

Audit

Scope Tijd Geld en Risico's
voor Eerste Stap
Anders Betalen voor Mobiliteit

Definitief concept

Rotterdam, 24 september 2007
07041-R-009

Voor akkoord: Prof. drs. ir. J. K. Vrijling

Rapportage: ir. B. A. M. Keulen & ir. N. Vrisou van Eck

In opdracht van: Ministerie Verkeer & Waterstaat, DGP
Contact via: F. Burmeister

Management Samenvatting

Inleiding en doelstelling

Het kabinet streeft ernaar gedurende deze kabinetsperiode een **eerste** uitvoerbare, betekenisvolle en onomkeerbare **stap** te nemen op het gebied van een, binnen het eindbeeld passende, kilometerbeprijzing. De projectorganisatie ABvM werkt aan de invoering van deze eerste stap in de richting van een landelijke Kilometerprijs voor 2011 (gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken). Dit is een eerste stap op weg naar het eindbeeld van ABvM, waarbij niet meer betaald wordt voor het bezit van de auto, maar voor het gebruik. De introductie gaat daarom gepaard met de (gedeeltelijke) afbouw van de Motorrijtuigen Belasting (MRB) en de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM).

Horvat & Partners is gevraagd een audit uit te voeren op de werkzaamheden die zijn uitgevoerd voor deze eerste stap. De doelstelling van de audit is als volgt geformuleerd:

Het toetsen van de werkzaamheden die tot op heden zijn uitgevoerd voor de "eerste stap" naar "Anders Betalen voor Mobiliteit" met het oog op de beheersaspecten scope, tijd, geld en risico's.

Deze audit wordt gebruikt als input voor het formuleren van een kabinetsbesluit in oktober 2007.

Audit - onderzoek

Horvat & Partners heeft de audit binnen een korte tijd uitgevoerd. Het onderzoek is half augustus gestart. Op 30 augustus 2007 is een presentatie gehouden met de eerste resultaten en op 11 september 2007 is het eerste conceptrapport opgeleverd. Tijdens de bespreking op 14 september van dit conceptrapport werd gevraagd om een aantal documenten aanvullend in de beschouwing mee te nemen en om al sneller te rapporteren over de bevindingen ten aanzien van de geactualiseerde kostenramingen (d.d. 9 september 2007). Deze tussentijdse notitie is opgenomen in bijlage B van dit rapport.

In de onderhavige management samenvatting zijn alleen de hoofdconclusies opgenomen. Voor meer achtergronden en detailconclusies wordt verwezen naar het rapport. .

Hoofdconclusies

- A. Er is geen ervaring met kilometerbeprijzing in het buitenland en ervaringen met andersoortige prijsmaatregelen uit het verleden (zoals verhoging brandstofaccijnzen) of ervaringen in andere landen met cordonheffingen (Londen, Stockholm) zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Gemodelleerde gedragsreacties op varianten van kilometerbeprijzing kunnen niet direct worden getoetst en zijn per definitie onzeker. Daarmee blijft ook het effect van het project "Anders betalen voor Mobiliteit – eerste stap" onzeker. Er dient een politieke afweging plaats te vinden of men deze risico's maar ook kansen accepteert. Dit zou de invalshoek moeten zijn voor het presenteren van de beslisinformatie. Deze beslisinformatie is deels wel in kaart gebracht in het kader van het project, maar niet op deze wijze ingericht.

B. Alle doelstellingen (eerlijker betalen, beperking congestie en verbeteren milieu) bewerkstelligen binnen de gestelde randvoorwaarden (relatie eindbeeld, (implementatie- en exploitatie)kosten, geen onevenredige variaties in inkomsten (stabiele begroting), tijd/uitvoerbaarheid, behoud van draagvlak) is onmogelijk te realiseren met een acceptabel risicoprofiel. Derhalve is eerst nog een prioritering noodzakelijk in de politiek arena. De besluitvorming in oktober dient hiervoor, naar mening van Horvat & Partners, gebruikt te worden.

C. Naar mening van Horvat & Partners is reeds voldoende aandacht besteed aan:

- Analyse van technische haalbaarheid, handhaafbaarheid en te behalen technische betrouwbaarheid.
- De uitwerkingen van een viertal verkennende varianten. Deze zijn zowel qua scope, kosten als tijd goed en tot een vergaand detail in kaart gebracht.

Voor de verdere besluitvorming dient nog aanvullend in kaart te worden gebracht:

- Hoe de uitgewerkte varianten zich verhouden tot het keuze spectrum (niets doen tot versneld doorgroeien naar eindbeeld, maar ook aandacht voor deeloplossingen¹).
- Het risicoprofiel van het project "Anders Betalen voor Mobiliteit" ansich en de individuele risicoprofielen van de mogelijke varianten. Specifiek aandachtspunten hierbij dienen te zijn de invloed op inkomsten van de staat en de economische effecten (zowel macro als micro (draagvlak)).

De vraag is of het haalbaar is dat de voornoemde acties noodzakelijk voor verdere besluitvorming voor medio oktober 2007 kunnen worden uitgevoerd.

D. Indien het realiseren van een betekenisvolle eerste stap naar Anders Betalen voor Mobiliteit in deze kabinetsperiode als hoogste prioriteit wordt gezien, waarbij de gestelde doelstellingen en randvoorwaarden als ondergeschikt worden beschouwd, dan hoeven voornoemde hoofdconclusies niet in beschouwing genomen te worden en kan op basis van de uitwerking zoals voorligt gestart worden mits er nog een go/no-go besluit in april 2008 plaatsvindt.

¹ Bijvoorbeeld congestieheffing met een techniek of met een beperkt geografisch bereik.

Inhoudsopgave

Management Samenvatting	2
Inhoudsopgave	4
1 Inleiding.....	5
1.1 Achtergrond.....	5
1.2 Doelstelling en scope opdracht	5
1.3 Samenstelling team.....	6
1.4 Werkwijze en planning opdracht	6
1.5 Leeswijzer.....	7
2 Scope Eerste Stap.....	8
2.1 Betrokken partijen	8
2.2 Beschouwde varianten	8
2.3 Richting conclusies van projectorganisatie	10
2.4 Condities gesteld door projectorganisatie	11
2.5 Vervolgtraject	12
2.6 Eindbeeld.....	12
3 Kader voor beoordeling	13
3.1 Invalshoek	13
3.2 Doelstellingen Anders Betalen voor Mobiliteit.....	13
3.3 Meegegeven randvoorwaarden bij opdracht.....	14
4 Bevindingen	16
4.1 Proces tot op heden	16
4.2 Keuze varianten die onderzocht zijn voor eerste stap	16
4.3 Doelstellingen voor “Anders Betalen voor Mobiliteit”	18
4.4 Uitwerking varianten en organisatie	20
4.5 Relatie eindbeeld.....	20
4.6 Ramingen en risico’s ten aanzien van kosten en opbrengsten.....	21
4.7 Planning.....	26
4.8 Eisen ten aanzien van besluitvorming en –neming.....	28
4.9 Risico’s (overig)	28
4.10 Keuze tussen varianten	29
5 Conclusies & aanbevelingen	31
Bijlage A: Ontvangen documenten.....	a
Bijlage B: Notitie 07041-N-010	c

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het kabinet streeft ernaar gedurende deze kabinetsperiode een **eerste** uitvoerbare, betekenisvolle en onomkeerbare **stap** te nemen op het gebied van een, binnen het eindbeeld passende, kilometerbeprijzing. De projectorganisatie ABvM werkt aan de invoering van deze eerste stap in de richting van een landelijke Kilometerprijs voor 2011 (gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken). Dit is een eerste stap op weg naar het eindbeeld van ABvM, waarbij niet meer betaald wordt voor het bezit van de auto, maar voor het gebruik. De introductie gaat daarom gepaard met de (gedeeltelijke) afbouw van de Motorrijtuigen Belasting (MRB) en de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM).

Het doel van de tussenfase kan geformuleerd worden als: 'Het tijdig realiseren van een werkende oplossing voor Anders Betalen voor Mobiliteit met draagvlak binnen maatschappelijke en bestuurlijke kaders voor deze variabilisatie van vaste belastingen die (mobiliteits-) effecten realiseert. De gekozen oplossing moet beheersbaar zijn door een eenvoudige opzet qua techniek, processen en organisatie én door lage kosten. Daarnaast dient, relatief eenvoudig, migratie naar het eindbeeld mogelijk te blijven.'

Horvat & Partners is gevraagd een audit uit te voeren op de werkzaamheden die zijn uitgevoerd voor deze eerste stap. Scope, tijd, geld en risico's worden beoordeeld.

Daarnaast zijn nog andere onderzoeken gepland zoals:

- Verkeerskundig onderzoek, inzicht in milieueffecten, economische effecten, kosten baten afweging, inkomenseffecten.
- Onderbouwing van een organisatiekeuze voor de uitvoering van de eerste fase
- Een technical review waarbij ook gekeken wordt naar ervaringen in het buitenland (London, Oostenrijk).

1.2 Doelstelling en scope opdracht

De doelstelling van de audit is als volgt geformuleerd:

Het toetsen van de werkzaamheden die tot op heden zijn uitgevoerd voor de "eerste stap" naar "Anders Betalen voor Mobiliteit" met het oog op de beheersaspecten scope, tijd, geld en risico's.

Deze audit zal gebruikt worden als input voor het formuleren van een kabinetsbesluit in oktober 2007.

Gezien de beperkte doorlooptijd van de audit is deze steekproefsgewijs uitgevoerd.

1.3 Samenstelling team

Horvat & Partners heeft een ruime ervaring met technische en technisch-manageriële auditing en het geven van second opinions bij diverse grote projectorganisaties zoals: Betuweroute, HSL-Zuid, Maaswerken, Maeslantkering, OV Chipkaart en de Noord-Zuidlijn. Diverse referenties zijn beschikbaar.

Voor het uitvoeren van deze audit bestond het team uit mevr. ir. B.A.M Keulen (projectleider), mevr. ir. N. Vrisou van Eck (auditor) ir. T. Pernot² (specialist), prof. ir. E. Horvat (reviewer), T. Smolders (assistent) onder verantwoordelijkheid van prof. drs. ir. J.K. Vrijling.

1.4 Werkwijze en planning opdracht

De volgende werkzaamheden zijn verricht:

1. Analyse van ontvangen documenten (zie bijlage 1)
2. Interviews met de verschillende betrokken partijen (DGP, RWS, RDW en CJIB).

Er zijn gesprekken geweest met volgende personen:

- a. M. van den Broek (V&W DGP) op 22 augustus 2007,
- b. F. Burmeister, V. Habers, R. Ghisai (V&W DGP) op 24 augustus 2007,
- c. D. van Wijk en L. Jakovljevic (RWS AGI) op 24 augustus 2007,
- d. M. de Jong en A. Visser (CJIB) op 27 augustus 2007,
- e. E. van Os (V&W DGP) op 27 augustus 2007,
- f. G-J. Holland (RDW) op 29 augustus 2007

Van alle interviews zijn verslagen gemaakt die voor hoor- en wederhoor zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

3. Analyse

Op basis van voornoemde interviews en ontvangen documenten is een analyse van de stand van zaken ten aanzien van kosten, tijd, geld en risico's van de eerste stap gemaakt worden.

4. Tussentijds zijn de resultaten teruggekoppeld. Op 30 augustus 2007 is een presentatie gehouden voor J. Heijboer en A. Keus door H. Vrijling en B. Keulen. Verder is op 7 september 2007 F. Burmeister telefonisch bijgepraat.
5. Opstellen van een conceptrapportage (opgeleverd op 11 september 2007).
6. Bespreken van de conceptrapportage op 14 september 2007 inclusief de voorlopige conclusies. Hierbij waren aanwezig J. Heijboer, A. Keus, F. Burmeister, B. Keulen en N. Vrisou van Eck. Tijdens deze bespreking is overeengekomen, dat i) een aantal door DGP aan te leveren documenten aanvullend zal worden geanalyseerd en ii) aanvullend een analyse van de meest recente versie van de kostenramingen zal worden uitgevoerd.

² Dhr. Pernot (Mijnsen Dynamische Mobiliteit b.v.) is als deskundige ten aanzien van verkeerssystemen aan het team toegevoegd – zie CV voor achtergrond en ervaring.

7. Op 17 september 2007 heeft DGP de kostenramingen d.d. 9 september 2007 toegelicht (aanwezig: V. Habers, F. Burmeister, A. Keus, W. Karten (eerste deel) en M.Schreurs van Rijkszijde en N. Vrisou van Eck en B. Keulen van Horvat & Partners). Op basis van deze toelichting heeft Horvat & Partners een notitie opgesteld "Eerste terugkoppeling "Audit Scope Tijd Geld en Risico's voor Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit" ten aanzien van de aspecten tijd en geld" (ref. 07041-N-010, definitief, versie 2, d.d. 20-9-07).
8. Vervolgens heeft Horvat & Partners de aanvullend ontvangen documenten [041-055] geanalyseerd en, mede op basis hiervan de eindconceptrapportage opgesteld (24 september 2007).

1.5 Leeswijzer

Een algemene beschrijving van de scope van deze audit, namelijk de Eerste Stap en de daarvoor uitgevoerde activiteiten (aanloop naar het eindbeeld), is opgenomen in hoofdstuk 2. De bevindingen uit de audit, waarbij het beoordelingskader uit hoofdstuk 3 is gehanteerd, zijn opgenomen in hoofdstuk 4. De hiervan afgeleide conclusies zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

2 Scope Eerste Stap

2.1 Betrokken partijen

Een belangrijk document en min of meer het uitgangspunt voor deze beoordeling was "Uitvoerbaarheid publieke aanpak eerste stap Kilometerbeprijzing" van de Taskforce Publieke partijen Kilometerprijs d.d. 20 juli 2007. Hierin wordt een afweging gemaakt tussen de vier tussenvarianten, gebaseerd op een inhoudelijke beoordeling op de aspecten: (i) doorlooptijd, (ii) geld, (iii) kwaliteit (betrouwbaarheid, uitvoerbaarheid handhaafbaarheid), (iv) doorgroeipotentieel naar het eindbeeld van de Kilometerprijs en (v) risico's. Het diende geen politieke afweging te zijn over (maatschappelijke) wenselijkheid van varianten.

Op 6 juni 2007 is een Taskforce van publieke partijen geformeerd. De Taskforce heeft op 18 juli deelrapporten opgeleverd ter onderbouwing van dit advies:

- Rijkswaterstaat (RWS): Weginfrastructuur, Portalen en netwerk
- Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW): kentekenregister, backoffice, frontoffice
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB): inning, incasso en handhaving

Genoemde publieke partijen hebben hun rapportages meer op eigen merites opgesteld, dan als integrale projectorganisatie. De projectorganisatie "Anders Betalen voor Mobiliteit" van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is redactioneel eindverantwoordelijk voor de hoofdttekst van het rapport "Uitvoerbaarheid publieke aanpak eerste stap Kilometerbeprijzing".

Voor de uitvoeringstoets is in deze rapportages van de Taskforce uitgegaan van uitvoering door de publieke partijen: RWS, RDW en CJIB, die vervolgens op onderscheiden onderdelen de markt inschakelen.

De afweging of een publiek organisatiemodel voor de eerste stap het meest geschikt is, is gemaakt met een Public Private Comparator (PPC). Deze PPC geeft aan, dat gezien i) de tijdsdruk (resultaat voor 2011) en ii) de wens om een systeem te hebben dat migreerbaar is naar het eindbeeld een uitvoering door publieke partijen het meest voor de hand ligt [PPC Tussenbeeld "Anders Betalen voor Mobiliteit" deel 1].

De rolverdeling tussen partijen is op onderdelen nog onderwerp van discussie. RDW en CJIB hebben beide het invorderingproces beschreven en willen elk de uitvoering ervan doen. De taakverdeling wordt thans in onderling overleg tussen RDW en CJIB aan de orde gesteld. Tevens is een extern onderzoek gaande naar de mogelijkheden van partijen om de binnen het systeem toegedeelde taken uit te voeren. De conclusies van beide sporen dienen richting te geven aan de onderbouwing van het kabinetsbesluit van oktober 2007.

2.2 Beschouwde varianten

Gegeven het coalitie akkoord heeft het kabinet zich voorgenomen om in deze regeerperiode een betekenisvolle stap te zetten in de richting van kilometerbeprijzing.

Daarvoor is op 3 april 2007 een presentatie gegeven aan de minister van V&W, waarin zijn opgenomen:

- uitgangspunten voor implementatie;
- afweegcriteria, namelijk i) tempo, techniek en kosten, ii) economie, bereikbaarheid en milieu, iii) draagvlak en maatschappij (eerlijk, uitlegbaar en handhaafbaar), iv) mogelijkheid variabilisatie en v) opschaalbaarheid naar eindbeeld;
- varianten, te weten i) HWN met portalen, ii) kilometerteller (met/zonder OBU), iii) brandstofpas, iv) ontvangers, v) versneld eindbeeld en vi) lokale opstap naar eindbeeld;

Op basis hiervan zijn vervolgacties gedefinieerd, namelijk i) keuze richting eerste stap en bijbehorende techniek in 2007, ii) keuze via PPC publiek of privaat aanbesteden, iii) budgettaire consequenties op begroting analyseren, iv) overleg met Ministerie van Financiën en v) verwerken in kabinetsstandpunt. [053]

Op 27 april 2007 is in het bewindsliedenoverleg [054] besloten om twee varianten voor de Eerste Stap nader te onderzoeken, namelijk:

- A) beprijzen op het hoofdwegennet (alle voertuigen, een naar plaats, tijd en milieugedifferentieerd tarief m.b.v. portalen) en op sommige plaatsen ook op het onderliggend wegennet (ter voorkoming van sluipverkeer)
- B) congestietarief op het hoofdwegennet (alle voertuigen, afhankelijk van mate van congestie) en waar nodig ook op het onderliggend wegennet (ter voorkoming van sluipverkeer) en een basistarief alleen voor vrachtwagens op alle wegen.

In dit overleg worden tevens enkele aandachtspunten voor de Eerste Stap aangeduid, waaronder:

- het zoveel mogelijk beperken van desinvesteringen in de Eerste Stap,
- het effect van de verschillende mate en vormgeving van variabilisatie en differentiatie (milieu, tijd en plaats) op bereikbaarheid en milieu,
- liever geen twee technische systemen in de Eerste Stap.

Begin juni 2007 is de taskforce geformeerd met als opdracht het uitwerken van de inhoudelijke onderbouwing van de varianten voor de eerste stap ten behoeve van de stuurgroep vergadering van 15 juli 2007 [010].

In het vervolgtraject zijn vervolgens twee hoofdvarianten gekozen voor nadere uitwerking:


- A) Kilometerheffing op het hoofdwegennet voor alle voertuigen
- B) Congestieheffing voor alle voertuigen in combinatie met een kilometerheffing voor vracht in heel Nederland

Per variant zijn er verschillende technische uitwerkingen mogelijk:

1. Registreren van voertuigen met een DSRC-tag in het voertuig en portalen langs de weg, zoals internationaal veel toegepast op tolwegen (DSRC staat voor Dedicated Short Range Communication)
2. Registreren van voertuigen met kentekenregistratie ofwel: Automatic Number Plate Recognition (ANPR). Dit is de techniek die nu al wordt gebruikt bij trajectcontrole

3. De heffing voor vracht in uitvoeren met GPS (satelliet navigatie) zoals nu in Duitsland al gebeurt. Hiervoor wordt elke vrachtwagen voorzien van een voertuigapparaat / On Board Unit (OBU).

De combinatie van de twee hoofdvarianten A en B met de technische uitvoeringsmogelijkheden 1, 2 en 3 levert vier uit te werken varianten op:

<p>Variant A</p>  <p>Kilometerheffing op het hoofdwegenet voor alle voertuigen <i>gecombineerd met:</i> een extra toeslag tijdens spitsuren</p>	<p>Variant B</p>  <p>Congestieheffing op drukke plaatsen voor alle voertuigen <i>gecombineerd met:</i> een kilometerheffing op het hoofdwegenet voor vracht </p>
<p>Variant A1: Op basis van DSRC (tags)</p> <p>Variant A2: Op basis van ANPR (nummerplaat herkenning)</p>	<p>Variant B1: Op basis van GPS OBU's (vracht) en DSRC of ANPR (personen)</p> <p>Variant B2: Op basis van DSRC (vracht en personen) en ANPR (personen op congestiegebieden)</p>

De hier beschouwde varianten A en B representeren een hernieuwde afweging van dit dilemma tussen het beprijzen per kilometer (A) en beprijzen van schaarste / congestie heffing (B). De discussie rondom beprijzen in Nederland speelt reeds ruim twintig jaar.

In de beschouwde varianten is de beprijzing beperkt tot het hoofdwegenet (HWN) en zijn de volgende keuzen gemaakt in de varianten:

- In de A varianten is sprake van een spitstarief – congestietarief en basistarief
- In de B varianten betaalt vracht al wel per kilometer en geldt een congestieheffing voor alle voertuigen.

2.3 **Richting conclusies van projectorganisatie**

De ontvangen rapporten richten zich op de uitwerking en beoordeling van de vier uitvoeringsvarianten ten aanzien van doorlooptijd, betrouwbaarheid en handhaafbaarheid. De vier beschouwde uitvoeringsvarianten voor de tussenstap laten volgens de projectorganisatie verschillen zien bij beoordeling op doorlooptijd, betrouwbaarheid en handhaafbaarheid:

- De B varianten zijn complexer dan A en scoren daarom slechter op tijdige oplevering. Daarnaast is in de interviews vernomen dat deze oplossing ook qua draagvlak niet haalbaar wordt geacht.
- Variant A2: Kilometerprijs met ANPR scoort qua eenvoud, kosten en tijdigheid beter dan DSRC en GPS, maar daar staan in onzekerheden ten aanzien van de betrouwbaarheid tegenover. Daarnaast is in de interviews vernomen dat uit de meest recente analyse blijkt dat op

basis van de huidige uitgangspunten (één meting / foto per meting per locatie) deze variant niet voldoet aan de betrouwbaarheids eisen.

- Variant A1: Kilometerprijs met DSRC is complexer dan A2 en vergt hogere investeringen, maar scoort beter in betrouwbaarheid, handhaafbaarheid en exploitatiekosten dan A2.

Mede vanwege de bovenstaande beoordelingsresultaten is variant A1 veelal als voorkeursvariant genoemd in de interviews met betrokkenen.

2.4 Conditie gesteld door projectorganisatie

De geschetste plannings geven aan dat realisatie van het tussenbeeld voor 2011 een ambitieuze opgave is. Het stellen van randvoorwaarden vanuit de uitvoering wordt noodzakelijk geacht.

Om realisatie voor 2011 te kunnen waarborgen zijn in de Uitvoeringstoets tussenvarianten [010] de volgende condities vanuit projectmanagement gesteld:

1. *“Een spoedige keuze voor één variant: een kabinetsbesluit voor 12 oktober 2007 dat voldoende inkadering en variant keuze in zich heeft om het project vaart te geven. In het korte tijdsbestek van deze rapportage werd al duidelijk hoeveel wrijvingsverlies het meetorsen van vier varianten geeft.*
2. *Een duidelijke, stabiele en afgebakende projectscope biedt de uitvoerende partijen richting om het projectmanagement op te richten.
Daarnaast wordt gesteld dat varianten waarbij de scope (mede als gevolg van de mogelijke invloed van de omgeving) kan wijzigen, of qua definitie niet helder zijn, zijn af te raden. Vanuit die optiek is een variant die iets duidelijk zegt over omvang (De A varianten) beter vanuit projectmanagement te beheersen.*
3. *Accepteer als beheersmaatregel een geleidelijke implementatiestrategie. Een “big bang” is ook bij de tussenstap uitdrukkelijk afgeraden door de publieke partners vanwege hoge risico's. Een geleidelijke implementatie kent (i) groei van deelnemers en (ii) geografische groei beginnend bij de A-wegen en regionaal (ter plaatse van gebieden waar congestietarieven worden geheven) enkele onderliggende wegen tegen omrijden groeiend naar het hele hoofdwegennet (A+N wegen) met lokaal aangevuld onderliggende wegen daar waar congestietarieven worden gehanteerd. Uitgangspunt hierbij is: beginnen met een lage variabilisatie van de kilometerbeprijzing en een terughoudend beleid t.a.v. invoering lokale congestietarieven, bijvoorkeur te beginnen in slechts enkele regio's.*
4. *Kies varianten met een hogere graad van bewezen betrouwbaarheid en werkbaarheid. DSRC systemen zijn vanuit projectmanagement (systeem integratie en minder R&D inspanning) beter te beheersen, dan ANPR dat bij invoering op landelijke schaal nog unproven is en een R&D traject in zich heeft.*
5. *Vermijd in de tussenstap onnodige combinaties van technieken zoals in de B varianten omdat dit hoge interface risico's introduceert (Keep it simple).*
6. *Vermijd in de tussenstap een speciale behandeling voor buitenlandse kentekens en uitzonderingsgroepen zoals incidentele gebruikers, aanhangers, speciale categorieën voertuigen (keep it simple)*

7. *Vermijd in een tussenstap een parallel betalingssysteem van vooraf inboeken / pre-paid en achteraf factureren post paid."*

In de rapportages en opgeleverde planningsen gaan publieke partijen er al van uit dat aan voorwaarde 6 en 7 wordt voldaan. Indien de projectscope op deze punten wordt uitgebreid is hun planning, naar eigen zeggen, op die punten niet meer haalbaar.

2.5 Vervolgtraject

Om de Eerste Stap tijdig te kunnen realiseren is een besluitvormingstraject voorzien met de volgende mijlpalen:

- 1 oktober 2007 Kabinetsbesluit,
- 1 december 2007 Goedkeuring kabinetsbesluit in de Tweede Kamer,
- 15 december 2007 Wetsontwerp in Ministerraad,
- 1 april 2008 Specificaties van de deelsystemen gereed,
- 1 oktober 2008 Gunning contracten,
- 1 mei 2009 Goedkeuring wetsvoorstel Tweede Kamer
- 1 december 2009 Goedkeuring wetsvoorstel Eerste Kamer,

Het besluitvormingsproces is dus volledig vervlochten met het ontwerpproces en deels met het realisatieproces. Belangrijkste tijd- en geldconsequenties van deze vervlechting zijn de risico's van onvoldoende tijdige besluitvorming/wetgeving danwel besluitvorming/wetgeving afwijkend van gedane ontwerpkeuzes.

2.6 Eindbeeld

Belangrijk aspect bij de keuze voor de Eerste Stap is dat deze geen beperkende invloed mag hebben op het meest gewenste eindbeeld. Het eindbeeld van de Kilometerprijs wordt voorgesteld als een situatie waarin vrijwel ieder gemotoriseerd voertuig in Nederland op ieder – rijdend – moment, op elke locatie wordt geconfronteerd met een naar plaats, tijd en milieu afhankelijke heffing.

Invulling van het eindbeeld zal naar verwachting gebeuren middels een soort "Multiple service provider"-model, waarschijnlijk op basis van GPS. Mogelijke migratiepaden naar het eindbeeld zijn verkend in de kwantitatieve analyse, die onderdeel uitmaakt van de PPC Landelijke Kilometerprijs. Hierin wordt tevens een voorstel gedaan voor de te hanteren criteria voor de beoordeling van de mogelijke migratiepaden. Belangrijke aanbeveling hieruit is om géén permanente back office belangen te creëren in de Eerste Stap, zodat het mogelijk is om een "Multiple service provider"-model te kunnen ontwikkelen. [045]

Horvat & Partners merkt op, dat er in de PPC rapportage geen afweging heeft plaatsgevonden tussen de varianten voor de Eerste Stap ten aanzien van de mogelijke migratie naar het eindbeeld.

3 Kader voor beoordeling

3.1 Invalshoek

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 zal deze audit gebruikt worden als input voor het formuleren van een kabinetsbesluit in oktober 2007. De onderhavige audit is dan ook vanuit deze invalshoek ingevuld.

De aspecten scope, tijd, geld en risico's, die in het kader van dit project in kaart zijn gebracht, zijn getoetst

- in hoeverre ze de besluitvorming ondersteunen en
- in hoeverre de informatie tegemoet aan de eis dat in oktober tot een uitvoerbaar besluit kan worden gekomen.

Voor deze audit is eerst geanalyseerd welke uitgangspunten en randvoorwaarden zijn meegegeven aan het project. Hiertoe zijn de doelstellingen van "Anders Betalen voor Mobiliteit" gezocht en de randvoorwaarden die zijn meegegeven voor de Eerste Stap. Dit is nader uitgewerkt in de volgende twee paragrafen. In de onderhavige audit is gekeken in hoeverre aan deze doelstellingen en randvoorwaarden wordt voldaan (voor beoordeling zie volgend hoofdstuk).

Daarnaast is bij de toetsing gekeken of de informatie en de wijze waarop deze gepresenteerd wordt, voldoende is om te komen tot een uitvoerbaar besluit. Hierbij is specifiek gekeken naar het verwachtingenmanagement. Met andere woorden worden verwachtingen vervuld en/of dienen deze te worden bijgesteld.

3.2 Doelstellingen Anders Betalen voor Mobiliteit

In de documentatie wordt een drietal doelstellingen genoemd voor Anders Betalen voor Mobiliteit, te weten:

- eerlijker betalen voor mobiliteit,
- congestie verminderen,
- bijdrage aan milieudoelstellingen.

Hierbij wordt opgemerkt, dat daarnaast rekening moet worden gehouden met doelstellingen van anderen, aangezien deze tevens invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak. Hierbij wordt primair "de Automobilist" bedoeld. Deze wil wellicht betalen voor:

- vlotter rijden,
- meer wegen,
- een beter milieu.

Deze doelstellingen moeten steeds ook onderdeel zijn van de afweging ten aanzien van het behoud van maatschappelijk draagvlak.

3.3 Meegegeven randvoorwaarden bij opdracht

Uit de documentatie zijn de volgende randvoorwaarden afgeleid:

A. *Geen eindbeeld zonder tussenfase, geen tussenfase zonder eindbeeld*

Deze voorwaarde wordt gesteld. Voor de audit is dit geïnterpreteerd als de eis, dat vanaf de eerste stap het eindbeeld in zicht moet blijven. Daarbij is het belangrijkste hoe de Eerste Stap en het Eindbeeld zich functioneel tot elkaar verhouden. Tevens is, in mindere mate, van belang in hoeverre “onderdelen” hergebruikt kunnen worden (denk bijvoorbeeld aan wetgeving en ontwikkelde hulpmiddelen) én in hoeverre de andere wijze van betalen in het systeem is ingebed.

B. *Vervanging van belasting*

Uit de documentatie blijkt het voornemen om de invoering te laten samengaan met vermindering van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de Belasting op Personenauto's en Motoren (BPM). Hieruit kan worden afgeleid dat men tot een vervanging van deze belastingen wil komen. Er dient tenslotte eerder voor mobiliteit betaald te worden.

In de documentatie is gesteld, dat de inkomsten niet (onevenredig) mogen dalen (betrouwbare Rijksbegroting). Tevens blijkt, dat de inkomsten ook niet onevenredig mogen stijgen teneinde het draagvlak te behouden (geen verkapte belastingverhoging).

C. *Kosten*

Ten aanzien van het eindbeeld is opgemerkt dat:

1. Invoeringskosten lager dienen te zijn dan, de door het Platform (Nouwen) genoemde, drie miljard euro.
2. De exploitatiekosten dienen zo laag mogelijk te zijn én maximaal 5% van het te incasseren bedrag.

In hoeverre deze randvoorwaarde ook geldt voor het tussenbeeld is niet (eenduidig) vastgelegd.

D. *Planning en uitvoerbaarheid*

In de documentatie worden tamelijk harde eisen gesteld ten aanzien van de invoering van de Eerste stap. Per 1/1/2011 dient een eerste betekenisvolle groep te starten met “Anders Betalen voor Mobiliteit”.

Er is daarbij gesteld dat de oplossing zo min mogelijk risicovol dient te zijn, met name ten aanzien van tijd en, in mindere mate, van kosten.

Horvat & Partners heeft deze eis als volgt uitgelegd: de Eerste Stap dient “uitvoerbaar” te zijn. Aspecten, die de uitvoerbaarheid van een project positief beïnvloeden, zijn: eenvoud, stabiliteit, geleidelijke invoering, gebruik van proven technology, aansluiten bij de competenties van publieke partijen (capaciteit en deskundigheid), aansluiten bij mogelijkheden markt en beperkte impact op het bestaande systeem (beperking hinder voor mobiliteit in realisatiefase).

E. *Maatschappelijk draagvlak*

Een van de belangrijkste voorwaarden om het project te laten slagen is het verkrijgen

en behouden van maatschappelijk draagvlak bij de Eerste Stap. Voorwaarden hiervoor zijn:

- De oplossing dient voldoende non-discriminatoire te zijn.
- De oplossing dient betrouwbaar te zijn.
- De oplossing dient handhaafbaar te zijn, mede gezien het non-discriminatoire karakter).
- De privacy dient voldoende gewaarborgd te worden.
- De concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van omringende landen mag niet nadelig beïnvloed worden.
- Tot slot dient de eerste stap de doelstellingen, die gesteld zijn voor “Anders Betalen voor Mobiliteit” (deels) te vervullen.

Tekst Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV (juni 2007)

Het kabinet neemt het eindbeeld dat door de leden van het Platform-Nouwen is ontwikkeld over. Een landelijke kilometerprijs gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieu kenmerken wordt in Nederland ingevoerd.

Gezien de ernst van de fileproblematiek en de in het Coalitie akkoord opgenomen randvoorwaarden wordt deze kabinetsperiode een eerste uitvoerbare, betekenisvolle en onomkeerbare stap genomen op het gebied van een - binnen het eindbeeld passende - kilometerbeprijzing.

Parallel hieraan en onlosmakelijk hiermee verbonden wordt het eindbeeld uitgewerkt binnen de in het Coalitieakkoord opgenomen randvoorwaarden. Het kabinet neemt over de eerste stap na de zomer van 2007 een besluit.

Naar rato zullen de bestaande autobelastingen worden afgeschaft. Hiermee worden de lasten eerlijker verdeeld over de weggebruikers, doordat al vanaf de eerste betekenisvolle stap betaald wordt naar gebruik in plaats van naar bezit. Voor weggebruikers die relatief weinig, schoon en zuinig autorijden, zullen hierdoor de lasten dalen. Om schokeffecten door een abrupte omzetting van de aanschafbelasting (BPM) in de kilometerprijs tegen te gaan zal een deel van de BPM in het Belastingplan 2008 en daarna worden omgebouwd in de Motorrijtuigenbelasting (MRB). De netto opbrengsten van de kilometerbeprijzing vloeien via het Infrastructuurfonds terug naar de verkeersinfrastructuur.

4 Bevindingen

In het onderhavige hoofdstuk zijn de bevindingen opgenomen.

4.1 *Proces tot op heden*

1. In een korte periode hebben de drie betrokken organisaties (RWS, RDW en CJIB) en de begeleidende projectorganisatie (ABvM (DGP/Taskforce)) zeer veel werk verricht. Ten aanzien van de gekozen varianten is veel informatie (over technische invulling, doorlooptijden en kosten) verzameld en verwerkt in eerste versies van planningen, kostenramingen en onderbouwing variantkeuze op de aspecten doorlooptijd, betrouwbaarheid en handhaafbaarheid.

Om in korte tijd zover te komen, hebben de partijen deels parallel gewerkt en is de informatie later samengevoegd. Hierdoor is de onderbouwing van de variantkeuze voor de besluitvorming op onderdelen nog onvolledig uitgewerkt, geïntegreerd en geconsolideerd. Hierop wordt later in dit hoofdstuk per deelonderwerp ingegaan.

2. Op grond van een interdepartementale beoordeling zijn twee hoofdvarianten aangedragen voor verdere uitwerking, namelijk A) kilometerheffing op het Hoofdwegennet voor alle voertuigen en B) congestieheffing voor alle voertuigen in combinatie met kilometerheffing voor vracht in heel Nederland.

Er heeft echter geen scenarioanalyse plaatsgevonden hoe het overgangstraject van de stelselwijziging voor deze hoofdvarianten zou kunnen worden gerealiseerd. Daaruit zouden vervolgens de (functionele eisen van de) passende uitvoeringsvarianten kunnen worden afgeleid. De uitvoeringsvarianten zijn in plaats daarvan totstandgekomen op basis van een inventarisatie van de technische mogelijkheden. Derhalve is onduidelijk welke eventuele beperkingen/risico's zouden worden opgelegd aan het Eindbeeld door de verschillende uitvoeringsvarianten. Opgemerkt wordt, dat in de analyses voor de PPC de verschillen voor het Eindbeeld van de uitvoeringsvarianten niet in kaart zijn gebracht [044 en 045].

4.2 *Keuze varianten die onderzocht zijn voor eerste stap*

3. Voor de Eerste Stap is een viertal uitvoeringsvarianten uitgewerkt. Bij deze uitwerking zijn echter al vele deelkeuzes gemaakt om te komen tot een nadere uitwerking; deze zijn veelal gebaseerd op impliciete aannamen. Om onderbouwd te kunnen kiezen, dienen deze aannamen weer inzichtelijk gemaakt te worden en dient in kaart gebracht te worden wat de implicaties van de gemaakte deelkeuzes zijn.

Voorbeelden hiervan zijn:

- Keuze voor plaatsing van een portaal op elk wegsegment (resulteert voor A-varianten in ca 740 portalen en voor B-varianten ca 280) om volledige dekking te krijgen. In kaart dient te worden gebracht of voor het aantal portalen niet kan worden gekozen voor een ingroei-scenario, waarin steeds meer hoofdwegen worden aangesloten en/of een steeds meer verrijnd detectienetwerk. Hierbij kan in eerste instantie worden gekozen voor alleen plaatsing van portalen op locaties met een vaste communicatieverbinding.
- Keuze voor plaatsing van één handhavingsportaal per 8 á 10 portalen.
- Keuze voor hanteren van zowel vaste als mobiele handhavingslocaties.

Met opmaak:
opsommingstekens en
nummering

- Keuze voor plaatsing van beacons op portalen in plaats van op masten/bakens langs 2-baanswegen (A1- en B-varianten).
- Keuze voor registratie aan voorzijde voertuig in plaats van gelijktijdige detectie aan zowel voor- als achterzijde bij toepassing ANPR.
- Keuze voor een tag zonder display vanuit kostenoverwegingen, eenvoud in productie en inbouw van de tag. Bij een dergelijke tag is de directe terugkoppeling naar de automobilist minder dan een tag met display, waardoor de effectiviteit ten aanzien van congestieheffing en milieudoelstelling mogelijk lager is dan mogelijk.
- Keuzemogelijkheid bieden ten aanzien van post-/prepaid tag (A1- en B-varianten).

Wel zijn opties (beslisonzekerheden) uitgewerkt ten aanzien van:

- i. Het wel of niet meenemen van niet-autosnelwegen van het hoofdwegennet (in raming is vooralsnog uitgegaan van alleen autosnelwegen).
- ii. Het wel of niet uitsluiten van buitenlandse voertuigen (in raming is vooralsnog uitgegaan van meenemen buitenlandse voertuigen).
- iii. Het wel of niet meenemen van motoren (in raming is vooralsnog uitgegaan van geen motoren).
- iv. De exploitatieduur (1, 2, 3, 4 of 5 jaar) (in raming is vooralsnog uitgegaan van 5 jaar).
- v. Het wel of niet gecontroleerd uitgeven van tags (in raming is vooralsnog uitgegaan van gecontroleerde uitgifte).
- vi. Het wel of niet gebruik maken van geheel eigen glasvezelnetwerk (in raming is vooralsnog uitgegaan van gebruik geheel eigen glasvezelnetwerk).

Onduidelijk is waarom voor de B-varianten gekozen is voor combinaties van technieken (B1: GPS én DSRC of ANPR, B2: DSRC én ANPR), terwijl de A-varianten elk uitgaan van één techniek. Hierdoor vindt een oneigenlijke vergelijking plaats en wordt voor de B-varianten niet tegemoetgekomen aan de wens het bewindsvoedersoverleg om maximaal één technisch systeem toe te passen [054].

4. In de ten behoeve van de Audit ontvangen documenten ter onderbouwing van de politieke besluitvorming wordt momenteel niet het gehele spectrum van keuzemogelijkheden geschetst; hetgeen Horvat & Partners wel noodzakelijk acht. De volgende keuzemogelijkheden zouden tenminste moeten worden toegevoegd:
 - i. Optie geen eerste stap.
Met het zetten van de eerste stap wordt een ambitieus, maar ook risicovol traject ingezet, waaraan een aantal belangrijke aannamen ten grondslag ligt, die op deze schaal nog niet in de praktijk bewezen zijn. Het is ook mogelijk af te wachten totdat het buitenland hierin eerste stappen heeft gezet.
Tenslotte is de omvang van de investering (en hiermee het risicoprofiel) voor de eerste stap groot, deze middelen zouden ook anders ingezet kunnen worden ten behoeve van het realiseren van de doelstellingen.
 - ii. Optie in één keer doorgroeien naar het eindbeeld.
In te vullen door een eerste stap, die het Eindbeeld directer ondersteunt dan de varianten die nu gekozen zijn. Een dergelijke variant komt maximaal tegemoet aan de wens van het bewindsvoedersoverleg om desinvesteringen in de Eerste Stap zoveel mogelijk te beperken. Wellicht past een dergelijke optie minder in het streven om een “betekenisvolle stap” te realiseren, dit komt echter onvoldoende tot

uitdrukking in de huidige documentatie.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan het op basis van vrijwilligheid overschakelen op een systeem, dat voldoet aan de functionele specificatie ten aanzien van het eindbeeld (zie paragraaf 2.6).

Daarnaast zou het deels invoeren van een op GPS gebaseerd systeem voor een dedicated groep ook tot de mogelijkheden behoren (bijvoorbeeld vrachtovervoer, nieuwe leaseautrijders etc.).

Uiteraard dienen ook hiervan de risico's in de beslisinformatie inzichtelijk te worden gemaakt.

Zie ook paragraaf 4.5 voor bevindingen ten aanzien van het eindbeeld.

Deze opties dienen ook in beeld te worden gebracht om het spectrum aan keuzes volledig te maken en zo te komen tot een voldoende gefundeerde beslissing.

4.3 Doelstellingen voor "Anders Betalen voor Mobiliteit"

5. Anders Betalen voor Mobiliteit kent drie doelstellingen: eerlijker betalen, congestie verminderen en milieu verbeteren. Ten aanzien van deze doelstellingen zijn door de projectorganisatie (impliciet) aannames gedaan bij het uitwerken van de varianten zonder dat deze onderdeel hebben uitgemaakt van de politieke besluitvorming.

Naar mening van Horvat & Partners dient inzichtelijk te worden gemaakt vanuit welke doelstelling welke keuze wordt gemaakt (zie ook bevinding 3). Dit om er voor te zorgen dat in de besluitvorming, indien nodig, ook een prioritering tussen doelstellingen wordt aangebracht. Hiermee kunnen de consequenties (ten aanzien van de doelstellingen) van gemaakte keuzes inzichtelijk worden gemaakt.

Voorbeelden hiervan zijn:

- i. Er is een voorkeur voor de A varianten, omdat deze als eerlijker worden ervaren (en deze qua omvang dichter bij het eindbeeld staat). Als deze eis van minder belang wordt geacht, zijn er meer mogelijkheden voor een eerste stap met een beperkte omvang.
- ii. Er wordt nu gekozen, voor differentiatie naar een belangrijk aantal kenmerken van het voertuig (bijvoorbeeld type en gewicht voertuig, soort brandstof, etc.). Dit is vanuit de milieudoelstellingen van belang. Als deze eis van minder belang wordt geacht voor de Eerste Stap, kan worden gekozen voor een minder complex systeem met minder ontwikkel- en implementatierisico's.
- iii. De beprijzing dient gedifferentieerd te worden naar locatie en tijdstip om te kunnen voldoen aan de doelstelling om congestie te verminderen. Echter als deze eis van minder belang wordt geacht, kan worden gekozen voor een minder complex systeem met minder ontwikkel- en implementatierisico's.

6. De huidige afweging voor het invoeren van anders betalen voor mobiliteit zijn naast "eerlijker betalen" vooral ingegeven vanuit i) de doelstelling om te komen tot congestievermindering met positieve milieueffecten en ii) om voertuigen met een milieuvriendelijke kenmerken zwaarder te belasten met als doel om te komen tot een shift naar meer milieuvriendelijke voertuigen.

Deze beslissingen zijn genomen op basis van modelanalyses en vergelijking met projecten in het buitenland. Echter uit de review van effectonderzoeken van de eerste stap door MNP/KIM blijkt, dat een overschatting van mobiliteits- en congestie-effecten in 2020 een reële mogelijkheid is en dat deze tot op heden onvoldoende onderbouwd zijn, ondanks dat

de betrokken bewindslieden dit als aandachtspunt hebben aangebracht [054]. Horvat & Partners onderschrijft, dat de onzekerheden ten aanzien van deze analyses zeer groot zijn, mede omdat i) de routekeuze in het model plaatsvindt op basis van reistijden en niet op basis van gegeneraliseerde kosten en ii) de modellen in de praktijk nog nooit voor deze doelstellingen zijn gebruikt.

Horvat & Partners zou dan ook sterk willen aanraden i) de modelonzekerheid duidelijk naar voren te brengen in de beslisinformatie en ii) om verder te onderzoeken of de modellen gevalideerd³ en, indien nodig, aangevuld kunnen worden, zodat zij een betere benadering geven van de werkelijkheid. Hierbij zou onder andere specifieke aandacht moeten worden besteed aan de volgende aspecten:

- i. De wegcapaciteit in de zwaarste congestiegebieden lijkt al behoorlijk uitgenut. Op sommige delen van het Nederlandse wegennet is de belasting vrijwel de gehele dag hoog (groot deel van de dag staat er file).
- ii. In een stad als Londen bestaat een goed alternatief, namelijk overstappen op het openbaar vervoer. Echter de restcapaciteit van het Nederlandse openbaar vervoer is op trajecten tijdens de spits reeds (zeer) beperkt. De positieve resultaten in Londen moeten dan ook vanuit dit perspectief worden meegenomen.
- iii. Tot op heden lijkt het lastig de milieudoelstelling te bereiken door middel van prijsprikkels, zeker voor de meer draagkrachtige autobezitter, lastig. Keuzen voor milieuvriendelijke voertuigen, populair aangeduid met "Asobak", lijken deels niet prijsgedreven. Een dergelijke prikkel is nu ook al opgenomen in de aanschafprijs van auto's en het gebruik hiervan (BPM / MRB / brandstofaccijns), maar dit lijkt nog maar zeer beperkt effect te hebben.

7. In de tot op heden geanalyseerde documentatie heeft Horvat & Partners slechts zeer beperkt informatie aangetroffen over de te verwachten neveneffecten en (onverwachte) neveneffecten (risico's). De KBA die opgesteld is voor de eerste stap [055] voldoet niet. Een vollediger analyse zoals door het CBP gemaakt in 2005 zou hieraan beter tegemoet komen.

Wel zijn in de KBA varianten Eerste Stap [055] indirecte effecten meegenomen ten aanzien van het openbaar vervoer, beheer & onderhoud van de weginfrastructuur, arbeidsmarkt i.r.t. woon-werkverkeer en motorbrandstoffenmarkt.

Neveneffecten, zoals de onderstaande, zijn echter niet beschouwd.

- i. Kans op ongewenste modal shift. Denk hierbij aan een modal shift naar het openbaar vervoer, die niet opgevangen kan worden, of (extreem voorbeeld) naar meer gebruik van motorfietsen en brommers met een negatief effect op de verkeersveiligheid (dit effect ontbreekt in de verkeerveiligheidscomponent van de KBA [055]).
- ii. Economische effecten, omdat automobilisten minder/lokaler gaan consumeren.
- iii. Economische effecten, omdat werknemers minder mobiel worden.

³ Bijvoorbeeld **ijking** aan buitenlandse experimenten op dit gebied (onderzocht dient nog te worden of dit mogelijk is). Opgemerkt wordt dat ijking waarschijnlijk een tijdsintensief onderzoek zal inhouden (moeilijk in te schatten). Het uitvoeren van een dergelijk onderzoek kan een extra tijdsrisico opleveren voor de eis dat binnen deze kabinetsperiode gekomen dient te worden tot implementatie van de eerste stap. Daarnaast kan overwogen worden of met **enquêtes** verder het gedrag onderzocht kan worden. Aanleiding voor het noemen hiervan is het feit dat bij de introductie van de OV studentenjaarkaart de modellen aangaven dat het mobiliteitsgedrag van studenten niet zou stijgen. In de praktijk bleek dit wel het geval. Met een aantal enquêtes onder studenten had dit effect relatief gemakkelijk achterhaald kunnen worden.

- iv. In de KBA varianten Eerste Stap [055] is men ervan uitgegaan, dat de baten van ABvM lager zullen zijn bij een lagere economische groei en v.v.. Naar mening van Horvat & Partners is een omgekeerd effect ook mogelijk, namelijk een afname van de mobiliteit bij (zeer) lage economische groei (door koopkrachtdaling) en geen of beperkt effect op de mobiliteit bij hogere economische groei (koopkrachtstijging wordt ingezet ten behoeve van mobiliteit én hogere bereidheid bij werkgevers om kosten te vergoeden aan werknemers).

Naar mening van Horvat & Partners zouden dergelijke neveneffecten bij de besluitvorming wel moeten worden meegenomen. Opgemerkt wordt, dat deze wellicht wel beschouwd zijn in het onderzoek van het centraal plan bureau; dit maakte echter geen onderdeel uit van de audit.

4.4 Uitwerking varianten en organisatie

- 8. De projectorganisatie heeft voor de vier varianten referenties opgesteld, die door de drie partijen als uitgangspunt zijn gebruikt om de kosten en planning uit te werken. Deze werkwijze heeft er toe geleid dat men snel een vrij gedetailleerd uitwerkingsniveau van kosten en planning heeft gerealiseerd. Echter hier zitten tevens onevenwichtigheden in. Op sommige punten is wellicht sprake van deelbelangen van de verschillende partijen; voorbeelden hiervan zijn:
 - i. RWS (AGI) heeft een eigen belang bij een uitbreiding van het VICnet.
 - ii. CJIB wil uitgroeien tot het incassobureau voor overheidspartijen. Ook RDW lijkt in de toekomst een belangrijke rol te willen spelen in het eindbeeld. Risico is, dat de systeemarchitectuur nu zodanig wordt ingericht dat hier later moeilijk andere keuzes in te maken zijn.
- 9. Bij de analyses voor deze audit kwam steeds naar voren dat veel zal afhangen van de projectorganisatie, de wijze van verantwoording en verkrijging van sturingsinformatie. Om het project haalbaar te maken binnen de gestelde tijd is een goede projectorganisatie met een heldere afgebakende taak, een goede samenstelling van teamleden, voldoende bevoegdheden, heldere verantwoordingslijnen en korte sturingslijnen van groot belang. Horvat & Partners neemt aan, dat dit in het traject met PWC aan de orde komt en dat hierin een helder en haalbaar voorstel is gedaan. Uitwerking tot het niveau van individuele competentie van de teamleden en aansturende groep tot en met verantwoording aan de “politiek” is hierbij wenselijk.

4.5 Relatie eindbeeld

- 10. Het eindbeeld voor “Anders betalen voor mobiliteit” werd in paragraaf 2.6 omschreven als “een situatie waarin vrijwel ieder gemotoriseerd voertuig in Nederland op ieder –rijdend – moment, op elke locatie wordt geconfronteerd met een van plaats, tijd en milieu afhankelijke heffing”. Dit eindbeeld wordt, zoals afgeleid wordt uit de interviews, in belangrijke mate geconcretiseerd door het voorstel van het Platform (Nouwen). Er lijkt bijna uitgegaan te worden van een technisch programma van eisen. Naar mening van Horvat & Partners is dit echter niet wenselijk omdat hierdoor onvoldoende ruimte gegeven wordt aan de snel verlopende innovatie op dit gebied.

Voorbeelden hiervan zijn: koppeling van TomTom-Vodafone, 3-puntsmeting telefoon voor navigatie, enz.

Om maximaal gebruik te maken van de innovatie/potentie van de markt voor het eindbeeld, zou een functioneel uitgangspunt (in de vorm van een functioneel programma van eisen) opgesteld moeten worden - gebaseerd op het uitgangspunt voor het eindbeeld zoals verwoord in paragraaf 2.6. Dit kan tevens gebruikt worden om te beoordelen of met de keuze voor het tussenbeeld de mogelijkheden voor het eindbeeld niet worden beperkt.

Horvat & Partners is van mening, dat onderdeel van de besluitvorming tevens zou moeten zijn het instellen van een onafhankelijke toetscommissie⁴. Deze commissie dient gedurende de ontwikkeling van de Eerste stap te toetsen of de gedane keuzes de mogelijkheden voor het eindbeeld niet beperken, danwel controleren of de risico's voor het kunnen realiseren van het eindbeeld niet onevenredig worden vergroot.

11. In de ontvangen documenten wordt wel gerefereerd naar het eindbeeld, maar de implicaties van verschillende deelkeuzes voor het eindbeeld heeft Horvat & Partners niet aangetroffen. Naar mening van Horvat & Partners dient hieraan in de beslisdocumenten duidelijk aandacht te worden besteed:

- i. Ook ten aanzien van de techniek (ontwerp) zullen keuzes worden gemaakt die het eindbeeld beïnvloeden. Er zullen keuzes gemaakt worden waar later de knip komt te liggen en/of systemen überhaupt "knipbaar" zijn (relatie met "sunk costs"). Overwogen zou kunnen worden (met grote kans op latere oplevering omdat planning erg strak is) om na opstellen van functioneel ontwerp van het systeem en voor uitbesteding van modules hierop een audit te laten doen om na te gaan of hierin nog optimalisaties mogelijk zijn teneinde delen van het systeem in het eindbeeld te kunnen gebruiken.
- ii. Ook voor het eindbeeld wordt gekozen voor een systeem met heffingen. Heffingen lijken voor de eerste stap een goede keuze, maar overwogen dient te worden of dit voor het eindbeeld ook wenselijk is als (zoals de voornemens nu zijn) meer gewerkt zal worden met private partijen (voorkeur lijkt te zijn soort telefoonabonnementen opzet).
- iii. Uit de "toon" van ontvangen documenten en interviews lijken de publieke organisaties hun werkzaamheden niet als tijdelijk te zien. Het lijkt raadzaam om hiervoor organisatorische waarborgen in te bouwen (denk aan een projectorganisatie die verder van de moederorganisatie af staat en/of tussentijdse toetsingen op dit punt). Opgemerkt wordt dat dit ook uit het onderzoek dat door PWC is uitgevoerd naar voren komt als een belangrijk aandachtspunt [041 en 042].

4.6 Ramingen en risico's ten aanzien van kosten en opbrengsten

Opgemerkt wordt dat de ramingen binnen de doorlooptijd van de Audit alleen op hoofdlijnen getoetst konden worden. De onderstaande beoordeling moet dan ook gezien worden als een quickscan, gebaseerd op een steekproefsgewijze toetsing.

De basis voor de beoordeling werd gevormd door de kostenramingen d.d. 16 augustus 2007 en 9 september 2007.

⁴ Aandachtspunt bij een dergelijke toetscommissie is de samenstelling. Voorkomen moet worden dat de toetscommissie in feite ook een eigen agenda heeft.

12. Evenals voor de scope zijn voor de daarvan afgeleide kosten (ramingen d.d. 9 september 2007) in de voorbereiding reeds (te) gedetailleerde keuzes gemaakt, de zogenoemde trechtering, en wordt teveel vooruit gelopen op de besluitvorming. Hiermee wordt onvoldoende tegemoet gekomen aan de nog aan te brengen prioritering in doelstellingen en randvoorwaarden, zoals ook is opgemerkt ten aanzien van de kostenramingen d.d. 16 augustus 2007.

In de toelichting op de raming blijkt dat voor het bepalen van de input (eenheidsprijzen en hoeveelheden) en bijbehorende bandbreedten een groot aantal ontwerpkeuzen en aannamen gedaan is. Gezien het nog te doorlopen besluitvormingstraject staat de scope nog niet vast en kan ook niet vast staan. Dit staat op gespanne voet met de ontwerpkeuzen en aannamen. Wijzigingen ten opzichte van de huidige detailontwerpen hebben daarmee een potentieel grote invloed op de uiteindelijke kosten en kostenverdeling (investering / exploitatie).

De range van bedragen zoals genoemd door de projectorganisatie varieert tussen de één en twee miljard⁵. In deze variatie wordt, naar mening van Horvat & Partners, onvoldoende rekening gehouden met de consequenties van het te doorlopen besluitvormingstraject. Hierdoor is de mogelijke range breder (orde € 750 mio tot 3 miljard⁶). Dit betreft eveneens verwachtingswaarden, waarvan de bandbreedten van vergelijkbare grootte zijn als voor de huidige ramingen.

13. De ramingen voor de gedefinieerde varianten A1 t/m B2 van 9 september 2007 zijn op vele aspecten verbeterd ten opzichte van de versie van 16 augustus 2007, waaronder het grootste deel van de in de conceptrapportage (d.d. 11 september 2007) gesignaleerde hiaten (zie onderstaande opsomming).

De PRI raming, opgesteld volgens V&W systematiek, is naast de realisatiekosten per component onder andere opgebouwd uit posten met opslagen (percentages voor bijvoorbeeld engineering en onvoorzien). Naar aanleiding van een steekproefsgewijze toets op de raming worden de volgende opmerkingen gemaakt:

- i. Het hanteren van een percentage van 10% voor engineering van de tags is te hoog bij grote hoeveelheden.*
- ii. Het totale aantal fte's voor de projectorganisatie (inclusief RDW, CJIB en RWS) zou beperkt moeten kunnen worden als men kiest voor uitvoering in een geïntegreerd projectteam buiten de staande organisaties.*
- iii. De voor de portalen opgenomen eenheidsprijs wordt als ca 15% te laag geclassificeerd.*
- iv. De kosten voor datacommunicatie zijn op onderdelen te ruim genomen (maatregelen no-regret volledig toegekend aan AMVB) en op onderdelen (bijvoorbeeld aansluiting energievoorziening) te laag ingeschat.*

⁵ Dit betreft de verwachtingswaarden.

⁶ Uitgangspunt bij het bepalen van 3 miljard was het rapport van het platform Nouwen. Als in een keer starten met streven naar het eindbeeld afvalt dan zou dit bijgesteld kunnen worden naar een bedrag in de orde van 2,5 miljard. Hierbij moet gedacht worden aan scope wijzigingen zoals het meenemen van motorrijders, buitenlanders, combinatie van technieken, etc.

De bandbreedte voor de kosten, die volgt uit de probabilistische ramingen, voor zowel de investerings- als exploitatiekosten komen overeen met de huidige projectfase. Deze bandbreedte komt echter voort uit aangenomen bandbreedtes per post (zowel voor hoeveelheden als voor prijs). Op basis van een steekproef worden de volgende opmerkingen ten aanzien van de gehanteerde bandbreedtes gemaakt:

- i. Met name de ondergrens en in minder mate de bovengrens voor de eenheidsprijs van de postpaid tag worden te positief ingeschat, gezien de ervaringen in het buitenland en onbekendheid met productie van deze omvang.*
- ii. De gehanteerde ondergrens van de eenheidsprijs voor de benodigde fte's lijkt aan de lage kant gezien het tijdelijke karakter van de eerste stap.*
- iii. Onduidelijk is wat onder de post flankerend sluipverkeer wordt verstaan gezien de scope van de varianten. Deze zou op moeten worden genomen in het risicoprofiel.*

De opgestelde kostenramingen zijn in korte tijd tot stand gekomen en hebben voor de tijd waarbinnen ze zijn opgesteld een hoog detailniveau. Er is echter duidelijk zichtbaar, dat de betrokken partijen naast elkaar aan de raming gewerkt hebben en dat de Verkeer&Waterstaat benadering is gehanteerd om er een geheel van te maken. De ramingen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd en integraal van opzet om als absolute waarde te kunnen worden beschouwd. De huidige ramingen moeten worden beschouwd als goede eerste aanzetten echter met een zeer brede bandbreedte, die nog nader geïntegreerd dienen te worden, zeker voordat definitieve besluiten ten aanzien van aanbesteding en toedeling van budgetten wordt gekomen.

De recente aanpassingen van de ramingen worden gekwalificeerd als een grote kwaliteitverbetering met name ten aanzien van het vereiste integrale karakter. Deze verbetering betrof echter vooral een nadere beschouwing van de bekende scope en de eenheidsprijzen en hoeveelheden hiervoor. Hiervoor zijn tevens de bandbreedten aangescherpt uitgaande van het beeld dat de projectorganisatie heeft bij de scope⁷.

14. De onderbouwing van de post onvoorzien, middels een inventarisatie en kwantificering van de risico's, is echter niet gelijktijdig nader uitgewerkt en derhalve van onvoldoende niveau voor deze fase. Daarnaast wordt nog steeds uitgegaan van standaard percentages voor de post onvoorzien bij bouwprojecten, die slechts van toepassing zijn voor de GWW onderdelen van dit project.

Door het niet uitwerken van de post onvoorzien (risico-analyse⁸) is de afgegeven variatie coëfficiënt (voor alle varianten in de orde grootte 25 tot 30%) te laag. Bijvoorbeeld voor A1 zou voor dit ontwerp moeten worden uitgegaan van een verwachtingswaarde van € 1,8 miljard met een bandbreedte van -15% en +40% zonder inbegrip van onzekerheden ten aanzien van de scope.

⁷ Bij de bandbreedte is bijvoorbeeld alleen uitgegaan van "normale" onzekerheden.

⁸ Hierbij wordt gedacht aan risico's zoals beperkte marktwerking, fouten in het systeem die pas in exploitatie blijken (vergelijk recente problemen bij belastingdienst), beheersing van tijdsrisico's, krapte op de arbeidsmarkt, etc.

Om de variantkeuze in voldoende mate te onderbouwen en het draagvlak voor “Anders betalen voor mobiliteit” in de toekomst te waarborgen, dienen de risico’s expliciet te worden gemaakt in de ramingen en niet worden opgenomen in de kostengroepen per component. Naar mening van Horvat & Partners dient dit zo snel mogelijk te gebeuren en tenminste voor april 2008 (definitieve keuze om door te gaan).

15. Een gekwantificeerd risicoprofiel maakt het ook mogelijk maken om per partij budgetten toe te delen. Horvat & Partners is van mening, dat het algemene risicobudget geen onderdeel zou mogen uitmaken van het budget van de projectorganisatie. De incentive moet zijn het realiseren van het project voor het gereserveerde budget. De voor de voornoemde risico’s op te nemen reservering zou moeten worden beheerd door een overkoepelende organisatie (DGP of Ministerie van Financiën) en niet worden toegekend aan (een van) de drie publieke partijen (RDW, CJIB en RWS).
16. Het is, naar mening van Horvat & Partners, nog te vroeg om uitspraken te doen over de exploitatiekosten. In verhouding tot de projectkosten (investering) hebben de exploitatiekosten een grotere bandbreedte⁹ mede afhankelijk van het ontwerp, die nog nader onderbouwd moet worden. Zo kunnen door een goed ontwerp en bijbehorende strategie de exploitatiekosten nog beperkt worden, maar het omgekeerde is uiteraard ook het geval. Opgemerkt wordt dat toezeggingen op dit vlak nog veel effect kunnen hebben.
17. Mocht in april/mei 2008 alsnog worden besloten de Eerste Stap niet uit te voeren, dan zijn de kosten voor de volgende activiteiten (buiten het besluitvormings- en wetgevingstraject, dat dan reeds nagenoeg volledig is doorlopen) verloren:
 - i. (contract)voorbereiding algemeen, portalen, voertuigapparatuur, datacommunicatie (deels), sanctieadministratie, back office
 - ii. ontwerp back office (deels),
 - iii. aanbestedingsproces (deels) portalen, voertuigapparatuur, wegkantsystemen,
 - iv. realisatie (deels) van de sanctieadministratie.

Naar verwachting zullen de hiervoor reeds gemaakte kosten echter beperkt zijn; het tijdens interviews hiervoor genoemde bedrag van 100 M€ kon door Horvat & Partners niet worden achterhaald, met name omdat geen directe relatie kan worden gelegd tussen de activiteiten opgenomen in de planning en de kostenposten.

18. “Anders Betalen voor Mobiliteit zal gaan dienen als een vervanging van belasting. Gekomen dient te worden tot een invoering met gelijktijdige vermindering MRB en BPM. Grondslag hiervoor is de doelstelling, dat eerlijker voor mobiliteit betaald dient te worden. Hieruit kan ook afgeleid worden dat **inkomsten** niet onevenredig mogen dalen, opdat de Rijksbegroting niet in gevaar wordt gebracht en tevens dat de inkomsten ook niet onevenredig mogen stijgen (in verband met het behoud van het draagvlak). Dit is zonder nadere bandbreedte aan te geven waarbinnen de inkomsten mogen variëren

⁹ Zo is de exploitatie raming nog sterk gevoelig voor aannamen zoals het gemiddeld aantal telefonische vragen per gebruiker.

een onmogelijke opgave als gekomen dient te worden tot variabilisatie van een “systeem” dat niet bekend is. De voornoemde eis dient nader uitgewerkt te worden en ter besluitneming te worden voorgelegd.

19. Horvat & Partners vindt een van de belangrijkste risico's de kans op meer- of minderopbrengsten door variabilisatie. In de raming en de overige ontvangen documenten is hiervan niets terug te vinden. In kaart dient te worden gebracht wat de kansen op inkomstderving (of meeropbrengsten) bij varianten zijn en de keuzes die hierin gemaakt kunnen worden. Hierbij zou gewerkt kunnen worden met een business case per variant, waarbij de risico's inzichtelijk worden gemaakt.
20. Waarschijnlijk zal men het kwijtschelden van heffing in de toekomst willen gebruiken (met name bij de start) om problemen die zich dan voordoen op te vangen (denk aan kiezen voor niet laten betalen bij twijfel of bij problemen met systemen). In kaart dient worden gebracht wat de effecten hiervan zijn. Tevens dienen hierover afspraken te worden gemaakt met het Ministerie van Financiën. Als het niet mogelijk blijkt hierover afspraken te maken zal een belangrijke, tijdelijke, terugvaloptie wegvallen.
21. Bij “Anders Betalen voor Mobiliteit” is bij variabilisatie van een groot deel van de belastingen¹⁰ de kans groot dat er onverwachte effecten zullen optreden. Er is geen kennis ten aanzien van hoe het “systeem Nederlandse weggebruikers” gaat reageren op prijsprikkels. Het is onbekend hoe de reactie zal zijn, hoe lang de insteltijd zal zijn en welke neveneffecten zullen optreden. Dit is een belangrijk risico. Als beheersmaatregel hiervoor raadt Horvat & Partners aan vooral behoedzaam de differentiatie in te voeren en hiervoor de tijd te nemen.
22. Ten aanzien van het eindbeeld is gesteld dat deze kosten substantieel lager moeten zijn dan uit de onderzoeken van het Platform (groep Nouwen). Hetgeen inhoudt dat de invoeringskosten lager zouden moeten zijn dan € 3 miljard voor investering en € 800 mio per jaar voor operationele kosten. Gesteld werd dat de handhaving- en incassokosten zo laag mogelijk moesten zijn en maximaal 5% van de opbrengsten. In hoeverre het van dit belang is voor het tussenbeeld is niet tot uitdrukking gebracht. Dit is daarmee geen absolute eis, maar in de beslissingsdocumenten moet dit wel inzichtelijk zijn. Met andere woorden kosten dienen hiertegen te worden afgezet.
23. In de beslisinformatie dient helder aangegeven te worden wat de “sunk costs” zijn per variant. Momenteel wordt ervan uitgegaan, dat vrijwel alle kosten van het tussenbeeld als “sunk cost” moeten worden beschouwd ten opzichte van het eindbeeld en derhalve moeten worden afgeschreven over 5 jaar (of zo lang als de ontwikkeling en implementatie van het eindbeeld duurt). Hiermee wordt geen invulling gegeven aan de wens van het bewindsvoerdersoverleg om in de Eerste Stap zo min mogelijk desinvesteringen te doen ten opzichte van het Eindbeeld

¹⁰ Met andere woorden hoge tarieven per km en/of hoge tarieven voor congestieheffing met evenredige verlaging van de belasting.

[054].

Opgemerkt wordt dat de mate van desinvestering sterk afhankelijk is van de relatie tussen de Eerste Stap en het eindbeeld. Deze relatie is momenteel echter onvoldoende eenduidig vastgelegd en kan wellicht nog geoptimaliseerd worden; de hiervoor benodigde activiteiten kennen waarschijnlijk tijdsconsequenties (zie ook bevinding 11).

4.7 Planning

Opgemerkt wordt dat de planningen binnen de doorlooptijd alleen op hoofdlijnen getoetst konden worden. De onderstaande beoordeling kan slechts gezien worden als een quickscan en is geen audit op de planning.

Voor de beoordeling is de planningen van 16-08-07 gehanteerd (zie bijlage). Vanwege de korte doorlooptijd van de audit zijn de planningen van 17-09-07 niet nader beoordeeld.

24. De planning is reeds op onderdelen geoptimaliseerd door het gedeeltelijk vervlechten van het politieke besluitvormingsproces en (het voorbereiden van) de aanbesteding en ontwerpen van verschillende componenten. Ook is binnen sommige componenten de planning reeds geoptimaliseerd, zoals het deels vervlechten van de voorbereiden, ontwerpen en aanbesteden van de back-office.
25. Bij het opstellen van de planning is in voldoende mate gebruik gemaakt van de bij de drie betrokken publieke partijen aanwezige kennis en ervaring ten aanzien van het ontwikkelen, realiseren en exploiteren van de verschillende componenten. Echter ondanks, dat reeds diverse kritieke verbanden zijn aangegeven tussen verschillende onderdelen is de planning onvoldoende rekening integraal van karakter.

Voorbeelden van belangrijke omissies hierin zijn:

- v. het ontbreken van het opzetten van een testprotocol in de planning, gevolgd door continue afstemming testen met betrokkenen;
- vi. het ontbreken van een integrale testplanning op hoofdlijnen met als laatste onderdeel een integrale systeemtest van ca 4 – 6 maanden, die leidend zou moeten zijn voor de mijlpalen op componentniveau;
- vii. het ontbreken van de relatie tussen het ketenprocesmodel en de procesmodellering.

Tevens ontbreekt in de planning de activiteiten en mogelijke tijdsconsequenties hiervan van communicatie met de (niet-directe) omgeving.

26. Op onderdelen is, naar mening van Horvat & Partners, een over- dan wel onderschatting gemaakt van de doorlooptijd van activiteiten, voorbeelden hiervan zijn:
- i. Zowel de voorbereiding op de aanbesteding van de portalen (3 maanden) als het opstellen van het bestek/contract/specificaties voor de datacommunicatie (6 maanden) zou gezien de beschikbare deskundigheid en ervaring en beschikbaarheid van standaardbestekken/contracten in ca 2 maanden mogelijk moeten zijn.
 - ii. Ook de periode voor de aanbesteding van de portalen zou gezien de scope kunnen worden gehalveerd.
 - iii. Het uitrollen van de datacommunicatie moet gezien de omvang en de reeds beschikbare deskundigheid en ervaring in ca 1 jaar te realiseren zijn in plaats van de daarvoor ingecalculerde 1½ jaar.

- iv. Ook de doorlooptijd voor het ontwerpen en realiseren van de wegkantsystemen is overschat, indien daadwerkelijk alleen gebruik wordt gemaakt van "proven technology". Echter indien toch aanvullende ontwerpeisen worden gesteld, is de opgenomen doorlooptijd ca een half jaar te kort.
- v. De plaatsing van de wegkantsystemen wordt echter als (te) kort gezien, vanwege de interactie met de plaatsing van de portalen. Voor het plaatsen van nieuwe portalen inclusief de wegkantsystemen is slechts een half jaar beschikbaar, hetgeen alleen mogelijk is als er ca 5 portalen per nacht geplaatst worden. Ook ontbreekt hierin de benodigde doorlooptijd voor het realiseren van (nieuwe) energievoorzieningen bij nieuwe portalen.
- vi. Voor de distributie van de tags is slechts een periode korter dan een jaar opgenomen. Dit lijkt conflicterend met het verhaal ten aanzien van het gebruikmaken van de APK voor de inbouw van tags.
- vii. Onduidelijk is waarom in de planning de aanbesteding voor de sanctieadministratie niet is opgenomen. Tevens is onduidelijk welke activiteiten onderdeel uitmaken van optimalisatie en nazorg sanctieadministratie nadat de testen hiervoor zijn afgerond.

27. De risico's in de planning zijn groot. Voorbeelden hiervan zijn:

- i. Onvoldoende tijdige/volledige besluitvorming waardoor ofwel activiteiten langer dubbel/parallel moeten worden uitgevoerd ofwel de mijlpalen opschuiven.
- ii. Onvoldoende maatschappelijk draagvlak door onvoldoende zekerheid ten aanzien van realisatie doelstellingen, waardoor besluitvorming stagneert (zie voorwaarden voor draagvlak genoemd in hoofdstuk 3).
- iii. Onvoldoende (tijdige) besluitvorming omtrent taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke partijen en binnen publieke partijen en onvoldoende controle en sturing op de invulling hiervan.
- iv. Onvoldoende gedeeld beeld van de scope inclusief functionele en technische (raakvlak)eisen bij de betrokken partijen.
- v. Het onvoldoende tijdig beschikbaar zijn van voldoende ervaren en deskundig personeel bij de publieke partners voor het invullen van de eigen activiteiten. Meest cruciaal hierin is het ontbreken van ervaring en deskundigheid ten aanzien van systeemintegratie van deze ordegrrootte én aanbesteding van een dergelijke systeemintegratie.
- vi. Onvoldoende integrale aanpak van systeemintegratie inclusief testen.
- vii. Het niet tijdig realiseren van centralisatie van het beheer van het VICnet, waardoor afstemming hierover met een groot aantal beheerders plaats moet vinden.
- viii. Onvoldoende capaciteit op de markt. Ondanks dat deze door de geïnterviewden als beperkt wordt ingeschat, acht Horvat & Partners de kans aanwezig, dat deze voor unieke componenten/activiteiten, zoals aansluiten op het VICnet, onvoldoende is.

28. Om met voldoende zekerheid de gestelde oplevering 31 december 2010 te kunnen realiseren, moeten (om risico's te kunnen beheersen) de terugvalopties voor de scope van het Tussenbeeld in kaart worden gebracht evenals het tijdstip, waarop besluitvorming plaats moet vinden over het wel of niet implementeren van deze terugvalopties.

Als mogelijke opties (niet uitputtend) zijn geïdentificeerd:

- i. handhaving (vooralsnog) alleen invullen met mobiele teams van de KLPD, eventueel in een later stadium aangevuld met vaste handhavingslocaties;
- ii. grovere geografische tariefdifferentiatie (minder meetlocaties) en daarmee accepteren dat soms voor kleine stukken niets betaald wordt.

- iii. de keuze van waar het net wordt aangelegd beperken tot locaties waar een vaste communicatieverbinding (i.p.v. mobiel) mogelijk is; met andere woorden waar al het VIC net ligt (op congestie stukken ligt al VIC net voor dynamische verkeerssystemen).

4.8 Eisen ten aanzien van besluitvorming en –neming

29. De planning is uitermate kritisch. Een van de grootste tijdsrisico's in de besluitvorming. Dit risico is tweeledig. Enerzijds leidt vertraging in de besluitvorming waarschijnlijk één op één tot vertraging van het project. Anderzijds kunnen “moeilijke” of niet “uitvoerbare” besluiten leiden tot grote risico's ten aanzien van kosten en tijd. Dit stelt hoge eisen aan de (i) de opzet en inhoud van beslisdocumenten en (ii) het proces van besluitvorming en neming. Goede beslisdocumenten en een goed proces hieromtrent zijn van cruciaal belang om de planning te halen. De beslisdocumenten dienen dan echter naast de doorlooptijd, betrouwbaarheid en handhaafbaarheid ook een onderbouwing te bevatten ten aanzien van de mate waarin met de eerste stap een deel van het eindbeeld wordt gerealiseerd, de beperkingen ten aanzien van het eindbeeld door de eerste stap en (potentiële) financiële consequenties (inclusief Rijksinkomsten).

Uiteraard kan ook de keuze gemaakt worden om zaken grondiger te analyseren om zo risico's te mitigeren, maar Horvat & Partners benadrukt, dat dit vrijwel direct effect heeft op de einddatum.

30. In paragraaf 2.4 “Conditie gesteld door projectorganisatie” zijn een aantal condities opgenomen, die gesteld worden om te komen tot een uitvoerbaar besluit. Ten aanzien hiervan wordt opgemerkt dat het goed is om condities te stellen waaronder de planning haalbaar is. In de opgestelde condities heeft Horvat & Partners echter wel een aantal impliciete aannamen geconstateerd, die helder gecommuniceerd dienen te worden.

Genoemd worden:

- i. De voorwaarde om te kiezen voor één technische uitwerking (DSCR, ANPR óf GPS), waardoor de B-varianten zoals beschreven in de Uitvoeringstoets per definitie afvallen,
- ii. De voorwaarde om te kiezen voor een duidelijke, stabiele en afgebakende projectscope; waar de B-varianten alleen aan voldoen mits de grenzen van het congestiegebied duidelijk worden aangegeven.
- iii. De voorwaarde om te kiezen voor een geleidelijke implementatiestrategie met als randvoorwaarde bij de start weinig variabele kilometerprijzen en een terughoudend beleid t.a.v. invoering lokale congestietarieven, bijvoorkeur te beginnen in een beperkt aantal regio's.
- iv. De voorwaarde om de gebruikersgroep eenzijdig te houden met als gevolg uitsluiting van buitenlandse kentekens en uitzonderinggroepen zoals incidentele gebruikers, aanhangers, speciale categorieën voertuigen.
- v. De voorwaarde om geen parallel betalingssysteem van vooraf inboeken / pre-paid en achteraf factureren post paid te hanteren, hetgeen uitgewerkt is als alleen post paid kunnen betalen.

4.9 Risico's (overig)

Voor een groot deel zijn risico's uitgewerkt in de voorgaande paragrafen. Onderstaand zijn “overige” risico's opgenomen die niet specifiek aan kosten of planning gerelateerd zijn.

31. In de uitwerking van de verschillende alternatieven ontbreekt i) een beschrijving van het specifieke risicoprofiel per variant op hoofdlijnen, benodigd voor een gedegen afweging tussen de varianten, danwel ii) een beschrijving van het risicoprofiel voor de gekozen variant om de politiek (en maatschappij) in voldoende mate te informeren.
32. Tijdens de documentanalyse en interviews zijn door Horvat & Partners de volgende (niet uitputtende) risico's geïdentificeerd:
- i. Het optreden van een (grote) verschuiving tussen modaliteiten bij invoering van anders betalen, met potentiële consequenties voor onder andere rijksinkomsten, (over)belasting openbaar vervoer en verkeersveiligheid.
 - ii. Het onvoldoende afstemmen van de (eisen aan de) koppelingen tussen de verschillende componenten tijdens de voorbereiding en het ontwerp, zowel op elkaar als in totaal op de doelstellingen van het project.
 - iii. Het onvoldoende volledig getest zijn van (onderdelen van) de keten met als risico het niet tijdig kunnen opleveren van een werkend systeem.
 - iv. Het moeten afbreken van de reeds gestarte aanbestedingstrajecten (tags en wegkantsystemen) bij (sterk) gewijzigde besluitvorming.
 - v. Het vertragen van het ontwerp van de back-office door wijzigingen in de politieke besluitvorming met consequenties voor de back-office.
 - vi. Het vertragen van het opstellen van de specificaties voor de wegkantsystemen bij tussentijdse wijzigingen in de systeemarchitectuur.
 - vii. Het wegvallen van draagvlak bij de eindgebruiker (automobilist) bij (veel) verkeershinder bij installatie.
 - viii. Het wegvallen van draagvlak als doelstellingen niet gehaald blijken te worden.
 - ix. Het stellen van aanvullende eisen ten aanzien van het voorkomen van sluipverkeer door de beheerders van het onderliggende wegennet.
33. Om risico's ten aanzien van het wegvallen van het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak als gevolg van onbetrouwbaarheid van het systeem te beperken én de gebruikers de mogelijkheid te geven om geleidelijk aan te wennen aan het anders betalen, zou na oplevering een periode van enkele maanden proefgedraaid kunnen worden zonder de betalingscomponent (met andere woorden rekeningen met opmerking dat deze nog niet betaald hoeven te worden) als finale praktijktest met grote aantallen. Een goede voorlichting is eveneens van belang.

4.10 Keuze tussen varianten

34. Op basis van de gesprekken blijkt de keuze te tenderen naar een keuze voor A1. Ten aanzien hiervan merkt Horvat & Partners op:
- i. De keuze tussen de technieken (DSRC (1), ANPR (2), GPS (3)) lijkt vooral gebaseerd te worden op technische haalbaarheid.
 - DSRC (1) is momenteel de voorkeursvariant. Horvat & Partners vraagt zich echter af of de veronderstelde betrouwbaarheid niet overschat is.

- ANPR(2) lijkt af te vallen omdat de techniek niet voldoende accuraat is en dat daarmee de back office kosten stijgen. Horvat & Partners wil benadrukken dat dit alleen geldt indien de techniek wordt ingezet voor een grote geografische dekking, bij bijvoorbeeld alleen lokale congestieheffing kan deze techniek (desnoods met 2 of 3 portalen per meetlocatie¹¹) alsnog een optie zijn.
Daarnaast wordt nog als nadeel genoemd dat de camera's regelmatig gereinigd moeten worden en dat er niet boven de weg gewerkt kan worden op het moment dat daar verkeer onderdoor rijdt. Ten aanzien hiervan lijkt er zeer strikt gekeken te worden. Er is allicht tot een ontwerp te komen waarbij de camera's op de portalen wel gereinigd kunnen worden terwijl het verkeer doorrijdt.
 - Ten aanzien van GPS (3) wordt opgemerkt, dat dit wel zou passen als er gekozen wordt voor een beperktere scope waarbij in een keer naar het eindbeeld doorgroeit wordt (zie ook bevindingen eindbeeld).
Denk aan invoering op vrijwillige basis, vrachtwagens, zakelijk rijders, etc.
- ii. De keuze tussen A en B wordt momenteel zeer rigide gemaakt. Horvat & Partners zou als beheersmaatregel willen pleiten te kiezen voor een ontwikkeltraject van een beperkte scope (zoiets als B) naar volledige dekking (zoiets als A), met name gezien het hogere risicoprofiel bij een "big bang".

¹¹ Implicaties hiervan op hoofdlijnen is dat de kosten per meetlocatie omhoog gaan en de nauwkeurigheid verbetert.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn zowel de hoofdconclusies als de deelconclusies opgenomen. Voor meer achtergronden en detailconclusies wordt verwezen naar het rapport..

5.1 Hoofdconclusies

A) Er is geen ervaring met kilometerbeprijzing in het buitenland en ervaringen met andersoortige prijsmaatregelen uit het verleden (zoals verhoging brandstofaccijnzen) of ervaringen in andere landen met cordonheffingen (Londen, Stockholm) zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Gemodelleerde gedragsreacties op varianten van kilometerbeprijzing kunnen niet direct worden getoetst en zijn per definitie onzeker. Daarmee blijft ook het effect van het project “Anders betalen voor Mobiliteit – eerste stap” onzeker. Er dient een politieke afweging plaats te vinden of men deze risico’s maar ook kansen accepteert. Dit zou de invalshoek moeten zijn voor het presenteren van de beslisinformatie. Deze beslisinformatie is deels wel in kaart gebracht in het kader van het project, maar niet op deze wijze ingericht.

B) Alle doelstellingen (eerlijker betalen, beperking congestie en verbeteren milieu) bewerkstelligen binnen de gestelde randvoorwaarden (relatie eindbeeld, (implementatie- en exploitatie)kosten, geen onevenredige variaties in inkomsten (stabiele begroting), tijd/uitvoerbaarheid, behoud van draagvlak) is onmogelijk te realiseren met een acceptabel risicoprofiel. Derhalve is eerst nog een prioritering noodzakelijk in de politiek arena. De besluitvorming in oktober dient hiervoor, naar mening van Horvat & Partners, gebruikt te worden.

C) Naar mening van Horvat & Partners is reeds voldoende aandacht besteed aan:

- Analyse van technische haalbaarheid, handhaafbaarheid en te behalen technische betrouwbaarheid.
- De uitwerkingen van een viertal verkennende varianten. Deze zijn zowel qua scope, kosten als tijd goed en tot een vergaand detail in kaart gebracht.

Voor de verdere besluitvorming dient nog aanvullend in kaart te worden gebracht:

- Hoe de uitgewerkte varianten zich verhouden tot het keuze spectrum (niets doen tot versneld doorgroeien naar eindbeeld, maar ook aandacht voor deeloplossingen¹²).
- Het risicoprofiel van het project “Anders Betalen voor Mobiliteit” ansich en de individuele risicoprofielen van de mogelijke varianten. Specifiek aandachtspunten hierbij dienen te zijn de invloed op inkomsten van de staat en de economische effecten (zowel macro als micro (draagvlak)).

De vraag is of het haalbaar is dat de voornoemde acties noodzakelijk voor verdere besluitvorming voor medio oktober 2007 kunnen worden uitgevoerd.

D) Indien het realiseren van een betekenisvolle eerste stap naar Anders Betalen voor Mobiliteit in deze kabinetsperiode als hoogste prioriteit wordt gezien, waarbij de gestelde doelstellingen en randvoorwaarden als ondergeschikt worden beschouwd, dan hoeven

¹² Bijvoorbeeld congestieheffing met een techniek of met een beperkt geografisch bereik.

voornoemde hoofdconclusies niet in beschouwing genomen te worden en kan op basis van de uitwerking zoals voorligt gestart worden mits er nog een go/no-go besluit in april 2008 plaatsvindt.

5.2 Deelconclusies

1. Bereikte resultaten

Half oktober is men voornemens een besluit te nemen ten aanzien van de Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit. Ter voorbereiding hiervoor is in april 2007 een project gestart, dat heeft geresulteerd in een aantal documenten ter onderbouwing van het besluit. In korte tijd is reeds veel resultaat geboekt, waaronder gedetailleerde informatie ten aanzien van de verwachte doorlooptijd, kosten, betrouwbaarheid en handhaafbaarheid van vier varianten.

2. Keuze A1

Op basis van de voorbereidingen lijken betrokkenen de voorkeur te hebben voor variant A1, nl. kilometerheffing op het hoofdwegennet voor alle voertuigen gecombineerd met een extra toeslag tijdens spitsuren op basis van DSRC-techniek. De gehanteerde criteria voor de onderbouwing zijn echter nog te eenzijdig en het spectrum aan varianten dient breder te worden getrokken voordat hierover een voldoende onderbouwd besluit kan worden genomen naar mening van Horvat & Partners.

Opgemerkt wordt dat hoofdconclusie D ook voor deze deelconclusie geldt. Indien de hoogste prioriteit wordt gegeven aan het doorvoeren van een eerste stap dan moet de onderbouwing maar als voldoende beschouwd worden.

3. Herinrichten en prioriteren

Om te komen tot een voldoende onderbouwd besluit in oktober 2007 dient, naar mening van Horvat & Partners, de verzamelde informatie te worden "heringericht" op basis van de doelstellingen voor ABvM (eerlijker betalen, congestie en milieu) en meegegeven randvoorwaarden (zie hoofdstuk 3) teneinde een prioritering van doelstellingen en randvoorwaarden op korte termijn mogelijk te maken. Deze prioritering dient vervolgens als uitgangspunt om te komen tot een keuze voor de implementatiestrategie (geleidelijk – big bang) en een keuze voor de technische invulling.

Deze conclusie staat in relatie met hoofdconclusies A en B.

4. Trechteren besluitvormingstraject

Het voorgaande impliceert dat nu een getrechterd besluitvormingstraject (met als eerste stap het te nemen besluit in oktober 2007) moet worden ingericht om de besluitvorming binnen het gewenste tijdskader, met name Go-/NoGo-besluit in april 2008, plaats te kunnen laten vinden.

Deze conclusie staat in relatie met hoofdconclusies A, B en C, maar bij het uitgangspunt zoals gesteld in conclusie D geldt deze deelconclusie niet.

5. Planning

De planningen zoals nu zijn opgesteld zijn voldoende gedetailleerd voor deze fase, echter deze behoeven nog een consolidatie met specifieke aandacht voor activiteiten op organisatorische en technische interfaces.

Opgemerkt wordt dat nog geen risicoanalyse op de planning opgesteld is, maar uit de verkenningen blijkt dat de planning voor de implementatie van de Eerste Stap zeer krap is. Om de gestelde eindmijlpaal mogelijk te maken dient tenminste aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

- Vormgeven getrechterd besluitvormingstraject waarin aandacht is voor doelstellingen en randvoorwaarden (op basis van prioriteit).
- Inrichten van een overkoepelende projectorganisatie en vormgeven van korte en daadkrachtige sturingslijnen met voldoende beslissingsbevoegdheid.

Deze deelconclusie is van toepassing als uitgegaan wordt van hoofdconclusie D (doorgaan op de ingeslagen weg).

6. Kostenramingen voor uitgewerkte varianten

De opgestelde kostenramingen voor de uitgewerkte varianten zijn zeer gedetailleerd voor de bekende scope. Daarnaast zijn bandbreedten in kaart gebracht voor de bekende de scope¹³. De onderbouwing van de post onvoorzien is echter niet uitgewerkt en van onvoldoende niveau voor deze fase. Daarnaast wordt nog steeds uitgegaan van standaard percentages voor de post onvoorzien bij bouwprojecten, die slechts van toepassing zijn voor de GWW onderdelen van dit project. Door het niet uitwerken van de post onvoorzien (risico-analyse¹⁴) is de afgegeven variatie coëfficiënt (voor alle varianten in de orde grootte 25 tot 30%) te laag. Bijvoorbeeld voor A1 zou voor dit ontwerp moeten worden uitgegaan van een verwachtingswaarde van € 1,8 miljard met een bandbreedte van -15% en +40%.

Deze deelconclusie is van toepassing als uitgegaan wordt van hoofdconclusie D (doorgaan op de ingeslagen weg)

7. Kosten en risicoprofiel project

In de toelichting op de raming blijkt dat voor het bepalen van de input (eenheidsprijzen en hoeveelheden) en bijbehorende bandbreedten een groot aantal ontwerpkeuzen en aannamen gedaan is. Gezien het nog te doorlopen besluitvormingstraject staat de scope nog niet vast en kan ook niet vast staan. Dit staat op gespanne voet met de ontwerpkeuzen en aannamen. Wijzigingen ten opzichte van de huidige detailontwerpen hebben daarmee een potentieel grote invloed op de uiteindelijke kosten en kostenverdeling (investering / exploitatie). De range van bedragen zoals genoemd door de projectorganisatie varieert tussen de één en twee miljard¹⁵. In deze variatie wordt, naar mening van Horvat & Partners, onvoldoende rekening gehouden met de consequenties van het te doorlopen besluitvormingstraject. Hierdoor is de mogelijke range breder (orde € 750 mio tot drie miljard¹⁶).

¹³ Bij de bandbreedte is bijvoorbeeld alleen uitgegaan van "normale" onzekerheden.

¹⁴ Hierbij wordt gedacht aan risico's zoals beperkte marktwerking, fouten in het systeem die pas in exploitatie blijken (vergelijk recente problemen bij belastingdienst), beheersing van tijdsrisico's, krapte op de arbeidsmarkt, etc.

¹⁵ Dit betreft de verwachtingswaarden.

¹⁶ Dit betreft eveneens verwachtingswaarden en hieromheen zijn de bandbreedten navenant groot. Uitgangspunt bij het bepalen van 3 miljard was het rapport van het platform Nouwen. Als in een keer starten met streven naar het eindbeeld

Deze deelconclusie is van toepassing als uitgegaan wordt van hoofdconclusie A, B en C (integraal afwegen)

8. Exploitatieramingen

Horvat & Partners is ook gevraagd een uitspraak te doen over de exploitatie kosten. Het is, naar mening van Horvat & Partners, nog te vroeg om hierover uitspraken te doen. In verhouding tot de projectkosten (investering) hebben de exploitatiekosten een grotere bandbreedte¹⁷ mede afhankelijk van het ontwerp, die nog nader onderbouwd moet worden. Zo kunnen door een goed ontwerp en bijbehorende strategie de exploitatiekosten nog beperkt worden, maar het omgekeerde is uiteraard ook het geval. Opgemerkt wordt dat toezeggingen op dit vlak nog veel effect hebben.

Deze deelconclusie is altijd van toepassing.

afvalt dan zou dit bijgesteld kunnen worden naar een bedrag in de orde van 2,5 miljard. Hierbij moet gedacht worden aan scope wijzigingen zoals het meenemen van motorrijders, buitenlanders, combinatie van technieken, etc.

¹⁷ Zo is de exploitatie raming nog sterk gevoelig voor aannamen zoals het gemiddeld aantal telefonische vragen per gebruiker.

Bijlage A: Ontvangen documenten

	Beschrijving	Datum	Auteur
001	organisatie AMvB tussenfase	12-7-2007	DGP
002	risicolijst Anders Betalen van Mobiliteit	27-6-2007	V&W
003	Deelnemerslijst Taskforce publieke partners kilometerprijs		
004	Voorstel Audit Publieke Variant	13-7-2007	PWC
005	Task filter: RDW, CjIB en RWS	1-7-2007	
006	Samen in mobiliteit, uitwerking 4 varianten tussenbeeld	18-7-2007	RDW
007	Bijdrage RWSm Besluitvorming variant tussenbeeld KMP	11-7-2007	RWS
008	concept - PPC Tussenfase ABvM; analyse en selectie van organisatiemodellen	23-7-2007	
009	Domein Inning & Incasso Handhaven; bijdrage van het CjIB	18-7-2007	CjIB
010	Uitvoerbaarheid publieke aanpak eerste stap KMP	20-7-2007	V&W
011	planning varianten A1-A2-B1-B2	16-8-2007	
012	RT KostenCalc Eerste Stap B2 DSRC 070802	2-8-2007	
013	RT KostenCalc Eerste Stap B1 DSRC 070802	2-8-2007	
014	Stand van zaken ABvM	15-9-2006	V&W
015	B2-projectraming	16-8-2007	V&W
016	B-1-exploitatieraming	16-8-2007	V&W
017	B-1 Projectraming	16-8-2007	V&W
018	B-2 Exploitatieraming	16-8-2007	V&W
019	A-1 Exploitatieraming	16-8-2007	V&W
020	A-1 Projectraming	16-8-2007	V&W
021	A-2- Exploitatieraming	16-8-2007	V&W
022	A-2 Projectraming	16-8-2007	V&W
023	Variant A2 versie 02 (HWN. ANRP)	16-8-2007	
024	Variant B1 versie 02 (DSRC, ANPR, GPS)	16-8-2007	
025	Variant B2 versie 02 (DSRC en ANPR)	16-8-2007	
026	Overzicht aanspreekpunten	27-aug	
027	Nationaal platform, anders betalen voor mobiliteit	1-mei	
028	RT KostenCalc Eerste stap A1		
029	RT KostenCalc Eerste Stap B1 DSRC		
030	Conclusions of the workshop		
031	Interne productkosten		
032	Kosten Nota Anders betalen voor mobiliteit	1-aug	V&W
033	calcs A1 DSRC op ASWN 741	16-aug	
034	RT Kostencalculatie Eerste Stap B1 070816		

035	RT Kostencalculatie Eerste Stap B2 070816		
036	Bijlage bij Memo portalenplan		
037	Samenvatting kosten varianten		V&W
038	spreiding kostenposten	16-aug	V&W
039	VENW_DGP_2007_5650 Organisatie ABvM 0.5	12-jul	
040	Conclusions of the expert review workshop 20/21 aug.		
041	Het te ontwikkelen systeem (slides)	september	PWC
042	Tussenbeeld ABvM maakbaar binnen stringente randvoorwaarden	12-9-2007	PWC
043	Tussenbeeld AbvM maakbaar per december 2010, binnen stringente randvoorwaarden. Variant - en organisatiekeuze urgent	12-9-2007	V&W
044	PPC Landelijke Kilometerprijs, Deel I Kwalitatieve analyse en selectie van organisatiemodellen	12-6-2007	
045	PPC Landelijke Kilometerprijs, Deel II Kwalitatieve analyse en selectie van voorkeursorganisatiemodel	6-9-2007	
046	TNO-rapport Kentekenherkenning ten behoeve van versnelde invoering betaald rijden	5-9-2007	TNO
047	Conceptplanning ABvM versie 1.0	17-9-2007	
048	Conceptplanning ABvM versie 1.0 Variant A1	17-9-2007	
049	Conceptplanning ABvM versie 1.0 variant A2	17-9-2007	
050	Conceptplanning ABvM versie 1.0 variant B1	17-9-2007	
051	Conceptplanning ABvM versie 1.0 variant B2	17-9-2007	
052	Verantwoording keuze varianten Eerste stap - concept		V&W
053	Presentatie ABvM, Implementatie kilometerprijs		V&W
054	Verslag bewindspersonen overleg ABvM, 26 april 2007	27-4-2007	V&W
055	KKBA Varianten Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit - concepteindrapport	18-9-2007	Ecorys

Bijlage B: Notitie 07041-N-010

Onderwerp: Eerste terugkoppeling "Audit Scope Tijd Geld en Risico's voor Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit" ten aanzien van de aspecten tijd en geld.

Referentie: 07041-N-010

Datum: 20-09-2007

Status: definitief versie 2

Opsteller: ir. B. A.M. Keulen en ir. N. Vrisou van Eck

Review: prof. ir. E. Horvat

Distributie: Projectorganisatie Anders Betalen voor Mobiliteit
via F. Burmeister en A. Keus

1. Aanleiding

Horvat & Partners is gevraagd een audit uit te voeren op de werkzaamheden die zijn uitgevoerd in het kader van deze eerste stap ten aanzien van scope, tijd, geld en risico's.

De doelstelling van de audit is als volgt geformuleerd:

Het toetsen van de werkzaamheden die tot op heden zijn uitgevoerd in het kader van de "eerste stap" voor Anders Betalen voor Mobiliteit met het oog op de beheersaspecten scope, tijd, geld en risico's.

Deze audit zal gebruikt worden als input voor het formuleren van een kabinetsbesluit in oktober 2007.

Opgemerkt wordt dat de doorlooptijd van de audit als leidend is beschouwd.

2. Status

Eind juli 2007 is Horvat & Partners benaderd om een audit uit te voeren. Horvat & Partners is half augustus gestart met de analyse van de ontvangen documenten. In de periode tussen 22 en 29 augustus heeft een aantal gesprekken plaatsgevonden. Op basis hiervan is een concept rapportage opgesteld die op dinsdag 11 september 2007 aan de projectorganisatie gezonden is. Op vrijdag 14 september is deze rapportage besproken incl. de conclusies die geformuleerd waren.

Tijdens deze bespreking gaf de projectorganisatie aan dat er ten aanzien van een aantal bevindingen aanvullende informatie was die invulling gaf aan de bevindingen. Deze wordt aan Horvat & Partners gezonden en Horvat & Partners zal deze verwerken in de eindrapportage. De planning is om vrijdag 21 september 2007 (en uiterlijk maandag 24 september) het definitief concept van het rapport op te leveren.

Vooruitlopend op de eindrapportage is Horvat & Partners gevraagd te rapporteren over de aspecten kosten en tijd incl. bijbehorende risico's. Hieraan wordt met de onderhavige notitie invulling aangegeven. Ten behoeve hiervan heeft Horvat & Partners de meest actuele raming ontvangen (d.d. 09-09-07) en deze is op 17-09-07 besproken¹⁸.

Opgemerkt wordt dat de ramingen en plannings binnen de doorlooptijd van de Audit alleen op hoofdlijnen getoetst konden worden. De onderstaande beoordeling kan slechts gezien worden als een quickscan en is geen kosten- of planningsaudit.

De basis voor de beoordeling werd gevormd door de volgende kostenramingen:

- *Ramingen van 16-08-07 voor de eerste beoordeling*

¹⁸ Aanwezig V. Habers, F. Burmeister, A. Keus, W. Karten (eerste deel) en M. Schreurs van Rijkszijde en N. Vrisou van Eck en B. Keulen van Horvat & Partners

- *Ramingen van 09-09-07 voor beoordeling in hoofddocument.*

De basis voor de beoordeling werd gevormd door de volgende planningen:

- *Planningen van 16-08-07 voor de eerste beoordeling*

De planningen van 17-09-07 zijn niet nader beoordeeld.

3. Samenvattend beeld ten aanzien van kosten na bespreking d.d. 17-09-2007

Opgemerkt wordt dat bij de bespreking vooral gefocust is op de raming voor A1 gezien de beperkt beschikbare tijd en de voorkeur voor de DSRC techniek.

1. In de rapportage van Horvat & Partners van de audit wordt sterk benadrukt dat de in de voorbereiding gehanteerde trechtering¹⁹ naar de varianten A1 t/m B2 teveel vooruit loopt op de besluitvorming en onvoldoende tegemoet komt aan de nog aan te brengen prioritering in doelstellingen en randvoorwaarden. Dit geldt zowel voor de scope als de daarvan afgeleide kosten en planning wat voor de kosten heeft geleid tot zeer gedetailleerde ramingen, wellicht voor deze fase zelfs te gedetailleerd.
2. De ramingen voor de gedefinieerde varianten A1 t/m B2 van 09-09-2007 zijn op vele aspecten, die als hiaten in de voorgaande versie waren gesignaleerd, verbeterd. Dit wordt gekwalificeerd als een grote kwaliteitverbetering met name ten aanzien van het vereiste integrale karakter. Deze verbetering betrof echter vooral een nadere beschouwing van de bekende scope en de eenheidsprijzen en hoeveelheden hiervoor. Hiervoor zijn tevens de bandbreedten aangescherpt uitgaande van het beeld dat de projectorganisatie heeft bij de scope²⁰.
De onderbouwing van de post onvoorzien is echter niet gelijktijdig nader uitgewerkt en van onvoldoende niveau voor deze fase. Daarnaast wordt nog steeds uitgegaan van standaard percentages voor de post onvoorzien bij bouwprojecten, die slechts van toepassing zijn voor de GWW onderdelen van dit project.
Door het niet uitwerken van de post onvoorzien (risico-analyse²¹) is de afgegeven variatie coëfficiënt (voor alle varianten in de orde grootte 25 tot 30%) te laag.
Bijvoorbeeld voor A1 zou voor dit ontwerp moeten worden uitgegaan van een verwachtingswaarde van € 1,8 miljard met een bandbreedte van -15% en +40%.
3. In de toelichting op de raming blijkt dat voor het bepalen van de input (eenheidsprijzen en hoeveelheden) en bijbehorende bandbreedten een groot aantal ontwerpkeuzen en aannamen gedaan is. Gezien het nog te doorlopen besluitvormingstraject staat de scope nog niet vast en kan ook niet vast staan. Dit staat op gespanne voet met de ontwerpkeuzen en aannamen. Wijzigingen ten opzichte van de huidige detailontwerpen hebben daarmee een potentieel grote invloed op de uiteindelijke kosten en kostenverdeling (investering / exploitatie).

¹⁹ In het hoofdrapport wordt uitgewerkt wat bedoeld wordt met "trechters".

²⁰ Bij de bandbreedte is bijvoorbeeld alleen uitgegaan van "normale" onzekerheden.

²¹ Hierbij wordt gedacht aan risico's zoals beperkte marktwerking, fouten in het systeem die pas in exploitatie blijken (vergelijk recente problemen bij belastingdienst), beheersing van tijdsrisico's, krapte op de arbeidsmarkt, etc.

De range van bedragen zoals genoemd door de projectorganisatie varieert tussen de één en twee miljard²². In deze variatie wordt, naar mening van Horvat & Partners, onvoldoende rekening gehouden met de consequenties van het te doorlopen besluitvormingstraject. Hierdoor is de mogelijke range breder (orde € 750 mio tot drie miljard²³).

4. Horvat & Partners is ook gevraagd een uitspraak te doen over de exploitatie kosten. Het is, naar mening van Horvat & Partners, nog te vroeg om hierover uitspraken te doen. In verhouding tot de projectkosten (investering) hebben de exploitatiekosten een grotere bandbreedte²⁴ mede afhankelijk van het ontwerp, die nog nader onderbouwd moet worden. Zo kunnen door een goed ontwerp en bijbehorende strategie de exploitatiekosten nog beperkt worden, maar het omgekeerde is uiteraard ook het geval. Opgemerkt wordt dat toezeggingen op dit vlak nog veel effect hebben.

²² Dit betreft de verwachtingswaarden.

²³ Dit betreft eveneens verwachtingswaarden en hieromheen zijn de bandbreedten navenant groot. Uitgangspunt bij het bepalen van 3 miljard was het rapport van het platform Nouwen. Als in een keer starten met streven naar het eindbeeld afvalt dan zou dit bijgesteld kunnen worden naar een bedrag in de orde van 2,5 miljard. Hierbij moet gedacht worden aan scope wijzigingen zoals het meenemen van motorrijders, buitenlanders, combinatie van technieken, etc.

²⁴ Zo is de exploitatie raming nog sterk gevoelig voor aannamen zoals het gemiddeld aantal telefonische vragen per gebruiker.