terug 74% te bedragen. Een essentieel element in deze hoge publieke steun was dat het systeem duidelijk de **beloofde baten** had opgeleverd (Walker 2011).

Het falen van het voorstel in Edinburgh wordt vaak gelinkt aan factoren zoals het ontbreken van een politieke wil, een wantrouwen van het publiek over de onderliggende doelstellingen van de overheid, het ontbreken van kennis over de werkelijke kosten van autogebruik bij de bevolking en een verschil in perceptie tussen de experts en de stakeholders over het systeem (Braunholtz en Cumming, 2006). In Edinburgh hadden de experts het systeem ontwikkeld (en ruimtelijk afgebakend) als een benadering van de volledige marginale kost van elke individuele verplaatsing. Volgens de publieke opinie was de congestie echter veroorzaakt door het ontbreken van waardige alternatieven voor de auto.

- De cordonheffing in Edinburgh was er een duidelijk **verschil in perceptie tussen de experts en de bevolking** over het systeem. Het systeem mag dan wel optimaal ontwikkeld zijn volgens de experts, maar gaf volgens de publieke opinie niet duidelijk aan dat er, reeds voorafgaand aan de invoering van de heffing, ook voldoende investeringen gepland waren in deze alternatieven.

In verschillende cases werd het voorstel tot wegbeprijzing voorgelegd aan het publiek via een referendum. Zoals ook vermeld in Eliasson (2010) is de timing van dergelijke consultatie echter erg cruciaal. De steun voor een congestieheffing volgt immers vaak het volgende typische patroon: initieel is er wel enige steun wanneer een schema voorgesteld wordt, deze positieve opinie wordt echter gevolgd door een afname van de steun wanneer de details van het schema duidelijker worden en negatieve berichtgevingen over deze zaken in de pers komen, maar wanneer het schema effectief is ingevoerd neemt deze steun doorgaans weer toe. Vaak ondervinden mensen dan dat de heffing minder negatieve effecten heeft op hen dan oorspronkelijk gedacht – dit slaat dan zowel op de financiële kost van zij die hun auto bleven gebruiken als op de congestie binnen het openbaar vervoer voor zij die de stap wel zetten naar een andere transportmodus. Positieve effecten kunnen ook groter zijn dan verwacht. Dergelijk patroon heeft volgens Eliasson (2010) wel implicaties voor het politieke proces.

- Verkiezingen of **referenda** zouden niet gehouden mogen worden op het moment wanneer de steun voor het schema het laagst is. In Londen werd de burgemeestersverkiezing (met een congestieheffing enkel vermeld op de agenda van de winnende kandidaat) gehouden voordat de details van de wegbeprijzing uitgewerkt werden. Ken Livingstone gaf zelfs aan dat een referendum over een meer uitgewerkt idee nooit tot hetzelfde resultaat zou geleid hebben voor Londen:

"If I'd had a referendum first, with all the hysteria in the newspapers - I had two and a half years of newspapers saying it would be a disaster - you'd never have got it through."

- In Stockholm vond het referendum plaats nadat het systeem via een proefperiode al 7 maanden in werking was. Na het referendum nam de publieke steun nog verder toe (ongeveer 70% steun in 2011). Politieke partijen in Stockholm discussiëren hierdoor niet meer over het afschaffen van de heffing, maar enkel over een verdere verbetering van het systeem en over een correcte toewijzing van de inkomsten.
- In Oslo was 70% van de respondenten tegen de invoering van wegbeprijzing in 1990. Na invoering van de tol, daalde het aantal tegenstander tot 64%. In 2009 bedroeg het aantal negatieve evaluaties 54% - maar wanneer de respondenten werden geconfronteerd met de projecten die waren gefinancierd door

de tol, steeg de steun tot 74%. Toen bleek dat 75% van de respondenten zelfs bereid was om hogere tolgelden te betalen, als dit zou worden uitgegeven aan wegenbouw, openbaar vervoer en verbeteringen van het milieu. In Bergen waren twee derde van de burgers tegen de tol voor de invoering, maar de implementatie was een meerderheid voorstander. In Trondheim waren 72% van de respondenten negatief voor de invoering, maar slechts 35% was twee jaar later nog tegenstander (Walker 2011).

Gedragreacties

Bij de beschrijving van enkele systemen van worden de gedragreacties ten gevolge van het invoeren van wegbeprijzing in verschillende case studies reeds toegelicht. We zien hierbij dat de effecten zeer sterk afhangen van stad tot stad. Bovendien blijkt uit de gegevens dat ook eenzelfde afname van het aantal voertuigen dat in een zone rijdt, kan leiden tot zeer uiteenlopende eindresultaten (congestie en luchtvervuiling).

Anas en Lindsey (2011) hebben betoogd dat men bij een evaluatie van **rekeningrijden** vooral moet kijken naar de **effecten op korte termijn**: op langere termijn wordt het immers onmogelijk om nog het onderscheid te maken tussen de effecten van het rekeningrijden en van andere parameters die ondertussen zijn gewijzigd. We zullen dit advies voor ogen houden in wat volgt. Voor de behoeften van deze studie kan het echter ook nuttig zijn om, waar nodig, te kijken naar veranderingen op langere termijn, omdat ze juist aantonen hoe andere beleidsbeslissingen het effect van wegbeprijzing kunnen tegengaan of integendeel versterken.

Bovendien spelen op langere termijn externe elementen zoals de toename van de vraag naar transport door de groei van de economische activiteit en van de bevolking. Het is daardoor mogelijk dat op een bepaald moment de initiële tarieven niet hoog genoeg meer zijn om nog een incentive te bieden (Givoni 2012). Voor een meer uitgebreide beschrijving van de effecten per case, verwijzen we graag naar de beschrijving in bijlage 3.

Flankerende maatregelen en randvoorwaarden

Het verbeteren van het openbaar vervoer wordt over het algemeen vernoemd als een van de belangrijkste toepassingen van de opbrengsten uit een congestieheffing en als één van de voorwaarden om het systeem te aanvaarden. Een efficiënt aanbod openbaar vervoer draagt sterk bij tot het succes en de aanvaarding van de wegbeprijzing. We lijsten hieronder enkele voorbeelden op van flankerende maatregelen die in het buitenland werden ingevoerd.

Santos en Shaffer (2004) vermelden dat met een slecht aanbod van openbaar vervoer de wegbeprijzing als een regressieve belasting wordt beschouwd terwijl met een goed aanbod wegbeprijzing tot op een zeker hoogte wordt ervaren als een « **luxury tax** ». We lijsten hieronder kort enkele initiatieven op vanuit de buitenlandse cases waarbij voornamelijk het openbaar vervoer verbeterd werd:

- Samen met het invoeren van de congestieheffing in **Singapore** werd destijds ook het ‘onbetrouwbare’ openbaar vervoer aangepakt. In 1973, 2 jaar *voor* de invoering van de heffing, werden bijvoorbeeld de busbedrijven reeds genationaliseerd tot 1 staatsbedrijf dat zorgde voor een verhoging van het aanbod en de frequentie. De nieuwe metro werd pas in 1987 in gebruik genomen en sindsdien wel meerdere keren uitgebreid. Andere projecten omvatten het uitbouwen van park-and-ride faciliteiten, autodelen, ...
- Een belangrijk element in het succes van **Stockholm** ligt in de massale expansie van het bus aanbod in de maanden voorafgaande aan de proefperiode (Eliasson et al. 2009, geciteerd in Gibson en Carnovale 2015). Hierbij is het ook belangrijk om op te merken dat de uitbreiding van het bus aanbod op zichzelf geen impact heeft gehad op de modal split: het is pas met de invoering van de congestieheffing dat mensen massaal op de bus zijn overgestapt (Walker 2011). Daarnaast heeft men ook geïnvesteerd in de metro en de spoorwegen en in het aanbod van park-and-ride faciliteiten. Omwille van beperkingen in de spoorcapaciteit, was het echter niet mogelijk om het aantal treinen tijdens de spitsuren te verhogen (Anas en Lindsey 2011). Men dient hierbij echter voor ogen te houden dat het modaal aandeel van het

openbaar vervoer in Stockholm reeds hoog was voor de invoering van de congestieheffing, en dat de benodigde expansie van de capaciteit daarom relatief beperkt was in vergelijking met de reeds bestaande capaciteit. In landen of regio's waar het aandeel van openbaar vervoer meer beperkt is, zal de vereiste inspanning veel hoger zijn (Börjesson et al 2014). In vergelijking met andere steden is het voor lange-afstand transitverkeer in Stockholm trouwens gemakkelijker om het cordon te ontwijken door gebruik te maken van een omweg via de (van tol vrijgestelde) Essingen autosnelweg (Franklin et al. 2016).

- In **Milaan** is de invoering van de Ecopass samengegaan met nieuwe gereserveerde rijstroken voor bussen, een verhoging van de frequentie van de bussen, bijkomende beperkingen in het aanbod van parkeerplaatsen en hogere parkeerretributies. Daarnaast werden er ook maatregelen genomen waarvan vooral een effect op langere termijn werd verwacht, zoals bijkomende park-and-ride faciliteiten, en een uitbreiding van het metronetwerk (Gibson en Carnovale 2015).
- Het succes van de congestiebelasting in **Londen** hangt nauw samen met de invoering van een multimodaal pakket met flankerende maatregelen voor voetgangers, fietsers en openbaar vervoer. In Londen werd het openbaar vervoer nog vóór de invoering van de heffing aanzienlijk verbeterd. Er werd voor maar liefst 100 miljoen pond geïnvesteerd; een deel daarvan werd gebruikt om 15% meer bussen in te leggen in het stadscentrum. Er werd een groter type bus ingezet en de dienstverlening op de meest uitgestrekte trajecten werd uitgebreid (Baigabulova, 2010). De betrouwbaarheid van de bussen en de trajecttijden werden verbeterd. De invoering in 2003 van de « Oyster » smartcard heeft de trajecttijden significant verkort en de wachtrijen op het netwerk aanzienlijk doen afnemen (Baigabulova, 2010). Ook het toezicht op het transportsysteem werd verbeterd, en de contracten met de privé-operatoren van de buslijnen stelden ook expliciete eisen met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening (Givoni 2012).
- Voor de invoering van de heffing, heeft men in **Londen** ook de wegen geïdentificeerd die het hoogste risico liepen om een *toename* te zien van het verkeer door auto's die de heffing in centraal Londen zouden willen vermijden. Er is dan ook preventief geïnvesteerd in het verbeteren van deze wegen (Santos, 2004). Corci & Douvan (2016) hebben er op gewezen dat het modaal aandeel van de auto in Londen altijd al laag is geweest tijdens de ochtendspits (rond de 10% in 2002), en dat de trein (niet de metro) de belangrijkste modus is voor het pendelverkeer (tussen de 40 en de 45%).
- De introductie van de congestieheffing in **Göteborg** werd voorafgegaan door een aantal veranderingen in het openbaar vervoer systeem om toch een zekere shift naar openbaar vervoer te kunnen verkrijgen (Andersson en Nässén, 2016). Bestaande bus systemen werden uitgebreid, nieuwe buslijnen in eigen bedding werden geïntroduceerd en de regionale treindiensten werden verbeterd om een modale verschuiving te stimuleren. In de stad zelf werden meer fietspaden en meer fietsuitleenstations voorzien (dit aantal verdubbelde tussen 2011 en 2013). Verschillende publieke informatiecampagnes werden opgezet om een gedragsverandering te bekomen. Aanvullend doken er ook verscheidene nieuwe software tools en applicaties op om de verplaatsingen in en naar de stad te plannen, en autogebruikers konden het openbare vervoer gedurende 2 weken gratis uittesten (Andersson en Nässén, 2016). De congestieheffing werd voorgesteld als een belastinginstrument om inkomsten te genereren voor een grootschalig infrastructuurpakket. Het grootste project dat voorgesteld werd in dit pakket was een treintunnel onder Göteborg, een ontwikkeling die echter niet gesteund werd door het grote publiek omdat het vooral pendelaars buiten de regio ten goede komt (West and Börjesson, 2016).

In sommige gevallen, bijvoorbeeld in Londen, zijn zoveel flankerende maatregelen genomen om de congestieheffing aanvaardbaar te maken, dat Givoni (2012) heeft betoogd dat het onmogelijk is aan te tonen in welke mate de waargenomen effecten te wijten zijn aan de congestieheffing zelf, dan wel aan de flankerende maatregelen. De toename van het busgebruik zou bijvoorbeeld in de eerste plaats het gevolg kunnen zijn van het verbeterd aanbod en de lagere prijzen, en dus niet direct van de congestieheffing. Givoni noemt dit de “**package paradox**”: een duidelijk geheel aan samenhangende flankerende maatregelen is nodig om congestieheffingen aanvaardbaar te maken, maar hoe effectiever die flankerende maatregelen zijn, hoe moeilijker het wordt om de eigen bijdrage van de heffing te schatten.

Naast het verbeteren van het openbaar vervoer, kunnen er echter ook andere maatregelen worden overwogen zoals veiligere wegen, versterking van de trage verkeersmodi (zoals nieuwe infrastructuur voor voetgangers of ondersteuning voor fietsinitiatieven), of ondersteuning voor milieu-initiatieven (zoals in Londen steun voor een proefproject met bussen die rijden op batterijen met waterstof).

- Het komt er vooral op neer dat de **manier waarop de opbrengsten van een wegbeprijzing worden aangewend in overeenstemming is met het (transport)beleid en de stedelijke ontwikkeling, dat hierover duidelijk gecommuniceerd wordt en engagementen aangegaan worden.**
- Volgens een enquête die in **Nederland** tijdens de spitsuren heeft gehouden bij autobestuurders in Randstad, zouden zij de opbrengsten van de wegbeprijzing bij voorkeur als volgt willen zien aangewend (Verhoef, 2008):
 - i. Extra investeringen in het wegennet
 - ii. Verlaging van de jaarlijkse autobelasting
 - iii. Verlaging van de brandstofbelastingen
 - iv. Investeringen in openbaar vervoer
 - v. Goedkoper openbaar vervoer
 - vi. Meer voordelen voor carpoolen
 - vii. Algemene belastingverlaging
 - viii. Openbare investeringen

Het gebruik van de **opbrengsten** van de wegbeprijzing dient verder ook op een transparante manier uitgelegd te worden aan de bevolking. “If sufficiently explained people are obviously willing to accept cutbacks.” Enkel de belofte om de opbrengsten van een wegbeprijzing opnieuw te investeren in de weg is echter niet altijd voldoende om politieke en publieke aanvaardbaarheid over het systeem te verkrijgen. In **Manchester** werd het schema bijv. opgezet om voldoende financiële middelen te verkrijgen voor investeringen in openbaar vervoer, maar werd het voorstel toch afgekeurd in een publiek referendum.

Impact op andere markten

De impact van wegbeprijzing kan via verschillende indicatoren opgevolgd worden, sommige indicatoren focussen hierbij op de mogelijke impact van de beprijzing op andere markten zoals een verandering in woonlocatie of locatie van activiteiten.

Het aanpakken van congestie zou de lokatiekeuze van winkels, bedrijven en huishoudens kunnen beïnvloeden. A priori is het niet duidelijk in welke richting de effecten zullen gaan. Bijvoorbeeld, in het geval van een in de tijd gedifferentieerde heffing, kan er weliswaar een afname plaatsvinden van de inkomsten van de kleinhandel in de piekperiodes, maar kan die gecompenseerd worden door een even grote toename tijdens de periodes met lagere (of nul-) tarieven. Veel hangt dus af van de flexibiliteit van de openingsuren van de kleinhandel. Sommige verplaatsingen voor winkeldoelinden kunnen ook per openbaar vervoer worden uitgevoerd. In steden waar parkeerplaatsen al duur waren voor de invoering van de heffing, zullen veel winkels in stadscentra zich trouwens sowieso richten op klanten uit de hogere inkomensklasse, waarvan het gedrag ook minder gevoelig is voor de wegbeprijzing (Daunfeldt et al 2009). We lijsten hieronder op welke impacts er gerapporteerd werden m.b.t. de impact op **retail inkomsten** in de buitenlandse cases:

- De resultaten van een studie in Stockholm toonde aan dat er tijdens de proefperiode statistisch gezien geen significante negatieve effecten waargenomen werden betreffende de retail inkomsten van de winkelcentra die binnen het cordon gelokaliseerd waren, in vergelijking met een controlegroep van winkelcentra buiten het cordon. (Daunfeldt et al 2009). Het ging hier weliswaar over een redelijk beperkte periode.

- Ook in Londen bleek dat er geen statistisch significant effect was op de kleinhandel in zijn geheel, hoewel individuele winkels wel statistisch significante negatieve effecten hebben ondervonden. (Quddus et al. 2007)

D'Arcangelo et al. (2015) hebben gelijkaardige bedenkingen met betrekking tot het effect op **vastgoedprijzen**. De afname van de congestie en de luchtvervuiling kan wonen binnen de zone aantrekkelijker maken. Maar daar tegenover staat dat wegbeprijzing leidt tot een toename van de financiële kost van transport, wat een tegenovergesteld effect kan hebben. Enkele resultaten vanuit het buitenland m.b.t. de impact op vastgoedprijzen:

- Volgens Corci & Douvan (2016) zou de invoering van de heffing in Londen (zeker in de eerste twee jaren), niet hebben geleid tot een afname van de vastgoedprijzen.
- Agarwal et al. (2015) onderzochten de effecten van de wegbeprijzing in Singapore. De toename van het toltarief in 2010 zorgde voor een afname van de retail vastgoedprijzen met 19% binnen het cordon relatief ten opzichte van vastgoedprijzen buiten het cordon. Er werd echter geen significante impact gevonden voor kantoren of residentiële vastgoedprijzen. Agarwal et al. (2015) vermoeden dat hun resultaten als volgt kunnen verklaard worden (a) er is een toename van de vraag naar woonplaatsen binnen de zone door privépersonen die daarmee de tol willen vermijden (die immers enkel wordt geheven als men de zone binnenrijdt) (b) voor kantoorbedrijven betekent de tol weliswaar een meerkost voor hun werknemers, maar dit wordt gecompenseerd door de afname in de pendeltijden (c) mensen die buiten de tolzone wonen kunnen hun aankopen ook doen in regionale winkelcentra buiten de tolzone, waardoor ze zullen vermijden om de tolzone binnen te rijden. Dit zet de ontwikkelaars aan om bijkomende shopping centra te bouwen buiten de tolzone, en dat verklaart de neerwaartse druk op de vastgoedprijzen.
- Percoco (2014b) en D'Arcangelo et al. (2015) hebben het effect van heffing in Milaan op vastgoedprijzen bestudeerd. Percoco vond dat de Ecopass een negatief had op huizenprijzen. D'Arcangelo et al. wijzen er op dat (althans in Milaan), de koopmarkt kleiner is dan de huurmarkt, en daardoor ook trager reageert op structurele veranderingen in het beleid. Op basis van data die lopen van 2007 tot 2012 hebben ze vastgesteld dat de Ecopass een kleine, maar statistisch significant effect heeft gehad op de huurprijzen: een toename van 0,75%.

Geraadpleegde bronnen

Aarts, H., B. Verplanken and A. van Knippenberg (1997), Habit and information use in travel mode choices, *Acta Psychologica* 96, 1-14.

Agarwal S. & , Koo K.M., Impact of electronic road pricing (ERP) changes on transport modal choice, *Regional Science and Urban Economics*, Volume 60, September 2016, Pages 1-11, ISSN 0166-0462, <http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.05.003>.

Agarwal S., Kang Mo Koo, Tien Foo Sing, Impact of electronic road pricing on real estate prices in Singapore, *Journal of Urban Economics*, Volume 90, November 2015, Pages 50-59, ISSN 0094-1190, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2015.09.004>.

Aguiléra, A., C. Guillot et A. Rallet, Mobile ICTs and physical mobility. Review and research agenda, *Transportation Research: Part A*, vol.46, n°4, pp.664-672, 2012

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational behavior and human decision processes*, 50(2), 179-211.

Alex Anas and Robin Lindsey (2011), Reducing Urban Road Transportation Externalities: Road Pricing in Theory and in Practice, *Rev Environmental Economics and Policy* Volume 5, Issue 1Pp. 66-88

Andersson D. & J. Nässén, The Gothenburg congestion charge scheme: A pre-post analysis of commuting behavior and travel satisfaction, *Journal of Transport Geography*, Volume 52, April 2016, Pages 82-89, ISSN 0966-6923, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2016.02.014>.

Avery, D. R., & Quiñones, M. A. (2002). Disentangling the effects of voice: the incremental roles of opportunity, behavior, and instrumentality in predicting procedural fairness. *Journal of Applied Psychology*, 87(1), 81.

Axhausen, K.W. (2008), Social networks, mobility biographies, and travel: Survey challenges, *Environment & Planning B* 35, 981-996.

Baigabulova Z. (2010) Transport Policy in London: Lessons for Almaty. Working paper N° 1050. Transport Studies Unit School of Geography and the Environment.

Bamberg, S. (2006). Is a residential relocation a good opportunity to change people's travel behavior? Results from a theory-driven intervention study. *Environment and Behavior*, 38, 820-840.

Belga (2016). "Als Duitse tolheffing doorgaat, moet België naar Europees Hof van Justitie stappen", http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20161205_02609420 (geraadpleegd op 30/01/2017)

Belga (2017). "Tolheffing op Duitse wegen komt steeds dichterbij", http://www.gva.be/cnt/dmf20170125_02694755/tolheffing-op-duitse-wegen-komt-steeds-dichterbij (geraadpleegd op 30/01/2017)

BMVI (2017). Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von in Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), 16.01.2017, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/prognose-einnahmen-verkauf-vignetten.pdf?__blob=publicationFile (geraadpleegd op 03/02/2017)

Borck, R., and M. Wrede (2009), Subsidies for intracity and intercity commuting. *Journal of Urban Economics* 66 (1), pp. 25-32.

- Börjesson M., Kristoffersson I., The Gothenburg congestion charge. Effects, design and politics, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 75, May 2015, Pages 134-146, ISSN 0965-8564, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2015.03.011>.
- Börjesson, M., Brundell-Freij, K. and Eliasson, J., 2014, Not invented here: Transferability of congestion charge effects, *Transport Policy*, 36, 263-271.
- Börjesson, M., Eliasson J. and Johnsson Hamilton C., (2016). Why experience changes attitudes to congestion pricing : The case of Gothenburg, "Transportation Research Part A : Policy and Practice, vol. 85, pp. 1-16.
- Börjesson et al. (2012). The Stockholm congestion charges—5 years on. Effects, acceptability and lessons learnt. *Transport Policy* 20, 1-12.
- Boussauw, K (2011) Ruimte, regio en mobiliteit: aspecten van ruimtelijke nabijheid en duurzaam verplaatsingsgedrag in Vlaanderen. Antwerpen: Garant, 255 p.
- Braunholtz, S. and Cumming, R. (2006), Evaluation of Edinburgh residents' attitudes to the proposed road user charging scheme, Scottish Executive Social Research. 67 p.
- Brockner, J. (2002). Making sense of procedural fairness: How high procedural fairness can reduce or heighten the influence of outcome favorability. *Academy of management review*, 27(1), 58-76.
- Brockner, J., Heuer, L., Siegel, P. A., Wiesenfeld, B., Martin, C., Grover, S., ... & Bjorgvinsson, S. (1998). The moderating effect of self-esteem in reaction to voice: Converging evidence from five studies. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75(2), 394.
- Brown, B. B., Werner, C. M., & Kim, N. (2003). Personal and contextual factors supporting the switch to transit use: Evaluating a natural transit intervention. *Analysis of Social Issues and Public Policy ASAP*, 3, 139–160.
- Brundell-Freij, K., Jonsson, L., Källström, J., 2009. Accepting charging – a matter of trusting the effects? In: *Proceedings of the European Transport Conference*
- Bureau of Infrastructure, Transport and Regional Economics (BITRE), 2012, Traffic Growth: Modelling a Global Phenomenon, Report 128, Canberra ACT.
- C.K. Woo, Y.S. Cheng, R. Li, A. Shiu, S.T. Ho, I. Horowitz, Can Hong Kong price-manage its cross-harbor-tunnel congestion?, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 82, December 2015, Pages 94-109, ISSN 0965-8564, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2015.09.002>.
- Campbell, M. C. (2007). "Says who?!" How the source of price information and affect influence perceived price (un)fairness. *Journal of Marketing Research*, 44, 261-271.
- Carrasco, J.A., B. Hogan, B. Wellman and E.J. Miller (2008), Collecting social network data to study social activity travel behavior: an egocentric approach, *Environment & Planning B* 35, 961-980.
- Cheng Keat Tang (2016) Traffic Externalities and Housing Prices: Evidence from the London Congestion Charge, SERC Discussion Paper 205
- Chorus, C.G. and B.G.C.Dellaert (2012), Travel choice inertia Joint role of risk aversion and learning, *Journal of Transport Economics and Policy* 46(1),139-155.
- Coria, Jessica and Zhang, Xiao-Bing (2016), Optimal Environmental Road Pricing and Integrated Daily Commuting Patterns, University of Gothenburg, WORKING PAPERS IN ECONOMICS No 682
- Cornelis, E., Hubert, M., Huynen, P., Lebrun, K., Patriarche, G., De Witte, A., . . . Walle, F. (2012). La mobilité en Belgique en 2010 : résultats de l'enquête BELDAM. Brussel: SPF Mobilité & Transports; gefinancierd door

BELSPO, de FOD Mobiliteit & Vervoer en andere cofinanciers; gecoördineerd door GRT (Université de Namur) in samenwerking met IMOB (Universiteit Hasselt) en CES (FUSL).

Croci E. and Douvan R.A. (2016), Urban Road Pricing: A Comparative Study on the Experiences of London, Stockholm and Milan. Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy at Bocconi University, Working Paper n. 85.

CROW (2014). Mobiliteit en gedrag begrijpen en beïnvloeden. Ede: CROW Publicatie 348.

Curacao (2009), CURACAO (Coordination of urban road user charging organizational issues). Final report. April 2009.

Currie, G. en Delbosc, A., Exploring public transport usage trends in an ageing population, Transportation, January 2010, Volume 37, Issue 1, pp 151-164

D'Arcangelo F.M & M. Percoco, Housing rent and road pricing in Milan: Evidence from a geographical discontinuity approach, Transport Policy, Volume 44, November 2015, Pages 108-116, ISSN 0967-070X, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.07.004>.

Daunfeldt, S., Rudholm, N. and Rämme, U. (2009), Congestion charges and retail revenues: Results from the Stockholm road pricing trial, Transportation Research Part A: Policy and Practice, Volume 43, Issue 3, March 2009, Pages 306-309, ISSN 0965-8564, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2008.09.005>

De Borger, B. and S. Proost (2012), A political economy model of road pricing, Journal of Urban Economics 71, 79-92.

De Cremer, D., den Ouden, N., & Stouten, J. (in press). How positive and worthy I feel: The affective side of procedural fairness. In F. Columbus (Ed.), The psychology of moods. New York: Nova Science Publishers.

De Cremer, D., Tyler, T. R., & Den Ouden, N. (2005). Managing cooperation via procedural fairness: The mediating influence of self-other merging. Journal of Economic Psychology, 26(3), 393-406.

de Palma A. & R. Lindsey, Traffic congestion pricing methodologies and technologies, Transportation Research Part C: Emerging Technologies, Volume 19, Issue 6, December 2011, Pages 1377-1399, ISSN 0968-090X, <http://dx.doi.org/10.1016/j.trc.2011.02.010>.

De Vlieger I., Gusbin D., Hoornaert B., Mayeres I., Michiels I., Vandresse M., en Vanhulsel M. (2012a), De milieu-impact van de evolutie van de transportvraag tegen 2030. Federaal Planbureau en VITO, WORKING PAPER 11-12

De Vlieger, I. Mayeres, H. Michiels, M. Vanhulsel (VITO), D. Gusbin, B. Hoornaert, M. Vandresse (FPB), A. De Witte, C. Macharis, L. Turcksin (VUB)) (2012b), Cluster of the transport related projects PROMOCO, LIMOBEL, BIOSSES and CLEVER (PROLIBIC), Final Report. Brussels: Belgian Science Policy – 91 p. (Research Programme Science for a Sustainable Development)

De Volkskrant (2016), Waarom het rekeningrijden in Nederland nooit komt, door: R. Giebels, 17/11/2016.

Deprez, S. (2015), Socio-economische effecten en aanvaardbaarheid van rekeningrijden in Vlaanderen, Masterscriptie voorgedragen tot het bekomen van de graad Master in de Toegepaste Economische Wetenschappen, Handelsingenieur, Universiteit Antwerpen

Diana Vonk Noordegraaf, Jan Anne Annema, Bert van Wee, Policy implementation lessons from six road pricing cases, Transportation Research Part A: Policy and Practice, Volume 59, January 2014, Pages 172-191, ISSN 0965-8564, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2013.11.003>.

Dugundji, E.R., A. Páez, T.A. Arentze, J.L. Walker, J.A. Carrasco, F. Marchal and H. Nakanishi (2011), Guest Editorial. Transportation and social interactions. Transportation Research Part A 45, 239–247.

Dumortier, J., S. Siddiki, S. Carley, J. Cisney, R.M. Krause, B.W. Lane, J.A. Rupp, J.D. Graham (2015), Effects of providing total cost of ownership information on consumers' intent to purchase a hybrid or plug-in electric vehicle, *Transportation Research A* 72, 71-86.

Duranton, G.; Turner, M. A. 2011. "The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence from US Cities." *American Economic Review*, 101(6): 2616-52. doi: 10.1257/aer.101.6.2616.

EC Press Release (2015). Commission launches infringement case on the introduction by Germany of a new road charging scheme for private vehicles, Brussels, 18 June 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5200_en.htm (geraadpleegd op 30/01/2017)

Eliasson J., Hultkrant L., Nerhagen L., Smidfelt Rosqvist L. (2009), The Stockholm congestion – charging trial 2006: Overview of effects, *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 43(3), 240-250.

Eliasson, J. (2010). So You're Considering Introducing Congestion Charging? Here's What You Need to Know: An FAQ Based on Stockholm's Experiences. OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Paper No. 2010/4, International Transport Forum/OECD Round Table on Implementing Congestion Charging.

Eliasson, J. The role of attitude structures, direct experience and reframing for the success of congestion pricing, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 67, September 2014, Pages 67, 81-95, ISSN 0965-8564, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2014.06.007>.

Eriksson, L., Garvill, J., & Nordlund, A. M. (2008). Interrupting habitual car use: The importance of car habit strength and moral motivation for personal car use reduction. *Transportation Research Part F*, 11, 10–23.

Europa Nu (2017). Tolheffing Duitse snelwegen. https://www.europa-nu.nl/id/vjgamg1wku1/tolheffing_duitse_snelwegen (geraadpleegd op 03/02/2017)

Franckx L., Michiels H., Geeraerts K., Withana S. en P. ten Brink (2013), Subsidies met impact op het milieu. Methodologie, inventarisering en cases. Studie uitgevoerd in opdracht van: Vlaamse overheid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie

Franckx, L. (2016), Future trends in mobility: challenges for transport planning tools and related decision-making on mobility product and service development, Deliverable no. 3.3 of the MIND-sets project funded by the Horizon2020 Programme of the European Union

Franklin, J., Eliasson, J., Börjesson, M., Brundell-Freij, K., Johansson, F., Jiang, S., Ramjerdi, F., Skollerud, K., Denstadli, J.M., Uteng, T.P. (2016) Scandinavian toll cordons' effects: adaptations, equity and attitudes. CTS Working paper 2016:14 .

Fujii, S., Gärling, T., & Kitamura, R. (2001). Changes in drivers' perceptions and use of public transport during a freeway closure: Effects of temporary structural change on cooperation in a real-life social dilemma. *Environment and Behavior*, 33, 796–808.

Fujii, S. and R. Kitamura (2003), What does a one-month free bus ticket do to habitual drivers? An experimental analysis of habit and attitude change, *Transportation* 30, 81-95.

Fürst, E.W. M. and Dieplinger, M. (2014), The acceptability of road pricing in Vienna: the preference patterns of car drivers, *Transportation* 41(4), 765–784.

Garvill, J., Marel, A., & Nordlund, A. (2003). Effects of increased awareness on choice of travel mode. *Transportation*, 30, 63–79.

Gibson M. & M. Carnovale, The effects of road pricing on driver behavior and air pollution, *Journal of Urban Economics*, Volume 89, September 2015, Pages 62-73, ISSN 0094-1190, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2015.06.005>.

- Givoni, M.: Re-assessing the results of the London congestion charging scheme. *Urban Stud.* 49(5), 1089–1105 (2012)
- Goodwin P., 2012, Peak travel, peak car and the future of mobility: evidence, unresolved issues, and policy implications, and a research agenda, ITF Discussion paper 2012-13.
- Goodwin, P. (2008) Policy incentives to change behaviour in passenger transport. In: OECD/International Transport Forum on "Transport and Energy: The Challenge of Climate Change", Leipzig, Germany, 28 - 30 May 2008.
- Graaf, Thomas de, 2004. "On the substitution and complementarity between telework and travel : a review and application," Serie Research Memoranda 0016, VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics
- Green C.P., Heywood J.S., Navarro M., Traffic accidents and the London congestion charge, *Journal of Public Economics*, Volume 133, January 2016, Pages 11-22, ISSN 0047-2727, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.10.005>.
- Greene D.L. (2011), Uncertainty, loss aversion and markets for energy efficiency, *Energy Economics*, Vol.33, pp.608–616
- Haws, K. L., & Bearden, W. O. (2006). Dynamic pricing and consumer fairness perceptions. *Journal of Consumer Research*, 33(3), 304-311.
- Heberlein, T. A. (2012). Navigating environmental attitudes. *Conservation Biology*, 26(4), 583-585.
- Hysing E., Lotta Frändberg L. & B. Vilhelmson (2015) Compromising sustainable mobility? The case of the Gothenburg congestion tax, *Journal of Environmental Planning and Management*, 58:6, 1058-1075, DOI: 10.1080/09640568.2014.912615
- Hysing, E. and Isaksson, K. (2015), Building acceptance for congestion charges – the Swedish experiences compared, *Journal of Transport Geography* 49, 52-60.
- IEEP (2012). Study supporting the phasing out of environmentally harmful subsidies. Annexes to Final Report. Beschikbaar via: http://www.ieep.eu/assets/1036/Annexes_to_Final_Report_of_Study_supporting_the_phasing_out_of_EHS.pdf (geraadpleegd op 19 december 2016)
- Innocenti, A., P. Lattarulo and M.G. Paziienza (2013), Car stickiness: Heuristics and biases in travel choice, *Transport Policy* 25, 158-168.
- Ison S.G. and M. Attard (2013), The Smeed Report and Road Pricing: The Case of Valletta, Malta. Bank of Valletta Review, N° 47.
- Ison, S. & T. Rye (2005), Implementing Road User Charging: The Lessons Learnt from Hong Kong, Cambridge and Central London, *Transport Reviews*, Volume 25, Issue 4, pp 451-465
- Janssens, D., Declercq, K., & Wets, G. (2014). Onderzoek Verplaatsingsgedrag Vlaanderen 4.5 (2012-2013): Tabellenrapport. Diepenbeek: Instituut voor Mobiliteit (IMOB) Universiteit Hasselt in opdracht van Vlaamse Overheid, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Afdeling Beleid, Mobiliteit en Verkeersveiligheid.
- Johnstone, N., & Karousakis, K. (1999). Economic incentives to reduce pollution from road transport: the case for vehicle characteristics taxes. *Transport Policy*, 6(2), 99–108.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (2002). Choices, values and frames. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahneman, D. (2011). Thinking, Fast and Slow. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *The journal of economic perspectives*, 5(1), 193-206.
- Karlström K. & J. P. Franklin (2009), Behavioral adjustments and equity effects of congestion pricing: Analysis of morning commutes during the Stockholm Trial, *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 43(3), 283-296.
- Knockaert J., E. T. Verhoef, J. Rouwendal, Bottleneck congestion: Differentiating the coarse charge, *Transportation Research Part B: Methodological*, Volume 83, January 2016, Pages 59-73, ISSN 0191-2615, <http://dx.doi.org/10.1016/j.trb.2015.11.004>.
- Knockaert, J., Tseng, Y-Y, Verhoef E.T., Rouwendal J., (2012) The Spitsmijden experiment: A reward to battle congestion, *Transport Policy*, 24, 260-272.
- Knowles, E. S., & Linn, J. A. (Eds.). (2004). *Resistance and persuasion*. Psychology Press.
- Knowles, E. S., & Riner, D. D. (2007). *Omega approaches to persuasion: Overcoming resistance*. Pratkanis, A.R. *The science of social influence: Advances and future progress*, 83-114. New York: Psychology Press.
- Kozluk, T. (2010), How the Transport System can Contribute to Better Economic and Environmental Outcomes in the Netherlands, *OECD Economic Department Working Paper ECO/WKP(2010)60*, OECD.
- Kurzhanskiy A., Pravin Varaiya, Traffic management: An outlook, *Economics of Transportation*, Volume 4, Issue 3, September 2015, Pages 135-146, ISSN 2212-0122, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecotra.2015.03.002>.
- Larcom, S, F Rauch and T Willems (2016), "The Benefits of Forced Experimentation: Striking Evidence from the London Underground Network", *University of Oxford Working Paper*.
- Li, Z. and D.A. Hensher (2012), Congestion charging and car use: A review of stated preference and opinion studies and market monitoring evidence, *Transport Policy* 20, 47-61.
- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. Springer Science & Business Media.
- Link H., Is car drivers' response to congestion charging schemes based on the correct perception of price signals?, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 71, January 2015, Pages 96-109, ISSN 0965-8564, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2014.11.004>.
- Linn J., Wang Z. & L. Xie, Who will be affected by a congestion pricing scheme in Beijing?, *Transport Policy*, Volume 47, April 2016, Pages 34-40, ISSN 0967-070X, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.12.006>.
- Linn, Joshua (2013), The Rebound Effect for Passenger Vehicles. Resources For the Future DP 13-19 en aanvaard voor publicatie in *The Energy Journal*.
- Litman, T. (2006), "Changing Travel Demand: Implications for Transport Planning," *ITE Journal*, Vol. 76, No. 9, (www.ite.org), September, pp. 27-33.
- Martino, A. (2011). *Milano: From pollution charge to congestion charge* Beschikbaar via: <http://www.trt.it/documenti/Martino%20-%20AreaC%20Milano.pdf> (geraadpleegd op 19 december 2016).
- Mayeres, I., S. Proost and K. Van Dender (2004), The Impacts of Marginal Social Cost Pricing, in Nash, C. and B. Matthews (eds.), *Measuring the Marginal Social Cost of Transport*, Elsevier Science.
- Mesken, J., Hagenzieker, M., & Rothengatter, T. (2008). A review of studies on emotions and road user behaviour. In L. Dorn (ed.), *Drive behaviour and training* (pp. 91-106). Hampshire, England: Ashgate Publishing.

Meurs H., Stelling C., Haaijer R., (2015), Belonen voor spitsmijden: effecten van mobiliteitsprojecten, Tijdschrift Vervoerswetenschap, 51, 4, p 63 - 86

Michie, S., Atkins, L., & West, R. (2014). The behaviour change wheel: a guide to designing interventions. Needed: physician leaders, 26.

Mikula, G., Scherer, K. R., & Athenstaedt, U. (1998). The role of injustice in the elicitation of differential emotional reactions. Personality and Social Psychology Bulletin, 24, 769–783

MIND SETS rapport, hoofdstuk over status quo bias http://www.mind-sets.eu/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/D2.1b_final.pdf

Mobiliteitscel (2005). Quickscan – Wegenvignet, Finaal rapport. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Brussel, 85 pp., beschikbaar via <http://www.mobienvlaanderen.be/pdf/mobiliteitsbeleid/quickscanwegenvignet.pdf> (geraadpleegd op 12 januari 2017).

Monigl J. en Z. Berki (2017), Modelling the impacts of road pricing in Budapest, presented at the IMPRINT Seminar, Budapest

Nazan A. Kocak, Peter Jones, David Whibley, Tools for road user charging (RUC) scheme option generation, Transport Policy, Volume 12, Issue 5, September 2005, Pages 391-405, ISSN 0967-070X, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.06.010>.

Nilsson A., Schuitema G., Jakobsson Bergstad C., Martinsson J., Thorson M., The road to acceptance: Attitude change before and after the implementation of a congestion tax, Journal of Environmental Psychology, Volume 46, June 2016, Pages 1-9, ISSN 0272-4944, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvp.2016.01.011>.

Noland, R.B., Quddus, M.A., Ochieng, W.Y.: The effect of the London congestion charge on road casualties: an intervention analysis. Transportation 35, 73–91 (2008)

Norretranders, T. (1998). The user illusion: Cutting consciousness down to size. Vertaald door J. Sydenham. New York: Viking.

Odeck, J., Bråthen, S., 2002. Toll financing in Norway: the success, the failures and perspectives for the future. Transport Policy 9 (3), 253–260.

Ortuzar, J. and L.G. Willumsen (2011), Modelling Transport, 4th Edition, Wiley.

Páez, A., and D.M. Scott (2007), Social influence on travel behavior: a simulation example of the decision to telecommute, Environment and Planning A 39, 647–665.

Percoco, M (2014a). The effect of road pricing on traffic composition: Evidence from a natural experiment in Milan, Italy, Transport Policy, Volume 31, January 2014, Pages 55-60, ISSN 0967-070X, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2013.12.001>.

Percoco, M. (2014b). The impact of road pricing on housing prices: preliminary evidence from Milan. Transp. Res. A 67, 188–194.

Percoco, M. 2016. "The impact of road pricing on accidents: a note on Milan," Letters in Spatial and Resource Sciences, Springer, vol. 9(3), pages 343-352, October.

Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (2005), Advies

Pol, B., & Swankhuisen, C. (2013). Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie. Mythen, misverstanden en mogelijkheden. Bussum: Coutinho.

- Pyddoke, R. (2016), Modelling effects of policy instruments for sustainable urban transport in Scandinavia, CTS Working Paper 2016:29
- Quddus, M.A., Bell, M.G.H., Shmöcker, J.-D., Fonzone, A., 2007. The impact of the congestion charge on the retail business in London: an econometric analysis. *Transport Policy* 14, 433–444.
- Rouhani, O.M. (2016), Social welfare analysis of HOV to HOT conversion, MPRA Paper No. 75816,
- Ryley, T. and Gjersoe, N. (2006), Newspaper response to the Edinburgh congestion charging proposals, *Transport Policy* 13 (1), 66-73.
- S. Handy, G. Tal and M. G. Boarnet (2010), Technical Background Document on Impacts of Telecommuting Based on a Review of the Empirical Literature
- San Francisco County Transportation Authority (SFCTA), (2015), Congestion Management Program
- Santos, G. (2005). Urban congestion charging: a comparison between London and Singapore. *Transp. Rev.* 25, 511–534.
- Santos, G. et Shaffer B. (2004) Preliminary Results of the London Congestion Charging Scheme. *Public Works Management Policy*, 9 (2) 164-181
- Santos, G., Behrendt, H. and Teytelboym, A. 2010. Part II: Policy instruments for sustainable road transport. *Research in Transportation Economics* 28(1), pp. 46-91. (10.1016/j.retrec.2010.03.002) pdf
- Santos, G., Li, W.W., Koh, W.T.H., (2004), Transport policies in Singapore, In: Santos, G.(Ed.), *Research in transportation economics*, Volume 9, Road pricing: Theory and evidence. Elsevier Ltd., Oxford, pp. 209-235.
- Schade, J. (2016). Presentatie IWC.
- Schade, J., Baum, M., 2007. Reactance or acceptance? Reactions towards the introduction of road pricing. *Transportation Research A* 41 (1), 41–48.
- Schaller, B. (2010). New York City's congestion pricing experience and implications for road pricing acceptance in the United States. *Transport Policy*, 17(4), 266-273.
- Schuitema, G., Steg, L., & Forward, S. (2010). Explaining differences in acceptability before and acceptance after the implementation of a congestion charge in Stockholm. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 44(2), 99-109.
- Scott, D.M., I. Dam, A. Páez and R.D. Wilton (2012), Investigating the effects of social influence on the choice to telework, *Environment and Planning A* 44, 1016-1031.
- Segers, B. (2006). Stedelijk rekeningrijden naar Londens model: een haalbaarheidsstudie voor Antwerpen en Brussel. Licentiaatsthesis geografie, promotor Prof. Dr. Frank Witlox, vakgroep Geografie, faculteit Wetenschappen, Universiteit Gent.
- Sharon Shewmake, Lovell Jarvis, Hybrid cars and HOV lanes, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 67, September 2014, Pages 304-319, ISSN 0965-8564, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2014.07.004>.
- Singfat Chu, Car restraint policies and mileage in Singapore, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 77, July 2015, Pages 404-412, ISSN 0965-8564, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2015.04.028>.
- Steg, L. (2003). Can public transport compete with the private car? *IATSS Research*, 2, vol 27, 27 - 35.

- Steg, L. (2005). Car use: lust and must. Instrumental, symbolic and affective motives for car use. *Transportation Research, A*(39), 147-162.
- T Gärling & KW Axhausen (2003), Introduction: Habitual travel choice, *Transportation* 30 (1), 1-11
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. *The social psychology of intergroup relations*, 33(47), 74.
- Talukdar M. H. (2013), Transport pricing policy in Hong Kong. *Management research and practice* Vol. 5 Issue 2 (2013) pp: 22-30
- Thaler, R.H. and C.R. Sunstein (2008), *Nudge, Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.
- Thibaut, J. W., & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*. L. Erlbaum Associates.
- Thøgersen, J., & Møller, B. (2008). Breaking car use habits: The effectiveness of a free one-month travelcard. *Transportation*, 35, 329–345.
- Tillema, T. (2007), Road pricing: a transport geographical perspective, PhD Thesis University of Utrecht.
- Trafikverket, 2014. Första året med Västsvenska paketet: En sammanfattning av mätbara effekter (First year with the Western Swedish package: a summary of themeasurable effects). Rapport 2014, 3.
- Transport for London (2014), Public and stakeholder consultation on a Variation Order to modify the Congestion Charging scheme Impact Assessment
- Transport for London. (2004, April 26). Impacts monitoring: Second annual report. Beschikbaar via: <http://content.tfl.gov.uk/impacts-monitoring-report-2.pdf> (geraadpleegd op 19 december 2016)
- Tyler, T. R. (1988). What is procedural justice?: Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures. *Law and Society Review*, 103-135.
- Tyler, T. R., & Lind, E. A. (1990). Intrinsic versus community-based justice models: When does group membership matter. *Journal of Social Issues*, 46, 83–94.
- Tyler, T. R., Boeckmann, R. J., Smith, H. J., & Huo, Y. J. (1997). *Social justice in a diverse society*. Westview Press.
- Ubbels, B. and G. de Jong (2009), Review of evidence on the effects of Road pricing, European Transport conference 2009.
- United States Government Accountability Office (GAO), 2012, Traffic Congestion. Road Pricing Can Help Reduce Congestion, but Equity Concerns May Grow. Report to the Subcommittee on Transportation, Housing, and Urban Development and Related Agencies, Committee on Appropriations, House of Representatives
- Urban Land Institute (ULI). When the Road Price Is Right: Land Use, Tolls, and Congestion Pricing. Washington, D.C.: Urban Land Institute, 2013.
- van Amelsfort, D. (2015) Introduction to Congestion Charging: A Guide for Practitioners in Developing Cities, published by Asian Development Bank and GIZ, <https://www.adb.org/publications/introduction-congestion-charging-guide-practitioners-developing-cities> ,
- van Amelsfort, D. H. (2009), Behavioural Responses and Network Effects of Time-Varying Road Pricing, PhD Thesis, TU Delft.

- Van den Bos, K. (2001). Uncertainty management: the influence of uncertainty salience on reactions to perceived procedural fairness. *Journal of personality and social psychology*, 80(6), 931.
- Van den Bos, K., Vermunt, R., & Wilke, H. A. (1997). Procedural and distributive justice: What is fair depends more on what comes first than on what comes next. *Journal of Personality and Social Psychology*, 72(1), 95.
- Van den Bos, K., Wilke, H. A., & Lind, E. A. (1998). When do we need procedural fairness? The role of trust in authority. *Journal of Personality and social Psychology*, 75(6), 1449.
- van der Waard, J., B. Immers and P. Jorritsma (2012), "New Drivers in Mobility: What Moves the Dutch in 2012 and Beyond?", *International Transport Forum Discussion Papers*, No. 2012/15, OECD Publishing. doi: 10.1787/5k4c1s35k537-en
- Vandresse M., Gusbin D., Hertveldt B. en Hoornaert B. (2012), Vooruitzichten van de transportvraag in België tegen 2030. September 2012. Versie gecorrigeerd in december 2012. Federaal Planbureau en Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.
- Verachtert, E., I. Mayeres, L. Poelmans, M. Van der Meulen, M. Vanhulsel, G. Engelen (2016), Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen, eindrapport, studie uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.
- Verhoef, E.T.(2000). The implementation of marginal external cost pricing in road transport: long run vs short run and first-best vs second-best. *Papers in Regional Science*, 79(3), 307–332.
- Verhoef, E.T., P. Nijkamp and P. Rietveld (1997), The social feasibility of road pricing. A case study for the Randstad area, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 31, Part 3.
- Virginie Dejoux , Yves D. Bussière , Jean-Loup Madre & Jimmy Armoogum, (2010) Projection of the Daily Travel of an Ageing Population: The Paris and Montreal Case, 1975–2020, *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 30:4, 495-515, DOI: 10.1080/01441640903166724
- Walker, J.(2011) The acceptability of road pricing, RAC Foundation, <http://www.racfoundation.org/research/economy/road-pricing-acceptability>
- Walls, Margaret & Safirova, Elena, 2004. "A Review of the Literature on Telecommuting and Its Implications for Vehicle Travel and Emissions," *Discussion Papers dp-04-44*, Resources For the Future.
- Wegenwiki (2017). Vignet (Duitsland) [https://www.wegenwiki.nl/Vignet_\(Duitsland\)#cite_note-7](https://www.wegenwiki.nl/Vignet_(Duitsland)#cite_note-7) (geraadpleegd op 30/01/2017)
- Werrij, M.Q., Ruiter, R.A.C., Riet, J. van 't, & Vries, H. de (2012). Message framing. In C. Abrahams & M. Kools (eds.), *Writing Health Communication. An evidence based guide*. Los Angeles: Sage Publication
- West, J. and Börjesson, M. (2016), The Gothenburg Congestion charges: CBA and equity, *CTS Working Paper* 2016:17
- Wikipedia, (2016), Greater Manchester congestion charge. Beschikbaar via: https://en.wikipedia.org/wiki/Greater_Manchester_congestion_charge (geraadpleegd op 19 december 2016)
- Wilton, R.D., A. Páez and D.M. Scott (2011), Why do you care what other people think? A qualitative of investigation of social influence and tele-commuting, *Transportation Research A* 45, 269-282.
- Winslott-Hiselius, L., Brundell-Freij, K., Vagland, Å., & Byström, C. (2009). The development of public attitudes towards the Stockholm congestion trial. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 43(3), 269-282.
- Xia, L., Monroe, K. B., & Cox, J. L. (2004). The price is unfair! A conceptual framework of price fairness perceptions. *Journal of marketing*, 68(4), 1-15.

Xinyu (Jason) Cao, The relationships between e-shopping and store shopping in the shopping process of search goods, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 46, Issue 7, August 2012, Pages 993-1002, <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2012.04.007>.

Zhu P., Are telecommuting and personal travel complements or substitutes? *The Annals of Regional Science*, April 2012, Volume 48, Issue 2, pp 619-639