



Departementale Auditdienst

**Auditrapport
Project
Anders Betalen voor Mobiliteit
(ABvM)**

**Rapport bij
Voortgangsrapportage 1**

Peildatum 1 juli 2008

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | AUDIT-RAPPORT | 4 |
| 2 | BUDGETTAIRE SITUATIE | 8 |
| | <i>De 5% norm</i> | 9 |
| 3 | BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN DE TOEREIKENDHEID VAN DE PROJECTORGANISATIE | 10 |
| 3.1 | INLEIDING | 10 |
| 3.2 | SCOPEBEHEER | 10 |
| 3.3 | RAMINGENPROCES | 10 |
| 3.4 | PLANNINGS- EN VOORTGANGSBEWAKINGSPROCES | 11 |
| 3.5 | BESLUITVORMINGSPROCES | 13 |
| 3.6 | RISICOMANAGEMENTPROCES | 13 |
| 3.7 | KWALITEITSBORGING | 15 |
| 4 | BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN DE KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE INFORMATIE | 17 |
| 4.1 | KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE OPGENOMEN FINANCIËLE INFORMATIE | 17 |
| 4.1.1 | De raming van investerings- en exploitatiekosten | 17 |
| | <i>Realiteitsgehalte kostenramingen</i> | 20 |
| | <i>Prijzen en hoeveelheden</i> | 20 |
| 4.2 | KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE OPGENOMEN NIET-FINANCIËLE INFORMATIE | 21 |
| 4.2.1 | Scope | 21 |
| 4.2.2 | Planning | 24 |

4.2.3 Risico's

26

BIJLAGE VOORTGANGSRAPPORTAGE

29

1 Audit-rapport

Opdracht

Het project Anders Betalen voor Mobiliteit (hierna: ABvM) is door de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 23 mei 2006 als groot project aangewezen. In het kader van de Regeling grote projecten dient bij voortgangsrapportages periodiek een accountantsrapport gevoegd te worden met een oordeel over:

- het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet en werking van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet en werking van het systeem van interne controle;
- de kwaliteit en de volledigheid van in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat en in overeenstemming met de Regeling grote projecten.

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de voortgangsrapportage over de verslagperiode 1 december 2007 tot en met 30 juni 2008, die als bijlage bij dit rapport is gevoegd, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het is onze verantwoordelijkheid onze bevindingen te formuleren over de hierboven genoemde punten.

Normatief kader

Wij hebben het projectbeheer beoordeeld aan de hand van het Basismodel Beheersmodel voor Grote Projecten (BBGP) en in het bijzonder aan de hand van het specifiek voor dit project uitgewerkte Beheersmodel ABvM (VenW/DGP-2008/3253), dat hierop is gebaseerd.

De beoordeling van de kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie hebben wij beoordeeld aan de hand van de eisen die hieraan worden gesteld in de Regeling grote projecten en aan de hand van externe reviews c.q. second opinions.

Samenvatting van de uitgevoerde werkzaamheden

Toereikendheid van de projectorganisatie

In dit hoofdstuk gaan wij in op de toereikendheid van het projectbeheer zoals dat in de rapportageperiode functioneert of heeft gefunctioneerd. Ons onderzoek is gericht op de opzet, het bestaan en de werking van de huidige projectorganisatie. De toereikendheid hebben wij, uitgaande van de aspecten genoemd in de Regeling grote projecten, onderzocht aan de hand van het BBGP en meer specifiek het Beheersmodel ABvM (VenW/DGP-2008/3253) en aan de hand van de op basis hiervan vigerende kaders en procedures. Onze broninformatie is tot stand gekomen op basis van bestudering van de relevante documentatie ter zake, waaronder ook begrepen externe reviews, en op basis van interviews met betrokken medewerkers van de projectorganisatie.

Wij hebben in dit onderzoek aandacht besteed aan de beheersmaatregelen met betrekking tot de scope, de ramingen en budgetbewaking, de planning en voortgangsbewaking en het risicomangement. Indien van toepassing hebben wij bij de behandeling van deze thema's de door ons gehanteerde normen, afgeleid van het BBGP, onder 'normatief kader' opgenomen bij het betreffende thema. Dit vormt tevens de afbakening van ons onderzoek. De gehanteerde bandbreedtes in de risico's, de planning en de ramingen zijn voor deze fase overigens beperkter dan ten tijde van de Basisrapportage, aangezien het einde van de rapportageperiode een scharnierpunt markeert en het project is overgegaan naar de uitvoeringsfase. Tijdens het AO/VAO op 2 en 3 juli jongstleden (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 105, blz. 7675–7676) is het Partieel Uitvoeringsbesluit en het onderliggende Implementatieplan goedgekeurd. Daarmee heeft de TK toestemming gegeven voor het uitvoeren van de Proof of Concept (POC) voor een bedrag van € 167 mln..

De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële informatie

Ter zake van de volledigheid van de in de tekst en tabellen opgenomen financiële informatie in paragraaf 4.4 "Financiën" van de voortgangsrapportage, zijn wij nagegaan of de volgens artikel 12 van de Regeling grote projecten op te nemen informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage.

De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

Ter zake van de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie, zijn wij nagegaan of de volgens artikel 12 van de Regeling grote projecten op te nemen informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage. Voorts zijn wij nagegaan of de niet-financiële informatie in hoofdstuk 4 "Projectbeheersing" van de voortgangsrapportage is ontleend aan (interne) informatie en rapportages die door het management worden gebruikt voor de beheersing van het project.

Conclusies

Toereikendheid van het projectbeheer.

Gelet op de uitkomsten van ons onderzoek concluderen wij dat de opzet van het projectbeheer in de periode 1 december 2007-30 juni 2008 in overeenstemming is met het Beheersmodel ABvM en als toereikend kan worden beschouwd. De werking van het projectbeheer schiet nog tekort. In het eerste halfjaar van 2008 is hard gewerkt aan de totstandkoming van het Partieel uitvoeringsbesluit en het implementatieplan. In de afgelopen maanden zijn de bevindingen uit de Gateway review en de audits, besproken, zijn managementreacties opgesteld en zijn de uitkomsten daarvan in actielijsten opgenomen.

Met deze verbeteracties is gestart, maar er vindt nog geen maandelijkse afloopcontrole plaats omdat de managementreacties recentelijk zijn behandeld in het auditcommittee en zijn voorgelegd aan de opdrachtgever ter vaststelling.

Voor een nadere toelichting op de uitkomsten van de review, de audits en de stand van zaken wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen historische financiële informatie

De in de Regeling grote projecten voorgeschreven historische financiële informatie is opgenomen in paragraaf 4.4 "Financiën" van de voortgangsrapportage.

De verplichtingen en uitgaven sluiten aan met de financiële administratie.

De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

De in de Regeling grote projecten voorgeschreven niet- financiële informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage.

Met betrekking tot de in hoofdstuk 4 "Projectbeheersing" van de voortgangsrapportage opgenomen niet- financiële informatie hebben wij vastgesteld dat deze is ontleend aan (interne) informatie en rapportages die door het management worden gebruikt voor de beheersing van het project.

We vragen aandacht voor enkele punten die naar onze mening van wezenlijk belang zijn voor het welslagen van het project:

Op dit moment is er nog geen sprake van een formeel vastgestelde scope.

De scope op hoofdlijnen is toegelicht/vastgelegd in Basisrapportage en het Partieel uitvoeringsbesluit en op basis hiervan zijn de met de TK gecommuniceerde eisen opgenomen in de VGR. Intern is de scope doorvertaald in systeemeisen en ontwerpdocumenten (de SSS en SSDD documenten).

Naar onze mening is er een risico dat er geen eenduidig beeld bestaat van de scope bij alle betrokken partijen. Dit is ook een van de redenen waarom de Hoofddirectie FMC van het ministerie geen medeparaaf heeft gegeven op het Partieel Uitvoeringsbesluit (PUB). FMC heeft wel medeparaaf gegeven op het voorstel tot het toezenden van het PUB aan de Tweede Kamer onder voorwaarde dat er een aantal nadere maatregelen zouden worden getroffen en doorgevoerd. Deze verbeter/beheersmaatregelen kunnen dan getroffen worden in de 2e helft van 2008 parallel aan de uitwerking van de specificaties en aanbestedings/certificeringsplannen.

Wij bevelen dan ook aan, in navolging van Gartner/Horvat, om de politiek expliciet een akkoord te laten geven op de scope vóórdat feitelijk de dialoof fase in het kader van de aanbesteding van start gaat. Daarbij is het aan te bevelen om middels een brief de scope nader toe te lichten ten aanzien van de aannames/keuzes die met het oog op raming, planning, risicoprofiel of draagvlak relevant zijn. Zonder eenheid van opvattingen over de scope zal dit tot grote risico's zowel ten aanzien van tijd als geld leiden.

Er wordt thans gewerkt aan een scopenota. Doel hiervan is de scope van het gehele project eenduidig vast te leggen. Het voornemen is deze nota in november 2008 door de minister te laten vaststellen.

De door de projectorganisatie opgestelde deterministische planning is naar onze mening niet realistisch. Dit wordt ook bevestigd door de Gateway Review en de second opinion van Gartner/Horvat.

Bij het actualiseren en uitwerken van de planning wordt in beginsel uitgegaan van de doelstelling "Start implementatie vracht op juli 2011". Uitgaande van deze datum worden activiteiten gepland en getracht de planning waar mogelijk te optimaliseren. Ten opzichte van de planning uit de basisrapportage zijn er meer activiteiten parallel geschakeld. Zoals ook uit de voortgangsrapportage blijkt is hiermee het risicoprofiel toegenomen

en wordt de kans dat deze datum wordt gehaald kleiner. Hoewel de risico's hiermee door de projectorganisatie wel zijn geïdentificeerd en er beheersmaatregelen getroffen worden in de vorm van onder meer audits en reviews is de vraag dan ook wanneer het moment zich voordoet dat deze planning niet meer realistisch is. Dit punt is ook onderzocht bij de Gateway review. Uit deze review komt naar voren dat de planning niet realistisch is. Ook Gartner/Horvat komt tot deze conclusie. De ruimte tussen de deterministische planning en de probabilistische planning is zo groot dat de deterministische planning naar onze mening, mede gebaseerd op de uitkomsten van de Gateway review en de audit van Gartner/Horvat, een risico vormt voor een adequate beheersing van het project. Voor een nadere toelichting op follow-up van deze review en audits wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van dit rapport.

Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 van dit rapport gaan wij in op de budgettaire situatie. In hoofdstuk 3 hebben wij onze bevindingen opgenomen met betrekking tot de toereikendheid van de projectorganisatie. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de kwaliteit en volledigheid van de informatie, enerzijds de kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële informatie en anderzijds de kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet- financiële informatie. In de Bijlage hebben wij de voortgangsrapportage opgenomen.

2 Budgettaire situatie

In paragraaf 4.4.3 en 4.4.4 van de VGR is de inpassing van de projectkosten (t/m 2016) respectievelijk de inpassing van de exploitatiekosten (vanaf 2017) opgenomen. Hierna zijn de betreffende overzichten weergegeven.

Inpassing van de projectkosten (t/m 2016):

| budgettaire inpassing t/m 2016 (in € mln) | Basisrapportage | | VGR | |
|--|-----------------|-----------------------------|-------------|-----------------------------|
| | Investering | Systeem en inningskosten | Investering | Systeem en inningskosten |
| geraamde kosten | 3.350 | 2.450 | 3.590 | 2.090 |
| OBE's | 2.825 | | 2.820 | |
| Overige kosten | 525 | | 770 | |
| Financiële inpassing | 3.350 | PM | 3.350 | PM |
| V&W IF | 2.350 | | 2.350 | |
| FES | 100 | | 100 | |
| FES (OBE's) | 900 | | 900 | |
| Opslag op tarief | | PM | 0 | PM |
| Nog in te passen | 0 | 2.450 | 240 | 2.090 |

Inpassing van de jaarlijkse exploitatiekosten:

| Budgettaire inpassing voor zichtjaar 2020 (in € mln op jaarbasis) | Basisrapportage | | VGR | |
|--|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| | Systeem en inningskosten | vervangings- investeringen | Systeem en inningskosten | vervangings- investeringen |
| geraamde kosten | 800 | PM | 694 | 165 |
| Financiële inpassing | 450 | PM | 450 | 0 |
| Nog in te passen | 350 | PM | 244 | 165 |

In het in de VGR opgenomen overzicht van de budgettaire inpassing zijn de vervangingsinvesteringen voor de OBE's niet opgenomen. Deze worden geschat op € 400 mln. per jaar. In voetnoot 6 bij paragraaf 4.4.4 van de VGR wordt dit wel toegelicht. Daaruit blijkt dat het uitgangspunt voor de kosten van vervanging is dat deze ten laste komen van de kentekhouder en/of de serviceproviders en daarom niet worden meegenomen in de indicator exploitatiekosten als percentage van de investeringskosten.

In de VGR wordt geen aandacht besteed aan de provinciale opcenten. In de aanbiedingsbrief bij de voortgangsrapportage is aangegeven dat de Minister van BZK voor eind 2008 de Tweede kamer zal informeren over het provinciale belastinggebied.

In paragraaf 4.4.6 van de VGR wordt ingegaan op de financiële stand van zaken.

Financiële stand van zaken:

| Betalingen in | (x €1000) |
|-------------------|-----------|
| 2006 | 3.415 |
| 2007 | 7.468 |
| 2008 (tot 1 juli) | 5.127 |
| Totaal | 16.009 |

Wij hebben vastgesteld dat deze informatie in overeenstemming is met de financiële administratie van het ministerie ultimo juni 2008.

De 5% norm

Uitgangspunt is dat de exploitatiekosten zo laag mogelijk worden gehouden en maximaal 5% van de opbrengsten bedragen.

In paragraaf 4.4.2 van de VGR is een overzicht opgenomen van de exploitatiekosten voor het zichtjaar 2020. De exploitatiekosten voor het zichtjaar 2020 zijn geraamd op € 700 mln. exclusief de vervangingsinvesteringen. Inclusief de jaarlijkse (her)investeringskosten bedragen de gemiddelde jaarlijkse exploitatiekosten € 1.115 mln.

Uitgaande van een geschatte opbrengst van € 9 mld in 2020 is dit ca 12 %.

Verder merken wij op dat nog steeds onduidelijk is hoe de norm van 5% moet worden geïnterpreteerd. Het ministerie rekent de kosten van de vervangingsinvesteringen die door de automobilisten of de service providers worden betaald niet tot de exploitatiekosten. Er is destijds niet vastgelegd welke kostencategorieën tot de kosten moeten worden gerekend. Bedrijfseconomisch zouden deze vervangingsinvesteringen moeten worden betaald uit de afschrijvingen van de investeringen die worden vervangen. De afschrijvingen behoren bedrijfseconomisch gezien derhalve tot de exploitatiekosten van het totale systeem.

Om een uitspraak te kunnen doen over de juistheid van de benadering van de exploitatiekosten door het ministerie is het van belang dat er een eenduidige definitie komt van de exploitatiekosten waarover overeenstemming bestaat met de Tweede Kamer. Daarnaast is niet vastgelegd van welke opbrengsten er moet worden uitgegaan.

3 Bevindingen ten aanzien van de toereikendheid van de projectorganisatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk hebben wij onze bevindingen weergegeven met betrekking tot de toereikendheid van de projectorganisatie. Daartoe hebben wij de opzet en werking van het scopebeheer, het ramingenproces, het plannings- en voortgangsbewakingsproces, het besluitvormingsproces en het risicomangementproces beoordeeld.

3.2 Scopebeheer

Normatief kader

De scope van het project is het beoogde projectresultaat zonder de randvoorwaarden in termen van tijd en geld.

- *Er moeten voldoende beheersmaatregelen zijn genomen om een toereikend scopebeheer te kunnen waarborgen.*
- *De beheersmaatregelen moeten zijn geïmplementeerd en werken*

Bevindingen

De eisen aan scopebeheer zijn door de projectorganisatie ten behoeve van het project uitgewerkt in een 'Kader Scopemanagement' (VenW/DGP-2008/3264). Voor mogelijke wijzigingen in de scope is een 'Procedure Verzoek tot Wijziging' (VTW) (VenW/DGP-2008/3247) vastgesteld als onderdeel van het beheersmodel ABvM (bestaande uit het integraal projectplan en procedures en kaders), waarmee er in opzet een goede basis is voor een zorgvuldig besluitvormingsproces ten aanzien van wijzigingen.

3.3 Ramingenproces

De eisen aan kostenmanagement zijn door de projectorganisatie voor het project uitgewerkt in een 'Kader Kostenmanagement' (VenW/DGP-2008/3260). Voor de beheersing van de kosten is op basis daarvan een 'Procedure Kostenmanagement' vastgesteld (VenW/DGP-2008/3250). Voor de bevindingen ten aanzien van de kostenramingen zowel op procesniveau als op inhoudelijk niveau wordt verwezen naar paragraaf 4.1.1 van dit rapport.

3.4 Plannings- en voortgangsbewakingsproces

Normatief kader

Wij hebben het volgende normenkader gehanteerd als basis voor onze bevindingen ten aanzien van de planning en de voortgangsbewaking:

- Er zijn voldoende beheersmaatregelen genomen om een toereikende planning en voortgangsbewaking te kunnen waarborgen;
- Alle plannings zijn opgezet volgens de PPI systematiek; dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met risico's en onvoorziene vertragingen (zgn. 'slack');
- De planning wordt ieder kwartaal geactualiseerd aan de hand van nieuwe ontwikkelingen (o.a. risico's) en de gerealiseerde voortgang..

Bevindingen

De eisen aan de planning zijn door de projectorganisatie ten behoeve van het project uitgewerkt in een Kader Planning (VenW/DGP-2008/3261). Voor de planning is op basis daarvan een 'Procedure planning ABvM' (VenW/DGP-2008/3245) vastgesteld, die voorziet in consolidatie van deelplanningen tot een overall planning, de toepassing van een PPI systematiek voor normale onzekerheden en risico's, een onafhankelijke audit/toets op besluitvormingsmomenten en in periodieke voortgangsgesprekken. Ten behoeve van de planningsfunctie van het project zijn er twee Project Planners (PP) in dienst en wordt gebruik gemaakt van het binnen VenW breed toegepaste planningsysteem Primavera. We hebben op basis hiervan vastgesteld dat de plannings- en voortgangsbewaking van het project ABvM in opzet toereikend is.

Het onderzoeksbureau Gartner/Horvat geeft in haar rapport aan (4 augustus 2008)¹: "Het uitwerkingsniveau van de planning is nog steeds op een hoog abstractieniveau waarbij, bij nadere uitwerking, interacties/afhankelijkheden naar voren kunnen komen. Door de beperkte verslaglegging van de onderbouwing is de impact (en risico's ten aanzien van impact) hiervan volgens Gartner/Horvat niet toetsbaar." en "Gartner/Horvat heeft in de documentatie vrijwel geen onderbouwing van doorlooptijden aangetroffen en voor de bandbreedten is een algemene stelregel gehanteerd".

Vanaf begin september heeft de projectorganisatie een proces opgestart waarbij de planning op onderdelen nader wordt uitgewerkt en aangepast. Hierbij wordt "van grof naar fijn" gewerkt waarbij de eerstvolgende fase(n) gedetailleerder worden uitgewerkt dan latere fasen. Er is op het moment van schrijven, oktober 2008, nog geen integraal geactualiseerde masterplanning.

Bij het actualiseren en uitwerken van de planning wordt in beginsel uitgegaan van de doelstelling "Start implementatie vrucht op juli 2011". Uitgaande van deze datum worden activiteiten gepland en getracht de planning waar mogelijk te optimaliseren. Ten opzichte van de planning uit de basisrapportage zijn er meer activiteiten parallel geschakeld. Zoals ook uit de voortgangsrapportage blijkt is hiermee het risicoprofiel toegenomen en wordt de kans dat deze datum wordt gehaald kleiner. Hoewel de risico's hiervan door de projectorganisatie wel zijn geïdentificeerd en er beheersmaatregelen getroffen worden in de vorm van onder meer audits en reviews is de vraag dan ook wanneer het moment zich voordoet dat deze

¹ ABvM Second Opinion, p. 36, Gartner Inc., 4 augustus 2008

planning niet meer realistisch is. Dit punt is ook onderzocht bij de Gateway review. Uit deze review komt naar voren dat de planning niet realistisch is. Ook Gartner/Horvat komt tot deze conclusie. De ruimte tussen de deterministische planning en de probabilistische planning is zo groot dat de deterministische planning naar onze mening, mede gebaseerd op de uitkomsten van de Gateway review en de audit van Gartner/Horvat, risico vormt voor een adequate beheersing van het project. De Gateway Review² merkt dit zelfs als 'tijdbom' aan en geeft ter verbetering van het proces van planning en voortgangsbewaking aan: "Wij begrijpen de achtergronden van de aanpak van de planning, maar wijzen erop dat een realistisch tijdpad afwijkt van de bestaande deterministische planning. De Gateway review merkt in dit kader op dat: "De planning als sturingsmiddel voor het project onbruikbaar is." en dat "Het voordeel voor het project is dat met een realistisch tijdschema beter kan worden gestuurd".

We hebben vastgesteld dat het proces van planning en voortgangsbewaking in de praktijk niet geheel volgens deze opzet verloopt. De planning en de voortgangscontroles waren in de maanden mei tot en met juni met name gericht op de toen belangrijke mijlpalen zoals het opstellen van het Partieel Uitvoeringsbesluit en de voorbereiding van de aanbesteding van de PoC. Voor de latere fasen (met name uitvoering) wordt de planning nader uitgewerkt op basis van onder meer de opgestelde aanbestedings- en teststrategie. Van een kwartaalsgewijze systematische actualisatie van de totale planning zoals wordt aangegeven in het Beheersmodel grote projecten is hierbij nog geen sprake. Dit beeld komt ook naar voren uit de Gateway review.

In de praktijk wordt naar onze mening daarom nog onvoldoende op een systematische en navolgbare wijze, zoals verwoord in het Beheersmodel grote projecten, gestuurd op de relatie tussen planning en voortgang. Uit bestudering van de ter zake relevante stukken is gebleken dat de diverse planningsoverzichten waarin het planningssysteem voorziet en de voortgangsbewaking die hierop kan worden gebaseerd als zodanig geen regelmatig en vast onderdeel uitmaken van overleggen³ en kwartaalrapportages⁴.

De projectorganisatie geeft aan dat voortgangsbewaking met name plaats vindt op basis van einddata van op te leveren producten volgens het productenoverzicht (de work brakedown structure, WBS). Hierbij kan echter onvoldoende een relatie worden gelegd met de onderliggende activiteiten en de mijlpalen in de masterplanning.

We zijn van mening dat het sturen op voortgang, mogelijk door het ontbreken van een voldoende uitgewerkte actuele (netwerk)planning (Masterplanning) met mijlpalen en kritische afhankelijkheden, nog onvoldoende gestructureerd, op een te hoog abstractieniveau en nog onvoldoende integraal geschiedt.

Conclusie

Op basis van het voorgaande zijn wij van mening dat er te weinig tijd beschikbaar is om op een adequate wijze, één en ander conform hetgeen is opgenomen in het beheersmodel grote projecten, invulling te geven aan

² Review op het project Anders Betalen voor Mobiliteit, 28 Mei 2008;

³ Agenda's en verslagen uit de verslagperiode van de VGR zowel van de ProjectTeam (PT) overleggen als ook van de overleggen van het Cluster Projectbeheersing;

⁴ Kwartaalrapportages AbvM, 4e kwartaal 2007, VENW/DGP-2008/935, 1e kwartaal 2008, VENW/DGP-2008/4402, 2e kwartaal 2008, VENW/DGMO-2008/843.

het plannings- en voortgangsbewakingsproces en dat het projectbeheer op het punt van planning en voortgangsbewaking derhalve verbetering behoeft.

3.5 Besluitvormingsproces

Om adequaat te kunnen reageren op besluitvormingsvraagstukken rondom kwaliteit, kosten of doorlooptijd die zich gedurende de looptijd van het project voor kunnen doen, heeft de projectleiding in april 2008 de 'Procedure issuemanagement (beslispuntenmanagement)' (VenW/DGP-2008/3246) vastgesteld. Na de verslagperiode is er door ons een audit uitgevoerd op de werking van genoemde procedure.

Hierna is de conclusie van deze audit weergegeven:

"Gelet op de complexiteit en dynamiek van het project is het van groot belang dat het issuemanagement zich de komende maanden verder ontwikkelt.

Zonder deze groei bestaat het risico dat de verschillende clusters langs elkaar heen werken, hetgeen consequenties kan hebben voor kwaliteit, budget en doorlooptijd. Ook bemoeilijkt het een goede overdracht bij nieuwe medewerkers. We constateren verder dat de oordeelsvorming over afzonderlijke issues binnen het project en daarna (hoger in de lijn, interdepartementaal en op politiek niveau) voor ons in de meeste gevallen niet te reconstrueren was. Dit betekent dat het projectteam op dit moment geen onderbouwd antwoord kan geven op de vraag hoe belangrijke keuzes tot stand zijn gekomen".

Voor een juiste interpretatie van het voorgaande merken wij op dat de lijst met issues, die destijds als uitgangspunt bij de audit is gehanteerd, niet volledig was. Over het verloop van de besluitvormingsvraagstukken die niet op de issuelijst voorkwamen kunnen we derhalve geen uitspraak doen.

3.6 Risicomanagementproces

Normatief kader

- Het project dient te beschikken over een methodiek voor de analyse van risico's. Iedere fase kent zijn eigen risico. De risico's moeten worden gekwantificeerd in kansen en gevolgen.
- De risico's dienen periodiek te worden herijkt. De herijking is een vast onderdeel in het kader van de kwartaalrapportage.
- Voor elk risico wordt een beheersmaatregel ontwikkeld. De stand van zaken van deze beheersmaatregelen is een vast onderdeel van de interne en externe voortgangsrapportages.
- Het risicomanagement dient regelmatig te worden geaudit.
- Binnen de projectorganisatie dient te worden aangegeven hoe de risico's zijn verwerkt in de post onvoorzien
- De toereikendheid van de post onvoorzien is een belangrijk onderwerp in alle rapportages.

Bevindingen

De normen uit het beheersmodel grote projecten zijn één op één doorvertaald naar het project via de kaders en de procesbeschrijvingen. Inventarisatie en herijking van risico's vindt plaats via risicosessies, die minimaal 1 keer per kwartaal worden gehouden. In de praktijk blijken deze risicosessies frequenter plaats te vinden. Per cluster verschilt de frequentie. Dit is logisch gezien de verschillende risicoprofielen van de clusters. Deze risico's worden samen met de impact als een product van kans maal gevolg,

de beheersmaatregelen en risico-eigenaar opgenomen in een risicodatabase.

Op basis van de informatie uit de risicodatabase worden maand- en kwartaalrapportages opgesteld. Deze rapportages worden besproken in de managementoverleggen. De risico's worden doorvertaald naar de hardheid van de ramingen/budget en de post onvoorzien en de haalbaarheid geplande einddatum.

Medio 2008 is er een Gateway review en zijn twee second opinions uitgevoerd.

Specifiek met betrekking tot de werking van het risicomanagement kwamen de volgende bevindingen uit de Gateway Review en de second opinions naar voren:

- Het risicomanagement is verbeterd maar nog niet uitontwikkeld (Eindrapport AbvM second opinion, Gartner, pagina 23, d.d. 4 augustus 2008);
- Er zijn geen verkenningen in de documentatie gevonden die in kaart brengen wat de implicaties zijn van het hanteren van "tijd" als randvoorwaarde. Als dit wel het geval zou zijn, dan zou het inzicht in impact van de factor tijd behoorlijk kunnen worden vergroot door het verkennen van het nog wellicht (te) onvoldoende kennen van de technische risico's die in de PoC getest dienen te worden en het verkennen van de risico's ten aanzien van de overlap tussen aanbesteding van het totale project en de POC (Eindrapport AbvM second opinion, Gartner, pagina 24, d.d. 4 augustus 2008);
- Beheersing van de risico's is nog onderbelicht (Eindrapport AbvM second opinion, Gartner, pagina 24, d.d. 4 augustus 2008);
- De risicobeheersing op projectniveau vindt vooral plaats door algemene audit en reviewmaatregelen. Daarnaast vindt risicobeheersing binnen de verschillende clusters plaats door middel van rapportages en besprekingen (Rapportage n.a.v. de Gateway review pagina 4, d.d. 28 mei 2008);
- Het overzicht vanuit de cluster projectbeheersing op het decentrale register met technische risico's van het cluster Kilometerprijs is onvoldoende. Bij toenemende complexiteit bestaat met betrekking tot het cluster kilometerprijs het risico op onbalans tussen het risicoregister, de kostenraming en de systeemspecificaties (Analyse project AbvM, Deloitte, pagina 7, d.d. 11 augustus 2008)
- Er zijn geen rapportages aangetroffen over de werking van de toegepaste maatregelen (Rapportage n.a.v. de Gateway review pagina 4, d.d. 28 mei 2008);

Vorengenoemde bevindingen zijn begin oktober opgenomen in een actielijst. In deze actielijst is aangegeven dat deze acties in het 4^e kwartaal van 2008 zullen worden uitgevoerd.

Uit ons eigen onderzoek is gebleken dat: het risicomanagement na goedkeuring van het partieel uitvoeringsbesluit meer aandacht krijgt en concreter is geworden. Zo zijn in september n.a.v. het partieel uitvoeringsbesluit nog ca. 40 nieuwe risico's geïdentificeerd. De kans dat deze risico's zich zullen voordoen en de gevolgen daarvan zijn nog niet in kaart gebracht. De volledigheid van de risico's kan naar onze mening nog

worden verbeterd door aan te sluiten bij de WBS (dit is de opbouw van de producten).

3.7 Kwaliteitsborging

Auditing

In de eerste helft van 2008 is een Gateway Review uitgevoerd. Het reviewteam had de opdracht te beoordelen in hoeverre het project Anders Betalen voor Mobiliteit gereed is voor de volgende stap: de uitvoering van de Proof of Concept. Object van beoordeling waren het Partieel Uitvoeringsbesluit en het implementatieplan. Hiertoe heeft het reviewteam onderzocht of het Partieel uitvoeringsbesluit en het bijbehorende implementatieplan zoals aan hun geschetst voldoende geschikt en robuust is voor het starten met de Proof of concept en/of de risico's binnen en buiten het project worden beheerst. Na de rapportagedatum zijn in opdracht van de projectorganisatie een second en third opinion op de scope, de risico-inventarisatie, de kostenraming en de planning afgerond door onafhankelijke externe bureaus.

De kern van de Gateway Review methodiek is dat zolang deze review geen positief resultaat oplevert een project niet naar de volgende fase mag overgaan. Ondanks de resultaten van de review is gelet op het belang van een tijdige besluitvorming met de Tweede Kamer besloten het Partieel Uitvoeringsbesluit en het implementatieplan toch aan de Tweede Kamer voor te leggen en op basis van de audits verbeteracties uit te voeren. Ambitie is deze verbeteracties door te voeren in het 4^e kwartaal 2008, zodat in januari, wanneer het project wil starten met de contractering van de Proof of Concept, de door de reviewers en auditors geconstateerde tekortkomingen in voldoende mate zijn hersteld. Voor de technische component van de Proof of Concept wordt een vorm van voortgangsbewaking toegepast door Deloitte. De reikwijdte hiervan moet nog worden geformaliseerd. Voor de andere punten uit de review en de audits zijn eveneens acties geformuleerd. Met deze verbeteracties is gestart, maar er vindt nog geen maandelijkse afloopcontrole plaats omdat de managementreacties recentelijk zijn behandeld in het auditcommittee en zijn voorgelegd aan de opdrachtgever ter vaststelling.

Collegiale toetsing op tussenproducten

Op de kwaliteit van de verschillende deelproducten van de organisatie worden collegiale toetsen uitgevoerd

Control vanuit FMC.

Uit hoofde van haar reguliere taak heeft de Hoofddirectie FMC een control- en adviesfunctie ten aanzien van het project. FMC heeft geen medeparaaf verleend op het Partieel Uitvoeringsbesluit. Naar de mening van FMC voldeed het Partieel Uitvoeringsbesluit nog niet aan de daaraan te stellen eisen. FMC heeft wel medeparaaf gegeven op het voorstel tot het toezenden van het PUB aan de Tweede Kamer onder voorwaarde dat er een aantal nadere maatregelen zouden worden getroffen en doorgevoerd. Deze verbeter/beheersmaatregelen kunnen dan getroffen worden in de 2e helft van 2008 parallel aan de uitwerking van de specificaties en aanbestedings/certificeringsplannen.

Conclusie

Er wordt aandacht besteed aan kwaliteitsborging binnen het project. Ongeacht de grote tijdsdruk op het project is het van belang dat voldoende tijd wordt vrijgemaakt voor de voortgangscontrole op het doorvoeren van verbeteracties en voor het auditen van de kwaliteit van de resultaten en het verwerken van de uitkomsten daarvan, gezien het toch al hoge risicoprofiel van het project.

4 Bevindingen ten aanzien van de kwaliteit en volledigheid van de informatie

4.1 Kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële informatie

4.1.1 De raming van investerings- en exploitatiekosten

Normatief kader

- De kostenramingen zijn formeel vastgesteld
- De raming van de investerings- en exploitatiekosten in de VGR stemt overeen met de projectraming. En wijzigingen in de raming van de investerings- en exploitatiekosten in de VGR t.o.v de BR zijn adequaat toegelicht en feitelijk onderbouwd.
- De kostenramingen zijn opgezet volgens de PRI 2003 systematiek.
- De kosteninschattingen zijn transparant
- De kostenramingen zijn compleet en consistent
-
- De eenheidsprijzen, hoeveelheden en opslagen inclusief bandbreedten (normale onzekerheden) zijn voldoende realistisch ingeschat
- De kostenraming bevat een toereikende post onvoorzien, die goed is onderbouwd met een kwantitatieve risicoanalyse.

Bevindingen

Algemeen

Er is nog geen sprake van formeel vastgestelde kostenramingen. De Projectraming ABvM, Partieel Uitvoeringsbesluit Anders Betalen voor Mobiliteit, 24 september 2008, peildatum raming 19 juni 2008, peildatum scope: 20 mei 2008, is nog niet geautoriseerd.

In paragraaf 4.4 van de VGR is een overzicht opgenomen van de geraamde investerings- en exploitatiekosten tot en met 2016. Hierna is het betreffende overzicht opgenomen.

| Kostenraming t/m 2016 (in € mln, afgerond) | Basisrapportage | Voortgangs- rapportage | verschil |
|---|-----------------|---------------------------|-------------|
| Investeringskosten | 3.350 | 3.590 | 240 |
| Exploitatiekosten | 2.450 | 2.090 | -360 |
| Totaal | 5.800 | 5.680 | -120 |
| Waarvan onvoorzien | 1.230 | 1.620 | 390 |
| Aandeel onvoorzien | 21% | 28% | 7% |

De in de VGR opgenomen investerings- en exploitatiekosten komen overeen met de door de projectorganisatie opgestelde projectramingen. In paragraaf 4.4 van de VGR zijn eveneens de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Basisrapportage toegelicht en onderbouwd. De toelichting en onderbouwing komen overeen met de in de Projectraming ABvM,

behorende bij het Partieel Uitvoeringsbesluit van 24 september 2008, vastgelegde verschillenanalyse op hoofdlijnen.

Een van de eisen uit het Beheersmodel ABvM is dat de kostenramingen op besluitvormingsmomenten worden getoetst. Conform deze procedure heeft een Gateway Review plaatsgevonden en zijn twee audits uitgevoerd door onafhankelijke externe bureaus op de ramingen behorend bij het partieel uitvoeringsbesluit. Het ene bureau heeft zowel het gehanteerde ramingsmodel als de inhoud van de kostenramingen beoordeeld. Het andere bureau heeft alleen het ramingsmodel beoordeeld. De hierna per toetsingsaspect opgenomen bevindingen zijn mede gebaseerd op de uitkomsten van genoemde audits.

Ramingen in relatie tot de scope

Zoals we ook al in ons rapport bij de Basisrapportage hebben vermeld zijn de ramingen opgesteld volgens de PRI-systematiek. Het verschil met de opzet van de ramingen ten opzichte van de BR is dat in het kader van het PUB de deterministische kostenramingen doorvertaald zijn naar probabilistische ramingen. Daartoe zijn de geïdentificeerde risico's gekwantificeerd en opgenomen in de raming en zijn de spreidingen op de hoeveelheden en prijzen, procentuele posten en risico's ingevoerd. Vervolgens heeft er een Monte Carlo simulatie plaatsgevonden om de trefzekerheid van de raming te bepalen. Dit heeft geleid tot kostenramingen met een nauwkeurigheidspercentage van +/- 18%.

De kostenramingen zijn gebaseerd op de scope, inclusief een aantal aannames en werkhypothesen met peildatum 20 mei 2008. In de ramingen zijn alleen conform de PRI-systematiek de endogene risico's meegenomen. De exogene risico's zijn buiten beschouwing gebleven. Deze exogene risico's kunnen een grote impact hebben op de scope en daarmee op de kosten. De ervaring met andere grote projecten leert dat de kans dat deze exogene risico's zich zullen voordoen groot is. Het beschikbare projectbudget voorziet er niet in om de gevolgen van de exogene risico's op te vangen. Onze bevindingen worden mede gestaafd door de uitkomsten van de second opinion van Gartner/Horvat, waarvan de belangrijkste van toepassing zijnde bevindingen hierna zijn opgenomen:

- "Het cluster KMP heeft de systematiek van Project Raming Infrastructuur (PRI) voor de door het cluster gedefinieerde scope gebruikt. Daarnaast zijn voor de raming nog aanvullende aannames gemaakt om te komen tot een scope die gekwantificeerd kan worden in kosten. Alleen de endogene risico's ten opzichte van de door het cluster gedefinieerde scope zijn gekwantificeerd opgenomen in het totaaloverzicht van de kosten (redactie: de totale projectraming)." (Gartner/Horvat⁵)
- "ABvM is, in zoverre Gartner/Horvat dit binnen de opdracht heeft kunnen toetsen, gekomen tot een raming gebaseerd op een samenhangend geheel van kosten en scope (incl. risico's) volgens de projectscope zoals gedefinieerd door ABvM" (Gartner/Horvat)
- "Beperking PRI ten aanzien van exogene risico's. De exogene risico's (ongewenste gebeurtenissen) worden niet opgenomen in de raming. Dit is conform de systematiek van PRI. Wel worden de exogene risico's per gebeurtenis ingeschat (kans en gevolg inschatten). Over de titels (excl. kwantificering) wordt gerapporteerd aan de TK. Gartner/Horvat vraagt zich af of

⁵ ABvM Second Opinion, Gartner Inc., 4 augustus 2008

beslissers (Minister/Kamer) op basis van de aangeleverde informatie inzicht krijgen in de totale mogelijke impact van het project. Het kan bijvoorbeeld zijn dat zij zich vanuit de wens van draagvlakbehoud in de toekomst genoodzaakt kunnen zien om (exogene) wijzigingen te accepteren. Formeel zullen dit dan exogene wijzigingen zijn, maar men kan nu geen (kwantitatieve) inschatting maken van de impact hiervan op basis van de aangeleverde informatie. De kosten- en tijdconsequenties hiervan kunnen zeer groot zijn (denk bijvoorbeeld aan veranderingen in werkhypothesen). Daarnaast is het voor Gartner/Horvat onduidelijk of voorzien is in een budget om de exogene risico's te beheersen". (Gartner/Horvat)

Transparantie van de kostenramingen:

Aangezien voor de inrichting en exploitatie van het systeem nog veel keuzes gemaakt moeten worden is gebruik gemaakt van aannames en werkhypothesen om tot een gedetailleerde raming te kunnen komen. De werkhypothesen en aannames zijn vastgelegd in een bijlage bij de projectraming. Het beheer (wijzigingenbeheer en de communicatie naar de belanghebbenden) daarvan is nog niet geheel toereikend. Verder is de traceerbaarheid van de achtergronden ten aanzien van aannames, kosten en hoeveelheden nog steeds moeilijk. De bevindingen uit de second opinion van Gartner/Horvat en uit de third opinion van Deloitte ondersteunen het voorgaande. Hierna zijn de belangrijkste daarvan opgenomen:

- "De achtergronden ten aanzien van inschattingen (aannames, bronnen, etc.) ten aanzien van kosten, hoeveelheden en doorlooptijden incl. bandbreedten en risico's worden beter vastgelegd dan in de eerste versie die Gartner/Horvat beoordeeld heeft, maar zijn nog steeds moeilijk traceerbaar. Zo is recent gestart met het vastleggen van de achtergronden van de LTU waarden. Mondeling bleek vaak toelichting gegeven te kunnen worden. In de verslaglegging is nog wel een behoorlijke slag te maken (ook onderkend door het cluster KMP) vooral ten aanzien van de planning. Aangezien het project een lange doorlooptijd zal kennen is het van groot belang deze achtergronden goed vast te leggen. Gartner/Horvat beveelt aan de vastlegging te verbeteren". (Gartner/Horvat)
- "Het 'oude ramingmodel' (2006) is als input gehanteerd voor de nieuwe raming. Daartoe is deze ontleed en opgedeeld naar de opgestelde Work Breakdown Structure (WBS). Hiervoor is gekozen om de raming meer aan te laten sluiten bij de budgetstructuur. Deze WBS wordt weer samengevat in een totaal overzicht van de kostenraming. Naar de mening van Gartner/Horvat is hiermee de eerste stap gezet naar het komen tot een beheersbare raming die aansluit bij een project in de uitvoeringsfase. Voor het technische deel van de raming is het verstandig aansluiting te zoeken bij de KMP architectuur". (Gartner/Horvat)

"De raming van het partieel uitvoeringsbesluit is gebaseerd op de totaalraming waarbij posten uitgezet zijn in de tijd. Het projectonvoorzien is gebaseerd op de berekening van onvoorzien en daarnaast wordt ca.2% aangehouden voor 'onvoorzien onvoorzien' (ook wel 'echt onvoorzien' genoemd).

- Er lijkt een fout te zitten in de toerekening van onvoorzien. Dit is al door het cluster KMP onderkend. De aanpak om de kosten te berekenen lijkt Gartner/Horvat voldoende". (Gartner/Horvat)

- “Aangezien voor de inrichting en exploitatie van het systeem nog veel keuzes gemaakt moeten worden is gebruik gemaakt van aannames en werkhypothesen om tot een gedetailleerde raming te kunnen komen”. (Deloitte)
- “Het is gebleken dat er meerdere bronnen zijn geraadpleegd door de kostenramers ter onderbouwing van de kostenposten. Het bronmateriaal wordt volgens een vaste procedure beheerd. De kostenramers zijn de enige die systeemvereisten, aannames en kostenposten stroomlijnen”. (Deloitte)
- “De kostenraming is sterk afhankelijk van een beperkt aantal andere parameters en werkhypothesen “In april 2008 is een parameterlijst opgesteld, die alle aannames voor elke relevante parameter vastlegt. Uit de interviews is gebleken dat de parameterlijst nauwelijks bekend is binnen de projectorganisatie en nog niet actief geraadpleegd wordt of bij wijzigingen aangepast wordt. Bij een in de toekomst mogelijk toenemende complexiteit verdient het de aanbeveling dat de parameterlijst de centrale database vormt waarvan de verschillende clusters gebruik maken”. (Deloitte)

Volledigheid van de kostenramingen

Het extern bureau Gartner/Horvat beoordeelt de set van kostenposten in de kostenraming als in hoge mate compleet gegeven de gestelde scope. “Met uitzondering van enkele specifieke onderdelen, lijken alle overige noodzakelijke elementen door het project opgenomen in de kostenraming voor zover in deze fase mogelijk” (Gartner/Horvat).

Realiteitsgehalte kostenramingen

De kostenraming is afhankelijk van enkele belangrijke kostenbepalende factoren zoals:

- De kosten van de OBE (bouw en inbouw)
- Het aantal calls per kenteken
- De verhouding papieren versus digitale facturen

Wijzigingen hierin hebben grote kostenconsequenties.

Gartner/Horvat verwacht dat gezien de nieuwheid van het systeem en de hoogte van de inningen, zonder adequate voorlichtingscampagne het aantal vragen per systeemdeelnemer per jaar fors hoger kan zijn (zeker in de eerste jaren na invoering).

Gartner/Horvat stelt ten aanzien van het realiteitsgehalte van de kostenramingen:

“De afgegeven kostenraming voor de realisatie acht het extern bureau voor de vastgestelde scope realistisch. Gesteld zou zelfs kunnen worden dat de raming aan de hoge kant is door de hoge gehanteerde eenheidsprijs van de OBE, maar door het onvoldoende kwantificeren van het risicoprofiel wordt dit waarschijnlijk weer voor een groot deel gecompenseerd” (Gartner/Horvat). Hierbij dient te worden aangetekend dat Gartner/Horvat uitgegaan is van ramingen die ca € 200 mln. hoger lagen (conform ‘Projectraming ABvM ,d.d 24 september 2008).

Prijzen en hoeveelheden

Voor de bevindingen ten aanzien van de prijzen en hoeveelheden baseren wij ons op de bevindingen van Gartner/Horvat terzake. De belangrijkste zijn hierna opgenomen:

- “Gartner/Horvat beoordeelt de vastgestelde prijsniveaus inclusief de aantallen over het algemeen als adequaat. Voor vrijwel alle elementen geldt dat ze zijn vastgesteld zoals Gartner/Horvat ze

verwacht. Er is een aantal uitzonderingen hierop. Een voorbeeld hiervan is het aantal vragen per systeemdeelnemer per jaar. Dit is een belangrijke driver voor het vaststellen van de kosten van de front-office. Deze driver is momenteel gesteld op één, gebaseerd op een inschatting van CJIB (incasso). Op basis van de informatie van CJIB is ook de bandbreedte rondom deze eenheid beperkt ingeschat, Gartner/Horvat verwacht dat gezien de nieuwigheid van het systeem en de hoogte van de inningen, zonder adequate voorlichtingscampagne het aantal vragen per systeemdeelnemer per jaar fors hoger kan zijn (zeker in de eerste jaren na invoering). Dit zou tot uitdrukking moeten komen in de bandbreedte" (Gartner/Horvat).

- "Kosten voor de OBE. Een zeer significant deel van de CAPEX heeft betrekking op de kosten van de OBE. Als belangrijkste bron hiervoor is het resultaat van de kostenmonitor 2006 gehanteerd. Het PvE dat hiervoor is gehanteerd is inmiddels op punten gewijzigd door voortschrijdend inzicht. De impact van deze wijzigingen op kosten van de OBE zijn niet inzichtelijk gemaakt." "Op basis van huidige inzichten en marktgegevens verwacht Gartner/Horvat dat de kostprijs van de OBE significant lager is". "Dit wordt gestaafd door het rapport over trends ten aanzien van de belangrijkste kostendrijvers" (Gartner/Horvat).

4.2 Kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

4.2.1 Scope

Normatief kader

- *Er is sprake van een vastgestelde scope.*
- *Deze scope moet voldoen aan de volgende eisen:*
 - compleet*
 - eenduidig*
 - intern consistent en*
 - extern consistent met de politieke kaders*

Een adequate, vastgestelde scope is van groot belang zodat voor alle betrokken partijen duidelijk is wat wel en niet tot het projectresultaat behoort. De scope is de basis voor de kostenraming, de planning en de risico's. De scope is ook van belang in de communicatie naar de omgeving en in het bijzonder naar de TK. Zonder eenheid van opvattingen over de scope zal dit tot grote risico's zowel ten aanzien van tijd als geld leiden.

Bevindingen.

Op dit moment is er nog geen sprake van een formeel vastgestelde scope. Volgens de projectorganisatie wordt daar nog aan gewerkt. Probleem daarbij is het niveau waarop de scope moet worden vastgesteld. De projectorganisatie is nu bezig met de voorbereiding van de aanbesteding van 5 tijdkritische percelen ten behoeve van diverse testen en de grootschalige praktijktest (de GPT voorheen POC genoemd). Voor het kunnen uitvoeren van een adequate integrale test is het nodig dat het gehele concept wordt ontwikkeld.

In paragraaf 4.1 van de VGR wordt ingegaan op de scope van het project en worden de verschillen in uitgangspunten ten tijde van de BR en ten tijde van het PUB aangegeven.

In de verslagperiode hebben zich wijzigingen voorgedaan in de scope. Deze wijzigingen hebben nog niet de vastgestelde VTW-procedure doorlopen. De wijzigingen zijn vastgelegd in het PUB en samen met het implementatieplan behorend bij het PUB aan de TK gecommuniceerd en door de TK overgenomen. Bij het PUB dat destijds aan de TK is aangeboden ontbrak een overzicht met de volledige scope, inclusief aannames en werkhypothesen. Daardoor is er naar onze mening een risico dat er geen eenduidig beeld bestaat van de scope. Dit wordt naar onze mening mede bevestigd door het volgende:

- In de Kamer is vooral gesproken over testen, terwijl de aanbestedingsstrategie in het implementatieplan is gericht op uitleg van de betreffende onderdelen voor het eindsysteem
- De aanbeveling van Gartner/Horvat: "Gartner/Horvat acht de kans zeer groot dat onder exogene invloeden de gedefinieerde scope gaat schuiven naarmate het project vordert ten einde te voldoen aan de oorspronkelijke principes van ABvM (eerlijkheid, draagvlak, betaalbaarheid, bereikbaarheid en milieu). Het huidige systeemconcept is te rigide gedefinieerd om dergelijke van buiten komende wijzigende inzichten soepel op te kunnen vangen. Dit heeft vooral zijn grondslag in de keuzen gemaakt op basis van privacy-eisen. De keuze voor de smart-OBE leidt ertoe dat iedere toekomstige wijziging significante consequenties heeft voor de kosten en tijdlijnen.

Gartner/Horvat beveelt daarom aan om de politiek expliciet een akkoord te laten geven op de huidige scope. Het moet voor alle partijen duidelijk zijn wat het systeem straks wel en niet kan als gevolg van de wijze waarop invulling is gegeven aan de eisen vanuit privacy en de afstemming hierover met CBP".

De hiervoor genoemde aanbeveling van Gartner/Horvat onderschrijven wij.

In bijlage B van de VGR is een integraal overzicht van de actuele productscopes opgenomen. Deze actuele productscopes bestaan uit het functioneel programma van eisen zoals opgenomen in de BR aangevuld met uitgangspunten op basis van het PUB.

Ten aanzien van de productscope van het beprijzingssysteem (registratie, inning, handhaving) hebben wij niet kunnen vaststellen of deze volledig en juist is. Dit wordt veroorzaakt doordat naar onze mening niet eenduidig is vastgelegd wat hiervoor als uitgangspunt dient te worden gehanteerd en doordat niet altijd eenduidig de relatie is te leggen naar het Kabinetbesluit van november 2007 en het PUB.

Door de projectorganisatie is een document "Scope Anders Betalen voor Mobiliteit" (dd. 17-09-2008, peildatum 27 juni 2008, versie 0.1, status concept) opgesteld met als doel te voorzien in een adequate beschrijving van de scope van het project. De in genoemd document opgenomen scope kilometerprijs bevat een aantal onderdelen die niet zijn opgenomen in de productscope kilometerprijs van de VGR.

In bijlage 2 van genoemd document is de productscope opgenomen in de vorm van een programma van eisen voor het beprijzingssysteem. Het in bijlage B van de VGR FPvE wijkt daarvan met name af op de aspecten van nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van het systeem. Verder is het FPvE naar onze mening niet eenduidig ten aanzien van het zichtbaar zijn van het actuele tarief in het voertuig.

In de verslagperiode is een Gateway Review uitgevoerd op het project ABvM. Na de verslagperiode zijn er twee audits uitgevoerd door onafhankelijke derden. Hierna zijn de belangrijkste

bevindingen/aanbevelingen met betrekking tot de scope uit de Gateway Review en de audits opgenomen:

Bevindingen/aanbevelingen:

- "Het document 'SSS Kilometer Price Services' is het document dat het meest lijkt op een Programma van Eisen. Het heeft een normatieve status en bevat hoog-niveaueisen aan het totale systeem. Het document is echter nog niet helemaal compleet, en de aansluiting op de Politieke Kaders is op onderdelen nog niet volledig" (Deloitte) .
- "Er is niet één specifiek document met een normatieve status dat een complete Systeemarchitectuur bevat. Verschillende documenten bevatten wel fragmenten van een Systeemarchitectuur, en deze hebben vooral betrekking op de processen. Echter, de verschillende fragmenten vormen geen eenduidige procesarchitectuur. Informatie-, applicatie- en infrastructuurarchitectuur ontbreekt. Het gevolg hiervan is dat een belangrijk instrument om ontwerpbeslissingen te nemen ontbreekt, dat onvoldoende gevalideerd kan worden of de aanbestedingspercelen juist zijn gekozen, en dat een belangrijk instrument om in de realisatiefase regievoering uit te voeren ontbreekt" (Deloitte).
- "De documenten die de eisen aan het Kilometerprijsstelsel bevatten (de zogenaamde SSS en SSDD documenten) hebben op onderdelen nog een verbeterslag nodig om gebruikt te kunnen worden in een aanbestedingstraject. Dit is deels verklaarbaar vanuit het feit dat de documenten "werk in uitvoering zijn" (Deloitte).
- "Maak op basis van 'SSS level O' op korte termijn een Programma van Eisen waarin het totale pakket van eisen als baseline wordt vastgelegd. Communiceer dat programma van eisen ook aan de politiek" (Deloitte).
- "Maak een solide Systeemarchitectuur die op een hoog abstractieniveau de organisatie van het systeem beschrijft in termen van processen, informatie applicaties en infrastructuur" (Deloitte).
- "Geef maximale aandacht aan de ontwerpkeuzes met grote invloed op de complexiteit (koppeling van de odometer en interoperabiliteit in geval van Value Added Services)" (Deloitte).
- "Huidig systeemconcept moet worden vertaald naar een architectuurplan waarin alle domeinen (markt, bedrijfsvoering, systemen en technologie eenduidig zijn benoemd" (Gartner/Horvat)
- "Zonder duidelijk concept geen Proof of concept. Het reviewteam adviseert eerst te zorgen voor een besluit over het concept, voordat met de Proof of Concept (POC) wordt begonnen. In de opzet van de POC, dient daartoe een fasering te worden toegepast. Nadat duidelijkheid is verkregen over het concept (procesontwerp en organisatiestructuur) dienen vervolgens oplossingen te worden geselecteerd en beproefd op hun integratiewerking. Tenslotte dienen de werking van een of meer geselecteerde oplossingen te worden getest in een situatie op behoorlijke schaal" (Gateway Review).
- "De plaats van publieke uitvoeringsorganisaties en marktpartijen in de organisatiearchitectuur. Het reviewteam adviseert de interface tussen marktpartijen en publieke uitvoeringsorganisaties met prioriteit scherp te definiëren als essentieel onderdeel van het procesontwerp en de organisatiestructuur." (Gateway Review).

Naar aanleiding van de uitkomsten van de uitgevoerde audits heeft de minister de start van de aanbesteding van de tijdkritische percelen met maximaal 10 weken uitgesteld. Dit is door middel van brief van 5 september, 31305 nr. 72 aan de TK gemeld.

In de VGR is in paragraaf 4.7 aangegeven dat, mede op advies van het auditcommittee is besloten om, voordat de aanbestedingsstukken tegen het einde van dit jaar naar de marktpartijen gaan, deze te laten toetsen door een onafhankelijke externe partij en te laten beoordelen of de projectorganisatie adequate maatregelen heeft getroffen naar aanleiding van de bevindingen uit de genoemde reviews/audits. Wij onderschrijven dit besluit maar adviseren om, gelet op de grote belangen een nieuwe Gateway Review te laten uitvoeren.

4.2.2 Planning

Normatief kader

Wij hebben het volgende normenkader gehanteerd als basis voor onze bevindingen ten aanzien van de planning en de voortgangsbewaking:

- De informatie inzake de planning en de voortgang in de VGR stemt overeen met de projectplanning op de peildatum;
- De informatie inzake de planning is van voldoende kwaliteit en volledig;
- De werkelijke voortgang komt overeen met de informatie in de VGR;
- Belangrijke ontwikkelingen na de peildatum zijn gemeld in de oplegnotitie;
- Wijzigingen in de planning in de VGR t.o.v de BR zijn adequaat toegelicht en feitelijk onderbouwd.

Bevindingen

We hebben vastgesteld dat het deterministische planningsoverzicht op de peildatum 30-06-2008 zoals dat in hoofdstuk 4 van de voortgangsrapportage is opgenomen consistent is met de overzichten waarover de projectorganisatie beschikt. Het betreft een rechtstreekse weergave van de (deterministische) masterplanning uit het planningssysteem Primavera, waarbij inzichtelijk is gemaakt welke verschillen er zijn ten opzichte van de basisrapportage. Ook de op basis van de probabilistische planning in de voortgangsrapportage weergegeven meest waarschijnlijke startdata voor o.a. 'implementatie vracht' (15% resp. 85% waarschijnlijkheid), die in de tabel zijn opgenomen, kunnen wij sluiten met de projectplanning.

Een van de eisen uit het Beheersmodel ABvM is dat (het realiteitsgehalte van) de planning op besluitvormingsmomenten wordt getoetst. Conform deze procedure heeft een review en twee audits plaats gevonden. Ten aanzien van de kwaliteit en volledigheid van de planning baseren wij ons in aanvulling op hetgeen reeds in hoofdstuk 3 van ons rapport naar voren is gekomen dan ook op de review/audits die op dit onderwerp zijn uitgevoerd.

De collegiale toets op de planning (binnen de projectorganisatie) en de review/audits geven naar onze mening een eenduidig beeld, namelijk dat de deterministische planning zoals gepresenteerd in de voortgangsrapportage niet realistisch is:

-
- “Het reviewteam adviseert met spoed te zorgen voor een planning die zodanig realistisch is dat deze als sturingsinstrument kan worden gebruikt. Wij menen dat de planning niet realistisch is”⁶ (Gateway Review, 28 mei 2008);
 - “Gartner/Horvat verwacht niet dat het systeem binnen de gestelde tijdlijnen kan worden opgeleverd als men doorgaat zoals voorzien. Dit is in overeenstemming met het beeld van KMP zelf zoals weergegeven in de probabilistische planning”⁷. Gartner/Horvat geeft ten aanzien van de volledigheid van de planning nog aan dat: “er lijkt geen ruimte te zijn gereserveerd om resultaten uit toetsen/testen/etc. te kunnen verwerken”⁷ (onderzoeksbureau Gartner/Horvat, 4 augustus 2008).

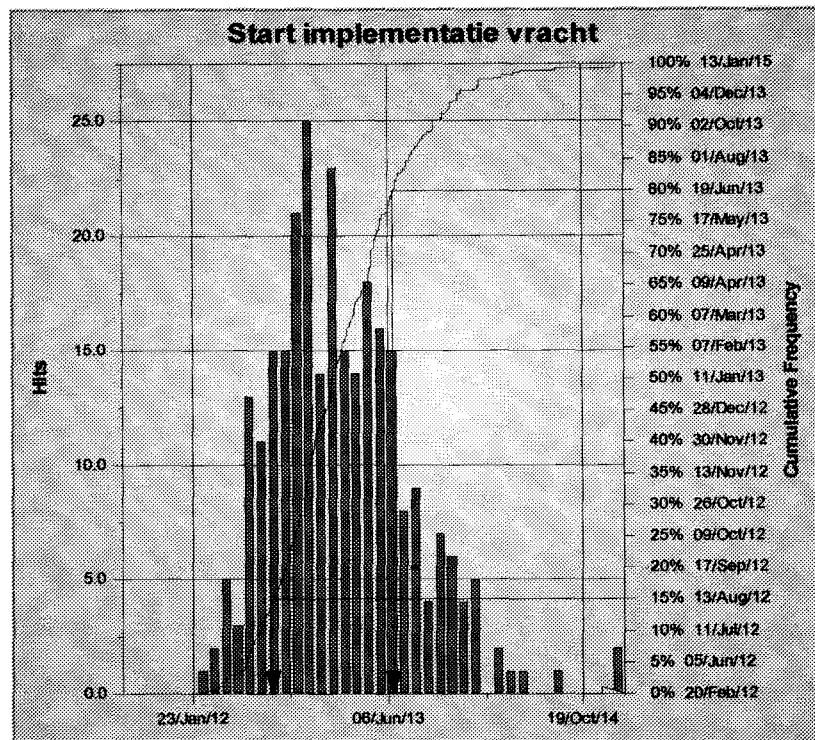
Wij onderschrijven de constatering van de projectorganisatie in de voortgangsrapportage dat ‘het risicoprofiel behoorlijk is toegenomen’ en dat met de nieuwe planning in de VGR de risico’s verder toenemen ten opzichte van de BR, waarin reeds de parallelschakeling van wetgeving en aanbesteding was verwerkt en al voor een verhoogd risicoprofiel zorgde. In de VGR wordt geen uitspraak gedaan of het verhoogd risicoprofiel nog steeds acceptabel is.

We constateren dat de 50 % kans voor de ‘start implementatie vracht’ met behulp van PPI zoals opgenomen in de VGR berekend is op begin 2013 en dat het verschil met de deterministische planning door het verhoogde risicoprofiel naar onze mening groot geworden is, namelijk ca. 1,5 jaar (juli 2011 t.o.v. begin 2013). De kans dat de startdatum voor vracht van juli 2011 wordt gehaald is op basis van PPI zelfs ‘nihil’⁸ (bron: toelichting op de VGR planning in document “Grafieken Monte Carlo Analyse”, 18 juni 2008). De bandbreedte begint pas bij medio januari 2012 (0% kans). Hieronder hebben wij de grafische onderbouwing hiervoor opgenomen:

⁶ Gateway Review op het project Anders Betalen voor Mobiliteit, 28 Mei 2008

⁷ ABvM Second Opinion, p. 36/37, Gartner Inc., 4 augustus 2008

⁸ bron: toelichting op de VGR planning in document “Grafieken Monte Carlo Analyse”, 18 juni 2008



Zolang vastgehouden wordt aan juli 2011 als start implementatie vracht zien wij hierin een groot risico ten aanzien van de tijdige afronding van de activiteiten. In het verlengde van dit punt bestaat ook het risico, indien de druk op een tijdige afronding van de systeemdelen toeneemt, genoeg wordt genomen met een mindere kwaliteit om toch tijdig gereed te zijn.

In de oplegnotitie bij de VGR wordt als ontwikkeling na de peildatum op de voortgangsrapportage aangegeven dat de start van het aanbestedingstraject met maximaal 10 weken zal worden uitgesteld. Gartner/Horvat geeft in haar rapportage⁷ aan: "Het cluster KMP loopt op diverse gebieden achter ten opzichte van de planning voor de uitwerkingsfase".

Door het ontbreken van een actuele masterplanning kunnen wij niet vaststellen wat de actuele stand van zaken is en welke eventuele aanvullende ontwikkelingen zich sinds de peildatum hebben voorgedaan.

Conclusie

De collegiale toets op de planning (binnen de projectorganisatie) en de review/audits geven naar onze mening een eenduidig beeld ten aanzien van de planning, namelijk dat de deterministische planning zoals gepresenteerd in de voortgangsrapportage niet realistisch is.

4.2.3 Risico's

Normatief kader

- De belangrijkste risico's moeten worden beschreven in de voortgangsrapportage.
- Het betreft de risico's voor het gehele project.

- De consequenties van de risico's voor kosten en de planning moeten worden beschreven (kwantificering).
- Naar aanleiding van het vorenstaande moet een conclusie worden getrokken of de post onvoorzien toereikend is.

Bevindingen

In paragraaf 4.7 van de VGR is een overzicht van de risico's opgenomen. Dit overzicht is voorzien van een toelichting. Bij een van de risico's is het financiële gevolg aangegeven. Na de peildatum zijn ca 40 nieuwe risico's geïnventariseerd n.a.v. het partieel uitvoeringsbesluit. Deze zijn niet in de VGR opgenomen en op dit moment nog niet gekwantificeerd. De verwachte tijdeffekten van de risico's per juni 2008 lopen per onderscheiden risico uiteen van 1 tot 8 maanden.

Specifiek met betrekking tot geïnventariseerde risico's kwamen de volgende bevindingen uit de Gateway Review en de second opinions naar voren:

- Uit gesprekken en documentatie blijkt wel dat risico's worden benoemd. Er wordt echter niet duidelijk aangegeven op welke momenten zij actueel zijn en welke specifieke beheersingsmaatregelen worden toegepast (Rapportage n.a.v. de Gateway review pagina 4, d.d. 28 mei 2008);
- Nog niet alle risico's m.b.t. de Proof of Concept zijn in beeld gebracht (Eindrapport AbvM second opinion, Gartner, pagina 23, d.d. 4 augustus 2008
- Er is geen gebruik gemaakt van lessen uit de ICT sector (Analyse project AbvM, Deloitte, pagina 7, d.d. 11 augustus 2008
- Interacties tussen risico's zijn onvoldoende in beeld gebracht (Eindrapport AbvM second opinion, Gartner, pagina 24, d.d. 4 augustus 2008
- Het risicoregister is niet aantoonbaar volledig consistent (geen aansluiting tussen de centrale risicodatabase en de decentrale risicoregistratie bij KMP) (Analyse project AbvM, Deloitte, pagina 7, d.d. 11 augustus 2008).

In paragraaf 4.5.1 van de VGR is aangegeven dat de post onvoorzien € 1.617 mln bedraagt. Deze post bestaat uit de volgende onderdelen":

- gekwantificeerde risico's (kans X gevolg) 214 mln.
- spreidingen rond prijzen en hoeveelheden € 695 mln.
- echt onvoorzien (onvoorzien onvoorzien) € 708 mln.

Hierbij merken wij op dat de exogene risico niet meegenomen zijn. Dit is overigens in overeenstemming met de PRI-raming systematiek. Wij schatten het risicoprofiel van een ICT project als AbvM met een hoog ambitieniveau en een krappe planning als erg hoog in. In hoeverre de post onvoorzien toereikend is kunnen wij thans niet beoordelen. Uit een second opinion blijkt dat de raming van de kosten en derhalve ook de post onvoorzien aanvaardbaar is. Bij dit onderzoek is echter uitgegaan van een post onvoorzien van € 2.1 miljard, die om moverende redenen is bijgesteld naar € 1.617 mln.

In paragraaf 4.4.4 van de VGR is aangegeven, dat het project gereed is in december 2016 als er zich in het geheel geen tegenvallers voordoen. Rekeninghoudend met de risico's op tegenvallers acht de projectleiding een

opleverdatum van juli 2018 haalbaar. Deze opleverdatum is bepaald via de Monte Carlo methode uitgaande van de risico's uit de risicodatabase van juni 2008.

Wij zijn gaarne bereid het één en ander nader toe te lichten.

Den Haag, 4 november 2008

DEPARTEMENTALE AUDITDIENST
MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

P. Scholte RA

Bijlage Voortgangsrapportage



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Voortgangsrapportage I

Anders Betalen voor Mobiliteit

Verslagperiode 1 december 2007 - 30 juni 2008

16 oktober 2008



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mobiliteit

Voortgangsrapportage I

Anders Betalen voor Mobiliteit

Verslagperiode 1 december 2007 - 30 juni 2008

16 oktober 2008

.....

Colofon

Uitgegeven door: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Uitgevoerd door: Anders Betalen voor Mobiliteit

Datum: 16 oktober 2008

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. INLEIDING | 5 |
| 1.1 EERSTE VOORTGANGSRAPPORTAGE..... | 5 |
| 1.2 SAMENVATTING..... | 5 |
| 1.3 KABINETSBSLUIT ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT 30 NOVEMBER 2007 | 6 |
| 2. VOORTGANG PER ONDERDEEL | 8 |
| 2.1 WETGEVING EN FISCALITEIT/STELSELHERZIENING..... | 8 |
| 2.2 ORGANISATIEMODEL EN TECHNIEK | 8 |
| 2.3 MOBILITEITSPROJECTEN..... | 10 |
| 2.4 VERSNELLINGSPRIJS EN TOL | 10 |
| 3. OMGEVING | 11 |
| 3.1 INTERNATIONAAL | 11 |
| 3.2 BESTUURLIJK..... | 11 |
| 3.3 MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES | 11 |
| 3.4 MARKTPARTIJEN..... | 12 |
| 4. PROJECTBEHEERSING | 13 |
| 4.1 SCOPE | 13 |
| 4.2 EFFECTEN..... | 14 |
| 4.3 PLANNING | 14 |
| 4.4 FINANCIËN | 18 |
| 4.5 PERSONELE BEZETTING | 21 |
| 4.6 RISICO'S..... | 21 |
| 4.7 KWALITEIT | 24 |
| 4.8 INFORMATIE | 25 |
| LIJST VAN DOCUMENTEN..... | 26 |
| LIJST MET AFKORTINGEN | 27 |
| BIJLAGE A SAMENSTELLING MAATSCHAPPELIJKE OVERLEGGEN..... | 28 |
| BIJLAGE B PRODUCTSCOPES KILOMETERPRIJS | 30 |
| BIJLAGE C UITGANGSPUNTEN RAMING | 33 |

1. INLEIDING

1.1 Eerste Voortgangsrapportage

Het project Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) is op 30 mei 2006 door de Tweede Kamer aangewezen als Groot Project. Dit betekent dat conform de Regeling Grote projecten de Minister van Verkeer en Waterstaat halfjaarlijks rapporteert over de voortgang. Referentiesituatie voor de voortgang is de Basisrapportage Uitwerkingsfase ABvM met als peildatum 30 november 2007. Deze basisrapportage is gebaseerd op het kabinetsbesluit van 30 november 2007, waarbij de hoofdlijn voor de invoering van de kilometerprijs is vastgesteld. De basisrapportage is op 30 mei 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden, omdat gewacht is op de besluitvorming van het Fiscaal Plan.

Deze eerste voortgangsrapportage beschrijft de voortgang over de periode 1 december 2007 tot en met 30 juni 2008. Relevante ontwikkelingen in de maanden juli, augustus en september 2008 zijn opgenomen in de begeleidende brief bij deze rapportage.

1.2 Samenvatting

In de verslagperiode is het Kabinetsbesluit van 30 november 2007 verder uitgewerkt en vormgegeven. Op 30 mei 2008 heeft het Kabinet ingestemd met de fiscale aspecten van het nieuwe stelsel, waarbij is gekozen om de BPM, de MRB zonder drempelwaarde voor vracht en de belasting zware motorrijtuigen (BZM) in de periode tot en met 2018 volledig om te zetten naar de kilometerprijs.

Het voorontwerp van de Wet Kilometerprijs is opgesteld en ter consultatie en advies aan de adviesraden aangeboden.

Het organisatiemodel is verder uitgewerkt in een hoofdspoor en een garantiespoor als terugvaloptie. Het hoofdspoor gaat uit van een markt met meerdere gecertificeerde dienstverleners. Er wordt nog onderzocht in hoeverre deze gecertificeerde dienstverleners ook de taken inning en dwangvordering kunnen oppakken. De voorbereidingen voor de aanbesteding en de certificering zijn in gang gezet. De mobiliteitsprojecten zijn gezamenlijk met betrokken partijen vormgegeven in een Visie over de Mobiliteitsprojecten. Hierin is onder andere de doelstelling opgenomen. Via de Taskforce Mobiliteitsmanagement worden de verschillende projecten in de betrokken regio's verder uitgewerkt.

Op nationaal niveau is het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB) betrokken geweest bij het voorontwerp Wet Kilometerprijs en de Visie over de Mobiliteitsprojecten. Het NMB is tevens geïnformeerd over het Fiscaal Plan en het organisatiemodel.

De maatschappelijke organisaties zijn onder meer betrokken via de Brede Samenwerkingsgroep, de Klankbordgroep en de Procesgroep. In diverse bijeenkomsten zijn de verschillende aspecten van ABvM besproken. De marktpartijen zijn via het Platform Special Knowledge Group Anders Betalen voor Mobiliteit van Connexxion bij het project betrokken.

Belangrijke scopewijziging ten opzichte van de Basisrapportage betreft de keuze voor het kilometerprijsstelsel. Deze wordt opgezet conform het gecombineerde model van Multiple Service Providers (MSP) én een Dedicated Back Office (DBO) met gecertificeerde voertuigapparatuur. Dit houdt in dat een DBO onder publieke verantwoordelijkheid zal worden ingericht en heffingsgegevens kan ontvangen van zowel gecertificeerde voertuigapparaten als van gecertificeerde private dienstverleners.

De fasering en beslismomenten van de masterplanning zijn ongewijzigd. Alle mijlpalen zijn gehaald met uitzondering van de adviesfase van de Wet Kilometerprijs. De adviesfase is twee maanden

uitgesteld, om rekening te kunnen houden met ontwikkelingen rond het fiscaal plan en het Implementatieplan. Dit heeft geen gevolgen voor de fasering en beslismomenten in de masterplanning.

De onzekerheid van de kostenraming is substantieel minder geworden en ten opzichte van de Basisrapportage gedaald van € 5,8 miljard naar € 5,7 miljard. Op basis van de actuele ramingcijfers zijn de exploitatiekosten gedaald van 8,9% naar 7,8% van de opbrengst.

Het grootste deel van de investeringskosten is ingepast in de V&W begroting, voor eventuele extra benodigde investeringsmiddelen kan een beroep op het Fonds Economische Structuurversterking (FES) worden gedaan tot een maximum van € 0,9 miljard. Van de totale kosten is een deel ingepast in de periode 2014 t/m 2020. De exploitatiekosten worden tot de streefnorm van 5% van de opbrengsten verwerkt in het kilometertarief.

In de begroting 2010 zal worden bekeken in hoeverre de uitgaven naar voren in de tijd moeten worden gehaald. Dit is mede afhankelijk van het nog te nemen uitvoeringsbesluit.

Binnen het risicoprofiel is een aantal toprisiko's gedefinieerd. Belangrijkste risico blijft dat niet wordt voldaan aan de 5% streefnorm voor systeem en inningskosten, hoewel er op basis van de huidige ramingcijfers sprake is van een daling van 1,1%.

In de verslagperiode is een zogeheten Gateway Review uitgevoerd naar de vraag of het project ABvM klaar is voor de volgende fase. Het reviewteam vond dat dit niet het geval was, omdat er onvoldoende duidelijkheid was over het concept dat in de uitvoeringsfase moest worden getest. Ter verbetering heeft het reviewteam een advies uitgebracht. Op basis van eigen risicoanalyses waren al maatregelen genomen, maar voor een aantal onderwerpen was nog nadere uitwerking en/of onderbouwing noodzakelijk. Hiervoor is zorggedragen.

1.3 Kabinetsbesluit Anders Betalen voor Mobiliteit 30 november 2007

Op 30 november 2007 heeft het Kabinet het besluit genomen om een eerlijker systeem van betalen voor mobiliteit te introduceren, waarin automobilisten niet langer betalen voor het bezit van een auto, maar voor het gebruik.

In deze paragraaf worden de meest relevante uitgangspunten uit dit Kabinetsbesluit op een rijtje gezet.

Het Kabinet heeft ervoor gekozen om ineens door te stoten naar het "eindbeeld" zoals geadviseerd door het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Dat wil zeggen een kilometerprijs op alle Nederlandse wegen, gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken, en een inningssysteem dat werkt op basis van de modernste satelliettechnieken.

In 2011 wordt gestart met het beprijzen van vrachtvervoer. Vanaf 2012 stapsgewijs gevolgd door het personenvervoer.

De gemaakte keuzes zijn gebaseerd op vier principes:

1. Eerlijkheid, omdat automobilisten gaan betalen naar rato van gebruik.
2. Draagvlak, omdat brede maatschappelijke steun onontbeerlijk is voor zo'n grote stelselwijziging.
3. Betaalbaarheid, omdat de exploitatiekosten niet uit de pan mogen rijzen.
4. Bereikbaarheid, omdat het instrument een bijdrage moet leveren aan een betere bereikbaarheid.

De uitwerking van dit Kabinetsbesluit richt zich op drie pijlers:

1. Wetgeving
2. Vormgeving variabilisatie en fiscaliteit
3. Implementatiestrategie.

Uitgangspunten wetgeving

De MRB zonder drempelwaarde voor vracht en het Eurovignet worden in de periode volledig omgezet in de kilometerprijs. De afbouw van de BPM vindt naar rato plaats¹. Bij de omzetting en afbouw wordt rekening gehouden met de effecten op de rijksbegroting, het wagenpark en het milieu. De kilometerprijs is gedifferentieerd naar milieukeurmerken en is gebaseerd op voertuigkenmerken.

Er zullen kaders worden aangegeven voor tarifiering. De tarieven (basistarief en de differentiaties naar milieukeurmerken en naar tijd-plaats) en de tijdstippen waarop de tijd-plaatsdifferentiatie van toepassing is, worden landelijk vastgesteld. De locaties worden landelijk vastgesteld met betrokkenheid van de betreffende wegbeheerders en/of overheden.

Om een helder en eenduidig systeem te realiseren voor de weggebruiker wordt toegewerkt naar één inningswijze voor zowel de kilometerprijs, als voor tol en de versnellingsprijs. De tijd-plaatsdifferentiatie voor de kilometerprijs wordt niet toegepast op trajecten waar tol of een versnellingsprijs wordt geïnd. Wel is het basistarief van toepassing conform het uitgangspunt van het betalen naar gebruik op alle wegen.

De bescherming van privacy zal worden verankerd. Uitvoeringsregels zullen worden gemaakt ten aanzien van de karakteristieken van het systeem (systeemarchitectuur, techniek, organisatie), waaronder het functioneren van zowel het "kastje", als de "backoffice".

De kilometerprijs wordt vormgegeven als bestemmingsheffing. De inning heeft een publiekrechtelijke grondslag en onder publiekrechtelijke verantwoordelijkheid kan privaat worden uitbesteed. Er wordt in principe door alle kentekenhouders van motorvoertuigen betaald voor het rijden met het voertuig binnen de Nederlandse landsgrenzen op alle wegen.²

Vormgeving variabilisatie en fiscaliteit

In de benodigde wetgeving zal de gewenste vormgeving van de fiscaliteit en de variabilisatie van de bestaande vaste belastingen worden vastgelegd. Daarnaast zal de afbouw van de MRB, BZM en de BPM tijdig worden aangekondigd. Voor wat betreft de afbouw van de BPM wordt gewerkt aan een geleidelijke overgang.

Daarnaast zal worden gekeken naar de lastendruk voor vracht- en bestelvervoer gezien de internationale ontwikkelingen en de mogelijke effecten op de internationale concurrentiepositie.

Wat betreft de milieudifferentiaties wordt aangesloten op de differentiaties in de MRB en de BPM op het moment van omzetting. De totale belastingombouw zal meerdere jaren beslaan.

Implementatiestrategie

De implementatiestrategie bestaat uit twee sporen:

1. De voorbereiding van de uitrol van het systeem voor de kilometerprijs.
2. Projecten met de weggebruikers en de koppeling met mobiliteitsmanagement.

¹ Op 30 mei 2008 heeft het Kabinet besloten om ook de BPM volledig om te zetten naar de kilometerprijs.

² Het besluit om motorrijders uit te sluiten van de kilometerprijs is na het Kabinetsbesluit van 30 november 2007 genomen.

2. VOORTGANG PER ONDERDEEL

2.1 Wetgeving en fiscaliteit/stelselherziening

Zoals toegelicht in de basisrapportage doorloopt de wetgeving de volgende drie fasen:

- Onderzoeks- en ontwerpfase
- Adviesfase
- Kamerbehandeling

Eind 2007 is de onderzoeksfase voor de wetgeving grotendeels afgerond en zijn de resultaten gedeeld met de Tweede Kamer. Op 30 november 2007 heeft het Kabinet besluiten genomen over de uitgangspunten voor de wetgeving (Kamerstuk 31 305, nr. 1). Na aanvullend onderzoek door de planbureaus³ heeft het kabinet op 30 mei 2008 ingestemd met het fiscale aspecten van het nieuwe stelsel⁴. De BPM, de MRB zonder drempelwaarde voor vracht en de belasting zware motorrijtuigen (BZM) worden volledig omgezet in de kilometerprijs. Via fiscale wetgeving wordt voorzien in een stapsgewijze omzetting van de hele BPM in de kilometerprijs tot aan 2018. Deze gefaseerde afbouw is in 2008 van start gegaan. Gedurende het proces richting volledige afbouw en de daaraan gekoppelde ingroei van het wagenpark in het systeem van de kilometerprijs zal regelmatig de vinger aan de pols worden gehouden om te bezien of er geen onvoorziene effecten optreden die een volledige afbouw van de BPM in de weg staan. Het gaat daarmee met name om effecten op het maatschappelijk draagvlak, aankoopgedrag met eventueel daaraan gekoppelde milieueffecten, welvaartseffecten en de effecten op de overheidsfinanciën.

Medio juni 2008 is de ontwerpfase van de wetgeving afgerond en in juli is gestart met de adviesfase. Het ambtelijk voorontwerp van de Wet Kilometerprijs, inclusief een memorie van toelichting, is ter consultatie en advies aan de adviesraden aangeboden. De adviezen worden meegenomen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting dat in het najaar van 2008 wordt aangeboden aan de Raad van State. Parallel hieraan start de Europese notificatie.

2.2 Organisatiemodel en techniek

Het Kabinet heeft op 30 november 2007 aangekondigd om de gemaakte keuze ten aanzien van de organisatie en de eisen voor apparatuur, de backoffice, handhaving en privacy verder uit te werken. Hieronder volgt een beknopte opsomming van de voortgang op genoemde onderdelen. Meer informatie is te vinden in het Partieel Uitvoeringsbesluit (Kamerstuk 31 305, nr. 52) en bijbehorend Implementatieplan.

2.2.1. Marktmodel

In de verslagperiode is aanvullend onderzoek gedaan naar de sterke en zwakke punten van de verschillende organisatiemodellen in de vorm van een actualisatie van de Public Private Comparator. Aan dit onderzoek is een vierde organisatiemodel toegevoegd waarin de twee voorkeursmodellen

³ Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs, Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, mei 2008. Bijlage bij Kamerstuk, 31305, nr. 30.

⁴ Brief van de Staatssecretaris van Financiën over de fiscale aspecten Anders Betalen voor Mobiliteit, 30 mei 2008. Kamerstuk, 31 305, nr. 35.

zijn gecombineerd tot één model. Dit model is gebaseerd op Multiple Service Providers én een dedicated back-office.

In het kader van het Partieel Uitvoeringsbesluit Anders Betalen voor Mobiliteit (Kamerstuk 31305, nr. 52) heeft het kabinet op 27 juni 2008 het organisatiemodel op hoofdlijnen vastgesteld. Het gekozen organisatiemodel omvat een hoofdspoor waarin een open markt ontstaat met meerdere aanbieders. Naast dit hoofdspoor is een garantiespoor onder publieke regie dat in omvang afhankelijk is van de mate waarin de private markt tot stand komt.

De taken die samenhangen met het garantiespoor zullen in omvang afnemen, zodra de markt deze taken voldoende aanbiedt. Ook in het hoofdspoor zijn er echter taken die publiek worden uitgevoerd, zoals het vaststellen van de tarieven en de handhaving. Een volledig beeld van de publieke uitvoeringsorganisatie, inclusief de wijze waarop de ministeriele verantwoordelijkheden in het kader van de kilometerprijs worden geborgd, wordt verwacht 1^e helft van 2009.

2.2.2. Kilometerprijsstelsel

In het Partieel Uitvoeringsbesluit is aangegeven dat de eisen die aan het stelsel worden gesteld voor hoofd- en garantiespoor hetzelfde moeten zijn. De betrouwbaarheid moet hoog en voor elke gebruiker hetzelfde zijn. Voor de gebruiker is het van groot belang dat hij inzicht heeft in de geldende tarieven en in zijn verbruik, met minimale administratieve lasten. Het stelsel moet in staat zijn om vrijwel alle gereden kilometers daadwerkelijk te registreren.

Onder andere via dialoog- en consultatieprocedures (aanbesteding en certificeringsuitwerking) en via het testprogramma worden de eisen nader gedefinieerd en aangescherpt. Zoveel mogelijk eisen worden functioneel gespecificeerd. Voor bepaalde onderdelen van het stelsel wordt bewust hiervan afgeweken, vanwege privacy, beveiliging en handhaving en fraudebestendigheid.

De combinatie van het te kiezen marktmodel en de start met vracht in 2011 leiden tot een start van de aanbestedingsprocedure voor de eerste tijdskritische onderdelen van het garantiespoor. Start van de uitwerking van het certificeringsproces van zowel de private dienstverleners als de registratievoorzieningen is voorzien parallel en in afstemming met deze procedure.

De aanbestedingsprocedure van de tijdskritische onderdelen loopt parallel aan het wetgevingstraject. De aanbesteding is gericht op de eindsituatie. Omwille van de planning, alsook de beheersbaarheid van de omvang van de aanbesteding, wordt eerst begonnen met de aanbesteding van vijf (tijds-) kritische percelen: Het gaat om de onderdelen van het kilometerprijsstelsel die het hart vormen van de kilometerregistratie, aangifte-, handhaving- en verwerkingsprocessen, waarbij de cruciale interfaces gemoeid zijn. Nadat de Tweede Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel Kilometerprijs zullen de overige (meer secundaire) delen van de kilometerprijs die onder publieke regie worden uitgevoerd worden aanbesteed. Een voorbeeld daarvan betreft de portalen waaraan handhavingsapparatuur wordt opgehangen. Binnen de tijdskritische percelen zullen marktpartijen worden geselecteerd om systeemonderdelen in het geheel te realiseren. Binnen de aanbesteding wordt gewerkt met contracten die zo zijn ingericht dat afstemming mogelijk blijft met de financiële ruimte en de besluitvorming door de Kamer.

De vijf (tijds-)kritische percelen betreffen:

| | |
|------------------|--|
| <i>Perceel 1</i> | <i>De ontwikkeling en inrichting van de dedicated backoffice</i> |
| <i>Perceel 2</i> | <i>De ontwikkeling en productie van de OBE</i> |
| <i>Perceel 3</i> | <i>Handhaving</i> |
| <i>Perceel 4</i> | <i>Trusted Element (TE)</i> |
| <i>Perceel 5</i> | <i>Tools en simulatoren</i> |

2.3 Mobiliteitsprojecten

Naar aanleiding van het Kabinetsbesluit van 30 november 2007 is in de verslagperiode een conceptvisie over Mobiliteitsprojecten opgesteld. Deze is voorgelegd aan marktpartijen, (regionale) overheden op ambtelijk niveau, werkgevers en de Brede Samenwerkingsgroep. Deze consultatieronde heeft geleid tot een aantal aanscherpingen in de voorgestelde visie, maar ook tot een aantal vragen en verschillende meningen over de aanpak zoals bijvoorbeeld de link tussen de mobiliteitsprojecten, de kilometerprijs en de rol van de regionale overheden. Hieruit is een gezamenlijke visie over Mobiliteitsprojecten voortgekomen.

De doelstellingen van de mobiliteitsprojecten zijn:

- Bijdragen aan de filereductie rondom een aantal grote steden.
- Inzicht genereren in gedrag en bewustwording mobiliteitskeuze door onder andere prijsprikkels te introduceren.
- Stimulering van diensten voor het verbeteren van de bereikbaarheid.
- Private partijen de gelegenheid bieden om voor hun relevante (satellietgebonden) techniek te testen en daarmee stimulering van een markt met zogenaamde Multiple Service Providers (MSP).

De projecten worden integraal van opzet met uiteenlopende maatregelen zoals het creëren van prijsprikkels, telewerken, afspraken over sociaal rooster, collectief vervoer/OV, reisinformatie etc. De projecten worden per regio georganiseerd en zullen aansluiten bij het proces van de Taskforce Mobiliteitsmanagement. Op basis van de regionale convenanten worden tussen V&W en regionale overheden voor de mobiliteitsprojecten ABvM zogenaamde uitvoeringsconvenanten afgesloten. In de uitvoeringsconvenanten worden afspraken gemaakt over de financiële bijdrage die de regio's voor deze mobiliteitsprojecten van V&W ontvangen. Zoals in de basisrapportage is gemeld heeft Verkeer en Waterstaat € 100 mln gereserveerd voor de uitvoering van de mobiliteitsprojecten. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 1 juli 2008 (Kamerstuk, 31305, nr. 53).

2.4 Versnellingsprijs en tol

Ten aanzien van de versnellingsprojecten is één wijziging te melden. Conform het MIRT-voorjaarsoverleg 2008 en de brief daarover aan de Tweede Kamer (Kamerstuk, 31200A, nr. 85) maken de mogelijkheden voor de toepassing van de versnellingsprijs bij de A2 Maasbracht Geleen geen onderdeel meer uit van de advisering omtrent tol en versnellingsprijsprojecten, omdat voor een goedkopere benuttingsmaatregel is gekozen. Deze oplossing biedt sneller, langer en meer soelaas voor het verkeersprobleem op de A2 en voorfinanciering is niet meer nodig.

3. OMGEVING

3.1 Internationaal

ABvM houdt de vinger aan de pols van de internationale ontwikkelingen op het gebied van beprijzing, met name binnen de Europese Unie. Met Frankrijk, Vlaanderen, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en in BeNeLux-verband onderhoudt ABvM nauwere betrekkingen. Deze bestaan vooral uit informatie-uitwisseling over de inrichting van het systeem (functionele eisen en het organisatiemodel), de wijze van aanbesteding, onderzoeksresultaten, ontwikkelingen in EU-verband en de vormgeving van het secundair systeem voor vracht. Deze informatie-uitwisseling blijkt in de praktijk te leiden tot voortschrijdend inzicht bij beide partijen.

De voorstellen van de Europese Commissie in het eurovignettendossier zijn onder meer getoetst op consequenties voor ABvM.

Nederland is actief betrokken bij de uitwerking van de richtlijn interoperabiliteit (EETS) in het Comité Télépage. Ontwikkelingen in Brussel worden teruggekoppeld naar het project en Nederlandse wensen worden in het Comité ingebracht.

3.2 Bestuurlijk

In de verslagperiode is een aantal onderwerpen rond Anders Betalen voor Mobiliteit aan de orde geweest in het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB).

Op 16 juni is in een extra NMB met de NMB-leden gesproken over Anders Betalen voor Mobiliteit in den brede. De NMB leden zijn betrokken bij de totstandkoming van het voorontwerp Wet Kilometerprijs en de brief inzake de mobiliteitsprojecten (Kamerstukken 31305, nr. 53).

Aandachtspunten vanuit de overheden liggen voornamelijk rondom de invulling van de spitsheffing en de effecten van de kilometerprijs op het openbaar vervoer.

Daarnaast is het NMB betrokken bij de voorbereiding van de V&W reactie op het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat: van wegbeheer naar netwerkbeheer. Met de reactie is gewacht op de rapporten van de Commissies Elverding en Ruding. De reactie is in september 2008 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken 31305, nr. 71).

3.3 Maatschappelijke organisaties

De maatschappelijke organisaties spelen een grote rol in het proces en de besluitvorming rondom het project Anders Betalen voor Mobiliteit. Het behoud van maatschappelijk draagvlak en het benutten van de kennis en inzichten van de verschillende (belangen)partijen is noodzakelijk in alle fasen van het project. In bijlage A staat een overzicht van de partijen die zijn vertegenwoordigd op verschillende niveaus in de Brede Samenwerkingsgroep, de Klankbordgroep en de Procesgroep.

3.3.1. Brede Samenwerkingsgroep

De Brede Samenwerkingsgroep komt doorgaans eens per maand bij elkaar om bij te praten en afhankelijk van de onderwerpen die spelen in de besluitvorming, dieper in te gaan op de voorliggende keuzes en gevolgen voor de maatschappij en verschillende belangen.

3.3.2. Klankbordgroep

De klankbordgroep komt adhoc bij elkaar, afhankelijk van de actuele onderwerpen die spelen in de besluitvorming. De Klankbordgroep heeft als voornaamste doel dat diverse maatschappelijke belangenorganisaties en de koepels van de decentrale besturen hun belangen kunnen inbrengen en de minister kunnen adviseren hoe hiermee om te gaan. De agenda wordt bepaald door actuele (besluitvorming)punten zoals onderwerpen die naar de Tweede Kamer gaan, punten die de Klankbordgroep of die het project ABvM zelf willen bespreken. In de periode van 30 november 2007 tot de zomer 2008 is de groep verschillende malen bijeengekomen. De volgende onderwerpen zijn onder andere punt van agenda geweest de wet, de afweging rondom het BPM, het marktmodel, de basisrapportage, het Implementatieplan en de mobiliteitsprojecten.

3.3.3. Procesgroep

De Procesgroep komt op eigen verzoek adhoc bij elkaar afhankelijk van de actuele onderwerpen in het besluitvormingsproces. De Procesgroep speelt een belangrijke rol in de besluitvorming en adviseert de minister over de draagvlakrisico's van besluiten en treedt waar nodig op als bruggenbouwer om het draagvlak te behouden en versterken. In de periode van 30 november 2007 tot de zomer 2008 is de Procesgroep verschillende malen met de minister bijeengekomen. De belangrijkste onderwerpen zijn veelal de stukken die naar de Tweede Kamer gaan. De volgende onderwerpen zijn evenals bij de Klankbordgroep onder andere punt van agenda geweest de wet, de afweging rondom het BPM, het marktmodel, de basisrapportage, het Implementatieplan en de mobiliteitsprojecten.

3.4 Marktpartijen

De marktpartijen worden betrokken bij het project via het Platform Special Knowledge Group ABvM. Dit Platform is op verzoek van de projectorganisatie ABvM opgericht door Connekt/ITS-Netherlands, de netwerkorganisatie op het gebied van Intelligent Transport Systems. Doel is om de visie en de kennis van het bedrijfsleven optimaal te betrekken en het level playing field in verband met de komende aanbesteding niet te verstoren.

Naast de onderwerpen die de markt betreffen in het project ABvM worden de marktpartijen ook betrokken bij de Mobiliteitsprojecten. In de periode van 30 november 2007 tot de zomer 2008 hebben verschillende (soorten) bijeenkomsten plaatsgevonden. Algemene bijeenkomsten bij Connekt worden benut om de marktpartijen te informeren over de voortgang van het project ABvM en voor het beantwoorden van vragen. Rondetafels met een vooraf door Connekt geselecteerd aantal marktpartijen worden benut om dieper in te gaan op onderwerpen als het organisatiemodel en discussie te voeren over de mogelijkheden en beperkingen van de markt en de overheid. In bijlage A is een overzicht opgenomen met bijeenkomsten en de onderwerpen die gepresenteerd of besproken zijn.

4. PROJECTBEHEERSING

4.1 Scope

Voor wat betreft de scope wordt hieronder nader ingegaan op de verschillen in uitgangspunten ten tijde van de Basisrapportage en de uitgangspunten ten tijde van het Partieel Uitvoeringsbesluit. Een integraal overzicht van de actuele productscopes is opgenomen in bijlage B.

Kilometerprijsstelsel

De verschillen ten opzichte van het programma van eisen zoals opgenomen in de Basisrapportage (Bijlage B, productscope beprijzingssysteem) zijn hieronder weergegeven:

1. Ten aanzien van buitenlands personenvervoer geldt dat uitgegaan wordt van *voorlopige vrijstelling voor buitenlands gekentekende personenauto's, bestelwagens en bussen*. De reden hiervoor is dat het juridisch niet mogelijk is om voor de bovenbedoelde motorrijtuigen een registratievoorziening te eisen. Momenteel worden de mogelijkheden van alternatieve systemen voor de deelname aan de kilometerprijs onderzocht (bijvoorbeeld het wegenvignet). Zodra deelname via een dergelijk systeem mogelijk wordt, komt deze vrijstelling te vervallen. Buitenlandse vrachtwagens vallen niet onder deze vrijstelling en nemen direct deel aan de kilometerprijs. De kilometerprijs wordt ingericht als heffing voor elke geregistreerde kilometer binnen Nederland.
2. Motorfietsen zijn uitgezonderd van de kilometerprijs.
3. Vanwege de privacy zullen uitsluitend geaggregeerde data (data gecategoriseerd per tariefschema) worden verzonden naar de inrichting. Uitsluitend na uitdrukkelijke toestemming van de gebruiker worden gedetailleerde gebruikersgegevens vrijgegeven. Op deze wijze wordt geborgd dat de inrichting geen privacy gevoelige informatie heeft zonder de uitdrukkelijke instemming van gebruikers.
4. Het kilometerprijsstelsel wordt opgezet conform het gecombineerde model van MSP én DBO met gecertificeerde voertuigapparatuur. Dit houdt in dat een dedicated backoffice onder publieke verantwoordelijkheid zal worden ingericht. Deze dedicated backoffice kan heffingsgegevens (in de vorm van geaggregeerde verplaatsingsgegevens) ontvangen van zowel gecertificeerde voertuigapparaten (OBE's) als van gecertificeerde private dienstverleners.
5. Vanwege het beperken van mogelijkheden tot fraude zal de OBE een centraal uitgegeven "Trusted Element" bevatten. Dit Trusted Element draagt zorg voor de beveiliging van de datacommunicatie vanuit de OBE richting backoffice en handhavingapparatuur.
6. Voertuigen die uitgezonderd zijn van de kilometerprijs, zoals vastgelegd in het wetsvoorstel kilometerprijs, behoeven geen OBE te hebben.
7. Om buitenlands vrachtverkeer mee te kunnen nemen in het kilometerprijsstelsel, wordt er een secundair systeem gerealiseerd. Dit systeem berekent de kilometerprijs op basis van opgegeven gereden kilometers in Nederland.

Bij de inhoudelijke eisen voor wet en regelgeving zijn ten opzichte van de Basisrapportage (Bijlage B, productscope wetgeving) de volgende eisen vervallen:

In beginsel nemen ook niet-ingezetenen die in Nederland rijden met een personenauto met een buitenlands kenteken (voornamelijk toeristen) deel aan de kilometerprijs.

In afwijking van de NoMo deel I p. 24 waarin staat vermeld dat de provinciale opcenten niet worden aangetast, wordt in een later stadium besloten of de provinciale opcenten (die nu samen met de MRB worden geheven) worden omgezet.

Voor de MRB, inclusief de opcenten geldt dat die in stappen worden afgebouwd tot 100% tot nul in 2018.

Versnellingsprijs

Conform MIRT overleg 2008 en de brief daarover naar de Tweede Kamer maken de mogelijkheden voor de toepassing van de versnellingsprijs bij de A2 Maasbracht Geleen geen onderdeel meer uit van de advisering omtrent tol en versnellingsprijsprojecten.

Mobiliteitsprojecten

Met betrekking tot de scope van de mobiliteitsprojecten geldt dat deze verder is uitgewerkt en middels een brief aan de Kamer is gemeld.

4.2 Effecten

Gezien de fase waarin het project verkeert, zijn momenteel geen wijzigingen ten opzichte van de Basisrapportage te melden.

4.3 Planning

4.3.1. Voortgang

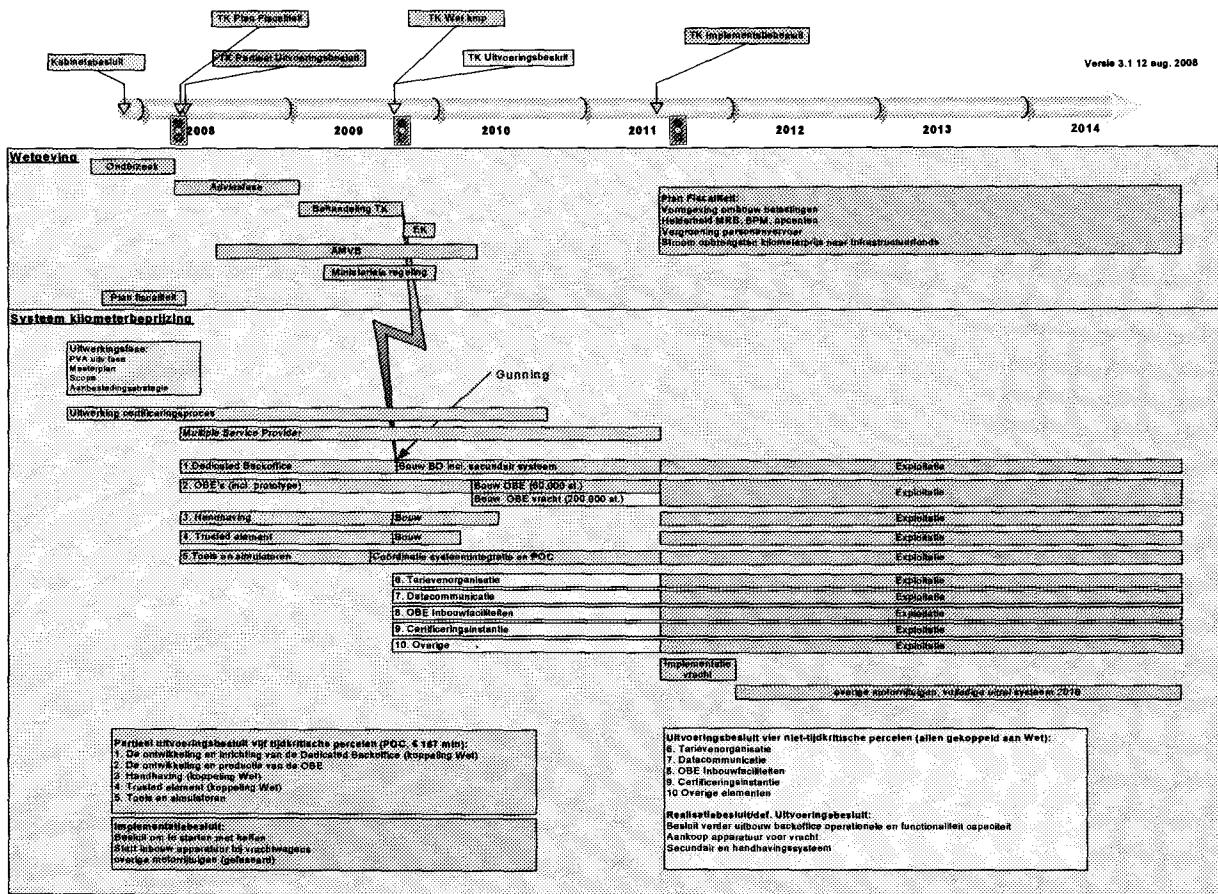
Het afgelopen halfjaar stonden de volgende mijlpalen ingepland.

- Het opstellen van het fiscaal plan en de goedkeuring hiervan in de Ministerraad en de Tweede Kamer.
- Concept wet kilometerprijs gereed en ter advisering aan de adviesraden.
- De basisrapportage ter goedkeuring aan de Tweede Kamer.
- Het Partieel Uitvoeringsbesluit en onderliggend Implementatieplan ter goedkeuring door de ministerraad en aangeboden aan de Tweede Kamer.

Deze mijlpalen zijn tijdig gehaald met uitzondering van de adviesfase van de Wet die twee maanden is vertraagd vanwege de ontwikkelingen rond het fiscaal plan en het Implementatieplan.

4.3.2. Masterplanning

De fasering en beslismomenten in de masterplanning zijn niet gewijzigd. Door voortschrijdend inzicht rond onder meer de aanbestedings- en teststrategie en verdere detaillering van de verschillende processen zijn de interne mijlpalen binnen de masterplanning wel in beweging geweest. Een schematisch overzicht van de huidige aanpak en fasering en planning is weergegeven in onderstaande figuur.



De belangrijkste afwijkingen in de masterplanning worden hieronder toegelicht.

- **Wetgevingstraject**

De start van het adviestraject is vertraagd vanwege ontwikkelingen rondom het Fiscaal Plan en het Partieel Uitvoeringsbesluit. Dit traject ligt niet op het kritieke pad en heeft voornamelijk geen invloed op de externe mijlpalen. De notificatie zal plaats vinden parallel aan de behandeling van het concept wet en memorie van toelichting door de Raad van State. Dit leidt niet tot een verhoogd risicoprofiel.

- **Uitvoeringstraject**

Het uitdetailleren van het certificeringstraject heeft geresulteerd in een langere doorlooptijd, vanwege afhankelijkheden met de ontwikkeling van een testomgeving, testresultaten en wetgeving. Dit traject ligt niet op het kritieke pad en heeft geen invloed op de externe mijlpalen.

De aanbesteding van de systeemonderdelen die nodig zijn voor de Grote Praktijktest (GPT, voorheen aangeduid als de POC) zal middels een concurrentiegerichte dialoog plaatsvinden. In de aanbesteding van de OBE is een ontwikkel- en testtraject opgenomen. Deze dient om vroegtijdig inzicht te krijgen in de technische haalbaarheid en eventueel benodigde beheersmaatregelen. De aanbesteding van de OBE kent hierdoor een langere doorlooptijd. Doordat een aantal testen reeds in het aanbestedingstraject alsook het ontwerp en bouwproces zijn opgenomen kan de GPT echter in minder tijd worden uitgevoerd. Daarnaast is een aantal fasen binnen de GPT parallel geschakeld. De externe mijlpalen (start implementatie vracht, start implementatie overige voertuigen en implementatie gereed) zijn hierdoor per saldo een drietal weken naar achteren geschoven.

De bouw van de secundaire (beprijzing buitenlandse vracht) en handhavingssystemen start gelijktijd met de aanbesteding direct na goedkeuring van de wet Kilometerprijs door de TK. In de oorspronkelijke planning zou na de goedkeuring van de wet door de TK eerst de aanbesteding worden gestart en voltooid en dan pas zou de bouw beginnen. Deze wijziging in de planning is een gevolg van de keuze om onderdelen van de bouw eerder in een uitgebreider testproces mee te nemen.

De masterplanning die is opgenomen op pagina 17 geeft een overzicht van de belangrijkste mijlpalen. Tevens is het proces van het ABvM-project op procesniveau weergegeven.

4.3.3. Kritieke pad

Het kritieke pad werd voorheen bepaald door de back office en de grootschalige praktijktest (GPT). In de vigerende planning wordt als gevolg van de aanpassingen in de planning het kritieke pad bepaald door het gehele OBE traject en GPT. De aanbesteding van de GPT onderdelen middels de concurrentiegerichte dialoog duurt zes maanden langer doordat testen die voorheen in de GPT uitgevoerd zouden worden nu zijn ingebed in de aanbesteding van de OBE. Hoewel het back office traject langer duurt dan voorheen, is deze daarmee op het niet-kritieke pad beland.

4.3.4. Opleverdatum en simulatie

In onderstaand overzicht zijn de uitkomsten weergegeven van de uitgevoerde simulaties waarbij de effecten van spreidingen (normale onzekerheden op de duur van activiteiten) en risico's (bijzondere gebeurtenissen/incidenten) zijn geanalyseerd. Op de activiteiten van de ABvM -planning zijn spreidingen aangebracht op de (deterministische) doorlooptijden. Aan de doorlooptijd wordt een minimale en maximale waarde toegekend, met als doel een simulatie uit te voeren binnen de aangegeven marges. Daarnaast is een inschatting gemaakt van het vertragingrisico als gevolg van bijzondere gebeurtenissen. Dit leidt uiteindelijk tot een verdeling van mogelijke (eind)datums op een willekeurig gekozen activiteit/mijlpaal. Uit deze verdeling kan de mate van waarschijnlijkheid worden afgeleid voor de opleverdatum van een bepaalde activiteit/mijlpaal.

Hoewel de deterministische planning nauwelijks is verschoven, blijkt uit onderstaand tabel dat het risicoprofiel behoorlijk is toegenomen. Een groot aantal van de opgeschoven activiteiten loopt niet over het kritieke pad en heeft dus ook geen invloed op de startdatum van de implementatie van het vrachtvervoer. Om binnen de gestelde termijn de producten op te leveren is het noodzakelijk geweest de processen anders in te richten. Dit heeft geresulteerd in het verder parallel lopen van de aanbestedingen en detaillering van het certificeringstraject met als gevolg toename van het risicoprofiel.

| Start Implementatie vracht | (1) | (2) | |
|---|-----------------|-----------------|---------------|
| | Deterministisch | Probabilistisch | |
| | | P15 | P85 |
| Basis Rapportage | Juli 2011 | December 2011 | December 2012 |
| Inzicht Voortgangsrapportage | Juli 2011 | Augustus 2012 | Augustus 2013 |
| Start implementatie overige voertuigen | | | |
| Basis Rapportage | Januari 2012 | Augustus 2012 | Augustus 2013 |
| Inzicht Voortgangsrapportage | Januari 2012 | April 2013 | Maart 2014 |
| Implementatie gereed | | | |
| Basis Rapportage | December 2016 | Oktober 2015 | November 2017 |
| Inzicht Voortgangsrapportage | December 2016 | Juni 2016 | Juli 2018 |

| standlijn 30-06-2009 | | | Masterplanning ABVM op hoofdlijnen | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|------------|------------------------------------|----|----|------|----|----|------|----|----|------|----|----|------|----|----|
| Activiteit | Start | Ende | 2008 | | | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | |
| | | | 01 | 02 | 03 | 01 | 02 | 03 | 01 | 02 | 03 | 01 | 02 | 03 | 01 | 02 | 03 |
| Uitwerkingsbesluit | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitwerkingsbesluit | | 30-11-07 A | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fiscaliteit | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Fiscaal Plan | 29-02-08 A | 23-05-08* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Besluit Ministerraad Fiscaal Plan | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ministerraad Fiscaal Plan | | 23-05-08 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wetgevingstraject Kilometerprijs | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Onderzoeks- en ontwerpfasen | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Onderzoeks- en ontwerpfasen | 24-09-07 A | 28-06-08* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Adviesfase | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Algemeen | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Adviesfase | 26-05-08* | 04-08-08* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Notificatie | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Notificatie | 03-10-08* | 25-03-09* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ministerraad, Voorportalen en Onderraden | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ministerraad, Voorportalen en Onderraden | 05-08-08* | 03-10-08 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Raad van State | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Raad van State | 03-10-08* | 13-02-09* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Kamerbehandeling | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tweede Kamer | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Tweede Kamer | 13-02-09* | 24-09-09* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Besluit TK Wet KMP | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Besluit TK Wet KMP | | 24-09-09 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Eerste Kamer | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Eerste Kamer | 25-09-08* | 31-12-08* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ministeriele Regeling | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ministeriele Regeling | 11-05-08* | 24-03-10* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Algemene Maatregel van Bestuur | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Onderzoeks- en ontwerpfasen | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Onderzoeks- en ontwerpfasen | 05-08-08* | 30-07-09 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Adviesfase | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Adviesfase | 31-07-08* | 24-03-10* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Inwerkingtreding | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Vracht | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Vracht | 18-07-11* | 25-07-11* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Overige voortugten | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Overige voortugten | 04-01-12* | 11-01-12* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitvoeringstraject Kilometerprijs | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitwerkingsfase | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitwerkingsfase | 07-01-08 A | 30-11-08* | | | | | | | | | | | | | | | |
| (Partij) Uitvoeringsbesluit | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Partij Uitvoeringsbesluit | | 04-07-06 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitvoeringsfase | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Voorbereidingsfase | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitwerken certificeringsproces | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitwerken certificeringsproces | 04-07-08 | 20-10-11 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Voorankondiging en start aanbestedingsprocedures (OGE's en BO) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Voorankondiging en start aanbestedingsprocedures (OGE's en BO) | 01-08-08 | 05-03-10 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bouw Back Office POC | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bouw back office POC | 06-07-09 | 16-06-10 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bouw POC OGE | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Voorbereiding en bouw POC OGE | 05-02-10 | 24-12-10 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Proof of Concept | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Voorbereiding Proof of Concept | 04-07-08 | 18-12-08 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitvoering Proof of Concept | 30-08-10 | 22-07-11 | | | | | | | | | | | | | | | |
| TK Realisatiebesluit/Definitieve uitvoeringsbesluit | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Realisatiebesluit/Definitieve uitvoeringsbesluit | | 24-09-09 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Realisatiefase | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bouw Secundaire- en handhavingssystemen | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Verwerving en bouw secundaire- en handhavingssystemen | 04-08-08 | 15-03-10 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bouw Full fledged back bone | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bouw full fledged back bone | 17-06-10 | 20-05-11 | | | | | | | | | | | | | | | |
| TK Implementatiebesluit | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Implementatiebesluit | | 22-07-11 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Implementatiefase | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Implementatie vracht | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Implementatie vracht | 28-07-11 | 10-01-12 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Implementatie overige motorvoertuigen | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Implementatie overige motorvoertuigen | 10-01-12 | 28-12-12 | | | | | | | | | | | | | | | |

4.4 Financiën

4.4.1. Kostenraming

In de Basisrapportage is de kostenraming gepresenteerd die hoort bij de scope van 30 november 2007. In het Partieel Uitvoeringsbesluit is deze kostenraming geupdate op basis van de uitwerking die heeft plaatsgevonden in de verslagperiode (zie voor de uitgangspunten van de kostenraming bijlage C). In de raming van zowel de Basisrapportage als het Partieel Uitvoeringsbesluit is geen rekening gehouden met (toekomstige) marktontwikkelingen (waaronder aanvullende diensten), marktwerking en scopewijzigingen.

| Kostenraming t/m 2016 (in € mln, afgerond) | Basisrapportage | Voortgangsrapportage | verschil |
|---|-----------------|----------------------|-------------|
| Investeringskosten | 3.350 | 3.590 | 240 |
| Exploitatiekosten | 2.450 | 2.090 | -360 |
| Totaal | 5.800 | 5.680 | -120 |
| Waarvan onvoorzien | 1.230 | 1.620 | 390 |
| Aandeel onvoorzien | 21% | 28% | 7% |

In de Basisrapportage is uitgegaan van een raming van 5,8 miljard van de totale exploitatie- en investeringskosten tot en met 2016 (de implementatieperiode) met een geschatte variatiecoëfficiënt van ongeveer 35%. Voor het Partieel Uitvoeringsbesluit is deze raming geactualiseerd en komt de totale raming uit op € 5,7 mrd van de totale exploitatie- en investeringskosten tot en met 2016 (de implementatieperiode) met een berekende variatiecoëfficiënt van 18%. Hiermee is de onzekerheid van de raming substantieel minder geworden.

De belangrijkste wijzigingen in de kostenraming ten opzichte van de Basisrapportage zijn:

- De motorfietsen en vrijgestelde groepen voertuigen nemen niet deel aan het kilometerprijsstelsel. In tegenstelling tot de raming behorende bij het Kabinetbesluit van 30 november 2007, zijn de kosten hierdoor met € 330 mln gedaald (exclusief € 50 mln onvoorzien). Het wegvallen van de motorfietsen werkt niet alleen door in de OBE's, maar in nagenoeg alle overige objecten. Immers, minder deelnemers betekent ook minder uitval, minder inbouw, minder facturen, minder vragen bij de helpdesk, minder datacommunicatie, e.d.
- De onvoorzien kosten in de raming van het Partieel Uitvoeringsbesluit zijn gestegen ten opzichte van de raming in de Basisrapportage met circa € 400 mln. Dit is enerzijds het gevolg van een completer en beter uitgewerkt risicodossier dat nu beschikbaar is en anderzijds het gevolg van het feit dat in de raming voor het Partieel Uitvoeringsbesluit (in tegenstelling tot de basisrapportage) rekening wordt gehouden met de resultaten van de statistische doorrekening van de raming. Uit deze berekeningen blijkt dat de waarschijnlijkheidsverdeling een "scheef" verloop kent waarbij de kans op overschrijding van de raming groter is dan kans op onderschrijding. Dit risico is zoals gebruikelijk binnen ramingen van V&W-projecten verwerkt in de hoogte van de post onvoorzien.
- Wijzigingen in verschillende (relatief) kleinere posten waardoor de raming € 200 mln is gedaald. Zo is in tegenstelling tot de raming van de basisrapportage voor het Partieel Uitvoeringsbesluit ervan uitgegaan dat de ingroei in een jaar niet voor 100% op de exploitatiekosten drukt in dat zelfde jaar, maar als een gemiddelde (50%) wordt meegenomen. Er zijn immers voertuigen die op 1 januari voor het eerst gaan deelnemen, maar ook die op 31 december van dat zelfde jaar gaan deelnemen.

4.4.2. 5% Streefnorm

In de Basisrapportage is als peiljaar voor de exploitatiekosten 2017 genomen. Gedurende de verslagperiode is de exploitatieraming doorgetrokken naar de jaren 2017 t/m 2020. De exploitatiekosten van het systeem zijn voor 2017 geraamd op € 680 mln. Door de groei van het wagenpark stijgt dat bedrag naar € 700 mln in 2020. In deze bedragen zijn, evenals in de Basisrapportage, de vervangingsinvesteringen niet meegenomen.⁵

| Exploitatiekosten voor zichtjaar 2020 (in €mln op jaarbasis) | Basisrapportage | Voortgangsrapportage |
|---|-----------------|----------------------|
| Exploitatiekosten | 800 | 700 |
| Dekking door 5% | 450 | 450 |
| Dekkingspercentage | 8,9% | 7,8% |

In 2020 wordt de opbrengst van de kilometerprijs geraamd op ca € 9 mrd. De exploitatiekosten bedragen daarmee op basis van de actuele ramingcijfers 7,8% van de opbrengst. De exploitatiekosten zijn daarmee gedaald ten opzichte van de Basisrapportage maar zijn nog wel hoger dan de streefnorm van 5%. De grote costdrivers binnen de exploitatiekosten zijn de kosten van de datacommunicatie en omvang van de te verzenden papieren facturen in relatie tot de elektronische facturen.

4.4.3. Inpassing van de projectkosten (t/m 2016)

Onderstaande tabel geeft de budgettaire inpassing op basis van het Partieel Uitvoeringsbesluit ten opzichte van de Basisrapportage. Door de actualisatie van de raming is per saldo het in te passen bedrag fractioneel gedaald en is er sprake van een (beperkte) verschuiving tussen investeringen en exploitatiekosten).

De opwaartse bijstelling van de investeringskosten betekent overigens niet dat deze kosten – indien deze raming de feitelijke investeringskosten blijken te zijn – niet langer volledig zijn ingepast. Voor eventuele extra investeringsmiddelen boven op de € 3,35 mrd geldt dat dekking dient te worden gevonden binnen de begroting van V&W en/of het Infrastructuurfonds volgens de gebruikelijke begrotingsregels.

| budgettaire inpassing t/m 2016 (in € mln) | Basisrapportage | | Voortgangsrapportage | |
|--|-----------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|
| | Investering | Systeem- en inningskosten | Investering | Systeem- en inningskosten |
| Geraamde kosten | 3.350 | 2.450 | 3.590 | 2.090 |
| OBE's | 2.825 | | 2.820 | |
| Overige kosten | 525 | | 770 | |
| Financiële inpassing | 3.350 | PM | 3.350 | PM |
| V&W IF | 2.350 | | 2.350 | |
| FES | 100 | | 100 | |
| FES (OBE's) | 900 | | 900 | |
| Opslag op tarief | | PM | 0 | PM |
| Nog in te passen | 0 | 2.450 | 240 | 2.090 |

⁵ Zie ook toelichting in de voetnoot bij paragraaf 4.4.4.

Op de V&W begroting is € 2,45 mrd ingepast voor de initiële investeringen tot aan de start van de implementatiefase (inclusief € 100 mln mobiliteitsprojecten) en voor de initiële aanschaf van voertuigapparatuur (de OBE's). Eventuele extra benodigde investeringsmiddelen worden tot een maximum van € 0,9 mrd technisch gedekt binnen het FES, zonder bijstelling van de nu beschikbare middelen voor investeringsprojecten.

In de periode tot en met 2013 zijn op jaarbasis op dit moment de volgende bedragen ingepast:

2009: € 140 mln

2010: € 175 mln

2011: € 220 mln

2012: € 150 mln

2013: € 210 mln.

Het resterende bedrag (€ 1.555 mln) is in de periode 2014 t/m 2020 ingepast.

In de begroting van het Infrastructuurfonds is aangegeven dat nog beoordeeld moet worden in hoeverre de uitgaven naar voren in de tijd moeten worden gehaald. De verwerking van deze uitkomst (mede naar aanleiding van het uitvoeringsbesluit) zal in de volgende begrotingsvoorbereiding plaatsvinden.

Ter dekking van de exploitatiekosten (systeem- en inningskosten) gedurende implementatie tot en met 2016 is ook de 5% opslag op de kilometerprijs beschikbaar. De juiste hoogte van deze dekking is afhankelijk van de fasering van de uitrol en het juiste moment van de definitieve omzetting. De hoogte van deze beschikbare dekking is nog niet bekend. Hierover komt meer duidelijkheid bij de volgende begrotingsvoorbereiding.

4.4.4. Inpassing van de exploitatiekosten (vanaf 2017)

Uitgaande van een streefnorm voor de systeem- en inningskosten van 5% van de opbrengsten geldt dat de exploitatiekosten tot de streefnorm worden verwerkt in het kilometertarief. Gegeven de geraamde opbrengst van de kilometerprijs in 2020 ter grootte van € 9 mrd is er sprake van een financiële dekking van € 450 mln. Bij de passage over de 5% norm is reeds aangegeven dat de geraamde exploitatiekosten gedaald zijn ten opzichte van de vorige raming maar nog wel hoger zijn dan 5%. Zoals hiervoor al aangegeven zijn in de exploitatiekosten, evenals in de Basisrapportage, de vervangingsinvesteringen niet meegenomen⁶.

| Budgettaire inpassing voor zichtjaar 2020 (in € mln op jaarbasis) | Basisrapportage | | Voortgangsrapportage | |
|---|------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| | systeem- en inningskosten | vervangings- investeringen | systeem- en inningskosten | vervangings- investeringen |
| Geraamde kosten | 800 | PM | 700 | PM |
| Financiële inpassing | 450 | PM | 450 | PM |
| Nog in te passen | 350 | PM | 250 | PM |

De verwachting is dat vanaf eind 2009 meer zicht zal ontstaan met betrekking tot de 5%-eis omdat dan de inzichten uit de aanbesteding van de tijdkritische percelen beschikbaar zijn en de wetgeving in het parlement behandeld is, waarmee de eisen voor het kilometersysteem vaststaan. In de planning is een expliciet go-no-go moment voorzien in 2011 voor de verdere implementatie in de vorm van het implementatiebesluit.

⁶ De vervangingsinvesteringen na introductie van het systeem zijn nog niet geraamd, maar worden vooralsnog geschat op circa € 400 mln per jaar wanneer het systeem volledig is geïmplementeerd. Het betreft daarbij met name de kosten voor het tweede en volgende kastjes OBE (geschatte levensduur 7 jaar). Het uitgangspunt is dat de kosten van de vervanging van de OBE's ten laste komen van de kentekenhouders en/of de service providers.

4.4.5. Kosten Partieel Uitvoeringsbesluit

Zoals gemeld is in overleg met de Tweede Kamer is in het kader van het Partieel Uitvoeringsbesluit voor het realiseren van de testen in 2009 en 2010 een bedrag uitgetrokken van € 167 mln. Eerder is in de Basisrapportage een bedrag van € 150 mln geraamd. Het verschil wordt verklaard door de aangepaste toerekening van de post onvoorzien aan de investerings- en exploitatiekosten. De kosten voor de mobiliteitsprojecten en de kosten van de projectorganisatie maken hiervan geen onderdeel uit.

4.4.6. Financiële stand van zaken

In 2006 is het project ABvM gestart. Sindsdien zijn de volgende uitgaven gedaan:

| Betalingen in | (x €1000) |
|-------------------|-----------|
| 2006 | 3.415 |
| 2007 | 7.468 |
| 2008 (tot 1 juli) | 5.127 |
| Totaal | 16.009 |

De uitgaven zijn allen gedaan ten laste van het artikelonderdeel IF 17.04 (Infrastructuurfonds, Megaprojecten verkeer en vervoer, Anders Betalen voor Mobiliteit). De uitgaven hebben betrekking op de salariskosten van ambtelijk personeel, uitgaven voor inhuur en de uitbesteding van onderzoeksopdrachten aan de markt.

4.5 Personele bezetting

In de Basisrapportage is voor de projectorganisatie een capaciteitsprognose geraamd van 80 tot 125 fte per jaar. Deze raming gold voor de periode 2008 t/m 2016. Op basis van de vigerende inzichten welke verwoord zijn in het Partieel Uitvoeringsbesluit is ca. 160 fte per jaar geprognostiseerd. De stijging wordt vooral veroorzaakt door de menskracht die nodig is voor de aanbesteding van de verschillende percelen. De parallelle aanbesteding van de verschillende percelen levert een grote piek op in de bezetting gedurende de aanbestedingen.

4.6 Risico's

Op basis van de projectdefinitie en de scope is een inschatting gemaakt van de risico's. Waar mogelijk zijn deze tevens gekwantificeerd. Ten tijde van de Basisrapportage lag de focus met name op de endogene risico's. Bij het Partieel Uitvoeringsbesluit zijn ook de exogene risico's zoveel mogelijk bij het risicoprofiel betrokken. De belangrijkste wijzigingen in de top risico's ten opzichte van de Basisrapportage zijn op de volgende pagina opgenomen. Het gaat om de volgende risico's (in volgorde van grootte/belangrijkheid):

| Belangrijkste risico's | Wijziging ten opzichte van Basisrapportage | Endogeen | Exogeen |
|---|--|----------|---------|
| Er kan niet worden voldaan aan de 5% streefnorm | ↓ | x | |
| Systeemeisen blijven schuiven waardoor de scope nog niet kan worden vastgesteld | ↑ | | x |
| Transitiekosten kunnen eerlijkheidsprincipe aantasten | ↓ | | x |
| Afname gebruikersacceptatie/draagvlak | — | | x |
| Technische complexiteit/te hoge systeemeisen | ↑ | x | |
| Vertraging en/of meerkosten door wijzigingen achteraf | Nieuw ↑ | | x |
| Geen of te weinig certificerende instanties | — | x | |
| Onvoldoende waarborgen ten aanzien van de privacy | ↓ | | x |
| Geen optimale marktwerking | ↑ | x | |

Hieronder volgt een toelichting op de belangrijkste risico's:

Er kan niet worden voldaan aan 5% streefnorm

Thans kan nog niet worden voldaan aan de 5%-streefnorm voor systeem en inningskosten. Het percentage systeem en inningskosten is mede afhankelijk van systeemeisen en keuzes, keuze van het marktmodel en toekomstige prijsontwikkelingen. Op basis van de geactualiseerde raming voor het Partieel Uitvoeringsbesluit is er een daling van het kostenniveau zichtbaar.

Systeemeisen blijven schuiven

Dit risico neemt toe in de tijd door de tijdsdruk (start implementatie in 2011) in combinatie met de scope die nog niet is vastgesteld. Door de parallelschakeling van kritieke paden in de planning is het nog mogelijk de oorspronkelijke mijlpalen te realiseren. De tijdsdruk voor het vaststellen van de scope blijft bestaan vanwege de geplande aanbesteding. Wensen en eisen van stakeholders worden zoveel mogelijk verwerkt binnen de randvoorwaarden van het project. Spoedige vaststelling van de scope is noodzakelijk om tijdig de aanbesteding te kunnen starten en om geen extra financiële en vertragingrisico's te introduceren. In de praktijk is die scope nog niet definitief vastgesteld zolang in ieder geval wet- en regelgeving nog niet definitief zijn.

Transitiekosten

Door de afbouw van de BPM ontstaat een welvaartsherverdeling tussen burgers en in de tijd. Hierdoor zou de perceptie van het eerlijkheidsprincipe aangetast kunnen worden. Op basis van het kabinetsbesluit op 30 mei 2008 over de financiële inpassing is dit risico lager geprioriteerd (in de basisrapportage was deze ontwikkeling nog niet verwerkt in het risicoregister).

Technische complexiteit/ te hoge systeemeisen

De technische complexiteit van het systeem zou door betrokken partijen onderschat kunnen worden door het innovatieve karakter van de toe te passen technologie waar nog (te) weinig ervaring (op deze schaal) mee is opgedaan. Als gevolg van technische storingen zouden onderdelen van het

systeem (tijdelijke) niet beschikbaarheid kunnen zijn. Daarnaast kan de GNSS (satelliet) techniek gevoelig zijn voor verstoringen van buitenaf of manipulatie van het signaal anderszins. De maatregelen die worden genomen zijn onder andere het beveiligen van de OBE door middel van een Trusted Element met systeem voor fraudedetectie door de OBE zelf en in een later stadium gerichte handhaving. Er is een reële kans dat als aanvullende maatregel een koppeling van de OBE aan de kilometerteller (odometer) noodzakelijk blijkt. De kosten hiervoor zijn ten behoeve van het Partieel Uitvoeringsbesluit geraamd en bedragen in het geval dat dit risico optreedt in de orde van € 250 mln - € 300 mln. Indien het risico zich voordoet leidt dit bovendien tot inkomstenderving doordat de OBE gereden kilometers van enkele, of grote groepen voertuigen, niet kan registreren. Dit heeft sterke imagoschade tot gevolg.

Vertraging en/of meerkosten door wijzigingen achteraf.

Om de geplande mijlpalen te kunnen realiseren is de planning geoptimaliseerd. Hierdoor is een aantal parallele paden geïntroduceerd waardoor echter weer nieuwe risico's worden geïntroduceerd. De Grootchalige Praktijkttest loopt nu parallel met de Certificering.

Uit de Grootchalige Praktijkttest kan blijken dat de certificeringseisen bijgesteld dienen te worden. Om dit te voorkomen wordt gekozen voor een gefaseerde teststrategie waarbij zoveel mogelijk onderdelen op de eisen van de interfaces worden getest voor de Grootchalige praktijktest.

Er is een reële kans dat certificeringseisen te laat gereed zijn, waardoor het certificeringsproces, en daarmee de tijdigheid van OBE's en dienstverleners, in het geding komt. Dit kan uiteindelijk tot meerkosten en vertraging leiden.

Voorts loopt het aanbestedingstraject parallel met het wetgevingstraject.

Indien naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel wijzigingen moeten worden doorgevoerd zullen deze in de contracten met de geselecteerde partijen moeten worden verwerkt.

Als beheersmaatregel worden in de aanbesteding de mogelijke wijzigingen opgenomen in het contract en worden deze zoveel mogelijk afgeprijsd nu er nog een onderhandelingspositie is.

Indien het risico zich voordoet is er een reële kans op meerkosten en vertraging.

Tenslotte wordt de tijd voor interdepartementale afstemming beperkt. Dit kan resulteren in een suboptimaal systeem waarin niet alle wensen en eisen van de stakeholders tot hun recht komen.

Wijzigingen van het systeem kunnen leiden tot vertragingen en forse meerkosten.

Tijdige interdepartementale afstemming en tijdige consensus over de scope kunnen de gevolgen van dit risico mitigeren.

Onvoldoende waarborgen ten aanzien van de privacy.

Het systeem moet aan strenge privacyeisen voldoen om de privacy bestendigheid te garanderen.

Om hieraan te kunnen voldoen is in het Partieel Uitvoeringsbesluit vastgelegd dat in elk geval voor het garantiespoor gedetailleerde verplaatsingsgegevens niet doorgezonden worden aan de dedicated backoffice. Er is een kleine kans dat er alsnog aanvullende maatregelen getroffen moeten worden die wanneer het risico zich voordoet leiden tot significante meerkosten van circa € 15 mln tot € 25 mln en een vertraging tot maximaal 1 jaar.

Geen optimale marktwerking

Een open markt voor dienstverleners is geen waarborg voor tijdige en voldoende dienstverleners met voldoende capaciteit om de gegevensverwerking ten behoeve van de kilometerprijs te kunnen verzorgen.

Dit risico wordt beheerst door naast het vrije markt spoor voor dienstverleners ook uit te gaan van een garantiespoor waarin onder publieke regie een schaalbare infrastructuur wordt gerealiseerd. De staat zal tevens een optie nemen voor OBE's voor de eerste uitrol voor personenwagens.

Voorts wordt er ingezet op de certificering van zowel dienstverleners als OBE's om meer zekerheid te creëren voor voldoende OBE's bij de uitrol van het systeem. Tenslotte zal de staat de OBE's voor de Nederlandse vrachtwagens inkopen. Er is een kleine kans dat problemen bij private dienstverleners uiteindelijk tot uitrolproblemen zullen leiden zolang het garantiespoor gedekt is.

4.7 Kwaliteit

Binnen het project is een beheersmodel opgesteld dat door de Departementale Auditdienst is getoetst in het kader van de audit naar de Basisrapportage. De bevindingen zijn vastgelegd in het rapport van 26 juni 2008 (Kamerstuk 31305, nr. 51) dat aan de Kamer is toegezonden.

In de aanloop naar het Partieel Uitvoeringsbesluit voor het project Anders Betalen voor Mobiliteit (zoals vastgelegd in de brief aan de Kamer van 27 juni jl) is een zogeheten Gateway Review uitgevoerd. De conclusie van de Review luidde dat het project nog niet klaar was voor de volgende fase, doordat er nog onvoldoende duidelijkheid was over het concept dat in de uitvoeringsfase zou moeten worden getekst. Het reviewteam adviseerde directe bijsturing op een aantal punten. Zo diende een besluit te worden genomen over het concept, voordat met de Grootschalige praktijktest (GPT, voorheen Proof of Concept genoemd) zou kunnen worden begonnen. In de opzet van de GPT diende daartoe een fasering te worden toegepast. Met het Partieel Uitvoeringsbesluit/Implementatieplan zijn het concept en de scope op hoofdlijnen kort daarna vastgelegd. Daarmee is een referentie vastgelegd op basis waarvan de stukken voor de aankondiging en verdere aanbesteding alsook certificering verder konden worden uitgewerkt/voorbereid.

Tevens adviseerde het reviewteam de interface tussen marktpartijen en publieke uitvoeringsorganisaties met prioriteit scherp te definiëren als essentieel onderdeel van het procesontwerp en de organisatiearchitectuur. Ik heb u inmiddels gemeld dat in de opzet van de testen expliciet rekening gehouden wordt met het "prototypen" van On Board Equipment ("de kastjes") tijdens de aanbestedingsprocedure.

Ten slotte heeft het reviewteam mij aangegeven dat het van belang is te zorgen voor een planning die zodanig realistisch is dat deze als sturingsinstrument kan worden gebruikt. Ik heb u aangegeven dat ik dit beeld deel . Wat de planning betreft geldt dat de binnen het project gehanteerde (deterministische) planning geschikt is om als (intern) sturingsinstrument te gebruiken. Voor een realistische prognose van de opleverdatum dient echter wel rekening gehouden te worden met de risico's op basis van een statistische analyse van de planning zoals weergegeven in paragraaf 4.3.4. Ik heb met u uitgewisseld dat ik mijn ogen hiervoor niet sluit.

Op basis van eigen risicoanalyses had de projectorganisatie voor de meeste van de door het reviewteam geconstateerde aandachtspunten al maatregelen in gang gezet ten tijde of kort na de review.

Een aantal onderwerpen vroeg echter nog om een nadere uitwerking/onderbouwing. Dit betrof het marktmodel (over de vraag in hoeverre inning en dwanginvordering uitgevoerd kunnen worden door private dienstverleners binnen het domein van het MSP model) en de vormgeving van de publieke regie. De benodigde (aanvullende) activiteiten cq onderzoeken hiervoor waren in gang gezet en in de aanbestedingsbrief voor het Partieel Uitvoeringsbesluit is toegezegd dat de Kamer hierover in het najaar nader geïnformeerd wordt.

Conform de kaders (basismodel beheersing grote projecten) is voor het Partieel Uitvoeringsbesluit tevens opdracht gegeven voor een second opinion naar de scope, planning, kostenraming en het bijbehorende risicoregister aan een tweetal onafhankelijke externe partijen. Op de peildatum waren deze audits nog niet afgerond.

Mede op basis van het advies van het auditcommittee is besloten om, voordat de aanbestedingsstukken (specificaties en dergelijke) tegen het einde van dit jaar naar de marktpartijen gaan, deze te laten toetsen door een onafhankelijke externe partij en te laten

beoordelen of de projectorganisatie adequate maatregelen heeft getroffen naar aanleiding van de bevindingen uit de genoemde reviews/audits.

4.8 Informatie

Onderstaande tabel geeft de beslismomenten welke voorgelegd worden aan de Tweede Kamer.

| ABVM Fasering en Beslismomenten | Omschrijving fase/ informatieprofiel beslismoment | Betrokkenheid/informatie tbv Tweede Kamer | Status |
|--|---|---|--------|
| ALGEMEEN | | | |
| initiatiefase | Analyseren probleem, onderzoeken oplossingsmogelijkheden en selecteren uit te werken varianten | | Gereed |
| Stemming 2e en 1e kamer | Nota Mobiliteit/PKB | Stemming | Gereed |
| WETGEVINGSTRAJECT | | | |
| Wijziging Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit | | | |
| Wet en regelgeving tbv versnellingsprijs | | | Loopt |
| Wijziging WBM | | Stemming | |
| Kilometerprijs | | | |
| Onderzoeks en ontwerpfasen | Uitvoeren beleids/effectonderzoek, joint fact finding, voorontwerp van het wetsvoorstel, Kabinetsbesluit beleidskeuzes, WIKI | | Gereed |
| Besluit aanvraag adviezen | Definitief Wetsontwerp, AMvB's, MR | | |
| Adviesfase | Aanvragen advies bij adviesraden, RvS, notificatie EU | | |
| Besluit indiening Kamer | Wetsontwerp, AMvB's, MR | | |
| Kamerbehandeling | Ontvangst advies RvS, toezending TK/EK | | |
| Stemming 2e en 1e kamer | | Stemming | |
| Inwerkingtreding | | | |
| UITVOERINGSTRAJECT | | | |
| uitwerkingsfase | | | |
| onderzoeksfase | Onderzoeken varianten mbt effecten, kosten, planning, risico's etc. | | Gereed |
| variantkeuze | Rapport haalbaarheidsonderzoek, kabinetsbesluit met de uit te werken variant en bijbehorende uitgangspunten | Brief en basisrapportage | |
| | plan Fiscaliteit | | Gereed |
| advisering 2e kamer | (stemming bij belastingplan 2009 of later) | | |
| ontwerpfase | Opstellen basisontwerp; afwegen hoe project concreet vorm wordt gegeven | | Gereed |
| uitvoeringsbesluit (partieel) | PvE, basisontwerp, inkoopstrategie, herijkte business case, basisrapportage uitvoeringsfase, Gateway Review 2, PvA Mobiliteitsprojecten | Brief en/of basisrapportage | Gereed |
| uitvoeringsfase | | | |
| voorbereidingsfase | Opstellen detailontwerp(en) en aanbesteding contracten tbv Proof of Concept | | |
| realisatiebesluit/ uitvoeringsbesluit (definitief) | Detailontwerp, realisatieplannen, contractbeheersplannen, Gateway Review 3 | Brief en/of basisrapportage | |
| realisatiefase | Bouwen en testen (deel)systemen | | |
| Stemming 2e en 1e kamer | | Stemming | |
| implementatiebesluit | Testrapporten, implementatieplannen, Gateway review 4 | Brief en/of basisrapportage | |
| implementatiefase | In gebruik nemen van systemen; | | |
| opleveringsbesluit | Implementatierapport, overzicht van (openstaande) restpunten, overdrachtsplan, Gateway Review 5 | | |
| nazorgfase | Oplossen cq overdragen restpunten, opstellen indevaluatie en -verantwoording | | |
| decharge | Evaluatie en verantwoordingsrapport | Brief | |
| exploitatiefase | | | |
| beheer en onderhoudsfase | Beheren en onderhouden systemen | | |

Lijst van documenten

Onderstaande documenten over Anders Betalen voor Mobiliteit zijn in de verslagperiode aan de Tweede Kamer gestuurd.

- Kamerstuk 31305, nr. 1, *Brief minister met Kabinetsbesluit Anders Betalen voor Mobiliteit*, 30 november 2007
- Kamerstuk 31305, nr. 2, *Brief minister bij aanbieding van 'Starten met de kilometerprijs' (inclusief bijlage)*, 17 december 2007
- Kamerstuk 29535, nr. 10, *Brief minister over lokale initiatieven ten aanzien van beprijzen*, 20 december 2007
- Kamerstuk 31305, nr. 10, *Verslag Algemeen Overleg gehouden op 6 februari 2008 inzake Anders Betalen voor Mobiliteit*, 11 maart 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 11, *Verslag hoorzitting gehouden op 31 januari 2008 inzake Anders Betalen voor Mobiliteit*, 11 maart 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 27 *Brief minister over de Europese dimensie van Anders Betalen voor Mobiliteit*, 28 april 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 30 *Brief minister bij aanbieding van over het rapport van het Centraal Planbureau, het Milieu Natuur Planbureau en het Ruimtelijk Planbureau*, 16 mei 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 34 *Brief minister bij aanbieding van de Basisrapportage (inclusief bijlage)*, 30 mei 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 35 *Brief Staatssecretaris van Financiën over de fiscale aspecten van Anders Betalen voor Mobiliteit*, 30 mei 2008
- Kamerstuk 31492, nr. 1 *Brief Staatssecretaris van Financiën over de fiscale vergroening*, 30 mei 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 51 *Brief minister bij aanbieding van rapport 'Audit Anders Betalen voor Mobiliteit' (inclusief bijlage)*, 26 juni 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 52 *Brief minister met het Partieel Uitvoeringsbesluit Anders Betalen voor Mobiliteit en aanbieding van het Implementatieplan en de Publiek Private Comperator*, 27 juni 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 53 *Brief minister met beoogde aanpak en regeling voor mobiliteitsprojecten in het kader van Anders Betalen voor Mobiliteit*, 1 juli 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 54 *Brief voorzitter van vaste commissie van Verkeer en Waterstaat bij aanbieding van het rapport van Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer der Staten Generaal (BOR) inzake analyse van de Basisrapportage (inclusief bijlage)*, 26 juni 2008
- Kamerstuk 31305, nr. 55 *Brief minister bij lijst van vragen en antwoorden over brief van 30 mei 2008 inzake de Basisrapportage Anders Betalen voor Mobiliteit*, 30 juni 2008

Lijst met afkortingen

| | |
|------|--|
| ABvM | Ander Betalen voor Mobiliteit |
| AMvB | Algemene Maatregel van Bestuur |
| BPM | Belasting van personenauto's en motorrijwielen |
| BZM | Belasting zware motorrijtuigen |
| DBO | Dedicated Back Office |
| EK | Eerste Kamer |
| FES | Fonds Economische Structuurversterking |
| fte | Fulltime-equivalent (aantal formatieplaatsen) |
| GNSS | Global Navigation Satellite System |
| GPT | Grootschalige praktijktest |
| ITS | Intelligente Transport Systemen |
| KMP | Kilometerbeprijzing |
| MR | Ministerraad |
| MRB | Motorrijtuigenbelasting |
| MSP | Multi Service Providers |
| NMB | Nationaal Mobiliteitsberaad |
| OBE | On Board Equipment |
| PKB | Planologische Kernbeslissing |
| RvS | Raad van State |
| SKG | Special Knowledge Group |
| TE | Trusted Element |
| TK | Tweede Kamer |
| VAS | Value Added Services |
| V&W | Ministerie van Verkeer en Waterstaat |

Bijlage A Samenstelling maatschappelijke overleggen

Brede Samenwerkinggroep

ANWB
BOVAG
EVO
G4
Interprovinciaal Overleg (IPO)
Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV)
Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Financiën
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
MKB Nederland
RAI Vereniging
Stichting Natuur en Milieu
SkVV
Transport en Logistiek Nederland (TLN)
Vereniging van Nederlandse Autoleasemaatschappijen (VNA)
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
VNO NCW

Klankbordgroep

MKB Nederland (voorzitter)
Onafhankelijk secretaris
ANWB
EVO
IPO
Gemeente Amsterdam
KNV
Ministerie van Financiën
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
SkVV
TLN
Vakcentrale FNV
Vakcentrale CNV
VNG
VNO-NCW

Procesgroep

| | |
|--------------------------|--|
| De heer P.A. Nouwen | Onafhankelijk voorzitter |
| De heer L.H.M. Osterholt | Onafhankelijk secretaris |
| De heer M. van der Harst | Oud-voorzitter TLN |
| De heer L. Verbeek | Burgemeester Purmerend |
| De heer E.T. Verhoef | Hoogleraar Ruimtelijke Economie Vrije Universiteit |
| De heer B.J. Bruins | |

Bijeenkomsten Special Knowledge Group Connekt

31 november 2007

- During this meeting TRL presented the preliminary results of the research project "**Accuracy and Reliability for distance measurement and determination of tariff for Kilometerpricing**".

22 januari 2008

- During the session project manager ABvM of the ministry presented **background information** of the decision about the way forward with the Road User Charging project (ABvM).
- The cabinet decision announces that next to the implementation of "kilometerprijs" a number of mobility projects will be carried out in the next few years. In the second part of the meeting the project team discussed a proposal for stimulating these **projects**, e.g. relation with other ITS initiatives and expectations from market parties.

30 januari 2008

- London Road user charge conference.

14 februari 2008

- During the Special Knowledge Group meeting of 22nd of January all SKG members were asked to give their feedback on the discussion paper (annex A) over Mobility projects for ABvM. As a result we received 22 contributions, which are briefly summarized in a report and 18 are made public to all members of the SKG.

14 april 2008

- Project manager ABvM of the ministry will presents background information about the way forward with the Road User Charging project (ABvM).
- Government's code and communication with industrial partners: (ABvM).
- Planned round table discussions: (Connekt).
- State of the art and planning of the implementation of the Kilometre price: (ABvM).
- Mobility Projects: scope, planning and relation to the implementation of the Kilometre price: (ABvM)

17 april 2008

- First round table on implementation.

18 april 2008

- Second round table on implementation.

25 april 2008

- Third round table on implementation.

22 mei 2008

- Introduction and process Round Tables: (Connekt).
- Syntheses input Round Tables: (Connekt).
- Feed-back on round table meetings, information on present situation of KMP-project and status approach mobility projects: (ABvM)
- Questions/discussion

Bijlage B Productscopes kilometerprijs

Productscope beprijzingssysteem (registratie, inning, handhaving)

Hieronder is het functioneel programma van eisen voor het beprijzingssysteem weergegeven dat is opgenomen in de Basisrapportage.

1. De kilometerprijs dient te worden gebaseerd op de met een voertuig afgelegde afstand in Nederland.
2. Het systeem voor kilometerprijs dient geschikt te zijn om te differentiëren op basis van tijd en plaats.
3. Het systeem voor kilometerprijs dient geschikt te zijn om te differentiëren op basis van voertuiglocatie. De gecombineerde heffing op basis van de afgelegde afstand (zie 1) en locatie dient een nauwkeurigheid te hebben van ten minste 99%.
4. Het systeem voor kilometerprijs dient geschikt te zijn om te differentiëren op basis voertuigkarakteristieken.
5. Het systeem voor kilometerprijs dient voldoende flexibiliteit te bieden om met veranderingen in tariefparameters, als genoemd in eisen [1] tot [4], om te gaan.
6. Het systeem voor kilometerprijs dient in 'free-flow' verkeer te werken.
7. De kilometerprijs dient in principe voor alle weggebruikers (motorvoertuigen) te gelden. Motorfietsen zijn uitgesloten van de kilometerprijs. Buitenlands personenverkeer is vooralsnog uitgesloten van de kilometerprijs.
8. Het systeem voor kilometerprijs dient mogelijkheden/voorzieningen te hebben om ook van incidentele weggebruikers te heffen.
9. Het systeem voor kilometerprijs dient mogelijkheden/voorzieningen te hebben om ook van gebruikers met buitenlandse nummerplaten te heffen.
10. Het systeem voor kilometerprijs dient te voldoen aan de Europese interoperabiliteitsrichtlijn (EU-directive 2004/52/EC)
11. De minimale nauwkeurigheid van het systeem voor kilometerprijs is 99% van alle maandelijkse facturen; te hoge facturering: <0,1%; Mean Time Between Failure van het voertuigapparaat: 25 jaar.
12. Het systeem voor kilometerprijs dient voldoende betrouwbaar te zijn in de zin dat de overheid geen substantiële inkomsten misloopt door het niet-beschikbaar zijn van het systeem of delen daarvan: systeembeschikbaarheid >99%; service window: 7x24h; deze betrouwbaarheidseisen dienen te waarborgen dat ten minste 99% van alle mogelijke inkomsten gewaarborgd zijn.
13. Het systeem voor kilometerprijs dient zijn gebruikers voldoende bescherming te bieden tegen ongemak.
14. De gebruiker krijgt inzicht in de van toepassing zijnde tarieven en de kentekenhouder heeft de mogelijkheid om detailgegevens in te zien.
15. Het actuele tarief voor het rijden met het voertuig dient zichtbaar te zijn in het voertuig. N.b. in de werkhypothese is met deze oplossing geen rekening gehouden; de gebruiker dient op de hoogte te zijn van het actuele tarief.
16. Het systeem voor kilometerprijs dient voldoende veilig te zijn en voldoende gebruiksgemak (o.a. mens-machine interactie) te bieden om geen aanleiding te zijn tot gevaarlijk gedrag en sociale uitsluiting.
17. Het systeem voor kilometerprijs dient zo ontworpen, ontwikkeld en gebouwd te worden dat het heffen van tol en versnellingsprijs gefaciliteerd wordt.
18. Het systeem voor kilometerprijs dient zo ontworpen, ontwikkeld en gebouwd te worden dat verschillende implementatiestrategieën ondersteund kunnen worden.
19. Het systeem voor kilometerprijs dient zo ontworpen, ontwikkeld en gebouwd te worden dat toekomstige ontwikkelingen geïncorporeerd kunnen worden
20. Het systeem voor kilometerprijs dient voldoende capaciteit te hebben om het weggebruik van 8.159.000 voertuigen te kunnen heffen met groei naar ruim 10 miljoen voertuigen.

-
21. Het systeem voor kilometerprijs dient voldoende voorzieningen te hebben om frauduleus gebruik van het systeem te kunnen voorkomen, detecteren en corrigeren.

Op basis van het Partieel Uitvoeringsbesluit zijn de volgende aanvullende uitgangspunten geformuleerd.

22. De kilometerprijs wordt ingericht als heffing voor elke geregistreerde kilometer binnen Nederland.
23. Vanwege de privacy zullen uitsluitend geaggregeerde data (data gecategoriseerd per tariefschema) worden verzonden naar de inningsinstantie. Uitsluitend na uitdrukkelijke toestemming van de gebruiker worden gedetailleerde gebruikersgegevens vrijgegeven. Op deze wijze wordt geborgd dat de inningsinstantie geen privacy gevoelige informatie heeft zonder de uitdrukkelijke instemming van gebruikers.
24. Het kilometerprijsstelsel wordt opgezet conform het gecombineerde model van MSP én DBO met gecertificeerde voertuigapparatuur. Dit houdt in dat een dedicated backoffice onder publieke verantwoordelijkheid zal worden ingericht. Deze dedicated backoffice kan heffingsgegevens (in de vorm van geaggregeerde verplaatsingsgegevens) ontvangen van zowel gecertificeerde voertuigapparaten (OBE's) als van gecertificeerde private dienstverleners.
25. Vanwege het beperken van mogelijkheden tot fraude zal de OBE een centraal uitgegeven "Trusted Element" bevatten. Dit Trusted Element draagt zorg voor de beveiliging van de datacommunicatie vanuit de OBE richting backoffice en handhavingapparatuur.
26. Voertuigen die uitgezonderd zijn van de kilometerprijs, zoals vastgelegd in het wetsvoorstel kilometerprijs, behoeven geen OBE te hebben.
27. Om buitenlands vrachtverkeer mee te kunnen nemen in het kilometerprijsstelsel, wordt er een secundair systeem gerealiseerd. Dit systeem berekent de kilometerprijs op basis van opgegeven gereden kilometers in Nederland.

Productscope Wetgeving (inclusief stelselherziening)

Voor de wetgeving gelden de volgende inhoudelijke eisen:

1. Op rijksniveau worden de tarieven (basistarief en differentiaties) en de tijden waarop de tijd- en plaatsdifferentiatie van toepassing is vastgesteld. De locaties van de tijd- en plaatsdifferentiatie worden landelijk vastgesteld met betrokkenheid van de betreffende wegbeheerders of overheden.
2. De kilometerprijs is een bestemmingsheffing. Vanwege dit uitgangspunt heeft de kilometerprijs een publiekrechtelijke grondslag.
3. In beginsel is de kentekenhouders van het voertuig verantwoordelijk voor het betalen van de kilometerprijs.
4. In beginsel nemen alle voertuigen die in Nederland rijden deel aan de kilometerprijs, tenzij dit juridisch, organisatorisch of technisch niet mogelijk is of leidt tot onacceptabele kosten.
5. Alle ingezetenen (personen die in Nederland wonen) die rijden met een personenauto met een buitenlands kentekenbewijs betalen dezelfde kilometerprijs als voertuigen met een Nederlands kenteken.
6. Vrachtauto's met een buitenlands kentekenbewijs betalen dezelfde kilometerprijs als vrachtauto's met een Nederlands kentekenbewijs voor het gebruik van hun voertuig binnen de Nederlandse landsgrenzen.
7. Uitzonderingen of een gereduceerd tarief voor kentekenhouders van bijzondere voertuigen zijn mogelijk.
8. De huidige uitzondering bij de motorrijtuigenbelasting (mrb) voor motorvoertuigen waarmee weinig wordt gereden, komt te vervallen.
9. Één heffing en één rekening.
10. Verantwoordelijkheid voor handhaving en toezicht op fraude ligt in publieke handen. Uitvoering mogelijk deels privaat.
11. Publieke invordering van boetes en wanbetaling.

-
12. De volledige mrb voor personenauto's wordt omgezet in de kilometerprijs met uitzondering van het Europese vastgestelde minimum mrb voor vrachtwagens boven de 12 ton. Hierbij wordt aangesloten bij de differentiaties in de mrb en bpm op het moment van omzetting. De afbouw van de mrb voor motoren is afhankelijk van de (technische en financiële) mogelijkheden om motoren per kilometer te laten betalen.
 13. De Belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) wordt naar rato stapsgewijs afgebouwd. Om effecten (overheidsfinanciën, milieuprestatie wagenpark, effecten vlooteigenaren, etc.) tot een minimum te beperken is ervoor gekozen om een deel van de bpm voorafgaand aan de invoering van de kilometerprijs geleidelijk over te hevelen naar de mrb, die volledig wordt omgezet in de kilometerprijs. Bij de afbouw wordt rekening gehouden met de effecten op de rijksbegroting, het wagenpark en vergroeningseffecten.
 14. De opbrengsten van het in te voeren beprijzingssysteem komen uitsluitend ten goede aan het infrastructuurfonds zonder dat dit gepaard gaat met een meer dan evenredige daling van de voeding uit de algemene middelen van dit fonds (NoMo deel IV p 13).

Productscope Versnellingsprijs en Tolprojecten

1. Het systeem moet aansluiten op het beprijzingssysteem voor de kilometerprijs (zie voorgaande productscope).
2. Het (met hetzelfde systeem) mogelijk maken van de versnellingsprijs en tol, waarbij de opbrengsten aangewend worden voor de aanleg van specifieke infrastructuur.
3. Er wordt (in afwijking van het voorstel van het Platform Anders betalen voor Mobiliteit) pas een prijs gevraagd wanneer de uitbreiding van de infrastructuur gereed is en de overlast van de wegwerkzaamheden is afgelopen.
4. De weggebruiker moet kunnen kiezen tussen betalen en reistijdwinst en een 'gratis' alternatief met een langere reistijd.
5. De kosten van administratie en inning mogen niet te hoog zijn.
6. De weggebruiker betaalt alleen de extra kosten van de versnelde aanpak.
7. Vanaf het moment dat de werkzaamheden beginnen wordt richting de weggebruiker duidelijk aangegeven wat hij gaat betalen en wat er gebeurt met zijn geld.

Productscope Mobiliteitsprojecten

Voor de mobiliteitsprojecten gelden de volgende uitgangspunten:

1. Mobiliteitsprojecten ABvM zijn (tijdelijke) projecten die leiden tot gedragsverandering, enerzijds door prijsprikkels ter beperking van gebruik van de auto en anderzijds door Value Added Services of Intelligente Transportsystemen(VAS/ITS-diensten);
2. De mobiliteitsprojecten ABvM worden ingezet in de zes regio's waar de Taskforce Mobiliteitsmanagement actief is;
3. De mobiliteitsprojecten ABvM zijn onderdeel van een integraal pakket aan maatregelen waarover per regio middels een convenant in het kader van de regionale Taskforce Mobiliteitsmanagement afspraken worden gemaakt;
4. Mobiliteitsprojecten ABvM (gedragsveranderingen) zijn van kritische omvang (schaal) danwel opschaalbaar om zodoende te leiden tot significante congestiereductie;
5. Mobiliteitsprojecten ABvM zijn efficiënt in termen van kosten versus bereikbaarheidseffecten;
6. Mobiliteitsprojecten ABvM zijn tijdig gerealiseerd omdat de effecten voor invoering van de kilometerprijs voor personenauto's (2012) gehaald moeten worden;
7. Het initiatief voor de mobiliteitsprojecten ABvM komt vanuit de regio's;
8. Mobiliteitsprojecten ABvM sluiten goed aan op andere (korte termijn) maatregelen die in het kader van de MobiliteitsAanpak in september 2008 zijn gepresenteerd.

Bijlage C Uitgangspunten raming

De volgende uitgangspunten voor de raming zijn gehanteerd (zie het Implementatieplan behorend bij het Partieel Uitvoeringsbesluit blz 79,80):

1. Kentekenhouders gaan de kilometerprijs betalen zodra er een OBE aan boord van het voertuig is gekomen.
2. De overheid treedt op als inkopende partij welke door slim aan te besteden marktcompetitie en kwantumvoordelen weet te realiseren.
3. Het aantal OBE's bedraagt 9,2 miljoen exemplaren in 2016, het moment waarop implementatie voltooid is.
4. Alle NL motorvoertuigen behalve de uitzonderingsgroepen hebben in 2016 een OBE aan boord:
 - a. Alle Nederlandse vracht eind 2011;
 - b. Nederlandse personenvoertuigen en bestelauto's gelijkmatige ingroei over de periode 2012-2016.
5. Motorfietsen worden vooralsnog uitgesloten van kilometerbeprijzing.
6. Er is rekening gehouden met een jaarlijkse groei van het wagenpark en dus van het aantal OBE's, deze groei is afgestemd op de businesscase.
7. Er is jaarlijks uitval van OBE's t.g.v. defecten van 4% per jaar.
8. Kosten OBE's voor Proof of Concept zijn hoger dan definitieve OBE's vanwege korte ontwikkeltijd en de kleinere serie.
9. Met betrekking tot inning gelden de volgende aannames:
 - a. De verdeling tussen papieren facturen en elektronische facturen bedraagt 40% / 60%;
 - b. Er worden 12 facturen per Nederlandse deelnemer per jaar verstuurd. Buitenlandse OBE-deelnemers krijgen er eveneens 12 per jaar;
 - c. Er is op grond van het wetsvoorstel geen mogelijkheid van bezwaar tegen de factuur alleen tegen de beschikking die is ingediend tegen de terugbetaling van de teveel betaalde kilometerprijs.
10. De grootte van de klantenservice (frontoffice) is gebaseerd op gemiddeld 1 telefoontje per OBE per jaar (over 5 jaar bezien) en de groei van de klantenservice houdt gelijke tred met de groei van het aantal deelnemende voertuigen.
11. Certificerende instanties verlangen zelf een vergoeding van de te certificeren partij.
12. Vervanging van Trusted Elements vindt vanwege veiligheidsoverwegingen elke 7 jaar plaats.
13. De handhaving vindt plaats middels een Mix van mobiele en vaste apparatuur. Ingroei handhaving geschiedt sneller dan ingroei deelnemers.
14. Het secundair systeem gaat uit van een capaciteit gebaseerd op 170.000 buitenlandse unieke vrachtvoertuigen per jaar.
15. Het secundair systeem is gebaseerd op aangifte van de actuele kilometerstand bij aankomst en vertrek.

Bij de raming gelden de volgende uitsluitingen:

1. OV-bussen en taxi's (mits nagenoeg geheel als taxi in gebruik), bromfietsen, motorfietsen, klassieke auto's (25 jaar en ouder), begrafeniswagens, ambulances, dierenambulances en voertuigen in gebruik van defensie, brandweer en politie zijn van deelname vrijgesteld en worden niet uitgerust met voertuigapparatuur.
2. Buitenlandse autovoertuigen van niet ingezetenen (voornamelijk toeristen) nemen niet deel aan het systeem.

-
3. Het Single en Multiple Service Provider Model is niet meegenomen. Er is namelijk uitgegaan van een volledige publieke Backoffice, Frontoffice en Handhaving.
 4. Er is niet voorzien in een odometer.
 5. Een display waarop het actueel verschuldigde tarief of de kosten van een gereden rit kunnen worden getoond, is niet in de raming meegenomen.
 6. Value Added Services (VAS) zijn in de raming niet meegenomen.
 7. Internationale roaming en GSM-spraak worden geacht niet mogelijk te zijn binnen de kostentechnisch geoptimaliseerde abonnementsvorm.
 8. Het VIC-net wordt niet gebruikt. Voor de datacommunicatie tussen de vaste handhavingsportalen en de Backoffice, is niet het gebruik van het (verglasde) VIC-net verondersteld maar wordt gerekend op het (duurder) draadloze HSUPA (=UMTS+)datacommunicatie.
 9. De kosten verbonden aan fysieke realisatie van sluipverkeer werende maatregelen vallen buiten de projectscope, de kosten van onderzoek naar en voorbereiding van mogelijke oplossingen voor lokaal gesignaleerde sluipverkeerproblemen worden geacht er binnen te vallen.
 10. In de raming zijn allen kosten opgenomen. Alle mogelijke opbrengsten uit het KMP-systeem, of mogelijke opbrengsten anderszins, zijn niet meegenomen in de kostenraming.
 11. Kosten voor inbouw en uitbouw van de OBE bij verkoop of aankoop van een nieuw of ander voertuig is niet meegenomen in de raming. Deze kosten komen voor rekening van de kentekenhouders.
 12. In de raming zijn geen markteffecten meegenomen.
 13. In de raming is geen rekening gehouden met (jaarlijkse) afschrijvingen. Wel is rekening gehouden met herinvesteringen (vervangingsinvesteringen).
 14. In de raming worden de vervangingskosten, vanaf 2017, van de OBE (inclusief inbouw) geraamd en gepresenteerd ongeacht wie dit financiert. Inmiddels is door de Minister besloten dat deze nieuwe OBE door de kentekenhouders zelf aangeschaft en ingebouwd dient worden.
 15. Geen personele kosten projectorganisatie meegenomen in de raming van operationele kosten in de periode vanaf 2017.