
Afweging markt- en organisatiemodel vrachtwagenheffing

Afweging van varianten voor markt- en
organisatiemodel van Nederlandse
vrachtwagenheffing

22 juni 2018
2018-0455/FK/mb/mvw





Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

22 juni 2018

Referentie: 2018-0455/FK/mb/mvw

*Betreft: Rapportage markt- en organisatiemodellen
vrachtwagenheffing*

Geachte heer,

Conform onze offerte d.d. 27 maart 2018 (referentienr: 2018-2016/FK/mb/mvw) hebben wij voor het team vrachtwagenheffing van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in de periode april - mei een drietal plausibiliteits sessies begeleid. Bij deze sessies waren ook twee van onze experts op dit gebied aanwezig. Doel van deze sessies was om op basis van de huidige kennis te komen tot een aantal markt- en organisatiemodellen en om deze modellen met behulp van een afweegkader met elkaar te vergelijken. Wij hebben de uitkomsten van deze plausibiliteits sessies verwoord in deze rapportage.

Met vriendelijke groet,
PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

A.J.M. Kop
Partner Consulting
fons.kop@pwc.com

M. Blokland
Partner Consulting
Martin.blokland@pwc.com

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 9616,
1006 GC Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.



Dit rapport is geadresseerd aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu en is uitsluitend voor haar gebruik opgesteld. Het rapport is niet bedoeld voor enige andere partij, of opgesteld met de belangen of behoeften van enige andere partij in gedachten. Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de zaken die uiteen zijn gezet in de opdrachtbevestiging tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en PwC. Dit rapport mag niet zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van PwC gekopieerd worden of aan derden (geheel of gedeeltelijk) ter beschikking gesteld worden of op andere wijze (geheel of gedeeltelijk) geciteerd of aan gerefereerd worden. PwC geeft derde partijen niet het recht om op het rapport te mogen vertrouwen dan wel het rapport voor enig doel te gebruiken. PwC wijst uitdrukkelijk iedere aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens andere partijen dan de geadresseerde[n] van het rapport af.

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 9616,
1006 GC Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

1. *Management Samenvatting*

Het Kabinet wenst in navolging op de ons omringende landen zo spoedig mogelijk een vrachtwagenheffing in te voeren. Het registratie- en betalingssysteem moet gelijk worden aan dat van onze buurlanden zodat geen extra apparatuur benodigd is. De vraag rijst op welke wijze dit het best georganiseerd kan worden in termen van tijdigheid (per 2023 ingevoerd) en gecontroleerd (betrouwbaar, beheersbaar, gebruiksvriendelijk, toekomstbestendig en kostenefficiënt). Deze rapportage vormt het verslag van een drietal sessies die zijn gehouden met de projectorganisatie Vrachtwagenheffing, met als doel te komen tot een aantal plausibele markt- en organisatiemodellen en deze af te wegen aan de hand van de zes genoemde criteria.

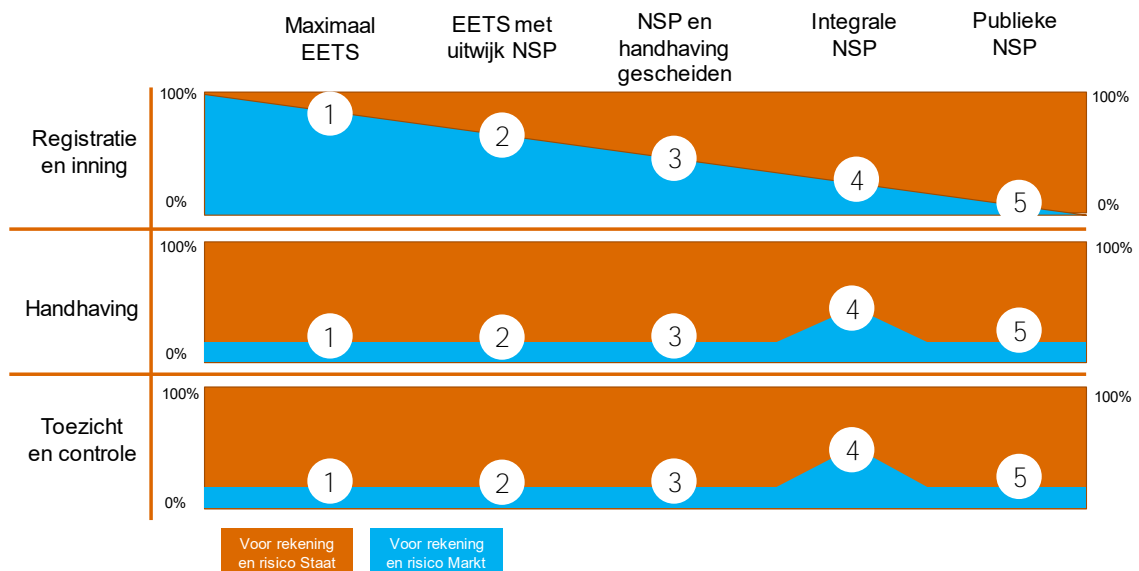
Met de insteek van het Regeerakkoord om maximaal aan te sluiten op de ons omringende landen wordt het Europese beleid van interoperabiliteit van de Europese tolsystemen (EETS) ondersteund. Het model van EETS zet in op interoperabiliteit van registreren en innen vanuit een privaat dienstverleningsconcept voor de gebruikers van de weginfrastructuur. Marktpartijen ('EETS-dienstaanbieder') **sluiten met de overheid ('Toll Charger') een overeenkomst om** vervolgens bij de bij hen gecontracteerde gebruikers van de weginfrastructuur tol te innen namens deze overheid via door hen geleverde registratieapparatuur. Handhaving, heffing, toezicht en controle blijven de primaire verantwoordelijkheid van de overheid in dit EETS-concept.¹

Daarmee ontstaat het eerste mogelijke markt- en organisatiemodel namelijk dat van **'maximaal EETS'**. Geregistreerde EETS-aanbieders melden zich bij de overheid en worden na een toelatingsprocedure gerechtigd om de registratie, inning te verzorgen namens de overheid van tolgelden bij hun cliënten, de gebruikers van weginfrastructuur. Dit model waarbij de inningsketen voor rekening en risico van marktpartijen wordt uitgevoerd, kent een aantal duidelijke voordelen: het sluit aan bij de verantwoordelijkheid die de markt heeft voor de (verdere) ontwikkeling van het tolheffingssysteem. Het voorkomt dat de overheid op termijn een **'verouderd'** technologisch systeem bezit en moet interveniëren om het systeem te laten aansluiten bij marktontwikkelingen (een toekomstbestendig model). Het model steunt op de gedachte van marktwerking die partijen stimuleert de kwaliteit van de dienstverlening richting de gebruiker te verbeteren. De concurrentie tussen de providers maakt de kans groter op een goede invulling van de criteria gebruikersvriendelijkheid en kostenefficiëntie. Ook op het criterium betrouwbaarheid kan het model hoog scoren. De provider is immers voor zijn inkomsten afhankelijk van een stabiel systeem en zal maatregelen treffen om uitval te

¹ De overheid is als de Toll Charger, de heffende instantie. Zij heeft een juridisch arrangement met de EETS-dienstaanbieder waardoor de EETS-dienstaanbieder namens de overheid de heffing mag vaststellen.

voorkomen, bijvoorbeeld via een alternatief werkend systeem. Een goed werkend registratiesysteem voorkomt tevens problemen in het handhavingstraject.

Het **organisatiemodel ‘maximaal EETS’** kent echter ook een aantal risico’s, waarvan het grootste risico de tijdigheid van realisatie van een werkend tolheffingssysteem is. Voor de overheid is het van eminent belang dat er vanaf ‘dag 1’ voldoende werkende registratieapparatuur beschikbaar is om te kunnen registreren, maar ook voor de gebruikers om te kunnen voldoen aan de **wettelijke verplichting**. Het model kent geen ‘opdrachtgever-opdrachtnemer’ relatie waardoor een absolute zekerheid aan de voorkant over voldoende werkende capaciteit niet zonder meer voorhanden is. Dit risico is echter wel kleiner dan een paar jaar geleden omdat de markt voor EETS-aanbieders steeds volwassener lijkt te worden; er komen steeds meer aanbieders in de ons omringende landen. Daarnaast biedt EETS de mogelijkheid om te komen tot bepaalde afspraken over de dienstverlening in ruil voor een aanvullende vergoeding voor deze extra dienstverlening **of accepteren van deze risico’s door de EETS-aanbieders** (zolang deze maar een gelijk level-playing field biedt voor de aanbieders). Daarbij zouden afspraken gemaakt kunnen worden over voldoende beschikbaarheid, acceptatieplicht of het voorzien van een tijdelijke oplossing voor een defecte registratievoorziening.



Schematische weergave van de vijf markt- en organisatiemodellen. De cijfers 1 t/m 5 staan voor de verschillende modellen. De figuur geeft de mate van risico-overdracht publiek-privaat weer op hoofdlijnen,

Als het risico van niet kunnen maken van aanvullende afspraken voor de ‘niet geaccepteerde’ gebruikers en ‘defecte registratie-apparatuur’ zich blijvend voordoet, zou er gekozen kunnen worden voor het aanbesteden van een ‘**EETS met uitwijk Nationale Service Provider**’.



Deze richt zich op de **'overblijvers/niet-geaccepteerden'** van de overige EETS-aanbieders en het bieden van een oplossing voor defecte registratieapparatuur en ontvangt daarvoor een vergoeding van de overheid in lijn met de EETS-vergoedingen. De vraag is of dit model aantrekkelijk is voor marktpartijen **en het ondervangt het risico van 'niet-tijdigheid' niet.**

Het risico van tijdigheid kan gemitigeerd worden door een **'Nationale Service Provider'** aan te besteden, gescheiden van een aanbesteding voor de handhavingketen. Daarmee wordt **binnen de relatie Opdrachtgever en Opdrachtnemer 'zekerheid' gekocht over de tijdige beschikbaarheid van voldoende capaciteit.** Uiteraard zal er voor deze zekerheid een prijs betaald moeten worden en scoort dit organisatiemodel lager op de criteria van toekomstbestendigheid en gebruikersvriendelijkheid wegens een lagere marktspanning. Uiteraard staat het EETS-aanbieders vrij om te concurreren met deze NSP. Dit model kent een risico van integratie met de handhavingssystemen, zoals alle voorgaande organisatiemodellen ook.

In het geval er gekozen wordt voor een **'Integrale Nationale Service Provider'** kan ook het risico van systeem-integratie tussen registreren, innen en de handhavingketen gemitigeerd worden doordat er aanbesteed wordt aan één partij die verantwoordelijk is voor de goede werking van het gehele systeem. Tijdigheid scoort hoog omdat er naast de Opdrachtgever-Opdrachtnemer relatie ook nog een systeemintegratie zekerheid wordt gekocht door de overheid. Dit zal wel een prijs hebben in termen van kostenefficiëntie want een prikkel na de marktspanning van de aanbesteding bestaat niet meer en het systeem wordt waarschijnlijk dubbel uitgevoerd omdat er ook EETS-aanbieders zich kunnen aandienen. Het ontbreken van marktspanning zorgt ervoor dat er ook een risico bestaat van lage gebruikersvriendelijkheid.

Indien het vertrouwen in de realisatiegraad van marktpartijen als laag wordt ingeschat op grond van de in de tijd uit te voeren marktconsultaties, kan gekozen worden voor een geheel **'Publieke Nationale Service Provider'**. De NSP-functie kan worden uitgevoerd door een keten van bestaande en mogelijk nieuw op te richten overheidsorganisaties die al dan niet via aanbestedingen (deel-)opdrachten bij marktpartijen uitzetten. In dit model wordt ontwikkeling tot en met uitvoering voor rekening en risico van de overheid vormgegeven. Het risico van systeemintegratie berust geheel bij de overheid hetgeen een niet te onderschatten risico is gegeven het hoge ICT-gehalte en de interorganisatiele risico's. **De tijdigheid van een werkend systeem is niet gegarandeerd.** In dit model kan de overheid relatief makkelijk bijsturen, maar het model **kent risico's van kosteninefficiëntie, lage gebruiksvriendelijkheid en beperkte toekomstbestendigheid** wegens het ontbreken van een marktprikkel.



Conclusie

De meer marktgerichte modellen ('maximaal EETS' en 'EETS met uitwijk NSP') lijken de grootste garantie te geven op het Kabinetsvoornemen om aan te sluiten bij de interoperabiliteit met de ons omringende landen. Ook scoren deze modellen hoog op kostenefficiëntie, toekomstbestendigheid en gebruiksvriendelijkheid. Het risico van niet tijdige beschikbare capaciteit lijkt door de huidige positieve marktontwikkelingen kleiner te worden over tijd. Wij bevelen aan de marktontwikkelingen nauw gezet te blijven volgen en hiervoor periodiek marktconsultaties te organiseren. Dat verhoogt ook het inzicht naar de haalbaarheid van de diverse mogelijke organisatiemodellen en vergroot het inzicht in de noodzakelijke investeringen en kosten van het systeem.

Inhoudsopgave

1.	Management Samenvatting	2
2.	Inleiding	10
2.1.	Algemene inleiding	10
2.2.	Werkwijze	10
3.	Criteria herleid uit doelstellingen en stakeholderanalyse	12
3.1.	Definitie criteria vanuit de doelstellingen	12
3.2.	Doelstellingen kabinet	12
3.3.	Doelstellingen project	13
3.4.	Stakeholder requirements	14
3.4.1.	Criteria vanuit de opdrachtgever	14
3.4.2.	Criteria vanuit de gebruiker	15
3.4.3.	Criteria vanuit de vrachtsector	16
3.4.4.	De markt (solution providers)	17
3.4.5.	De Staat	19
3.5.	Afwegingscriteria	19
4.	De markt- en organisatievarianten	24
4.1.	Introductie	24
4.2.	Definitie van markt- en organisatievarianten	26
4.2.1.	Variant 1: maximaal EETS	26
4.2.2.	Variant 2: EETS met uitwijk NSP	28
4.2.3.	Variant 3: NSP en handhaving gescheiden naar de markt	30
4.2.4.	Variant 4: Integrale NSP	31
4.2.5.	Variant 5: Publieke NSP	32
5.	Afweging van de varianten	33
5.1.	Tijdig	33
5.2.	Beheersbaar	36
5.3.	Kostenefficiënt	37
5.4.	Betrouwbaar	39
5.5.	Toekomstbestendig	40
5.6.	Gebruiksvriendelijk	41

2. Inleiding

2.1. Algemene inleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) heeft PwC gevraagd om een aantal plausibiliteits sessies te begeleiden over de markt- & organisatiemodellen die worden overwogen in het vrachtwagenheffingsproject. In dit document zijn de resultaten van de sessies weergegeven.

2.2. Werkwijze

Tijdens de eerste plausibiliteits sessie zijn de vereisten aan het vrachtwagenheffingssysteem per stakeholdergroep in kaart gebracht. Hierbij zijn de volgende stakeholdergroepen meegenomen:

- Opdrachtgever – het ministerie van IenW
- Gebruiker – de bestuurder van de vrachtwagen
- Vrachtsector – primair economisch belanghebbende
- Markt – leverancier van oplossingen om het stelsel te realiseren
- Staat – als ontvanger van belastingen en heffingen; relatie met EU/buurlanden

De vereisten die tijdens deze sessie naar voren zijn gebracht, zijn waar mogelijk geclusterd en de onderlinge verbanden tussen de vereisten zijn inzichtelijk gemaakt. Op basis hiervan zijn per stakeholder een aantal hoofdvereisten gedefinieerd.

Vervolgens zijn deze vereisten geprojecteerd op de beleids- en projectdoelstellingen om te komen tot een gebalanceerde set aan afweegcriteria.² Het projecteren van de vereisten op de doelstellingen is van belang om er zeker van te zijn dat een afweging van de markt- en organisatiemodellen met behulp van de criteria leidt tot een marktmodel waarmee de beleidsdoelstellingen worden gehaald.

De criteria³ vormen het afwegingskader waarmee in de tweede plausibiliteits sessie de verschillende markt- en organisatievarianten zijn vergeleken. Het uiteindelijke doel is om te komen tot een markt- en organisatie model dat, binnen de gestelde randvoorwaarden, de

² We maken onderscheid tussen randvoorwaarden en afweegcriteria. Randvoorwaarden zijn zaken waar het systeem sowieso aan moet voldoen, zoals bijvoorbeeld wet- en regelgeving. Afweegcriteria maken de verschillen tussen de modellen inzichtelijk. Daarom is het van belang dat criteria zo min mogelijk overlap hebben.

³ Op voorhand kan echter niet worden uitgesloten dat er mogelijk nog andere belangen zijn, die uiteindelijk medebepalend zijn voor een te maken keuze voor de markt- en organisatie modellen.

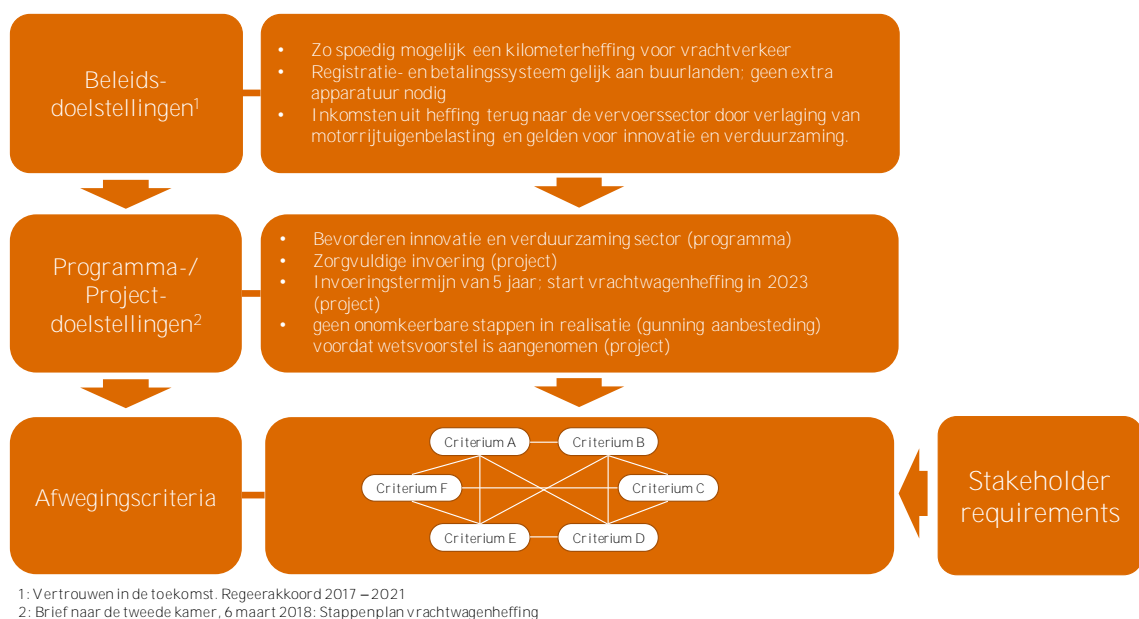


doelstellingen bereikt en zoveel mogelijk tegemoetkomt aan de eisen en wensen die de verschillende stakeholders aan het stelsel zullen stellen. Hierbij zullen onvermijdelijk tegengestelde belangen aan de oppervlakte komen. Ter illustratie: maximale *betrouwbaarheid* van een heffingssysteem zou kunnen leiden tot aanvullende technische maatregelen waardoor de *gebruikersvriendelijk* te laag en/of de *kosten* van het systeem te hoog oplopen. Belangrijk is **te beseffen dat hierin geen 'objectieve waarheid' bestaat, maar dat het gaat om een** belangenafweging die aan de hand van de af te wegen criteria kan worden gemaakt. Voorop staat dat keuzes op een transparante, onderbouwde wijze kunnen worden gemaakt, zodat verantwoording kan worden afgelegd.

3. Criteria herleid uit doelstellingen en stakeholderanalyse

3.1. Definitie criteria vanuit de doelstellingen

In dit hoofdstuk worden de criteria herleid. Als uitgangspunt worden hiervoor de doelstellingen genomen. Hiertoe wordt een top-down approach gehanteerd, van strategische beleidsdoelstellingen, naar de doelstellingen van het programma Vrachtwagenheffing, datgene waar het afwegingskader betrekking op heeft.



Figuur 1 Destillatie afwegingscriteria via doelstellingen en stakeholder requirements

3.2. Doelstellingen kabinet

De doelstellingen van het Kabinet zijn verwoord in het Regeerakkoord:⁴

‘In navolging van omringende landen wordt zo spoedig mogelijk een vrachtwagenheffing voor vrachtverkeer (“Maut”) ingevoerd. Het daarvoor te introduceren registratie- en betalingssysteem wordt gelijk aan dat in de buurlanden, zodat voor vrachtauto’s geen extra apparatuur benodigd is. De inkomsten uit de heffing zullen in overleg met de sector worden

⁴ Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021

teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's en gelden voor innovatie in en verduurzaming.'

Nadere duiding van deze doelstelling wordt gegeven in de brief naar de Tweede Kamer van 6 maart 2018:⁵

- Binnen- en buitenlands vrachtverkeer laten betalen voor gebruik van de weg. Zo gaat zowel het binnen- als het buitenlandse vrachtverkeer meer dan nu betalen voor het gebruik van de weg.
- Innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector. In het regeerakkoord is afgesproken dat inkomsten van de vrachtwagenheffing in overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op **vrachtauto's en gelden voor innovatie en verduurzaming**.

Op grond van deze beleidsuitgangspunten herleiden wij drie aspecten die van belang zijn in het kader van de afweegcriteria:

1. Binnen- en buitenlands vrachtverkeer laten betalen voor gebruik van de weg voor vrachtverkeer (binnen- en buitenlands)
2. Interoperabiliteit met systeem in buurlanden – geen nieuw/extra on-board systeem
3. Acceptatie van het systeem door de Nederlandse vrachtsector door terugsluizen opbrengst naar de Nederlandse vrachtsector

3.3. Doelstellingen project

Het project Vrachtwagenheffing definiëren wij als de verzameling voorbereidende werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor invoering van de Vrachtwagenheffing in Nederland. Dit betreft o.a. de definitie van de uitgangspunten, de voorbereiding van de wetgeving, organisatie en eventuele aanbesteding.

Een deel van de projectdoelstellingen zijn te herleiden uit de genoemde brief naar de Tweede Kamer:

- Zorgvuldige invoering; geen onomkeerbare stappen in realisatie (gunning aanbesteding) voordat wetsvoorstel is aangenomen
- Invoeringstermijn van 5 jaar; start vrachtwagenheffing in 2023

Op grond van deze doelen herleiden wij twee aspecten die van belang zijn voor de afweegcriteria:

1. Gecontroleerde invoering

⁵ Brief naar de tweede kamer, 6 maart 2018: Stappenplan vrachtwagenheffing

2. Tijdige invoering: per 2023 ingevoerd

Deze criteria zijn getoetst in de eerste plausibiliteits sessie samen met het kernteam van de projectorganisatie. Hierbij heeft de projectorganisatie de stakeholderrol ‘opdrachtgever’ namens het ministerie van IenW aangenomen.

3.4. Stakeholder requirements

De stakeholder requirements zijn tot stand gekomen door middel van een sessie met de projectorganisatie Vrachtwagenheffing. Door de stakeholder requirements te projecteren op de doelstellingen herleiden we een set van gebalanceerde criteria. Met deze criteria zal een afwegingskader worden opgesteld waarmee de verschillende markt- en organisatievarianten worden beoordeeld. Het uiteindelijke doel is om te komen tot een marktmodel dat, binnen de gestelde randvoorwaarden, de doelstellingen bereikt en het meest tegemoet komt aan de criteria die de verschillende stakeholders aan het stelsel zullen stellen.

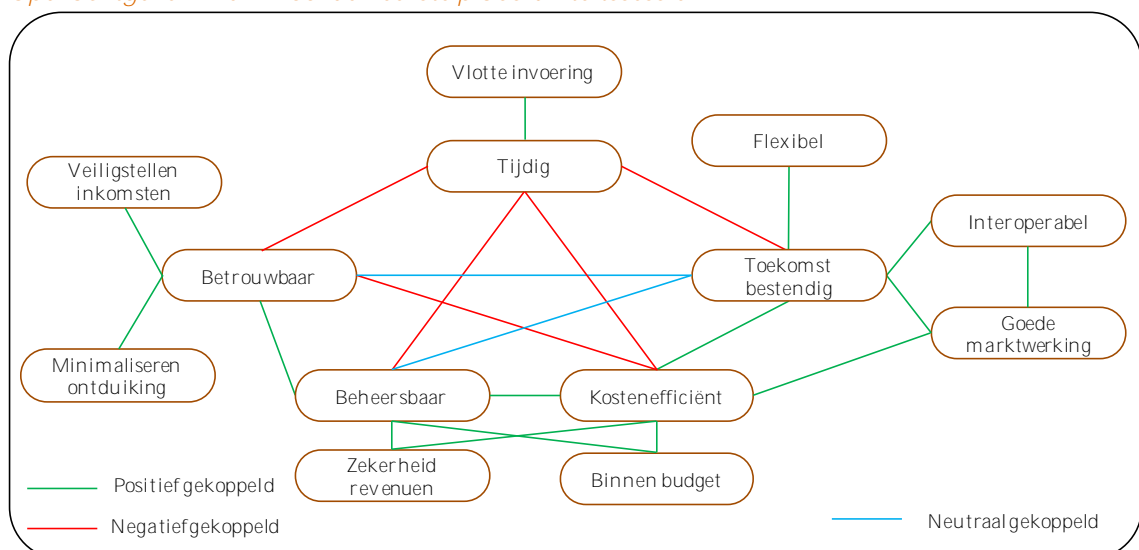
3.4.1. Criteria vanuit de opdrachtgever

In onderstaande figuur staan de kernwoorden die tijdens de sessie naar voren zijn gekomen. De vier hoofd vereisten vanuit de opdrachtgever zijn:

- Tijdig
- Betrouwbaar
- Kostenefficiënt
- Beheersbaar

Deze aspecten lichten we onder de figuur toe.

Opdrachtgever - kernwoorden eerste plausibiliteits sessie



Een primair belang van de opdrachtgever, IenW, is het bereiken van de beleidsdoelstellingen, dat wil zeggen het tijdig realiseren van een werkend systeem voor vrachtwagenheffing. Het belang van de sector is dat de terugsluis op een voor hen goede manier wordt vormgegeven. Zowel het belang van de overheid als het belang van de sector zijn dus afhankelijk van de acceptatie van het systeem voor de vrachtwagenheffing. Een ander belang van de overheid is tevens dat het systeem op betrouwbare wijze de gelden volledig en juist int. Daarnaast zal het systeem over de levenscyclus voldoende kostenefficiënt dienen te zijn. Een stelsel met ingebouwde prikkels voor duurzame marktwerking en innovatie kan hierbij aan bijdragen.

De projectorganisatie is de publieke, gedelegeerd opdrachtgevende counterpart van de marktpartij(en) gedurende de ontwikkeling en implementatie van het systeem voor **vrachtwagenheffing**. De rol 'projectorganisatie' zal naar verwachting evolueren naar de rol 'regisseur' richting de start van de exploitatiefase. Het belang van de projectorganisatie is een gecontroleerde ontwikkeling, waarbij het aantal wijzigingen op tijd, scope en geld na vaststelling daarvan wordt geminimaliseerd. De projectorganisatie doet dit door heldere en eenduidige afspraken te maken over scope, geld en tijd en, als wijzigingen door externe invloeden dienen plaats te vinden, deze van een impactanalyse te voorzien.

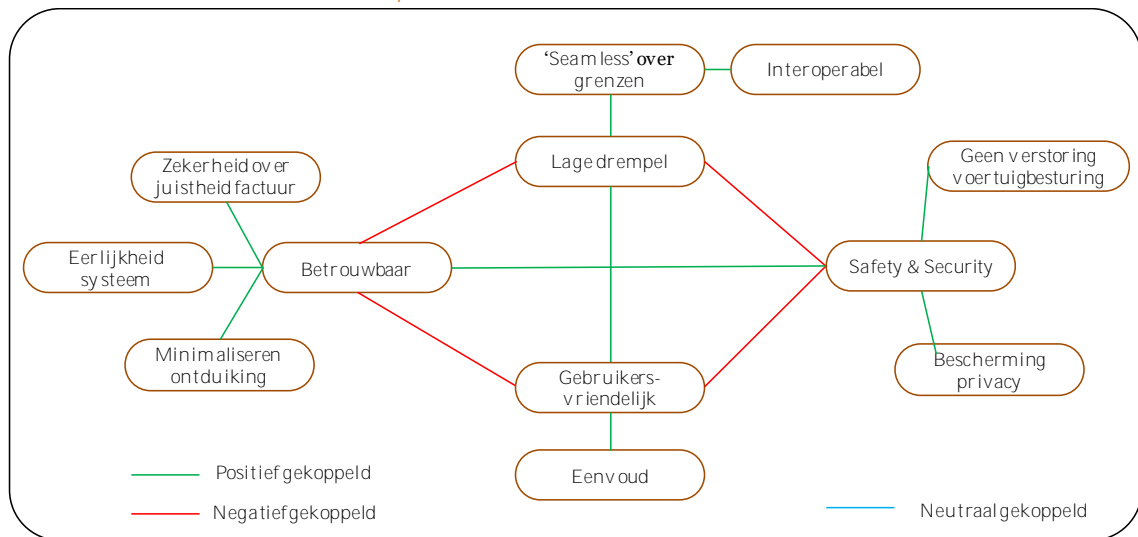
Het hoeft geen betoog dat de eisen onderling samenhangen en kunnen leiden tot ongelijk gerichte belangen. Bijvoorbeeld een noodzaak voor grotere betrouwbaarheid kan leiden tot **langere ontwikkeltijd en hogere kosten, binnen de 'stakeholder overheid' kunnen daardoor** verschillende belangen tegenover elkaar komen te staan. Daarnaast bestaat het procedurele risico dat de besluitvorming tussen alle stakeholders veel tijd kost (**'stroperig'**) en leidt tot vertraging in de invoering van het systeem voor vrachtwagenheffing.

3.4.2. Criteria vanuit de gebruiker

De vier hoofdvereisten vanuit de gebruiker zijn:

- Lage drempel
- Veilig
- Gebruiksvriendelijk
- Betrouwbaar

Gebruiker - kernwoorden eerste plausibiliteits sessie



Het primaire belang van de gebruiker is een systeem dat nauwelijks extra inspanning door de gebruiker zelf vraagt; zeker geen overlast veroorzaakt, transparant en eerlijk is en voldoende eenvoudig en gebruikersvriendelijk werkt.

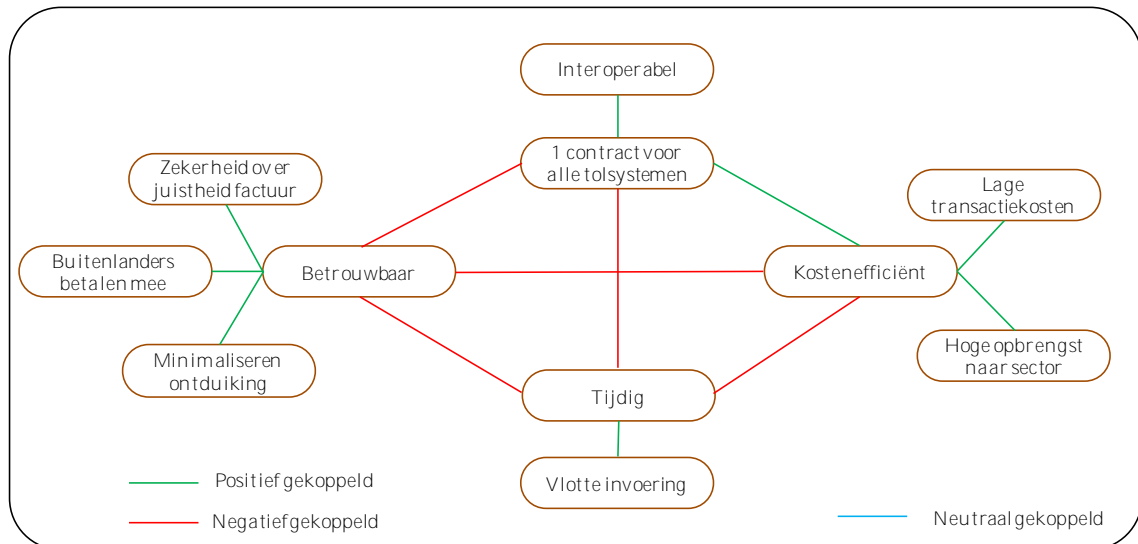
Indien de belangen van de gebruikers onvoldoende worden meegenomen in het uiteindelijke ontwerp bestaat het risico dat er een gebrek zal zijn aan maatschappelijke acceptatie met als gevolg onder meer weerstand tegen het systeem met alle gevolgen van dien, zoals een verhoogde kans op fraude, maar bijvoorbeeld ook politieke weerstand.

3.4.3. Criteria vanuit de vrachtsector

De vijf hoofdvereisten die vanuit de vrachtsector naar voren zijn gekomen zijn:

- Tijdig
- Interoperabiliteit tussen verschillende tolgebieden
- Kostenefficiënt
- Betrouwbaar

Vrachtsector - kernwoorden eerste plausibiliteits sessie



De vrachtsector is te onderscheiden in een aantal subgroepen:

- Vlooteigenaar (vervoersbedrijf of verhuurbedrijf)
- Zelfstandige truckchauffeur
- Voertuighandel (garagehouders, occasionhandel e.d.)

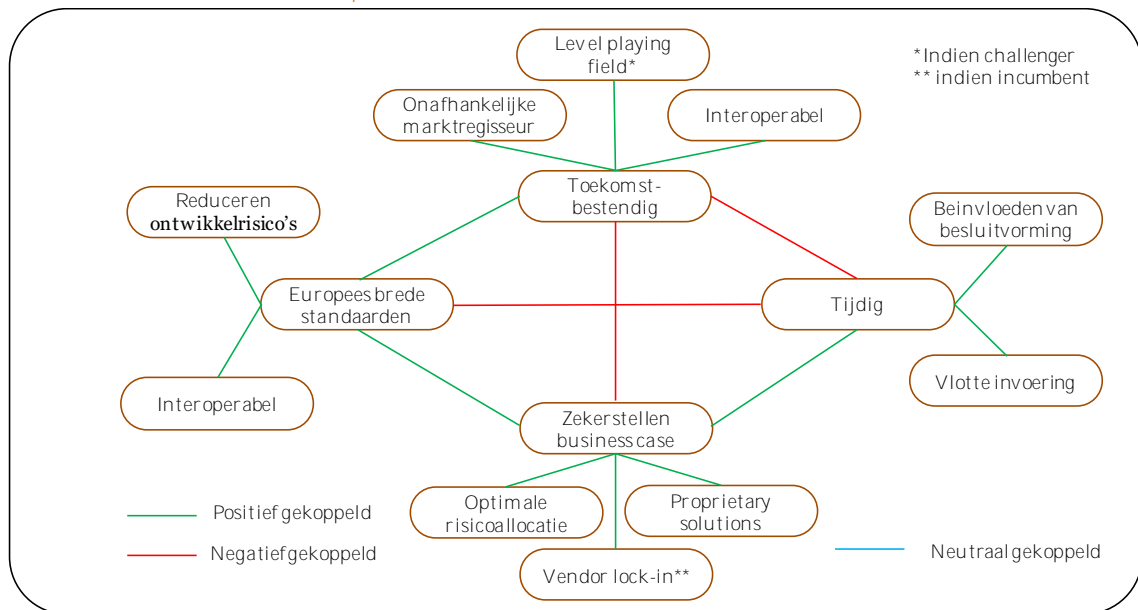
Deze groepen zijn verder op te delen. Zo zijn er bijvoorbeeld de incidentele buitenlandse weggebruikers, en de internationaal opererende vrachtconcerns. De vrachtwagenheffing wordt door de overheid verplicht gesteld voor vrachtvervoer. De overheid streeft daarbij de **gepercipieerde 'overlast' en administratieve last voor de sector te minimaliseren door het realiseren van een voldoende lage drempel en lage kosten/administratieve lasten**. Zeker voor vrachtvervoer kunnen de kosten van het buiten bedrijf zijn van de vrachtwagens gedurende de **inbouw van OBU's aanzienlijk zijn**.

3.4.4. De markt (solution providers)

De vier hoofdvereisten vanuit de markt zijn:

- Toekomstbestendig
- Tijdig
- Zekerstellen business case
- Europees brede standaarden

Markt - kernwoorden eerste plausibiliteits sessie



De markt inzake de vrachtwagenheffing bestaat uit een aantal typen partijen:

- contract issuer (onderhoudt het primaire contact met de klant)
- **OEM's (original equipment manufacturer): leveranciers van OBU's**
- leverancier van datacommunicatie
- software vendors voor backoffice-systemen
- dataverwerking en –hosting (backoffice, frontoffice/callcenter facturering/printstraat)
- systeem integrator
- incasso- en dwanginvordering leveranciers
- vrachtwagen garage- en onderhoudsbedrijven
- certificerende instellingen

Primair belang van de markt is dat er een voldoende aantrekkelijke 'business propositie' te maken is voor het leveren van producten en/of diensten ten behoeve van de vrachtwagenheffing. Als dit niet het geval is zullen mogelijk geen, of te weinig, bidders op de aanbesteding inschrijven en kan het systeem niet in de bedoelde vorm op het toegestane kostenniveau gerealiseerd worden. Hierbij kan nader onderscheid worden gemaakt in *incumbents en challengers*: incumbents kennen andere prikkels dan challengers. Voor challengers is een level playing field⁶, met voldoende lage toetredingsdrempels van groot belang voor de propositie; dit is in lijn met het belang voor de opdrachtgever voor een toekomstbestendig systeem met prikkels voor innovatie. Incumbents hebben niet noodzakelijkerwijs ditzelfde belang – voor hen is het behoud

⁶ Met level playing field bedoelen we het principe dat alle spelers het 'spel' kunnen spelen volgens dezelfde regels.

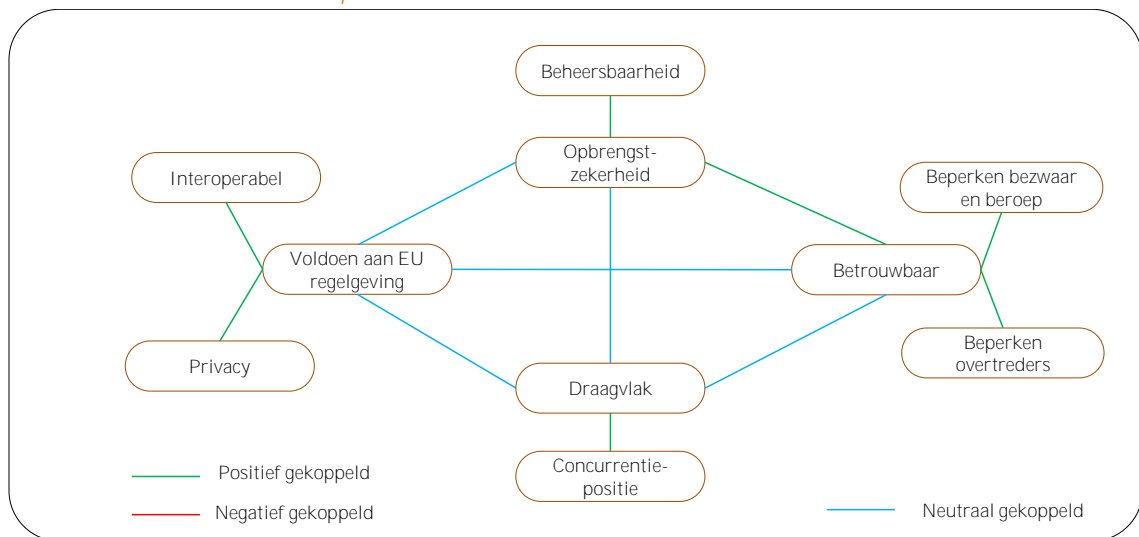
van het huidige marktaandeel van primair belang, en verdere uitbreiding van het marktaandeel van secundair belang.

3.4.5. De Staat

De vier hoofdvereisten vanuit de Staat zijn:

- Opbrengstzekerheid
- Betrouwbaar
- Draagvlak
- Voldoen aan EU regelgeving

Staat - kernwoorden eerste plausibiliteits sessie



De vrachtwagenheffing heeft directe impact op andere belastingen en bijbehorende stakeholders, zoals motorrijtuigenbelasting en het Eurovignet. Overeenstemming met betrekking tot de uitstap uit het Eurovignet is essentieel.

Het systeem dient te voldoen aan (Europese) wet- en regelgeving en zal moeten inspelen op Europese regelgeving inzake tolheffing. Europa heeft in zijn EETS-Richtlijn van 2004/52/EG en in de daarmee samenhangende Beschikking 2009/750/EG gesteld dat toldomeinen **(landen/regio's waar een tolheffing geldt)** een vrije toegang moeten bieden aan kandidaat dienstverleners.

3.5. Afwegingscriteria

Resumerend zijn de beleidsdoelstellingen van het Programma als volgt:

- Binnen- en buitenlands vrachtverkeer laten betalen voor gebruik van de weg. Zo gaat zowel het binnen- als het buitenlandse vrachtverkeer meer dan nu betalen voor het gebruik van de weg.
- Innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector. In het regeerakkoord is afgesproken dat inkomsten van de vrachtwagenheffing in overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op **vrachtauto's en gelden voor innovatie en verduurzaming**.

Vanuit het Programma zijn de volgende primaire randvoorwaarden geïdentificeerd:

1. in lijn met internationaal recht: geen strijd met Europees en internationaal recht;
2. interoperabel: heffingssysteem is interoperabel met systemen van onze buurlanden;
3. bescherming privacy: toepassen principe privacy by design: kort samengevat is dat minimalisatie van gebruik van persoonsgegevens en zo min mogelijk verwerkende partijen;

Door de stakeholder requirements te clusteren en te projecteren op de doelstellingen zijn zes [concept] beoordelingscriteria geformuleerd. In de vorm van één integrale doelstelling kan deze als **'elevator pitch'** als volgt worden geformuleerd:

Het tijdig invoeren van een kostenefficiënt, beheersbaar, betrouwbaar werkend systeem van vrachtwagenheffing dat toekomstbestendig is en gebruiksvriendelijk voor de bestuurder.

Onderstaand overzicht geeft weer hoe de vereisten van de verschillende stakeholdergroepen en de beleidsdoelstellingen zich verhouden tot de criteria.

	Tijdig	Beheersbaar	Kosten-efficiënt	Betrouwbaar	Toekomstbestendig	Gebruikersvriendelijk
Opdrachtgever	x	x	x	x	x	
Gebruiker				x		x
Vrachtsector	x		x	x		
Markt	x				x	
Staat				x		
<i>Beleidsdoelstellingen</i>	<i>x</i>	<i>x</i>		<i>x</i>		

Naast tijdigheid en beheersbaarheid waren *eerlijk-/ naar rato betalen, interoperabel en draagvlak* aspecten die naar voren kwamen uit de beleids- en projectdoelstellingen. De relatie met bovenstaande afweegcriteria is als volgt:

- *Eerlijk-/naar rato betalen* valt onder de definitie van de categorie betrouwbaar. Onder een betrouwbaar systeem wordt hier verstaan dat het systeem voor vrachtwagenheffing voldoende zekerheid geeft dat elke gereden kilometer op betrouwbare en onweerlegbare wijze wordt geregistreerd, gefactureerd, geïnd en overgedragen aan de overheid.
- *Interoperabiliteit* is een randvoorwaarde en geen afweegcriteria.
- Het doel van het mee nemen van de vereisten van de verschillende stakeholders bij de bepaling van afweegcriteria is om inzichtelijk te maken in hoeverre de verschillende marktmodellen bijdragen aan het *draagvlak* van de diverse stakeholders.

Hieronder definiëren we elk criterium:

Tijdig

Het systeem voor wegenheffing dient op tijd – per 2023 – te zijn geïmplementeerd.

Tijdig De intrinsiek aanwezige prikkels in het stelsel, dan wel de prikkels die de opdrachtgever kan toedienen aan marktpartijen, publieke instanties en EETS-dienstaanbieders om tijdig een integraal werkend systeem conform specificaties te realiseren, welke beschikbaar is voor de gehele doelgroep.

Beheersbaar

Onder beheersbaarheid wordt verstaan de mate waarin het systeem voor de wegenheffing kan worden aangestuurd, beheerd en bijgestuurd, zodat het object bij voortdurende aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Beheersbaarheid is te verdelen in: 'onderhoudbaarheid' (het gemak waarmee correctieve, adaptieve en perfectieve wijzigingen zijn aan te brengen en waarmee de functionaliteit is aan te passen), 'connectiviteit' (het gemak waarmee koppelingen met andere systemen tot stand kunnen komen en het gemak waarmee onderdelen binnen een systeem op elkaar aansluiten en aangepast kunnen worden), 'effectiviteit' (de efficiency en de tijdigheid van correctieve maatregelen - niet te verwarren met het eerder genoemde hoofd-kwaliteitsaspect effectiviteit) en 'beveiliging' (de bescherming van waarden tegen ongeautoriseerde en ongewenste ingrepen en calamiteiten alsmede de maatregelen om de gevolgen te minimaliseren). Het dusdanig organiseren van het stelsel dat **complexiteit en risico's van het** systeem en organisatie geminimaliseerd worden, dragen bij aan de beheersbaarheid.

Beheersbaar De mate waarin het systeem voor de wegenheffing kan worden aangestuurd,



beheerd en bijgestuurd, zodat het systeem bij voortdoring aan de daaraan gestelde eisen voldoet

Kostenefficiënt

Het systeem voor wegenheffing dient de geformuleerde doelstellingen zo efficiënt mogelijk uit te voeren tegen zo laag mogelijke investeringen en operationele kosten gedurende haar levensduur, waarbij tevens de gekwantificeerde **risico's zijn meegenomen**.

Kostenefficiënt **De hoogte van de geraamde kosten en de gekwantificeerde risico's van het stelsel, gerekend over de levensduur van het stelsel**

Betrouwbaar

De opbrengsten moeten maximaal gegarandeerd worden. De keten van registratie tot en met inning vanaf de metingen gebaseerd op de combinatie van de afgelegde afstand, locatie, en voertuigkenmerken tot en met de facturatie/afrekeningen van de vrachtwagenheffing moet maximaal accuraat zijn. Met andere woorden, het systeem voor vrachtwagenheffing dient voldoende zekerheid te geven dat elke gereden kilometer op betrouwbare en onweerlegbare wijze wordt geregistreerd, gefactureerd, geïnd en overgedragen aan de overheid.

Het systeem moet voldoende betrouwbaar zijn om een substantieel verlies van inkomsten omwille van systeemfalen cq. verstoring door kwaadwillenden te vermijden. De systeembeschikbaarheid moet maximaal zijn ook de continuïteit van de werking van de keten van activiteiten in het systeem te borgen. Continuïteit behelst de mate van continue beschikbaarheid van een object en de ongestoorde voortgang van de gegevensverwerking.

- Betrouwbaar
- De mate van betrouwbaarheid van de inningsketen, van registratie tot en met inning; de mate van continuïteit van de heffingketen
 - De mate van zekerheid voor de Staat dat invoering van vrachtwagenheffing geen nadelige invloed heeft op omvang inkomsten (exclusief mogelijke gedragseffecten).
 - De mate van zekerheid die de kentekenhouder heeft dat alle medegebruikers naar rato meebetalen (betrouwbare heffing, fraude-proof) zijn van het systeem.

Toekomstbestendig

Het systeem moet flexibel genoeg zijn zodat parameters (tarief naar tijd, locatie, rijrichting, voertuigkenmerken) kunnen aangepast worden.

- Toekomstbestendig
- De mate waarin de markt ingericht en geprikkeld wordt om doorlopend innovatieve oplossingen toe te passen voor het optimaliseren van het systeem en dienstverlening.
 - De mate van flexibiliteit voor de opdrachtgever voor aanpassingen

Gebruiksvriendelijk

- Gebruiksvriendelijk
- De mate van inspanning die het de gebruiker kost om (blijvend) deel te nemen aan de Vrachtwagenheffing.
 - Kosten en tijd voor de gebruiker die nodig zijn om deel te nemen aan het systeem: eventuele borg voor een On Board Unit; kosten en tijd nodig voor (evt.) vaste installatie van OBU in het voertuig (NB hoogte van de tarieven valt hier niet in, dit is onafhankelijk van gekozen model)
 - Mate van inspanning om te blijven deelnemen aan het systeem (bijvoorbeeld door gebruiker uit te voeren noodzakelijke handelingen per rit)
 - Kosten en tijd voor de gebruiker voor het oplossen van vragen en problemen met een onderdeel van het systeem
 - Mate van inspanning voor afhandeling van bezwaar en beroep tegen de hoogte van de heffing (NB dit is exclusief foutgevoeligheid – dit valt onder het criterium betrouwbaarheid)

4. *De markt- en organisatievarianten*

4.1. *Introductie*

In dialoog met het projectteam zijn de contouren van vijf verschillende plausibele markt- en organisatievarianten ontstaan:

1. Maximaal EETS
2. EETS met uitwijk NSP (Nationale Service Provider)
3. NSP en handhaving gescheiden naar de markt
4. Integrale NSP (het ‘Belgische model’)
5. Publieke NSP

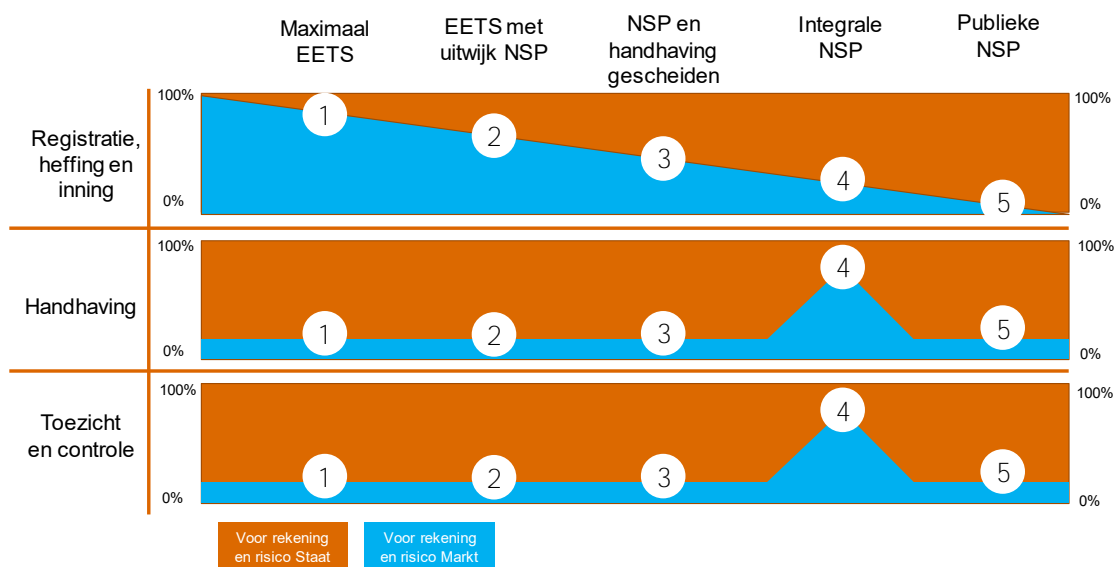
Bij totstandkoming van deze varianten is primair geredeneerd vanuit een eindbeeld van een **volledig ‘EETS compliant’ markt-** en organisatiemodel. Dit eindbeeld is in lijn met het door het Kabinet geschetste beleidsuitgangspunt: waar mogelijk gebruik maken van in de buurlanden beschikbare systemen voor Vrachtwagenheffing. Hoewel het eindbeeld dus vast staat, is de weg ernaartoe nog omgeven door een aantal onzekerheden, die met de kennis van nu mogelijk de tijdige realisatie van de doelstellingen in de weg staan. De belangrijkste van deze onzekerheden zijn:

- Onzekerheid dat er op het moment van inwerkingtreden van de wettelijke verplichting tot het hebben van een registratievoorziening voldoende EETS-aanbieders zijn met voldoende capaciteit om aan de voorziene vraag te voldoen
- Onzekerheid dat alle vrachtwagens waarop de wettelijke verplichting rust, daadwerkelijk geaccepteerd worden door EETS-leveranciers, dan wel dat er een toegestaan alternatief beschikbaar is (wel capaciteit, geen acceptatie)
- Onzekerheid over voldoende logistieke beschikbaarheid van een uitwijkoptie indien een registratievoorziening defect raakt
- Onzekerheid over de continuïteit van aanbieders die een werkende oplossing (end-to-end) bieden, zodat vrachtwageneigenaren kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting, ook als bepaalde EETS-dienstaanbieders na verloop van tijd het stelsel weer verlaten.

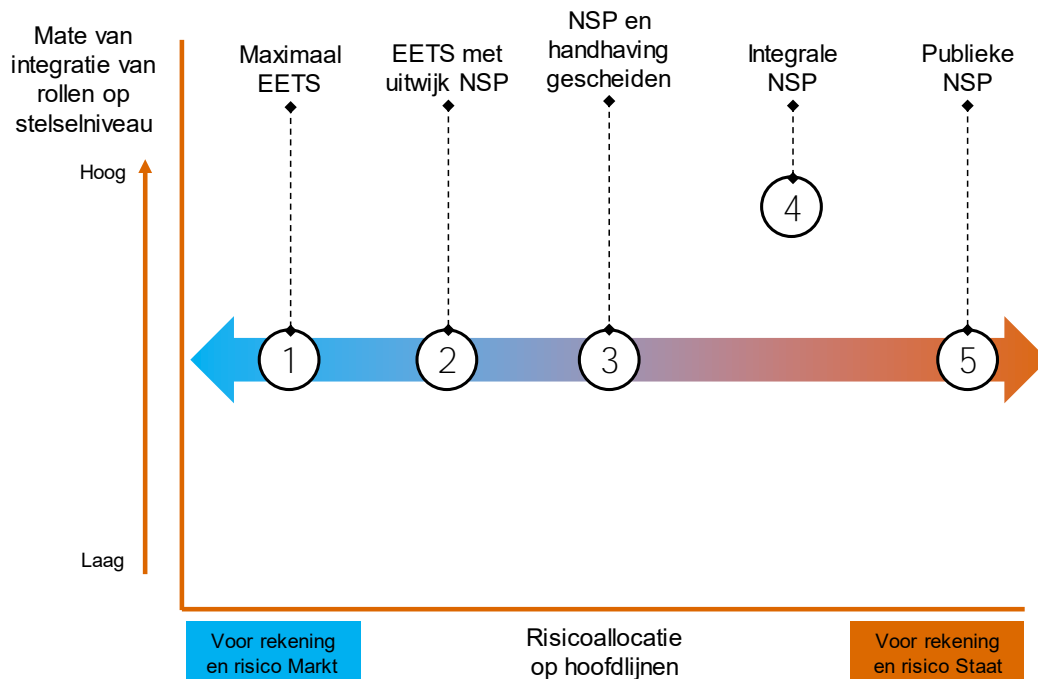
- Onzekerheid dat de registratievoorzieningen onder alle omstandigheden interoperabel zijn met de wegkantsystemen voor handhaving

Met het oog op deze onzekerheden zijn vijf varianten afgeleid die maatregelen bevatten om de genoemde onzekerheden te mitigeren, waarbij in essentie de risicoallocatie steeds verder verlegd wordt van markt (EETS) naar Staat.

Schematisch is dit in onderstaande figuur weergegeven:



De varianten onderscheiden zich daarmee met name op de dimensies risicoallocatie publiek-privaat en de mate van integratie van de rollen op stelselniveau:



Hieronder worden de modellen en de per model gemaakte aannames beschreven zodat een helder beeld ontstaat over de definitie en invulling van elk van de varianten.

4.2. Definitie van markt- en organisatievarianten

4.2.1. Variant 1: maximaal EETS

Variante 1 gaat uit van een maximale inzet op EETS vanaf de start. Er is geen sprake van een aanbesteding van een Nationale Service Provider. Uiteraard dient de handhavingketen wel te worden ingericht, net als de toezichtketen. Deze zullen worden aanbesteed. Om de onzekerheid over voldoende EETS-dienstaanbieders met voldoende capaciteit bij aanvang operationele fase weg te nemen, is de aanname gedaan dat de Staat financiële garanties geeft aan EETS-dienstaanbieders die zich binnen een bepaalde termijn op bepaalde wijze hebben gecommitteerd, en aantoonbaar bepaalde mijlpalen te hebben gehaald.

Contractuele relaties op hoofdlijnen

- Inningketen: Elke geregistreerde EETS-dienstaanbieder die zich meldt en, na een toelatingsprocedure, kan aantonen dat ze voldoet aan alle technische-, operationele- en

financiële eisen⁷ van het Nederlandse EETS domein (die onderdeel zullen zijn van het zogenaamde **'EETS domain statement'**) is gerechtigd om de inning te verzorgen namens de Toll Charger (de Nederlandse Staat). De voorwaarden zullen worden vastgelegd in de EETS-overeenkomst/SLA tussen Toll Charger en EETS-dienstaanbieder. Per definitie houdt dit in dat de end-to-end uitvoering van de inningsketen wordt overgedragen aan de EETS-dienstaanbieder, die integraal verantwoordelijk is voor de goede werking van haar inningsketen.

Bijzonderheden:

- o *In Variant 1 is geen sprake van een NSP.* Dat betekent dat er op een drietal vlakken maatregelen dienen te worden getroffen om **risico's te mitigeren**. Deze drie maatregelen betreffen: (1) het voorzien in voldoende beschikbaarheid van aanbieders die een werkende oplossing (end-to-end) kunnen bieden op de startdatum van invoering, zodat vrachtwageneigenaren kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting en (2) het voorzien in een acceptatieplicht door EETS-dienstaanbieders van vrachtwageneigenaren die willen deelnemen aan het stelsel, dan wel het toestaan van een maatregel om vrachtwageneigenaren op gelijkwaardige en rechtmatige wijze te laten deelnemen in het stelsel, bijvoorbeeld in de vorm van een prepaid oplossing⁸. (3) het voorzien in een (tijdelijke) oplossing voor defecte registratievoorzieningen zodat door vrachtwageneigenaren voldaan kan blijven worden aan de wettelijke verplichting.

- o *Financiering* van de realisatie en instandhouding van de inningsketen vindt plaats voor rekening en risico van de EETS-dienstaanbieder. Het verdienmodel is gebaseerd op het huidige verdienmodel binnen EETS, waarbij de EETS-dienstaanbieder een percentage van de opbrengsten mag houden⁹. Doordat een **aantal risico's worden gemitigeerd door** als Staat **aanvullende 'EETS-overstijgende'** maatregelen te verlangen van de EETS-aanbieders, bestaat het risico dat onvoldoende EETS partijen zich aanmelden voor het Nederlandse toldomein. Voor de transfer van deze risico's zullen EETS-aanbieders mogelijk een aanvullende vaste of variabele vergoeding verlangen. Voor het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit op uitgiftepunten kan dat bijvoorbeeld de vorm aannemen van

⁷ Het gaat onder andere over de nauwkeurigheid de registratievoorziening in het voertuig, de betrouwbaarheid van de heffingsketen als geheel, de communicatie met de handhavingsfuncties, de beschikbaarheid van de backoffice en stabiliteit van de financiële basis en stromen (o.a. via de Suitability for Use testen geregeld)

⁸ Door EETS-dienstaanbieders te verplichten een pre-paid oplossing beschikbaar te stellen op voldoende aantal uitgiftepunten in Nederland. Hiermee bedoelen we overigens niet dat aantoonbare wanbetalers eindelijk dienen te worden geaccepteerd door EETS-dienstaanbieders: voor deze groep kunnen immers aanvullende maatregelen worden ingericht. Bedoeld wordt dat EETS-dienstaanbieders voor het Nederlandse toldomein, die beschikken over een wettig betaalmiddel en die zich voor de eerste maal melden op het Nederlandse toldomein, op voorhand niet mogen worden geweigerd.

⁹ Aannee hierbij is dat het betalen van een belasting of heffing mag in beginsel niet leiden tot onevenredig veel (transactie)kosten bij degene die wettelijk verplicht is tot het betalen ervan. Een registratievoorziening dient daardoor zonder kosten ter beschikking worden gesteld. Een borg is wel toegestaan. Een verdienmodel waarbij de kosten plus winstmarge voor de EETS dienststaanbieder via een met de Toll Charger overeengekomen percentage van de opbrengst worden terugverdiend is dan een voorstelbare variant

een (gedeeltelijke) financiering van registratievoorzieningen door de Staat. Voor de acceptatieplicht kan dat mogelijk de vorm aannemen van een aanvullende vergoeding per klant, een prepaid-oplossing, een mogelijkheid om wanbetalers over te dragen naar de Toll Charger, of een combinatie hiervan. De mate waarin deze maatregelen werkelijk nodig zijn, en de eventuele hoogte en vorm van de vergoeding (tijdelijk bij start dan wel permanent) dienen nader te worden onderzocht, mocht deze variant als de voorkeursvariant worden geïdentificeerd.

- o *Kosteloze deelname*: In alle varianten geldt dat vrachtwagengebruikers kosteloos gebruik kunnen maken van het stelsel doordat de registratievoorziening kosteloos beschikbaar gesteld dient te worden door de EETS-aanbieder. Alleen een proportionele borg is toegestaan. Mogelijk zullen EETS-dienstaanbieders een aanvullende vaste of variabele vergoeding verlangen
- **Handhavingsketen**: Voor het realiseren van de functies in de handhavingsketen is de aanname dat de Staat de noodzakelijke functies via één of meerdere aanbestedingen zal realiseren.¹⁰ Ten aanzien van de uitvoering (operate) is de gehanteerde aanname dat dit binnen het publieke domein zal plaatsvinden. Dit betekent dat de uitvoering van mobiele controles, het staande houden van voertuigen, uitvoering van de handhavingsbackoffice (waaronder de facturatie, inning en eventuele dwanginvordering van sancties) onder publieke regie zal plaatsvinden.
- **Toelating en toezichtsketen**: Voor het realiseren van de functies in de toelatings- en toezichtsketen is de aanname dat de Staat meerdere overeenkomsten sluit met meerdere dienstverleners. Reden hiervoor is de specifieke aard en functionaliteiten van de verschillende systemen en processen. Voor validatie en verificatie (hierna: V&V) van o.a. betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van DSRC en GNSS met een specialistisch karakter zijn naar alle waarschijnlijkheid een beperkte hoeveelheid marktpartijen beschikbaar. Ook de uitvoering van de functies binnen de toelating- en toezichtsketen zal naar verwachting onder publieke regie plaatsvinden.

4.2.2. Variant 2: EETS met uitwijk NSP

Variant 2 gaat uit van inzet op EETS vanaf de start, met een uitwijk Nationale Service Provider (hierna: NSP) voor vrachtwageneigenaren die niet worden geaccepteerd door EETS-providers,

¹⁰ Aanname is dat er voor de inkoop wordt gekozen voor de meest optimale 'value-for-money' uitvoeringsvariant. De inkoopafweging zelf valt buiten scope van dit onderzoek. Mogelijke uitzondering betreft (delen) van de fysieke infrastructuur, zoals het reeds aanwezige glasvezelnet en de aanwezige portalen waarop de apparatuur aangesloten wordt. Deze zullen als 'government finished equipment' met een reversed SLA beschikbaar worden gesteld aan de dienstverlener.

en voor vrachtwagens met defecte registratievoorzieningen. Deze Nationale Service Provider wordt aanbesteed. De scope van de aanbesteding wordt dusdanig afgebakend dat er geen prikkels zijn om in het vaarwater van EETS-dienstaanbieders te gaan zitten. Derhalve is ook in dit model onzekerheid over voldoende EETS-dienstaanbieders met voldoende capaciteit bij aanvang. Daarom geldt ook hier de aanname dat de Staat financiële garanties geeft aan EETS-dienstaanbieders die zich binnen een bepaalde termijn hebben gecommitteerd.

Contractuele relaties op hoofdlijnen

- Inningsketen: Net als in Variant 1 zal in deze variant elke geregistreerde EETS-dienstaanbieder die zich meldt en voldoet aan alle eisen gerechtigd zijn om de inningsketen te verzorgen namens de Toll charger. Deze variant kent een NSP als (1) uitwijk optie voor deelnemers die niet geaccepteerd zijn bij een EETS-dienstaanbieder en (2) optie voor deelnemers die geconfronteerd worden met een defecte registratievoorziening.

Bijzonderheden:

- o *In Variant 2 is wel sprake van een NSP.* Deze wordt ingericht als maatregel voor twee **risico's die in variant 1 bij de** EETS-dienstaanbieders werden gealloceerd.
 - o *Financiering* van de realisatie en instandhouding van de inningsketen vindt plaats voor rekening en risico van de EETS-dienstaanbieders. Het verdienmodel is gebaseerd op het huidige verdienmodel binnen EETS, waarbij de EETS-dienstaanbieder een percentage van de opbrengsten mag houden. Ter mitigatie van **het risico van onvoldoende EETS aanbieders zal, net als in de 'maximaal EETS'** variant overheid mogelijk een aanvullende vaste of variabele vergoeding geven aan EETS providers die bereid zijn deze mitigerende maatregelen op zich te nemen. Financiering van de NSP vindt plaats voor rekening en risico van de NSP, echter voor het afnamerisico (de onzekerheid op voorhand over de hoeveelheid gebruikers die de NSP zal moeten gaan bedienen) zal naar alle waarschijnlijkheid een vergoeding van de Staat verlangd worden. Ook geldt voor de acceptatieplicht door de NSP mogelijk een compensatie van de Staat. De vergoeding is gebaseerd op de door de NSP geleverde prestatie en zal naar verwachting voor een deel onafhankelijk zijn van het volume aan deelnemers.
- Handhavingsketen: Geen verschil met Variant 1.
 - Toelating en Toezichtsketen: Geen verschil met Variant 1.

4.2.3. Variant 3: NSP en handhaving gescheiden naar de markt

Deze variant legt, in vergelijking met variant 2, meer nadruk op de realisatie van een NSP. De NSP dient als garantiespoor voor het geval dat onvoldoende EETS-dienstaanbieders zich hebben aangediend bij de aanvang van de vrachtwagenheffing, en tevens als uitwijk voor vrachtwageneigenaren die niet geaccepteerd zijn door een EETS-dienstaanbieder of een defecte registratievoorziening hebben. De NSP wordt integraal gerealiseerd door een opdrachtnemer. Deze opdrachtnemer is niet dezelfde als de opdrachtnemer die integrale verantwoordelijkheid draagt voor de handhavingsketen. De achterliggende gedachte achter deze scheiding van inning en handhaving is dat op deze wijze de technische neutraliteit van de handhavingsketen ten opzichte van de verschillende technische oplossingen van de EETS dienstverleners (de inningsketen) het meest geborgd is. De gedachte is dat daarmee het risico op technisch-operationele lock-in van één aanbieder maximaal gemitigeerd wordt, waarbij het DSRC communicatieprotocol tussen wegkant van de handhavingvoorziening en de On Board Unit overigens wel een open standaard betreft.¹¹

Net als de overige varianten kunnen er EETS-dienstverleners naast de NSP opereren.

Contractuele relaties op hoofdlijnen

- Inningketen: De NSP zal worden aanbesteed. Deze variant dient uiteraard EETS-compliant te zijn: elke geregistreerde EETS-dienstaanbieder die zich meldt en voldoet aan alle eisen zal gerechtigd zijn om de inningsketen te verzorgen namens de Toll Charger.

Bijzonderheden:

- o Net als in variant 2 is dus sprake van een NSP. **Waar deze in variant 2 als ‘uitwijk optie’ wordt ingericht, is de NSP in deze variant prominent aanwezig en wordt zwaarder ingericht als maatregel voor de drie risico’s die in variant 1 bij de EETS-dienstaanbieders werden gealloceerd: (1) het voorzien in voldoende beschikbaarheid van registratievoorzieningen op de startdatum van invoering, zodat vrachtwageneigenaren kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting en (2) het voorzien in een uitwijkoptie voor vrachtwageneigenaren die willen deelnemen aan het stelsel, maar niet worden geaccepteerd door de EETS-dienstaanbieders (3) het voorzien in een (tijdelijke) oplossing voor defecte registratievoorzieningen zodat door vrachtwageneigenaren voldaan kan blijven worden aan de wettelijke verplichting.**

¹¹ Dat laat onverlet dat andere uitwisselingsprotocollen tussen wegkant en registratievoorziening mogelijk nog interoperabiliteitsrisico’s bevatten. Een harde scheiding tussen handhavingsketen en inningsketen ‘dwingt’ de noodzaak van onderzoek naar een volledig open set aan protocollen af in de voorbereiding en aanbesteding.

- *Financiering* van de realisatie en instandhouding van de inningsketen van de NSP vindt plaats voor rekening en risico van de NSP en kent een vergoedingsmodel dat voornamelijk gebaseerd is op een percentage van de opbrengst. Omdat er een zeker afnamerisico is (onzekerheid omdat ook EETS-dienstaanbieders kunnen deelnemen) is de aanname dat de Staat dit volumerisico afkoopt (bijvoorbeeld door garanties over de bekostiging van een vaste hoeveelheid registratievoorzieningen.)¹² Het verdienmodel van de EETS-dienstaanbieders is gelijk aan dat in model 2.
- Handhavingsketen: Geen verschil met Variant 1 en 2. Wel is van belang dat bij de aanbesteding van de handhavingsketen wordt geborgd dat deze rol niet door dezelfde partij wordt uitgevoerd als de partij die de NSP rol invult.
- Toelating en Toezichtsketen: Geen verschil met Variant 1 en 2.

4.2.4. Variant 4: Integrale NSP

Deze variant kent een integrale NSP voor zowel de inningsketen als de handhavingsketen. Deze NSP zal voor de werking van het integrale geheel worden afgerekend op basis van geleverde prestatie. De NSP zal worden aanbesteed bij een opdrachtnemer. Belangrijkste verschil met variant 3 is dat in variant 4 ook de handhavingsketen en de toelatings- en handhavingsketen gerealiseerd wordt door de NSP. Ook deze variant is EETS-compliant; dat wil zeggen dat er EETS-dienstenaanbieders naast de NSP kunnen opereren.

Contractuele relaties op hoofdlijnen

- Inningsketen: Deze variant is voor de inningsketen gelijk aan variant 3.
 - *Financiering* van de realisatie en instandhouding van de inningsketen van de NSP vindt plaats voor rekening en risico van de NSP en kent een vergoedingsmodel dat voornamelijk gebaseerd is op een percentage van de opbrengst. Omdat er een zeker afnamerisico is (onzekerheid omdat ook EETS-dienstaanbieders kunnen deelnemen) is de aanname dat de Staat dit volumerisico afkoopt (bijvoorbeeld door garanties over de bekostiging van een vaste hoeveelheid registratievoorzieningen.) Het verdienmodel van de EETS-providers is gelijk aan dat in model 2.
- Handhavingsketen: Wordt integraal uitgevoerd door de dienstverlener die ook de inningsketen verzorgt.

¹² Of dit de beste oplossing is zal moeten blijken uit een marktconsultatie.

- Toelating en Toezichtsketen: Wordt integraal uitgevoerd door de dienstverlener die ook de inningsketen verzorgt.

4.2.5. Variant 5: Publieke NSP

In deze variant is de aanname dat de NSP functie wordt uitgevoerd door een keten van bestaande en mogelijk nieuw op te richten overheidsorganisaties. Deze organisaties zullen hierbij naar alle waarschijnlijkheid de noodzakelijke systemen aanbesteden in de markt. De aard van de overeenkomsten zullen verschillen naar gelang de aard van de functies.

Contractuele relaties op hoofdlijnen

- Inningsketen: Aannee is dat de overheid niet zelfstandig een registratievoorziening **ontwikkelt maar een** 'bestaande oplossing uit de markt zal verwerven. Voor de facturatie en inningsketen kan mogelijk gewerkt worden met een opgeschaalde operatie van een bestaande overheidsdienstverlener. Aannee is dat er op de keten een publiekrechtelijke governance wordt ingericht voor sturing en beheersing. Ook deze variant is uiteraard EETS-compliant.
 - *Financiering* van de realisatie en instandhouding van de inningsketen van de NSP vindt grotendeels plaats voor rekening en risico van de Staat (mogelijk met uitzondering van de registratievoorziening, die door middel van een prestatieovereenkomst kan worden verworven.) Het verdienmodel van de EETS-providers is gelijk aan dat in model 2.
- Handhavingsketen: Geen verschil met varianten 1, 2 en 3.
- Toelating en Toezichtsketen: Geen verschil met varianten 1, 2 en 3.

5. Afweging van de varianten

Dit hoofdstuk bevat de beoordeling van de vijf varianten uit hoofdstuk 4 op de zes criteria van hoofdstuk 4. Hierbij zijn per criterium elk van de varianten besproken en relatief ten opzichte van elkaar gewogen. De onderbouwende argumentatie is hierbij meegegeven.

We benadrukken dat de beoordeling relatief is ten opzichte van de varianten onderling, op grond van de gedane aannames ten aanzien van de inrichting markt- en organisatievarianten zoals beschikbaar waren op het moment van beoordelen, en de definitie van de beoordelingscriteria.

5.1. Tijdig

Tijdig De intrinsiek aanwezige prikkels in het stelsel, dan wel de prikkels die de opdrachtgever kan toedienen aan marktpartijen om tijdig een integraal werkend systeem conform specificaties te realiseren, welke beschikbaar is voor de gehele doelgroep.

In variant 1: maximaal EETS, is sprake van een arrangement aan maatregelen om voldoende EETS-dienstaanbieders te verleiden tot het realiseren van voldoende capaciteit om de gehele populatie binnen- en buitenlandse vrachtwagens vanaf *dag 1* te kunnen laten deelnemen aan het stelsel.

In beginsel lijkt de Nederlandse markt en het Nederlandse EETS-domein een strategisch interessante markt voor EETS-dienstaanbieders. **De verwachting is dat eventuele risico's ten aanzien van de acceptatieplicht, door middel van prepaid oplossingen gemitigeerd kunnen worden.** Een onzekerheid, vanuit het perspectief van de opdrachtgever, is het bestaan van voldoende capaciteit aan dienstverlening op dag 1. Er bestaan een aantal onzekerheden voor de markt, die overigens gelden voor de EETS-component in alle varianten:

(1) In welke mate zullen marktpartijen met hun bestaande registratievoorziening kunnen opereren in het Nederlandse domein? Dit zal afhankelijk zijn van de technische, operationele, juridische en financiële eisen die de Toll Charger zal stellen aan dienstverleners. De scope van de eisen zijn deels voorgeschreven door de EU, echter er lijkt ruimte voor interpretatie ten aanzien **van de diepgang en de zwaarte van de 'aantoonplicht' door EETS-dienstaanbieders.** Ter illustratie: De registratievoorziening zal de Nederlandse tolobjecten moeten kunnen verwerken. Indien Nederland als Toll Charger deze objecten technisch ongunstig inricht, is er mogelijk een

risico dat sommige dienstverleners deze niet met hun oplossing tegen de gestelde eisen kunnen verwerken. Hetzelfde geldt ten aanzien van eventuele eisen aan het kunnen parametriseren van de voertuigkenmerken. Hoewel de communicatie tussen registratievoorziening en wegkantssystemen gestandaardiseerd is via internationale standaarden, is het aantonen van volledige interoperabiliteit in andere landen tot op heden niet eenvoudig gebleken.

(2) Mochten de EETS-dienstaanbieders **deze risico's te overzien vinden, dan is er de** onzekerheid van de business case. Deelname zal investeringen vergen., Welke zekerheid heeft de EETS-dienstaanbieder dat zij deze investeringen zal kunnen terugverdienen? Hoewel dit een normale bedrijfsafweging is, zit er een moeilijkheid voor de opdrachtgever in. De opdrachtgever heeft namelijk te maken met een potentieel afwachtende markt¹³ in combinatie met de noodzakelijke zekerheid die er moet zijn dat er op dag 1 voldoende capaciteit is om elke vrachtwagen die zich in het EETS-domein bevindt/wil betreden, te kunnen voorzien van een registratievoorziening (vrachtwagens hebben immers de wettelijke verplichting gekregen). Daarom is gekozen voor het uitgangspunt dat een financiële prikkel wordt gegeven aan EETS-dienstaanbieders die zich tijdig hebben gecommitteerd aan het Nederlandse EETS-domein, bijvoorbeeld in de vorm van een afnamegarantie van x-duizend registratievoorzieningen. Hierbij is de grote onzekerheid de vraag of voldoende EETS-dienstaanbieders toehappen en daadwerkelijk gaan leveren.

Variant 2: EETS met uitwijk NSP is vergelijkbaar met variant 1. In deze variant wordt de uitwijk NSP niet geschaald als back-up voor het geval er onvoldoende EETS-dienstaanbieders zijn bij aanvang, maar bestaat louter voor de **'overblijvers'** (zij die niet geaccepteerd worden door een EETS-dienstaanbieder) en als terugvaloptie bij een defecte registratievoorziening. Mochten onvoldoende EETS-providers zich melden, dan zal ook in deze variant onvoldoende capaciteit zijn om de populatie te bedienen.

Bij variant 3: NSP en handhaving gescheiden is er een NSP die zal zijn ingericht om voldoende capaciteit te leveren om vanaf *dag 1* de gehele populatie te bedienen. Parallel daaraan zullen EETS-dienstaanbieders worden toegelaten op het Toll-domein. De opdrachtgever is echter niet afhankelijk van de EETS-dienstaanbieders. Naar alle waarschijnlijkheid zal in deze variant door de opdrachtgever een zekere afnamegarantie aan de NSP worden afgegeven om het volumerisico af te dekken voor de NSP (het risico dat er veel meer vrachtwageneigenaren zich melden bij EETS-dienstaanbieders dan vooraf verwacht). Een potentiële onzekerheid voor de tijdigheid in deze variant betreft de interface tussen registratievoorziening en handavingsketen: waar de inningsketen wordt gerealiseerd door de NSP (en EETS-

¹³ Voor potentiële EETS-dienstaanbieder bestaat bijvoorbeeld het risico dat de politiek besluit een andere koers te varen, de introductie uit te stellen of stop te zetten, zoals met het programma ABvM in 2010.

dienstaanbieders) wordt de handhavingsketen gerealiseerd door een separate opdrachtnemer. Hoewel de interface gestandaardiseerd is, bestaan **risico's** voor de goede werking van deze interface. Bovendien dient er een aantal operationele afspraken gemaakt te worden tussen NSP en handhavingsbackoffice ten aanzien van wanbetalers, door data-analyse fraudepatronen herkennen enzovoort. Ook zal tijdig infrastructuur beschikbaar moeten worden gesteld voor test, validatie en verificatie van de keten. Dit betekent dat dit alles juist gespecificeerd moet worden voor de aanbesteding van de NSP en **handhavingsketen, met de afstemrisico's van dien**, en dus het risico dat er niet tijdig een integraal werkend systeem (over de heffings- en handhavingsketen heen) beschikbaar is. Tenslotte moet de basis van het systeem tijdig gereed zijn om de toelating van EETS-dienstaanbieders voor livegang van het systeem te kunnen afronden.

Bij variant 4: Integrale NSP zit een ingebakken maatregel om het integratierisico genoemd onder 3 (ook, en in sterkere mate aanwezig onder 1 en 2) te mitigeren: *'de NSP is er van'*. Zowel de inningsketen als de handhavingsketen wordt integraal belegd¹⁴ bij de NSP. De NSP wordt met een prestatieovereenkomst afgerekend op de goede werking van het totaal. De opdrachtnemer heeft hierdoor een financiële prikkel om het geheel te laten samenwerken, en kan dat ook, aangezien de NSP het end-to-end ontwerp maakt en realiseert. Wel moet rekening gehouden worden met het feit dat de basis van het systeem tijdig gereed moet zijn om de toelating van EETS-dienstaanbieders voor livegang van het systeem te kunnen afronden.

Bij variant 5: Publieke NSP worden alle functies in de keten belegd bij overheidsorganisaties, nieuwe dan wel bestaande. Deze organisaties zullen naar gelang hun eigen capaciteit, kennis en kunde, onderdelen beleggen bij gecontracteerde marktpartijen. Hoewel de opdrachtgever hierdoor alles in eigen hand heeft, staat de opdrachtgever dus ook als overkoepelende integrator aan de lat. Uiteraard is deze integratierol ook bij een marktpartij te beleggen. Echter het integratierisico kan en zal niet door deze marktpartij overgenomen kunnen worden, omdat deze niet zal mogen ingrijpen op de verantwoordelijkheden die zijn belegd bij overheidsorganisaties. Deze wijze van inrichten leidt tot afstemonzekerheden tussen de verschillende ketenonderdelen, die mogelijk effect hebben op de doorlooptijd. Ook moet rekening gehouden worden met het feit dat de basis van het systeem tijdig gereed moet zijn om de toelating van EETS-dienstaanbieders voor livegang van het systeem te kunnen afronden.

Criterium	Relatieve beoordeling				
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
++					
+					

¹⁴ De uitvoering van de mobiele handhaving blijft in alle varianten in publieke handen

-					
--					

5.2. Beheersbaar

Beheersbaar De mate waarin het systeem voor de wegenheffing kan worden aangestuurd, beheerd en bijgestuurd, zodat het systeem bij voortduring aan de daaraan gestelde eisen voldoet

Variant 4: Integrale NSP kent in beginsel een goed arrangement voor besturing en beheersing: één contractrelatie tussen opdrachtgever en NSP voor de realisatie en instandhouding van alle functies binnen het stelsel, en enkele kleinere contracten voor de toelatings- en toezichtsketen, en de relaties met de EETS-dienstaanbieders.¹⁵ De opdrachtgever stelt het wettelijk kader op en stemt de specificaties van het aan te besteden systeem daarop af. Wel dient de levenscyclus hierbij in ogenschouw te worden genomen: de *flexibiliteit* voor wijzigingen na contractering is aanwezig maar is relatief kostbaar omdat deze wijzigingen in integrale prestatiecontracten impact hebben op een geoptimaliseerd proces over een langere periode. Voor de huidige analyse nemen we dit aspect mee in het criterium kostenefficiëntie en toekomstbestendigheid, immers, hoewel een onvoorziene wijziging mogelijk kostbaar is heeft dit geen effect op de beheersbaarheid van het stelsel als geheel – **‘zolang er betaald wordt kan alles’**. Een element in de nieuwe EETS regelgeving die wel impact heeft op dit criterium, is de verplichting om te waarborgen dat ook de EETS dienstverleners voldoende tijd moet worden gegeven hun systeem aan te passen bij wijzigingen. Dit maakt de beheersbaarheid van deze variant lager naar mate er meer EETS dienstverleners aan boord zijn. Om deze reden scoort deze variant niet maximaal op dit criterium.

In Variant 3: NSP en handhaving gescheiden heeft de opdrachtgever te maken met twee prestatiecontracten, één voor de inningsketen en één voor de handhavingketen. De opdrachtgever staat voor de afstemming en regie over deze ketens heen. Dit gegeven vergt meer afstemmingsonzekerheden en maakt de beheersbaarheid in opzet lager dan variant 4.

In Variant 5: Publieke NSP wordt regie en uitvoering gedaan door verschillende overheidspartijen, die ieder eigen relaties hebben of aangaan met marktpartijen. Hierop zal regie worden uitgevoerd door de opdrachtgever, op basis van een publiek geregeld governance arrangement. De prikkels in dergelijke arrangementen zijn veelal beperkt, omdat boeteclausules

¹⁵ Hier is sprake van in alle varianten, en heeft derhalve geen invloed op de relatieve beoordeling.

en prestatieafspraken in publiek-publieke overeenkomsten per definitie beperkte hardheid zullen kennen. De veelheid aan relaties leidt, gecombineerd met de ‘zachtheid’ van de governance, tot een lagere score op het vlak van beheersbaarheid.

Variant 1 en 2 zijn primair gebaseerd op het bestaande juridische arrangement van de EETS. De relatie met de opdrachtgever als Toll Charger zal worden vormgegeven in de EETS-overeenkomsten tussen de Nederlandse Staat als Toll Charger en individuele EETS-dienstaanbieders. Een aantal van n EETS-dienstaanbieders betekent n overeenkomsten. De invulling van de EETS-overeenkomsten mag onderling niet materieel verschillen, elke EETS-dienstaanbieders dient immers gelijk behandeld te worden. Als onderdeel van deze EETS-overeenkomsten bestaan er verplichtingen over en weer, die met het verstrijken van de tijd mogelijk gewijzigd zullen worden. Een wijziging van een bepaling zal dus mogelijk uitonderhandeld moeten worden met n partijen. Naar verwachting heeft dit een negatief effect op de mate van beheersbaarheid.

Criterium	Relatieve beoordeling				
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
++					
+					
-					
--					

5.3. Kostenefficiënt

Kostenefficiënt De hoogte van de geraamde kosten en de gekwantificeerde **risico's van het stelsel, gerekend over de levensduur van het stelsel**

In variant 1 worden de investerings- en de operationele kosten niet direct in rekening gebracht bij de Staat omdat deze geen opdrachtgever is. De EETS-dienstaanbieders mogen deze kosten ook niet direct in rekening brengen bij de gebruiker, omdat deze in staat moet worden gesteld kosteloos aan de verplichtingen voortkomend uit de wet te voldoen. De investerings- en operationele kosten van een EETS-dienstaanbieder dienen te worden terugverdiend uit een vooraf afgesproken percentage van de opbrengst.¹⁶ Een EETS-dienstaanbieder heeft daarmee belang bij een voldoende groot volume aan gebruikers die veel rijden. Door een interoperabele registratievoorziening kunnen bovendien investerings- en (een deel van) operationele kosten worden uitgesmeerd over een grotere afzetmarkt (meerdere EETS-toldomeinen). Dit moet de

¹⁶ Op dit moment wordt het percentage 1,8% van de opbrengst genoemd als richtinggevend



kostenefficiëntie in beginsel ten goede komen, relatief beschouwd ten opzichte van systemen die specifiek voor een toldomein worden gerealiseerd. De duurzaam aanwezige marktspanning, waarbij klanten op elk moment kunnen wijzigen van dienstverlener, geven op papier aanvullende prikkels voor duurzame kostenefficiëntie binnen het systeem. Dit is wel afhankelijk van de omvang van de aanvullende maatregel om de zekerheid voor voldoende capaciteit te borgen (in de vorm van de financiële garantstelling). Mogelijk zal de praktijk weerbarstiger zijn. Als de ontwikkeling voorbij het politieke ‘point-of-no return’ is gekomen, bestaat het risico dat aspirant-EETS-dienstaanbieders, mogelijk in georganiseerd verband, de opdrachtgever gaan **‘bespelen’** om hun *onrendabele top* verder vergoed te krijgen, met andere woorden om een hogere financiële garantiestelling te krijgen.

In variant 2 is de potentiële kostenefficiëntie in beginsel lager dan in variant 1. Dit komt door de aanwezigheid van de uitwijk-NSP, welke aanbesteed dient te worden en dedicated is gericht op het Nederlandse EETS-toldomein. Doordat het gaat om dedicated capaciteit is de kostenefficiëntie op papier lager dan in variant 1, waar deze terugvaloptie wordt geregeld in een arrangement met bestaande EETS-dienstaanbieders die hun bestaande supply chain hiervoor kunnen *leveragen*.

Variant 3 en variant 4 kennen beide op papier goede marktspanning aan de voorkant, dat wil zeggen: voordat de marktpartijen zijn gecontracteerd. Kostenefficiëntie zal moeten worden gerealiseerd door slimme maatregelen in de overeenkomst in te bouwen, en verwachte wijzigingen en noodzakelijke flexibiliteit zoveel mogelijk te anticiperen en te specificeren. Dit betekent onder andere dat de looptijd van de overeenkomst in lijn zal moeten zijn met de technische levensduur van de systemen. Ervaring met langlopende prestatiecontracten geeft het algemene beeld dat het deze gedurende looptijd kostbaar is om deze aan te passen en dat sprake kan zijn van significante lock-in van marktpartijen, waardoor ook bij einde looptijd het in de praktijk relatief kostbaar zal zijn om de onderdelen van het stelsel opnieuw in de markt te zetten. Variant 3 scoort wellicht iets beter op dit criterium, daar het handhavingssysteem naar **alle waarschijnlijkheid meer ‘interoperabel’ zal zijn gedimensioneerd; bij einddatum is het** wellicht eenvoudiger om door te stoten naar een volledig EETS-model.

In variant 5 worden alle onderdelen separaat in de markt gezet, onder regie van verschillende overheidsorganisaties die opereren onder een nog in te richten publiek governance-arrangement. Deze systemen worden dedicated voor het Nederlandse EETS-toldomein gerealiseerd, er kan net als in de modellen 3 en 4 niet of nauwelijks worden *geleveraged* op aantoonbaar werkende systemen in het buitenland. Hierbij kan de opdrachtgever, die overkoepelende regie voert, beperkte prikkels toedienen aangezien publiek-publieke governance arrangementen per definitie geen sterke prikkels kennen. Daarmee is het aan de voorkant, gedurende en aan de achterkant ingewikkeld om te sturen op kostenefficiëntie.

Criterion	Relatieve beoordeling				
Kostenefficiënt	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
++					
+					
-					
--					

5.4. Betrouwbaar

- Betrouwbaar*
- De mate van betrouwbaarheid van de inningsketen, van registratie tot en met inning; de mate van continuïteit van de inningsketen.
 - De mate van zekerheid voor de Staat dat invoering van vrachtwagenheffing geen nadelige invloed heeft op omvang inkomsten (exclusief mogelijke gedragseffecten).
 - De mate van zekerheid die de kentekenhouder heeft dat alle medegebruikers naar rato meebetalen (betrouwbare heffing, fraude-proof) zijn van het systeem.

De mate van betrouwbaarheid kan en moet in beginsel worden geregeld in een goede systeemspecificatie, het afdwingen van de systeemspecificatie in de overeenkomsten met de verschillende partijen (de stelselgovernance), en het afdwingen van de overeenkomst bij realisatie en ontwerp. Uitgaande van een **'best case scenario'** zou de stelling dat er op het vlak van betrouwbaarheid geen verschil bestaat tussen de varianten, valide zijn. Een best case scenario wil zeggen dat de opdrachtgever inderdaad vooraf in staat is de systeemspecificatie juist en volledig op te stellen, inclusief tijdige inrichting van een systeem voor validatie en verificatie, waardoor kan worden geverifieerd dat het (1) het ontwerp voldoet aan de specificatie en (2) het werkende systeem voldoet aan het ontwerp (waardoor kan worden aangetoond dat het werkende systeem voldoet aan de specificatie) en (3) de aanname van een werkende stelselgovernance. Het optreden van **'worse case scenario's waarbij o.a. specificatierisico's, ontwerprisico's, integratierisico's en instandhoudingsrisico's op dit geheel plaatsvinden zouden** immers geïsoleerd moeten zijn in het criterium beheersbaar.

Op grond van bovenstaande analyse wordt er in de beoordeling geen materieel verschil gezien tussen de verschillende varianten op het criterium betrouwbaar.

Criterion	Relatieve beoordeling				
Betrouwbaar	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
++					

+					
-					
--					

5.5. Toekomstbestendig

<i>Toekomstbestendig</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>De mate waarin de markt ingericht en geprikkeld wordt om doorlopend innovatieve oplossingen toe te passen voor het optimaliseren van het systeem en dienstverlening.</i> • <i>De mate van flexibiliteit voor de opdrachtgever voor aanpassingen</i>
--------------------------	---

In varianten 3 en 4 zijn gedurende de contractperiode nauwelijks prikkels om te innoveren en om de dienstverlening te verbeteren, althans hoger dan de gestelde eisen in de overeenkomst. Er is na gunning immers voor langere tijd geen sprake meer van concurrentie. Hoewel het mogelijk is dat zich EETS-dienstaanbieders aandienen, is de business case voor EETS dienstaanbieders minder sterk dan in de varianten 1 en 2. Reden hiervoor is dat de EETS-dienstaanbieders zullen moeten concurreren met een zittende incumbent partij, met alle onzekerheden van dien. Innovatie levert de NSP dan geen (concurrentie)voordeel op. De NSP zal de energie daarom met name op kostenreductie richten, waarvan de resultaten ten goede komen aan verbetering van de eigen winstgevendheid, niet aan de doelgroep of de opdrachtgever. Na afloop van het contract zal opnieuw aanbesteed moeten worden, waarbij er sprake zou kunnen zijn van innovatie. In model 4 heeft de zittende partij dan echter inmiddels een voordeel ten opzichte van concurrenten in de markt opgebouwd. De kans is groot dat de bestaande aanbieder de aanbesteding opnieuw zal kunnen winnen daar deze beschikt over alle kennis en kunde en zijn investeringen reeds terugverdiend heeft (via de contractuele vergoeding door de Staat). Dit vooruitzicht zal de bestaande NSP ook voor de lange termijn weinig prikkel geven om voortdurend te blijven investeren in product vernieuwing en dienstverlening. Dit nadeel kan enigszins geneutraliseerd worden als na contracttermijn wordt overgestapt op een maximaal EETS-variant. Voor de relatieve vergelijking tussen de varianten blijft variant 4 lager scoren dan 1 en 2, maar variant 3 iets beter relatief ten opzichte van variant 4, daar de handhavingsketen in **beginsel minder inoperabiliteitsrisico's kent, en een overgang naar volledig EETS iets eenvoudiger lijkt.**

Variant 1 en 2 staan door de inzet op EETS doorlopend open voor nieuwe EETS-dienstaanbieders. Tevens bestaat de mogelijkheid voor vrachtwageneigenaren om te switchen van EETS-dienstaanbieder. Omdat EETS-dienstaanbieders zich daarbij onderscheiden op

kwiteit van de dienstverlening naar de gebruiker is de verwachting dat innovatie een belangrijke drijver zal zijn van de concurrentiekracht van EETS-dienstaanbieders. Dit is echter afhankelijk wel van de zwaarte van de eisen die Nederland als Toll Charger zal stellen aan de EETS-dienstaanbieders, doch op papier ziet de mate van toekomstbestendigheid in variant 1 en 2 er beter uit dan de andere varianten. Variant 2 scoort iets lager dan variant 2 door de aanwezigheid van een uitwijk NSP, hetgeen gezien kan worden als een beperkende factor voor de toekomstbestendigheid van de variant 2.

In Variant 5 wordt innovatie vooral gedreven door de overheidsorganisaties waar de functies zijn belegd. Door de afwezigheid van directe, door marktspanning veroorzaakte prikkels, om dienstverlening te verbeteren en mee te gaan met toekomstige ontwikkelingen is er beperktere intrinsieke prikkel voor innovatie. Verder zijn er op overkoepelend niveau beperkte prikkels waardoor afwegingen minder integraal benaderd worden (innovatie aan een deel van de keten kan leiden tot noodzaak voor hogere inspanning of verhoging risicoprofiel op ander deel van de keten, waardoor tegengestelde belangen tussen ketenpartijen ontstaan die lastig integraal afgewogen kunnen worden). Al met al scoort variant 5 relatief gelijk met variant 4.

Criterium	Relatieve beoordeling				
	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
++					
+					
-					
--					

5.6. Gebruiksvriendelijk

- Gebruiksvriendelijk*
- *De mate van inspanning die het de gebruiker kost om (blijvend) deel te nemen aan de Vrachtwagenheffing.*
 - *Kosten en tijd voor de gebruiker die nodig zijn om deel te nemen aan het systeem: eventuele borg voor een registratievoorziening; kosten en tijd nodig voor (evt.) vaste installatie van een registratievoorziening in het voertuig (NB: hoogte van de tarieven valt hier niet in, dit is onafhankelijk van gekozen model)*
 - *Mate van inspanning om te blijven deelnemen aan het systeem (bijvoorbeeld door de gebruiker uit te voeren noodzakelijke handelingen per rit)*
 - *Kosten en tijd voor de gebruiker voor het oplossen van*

- vragen en problemen met een onderdeel van het systeem*
- *Mate van inspanning voor afhandeling van bezwaar en beroep tegen de hoogte van de heffing (NB dit is exclusief foutgevoeligheid – dit valt onder het criterium betrouwbaarheid)*

Variant 1 en 2 kennen duurzame marktspanning. Vrachtwageneigenaren kunnen op elk moment wisselen van dienstverlener. Dit geeft een prikkel voor de EETS-dienstaanbieder om de dienstverlening toe te spitsen op de doelgroep, en deze zo hoogwaardig mogelijk in te richten (voorzover passend binnen kosten en revenuen) bijvoorbeeld in termen van aanvraag, inbouw, klachtenafhandeling, beschikbaar stellen van vervangende registratievoorzieningen enzovoort.

In varianten 3 en 4 en 5 is minder nadruk op de EETS-dienstaanbieders. Uiteraard kunnen eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de dienstverlening in de overeenkomst met de opdrachtnemer. De opdrachtnemer zal echter geen prikkel kennen om meer kwaliteit te leveren dan wat er contractueel gevraagd wordt. Mocht de opdrachtgever gaandeweg hogere eisen willen stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening zal deze dit moeten doen via aanpassing van de overeenkomst. Voor variant 3 en variant 4 is deze flexibiliteit lager dan in variant 5, en scoren dus relatief het laagst.

criterium	Relatieve beoordeling				
Gebruiksvriendelijk	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
++					
+					
-					
--					

A. Bijlage: Risicoallocatie op hoofdlijnen

In onderstaande tabel zijn de gedane aannamen ten aanzien van de risicoallocatie publiek/privaat weergegeven. Deze aannamen zijn gedaan op basis van een globale systeemanalyse, waarbij het **principe is gehanteerd dat de risico's zijn gealloceerd bij die partij die deze, gegeven de aannamen ten aanzien van stelsel en systeemgrenzen van een variant in principe het meest logisch en daarmee het 'goedkoopst' zou kunnen beheersen. De risicoallocatie geeft geen waardeoordeel over varianten maar dient als illustratie en ondersteuning bij de beoordeling van de modellen. Voor de huidige analyse is onderscheid gemaakt tussen risicoallocatie op twee abstractieniveaus:**

- Risicoallocatie op stelselniveau: het betreft de risico's over de gehele functionele scope en levenscyclus van het stelsel heen, dat wil zeggen de risico's die samenhangen met de realisatie en instandhouding van het stelsel als geheel.
- Risicoallocatie op ketenniveau: het betreft de risico's over de functionele scope van een keten (de inningsketen, de handavingsketen en de toelatings/- en toezichtsketen) en levenscyclus van het stelsel heen, dat wil zeggen de risico's die samenhangen met de realisatie en instandhouding van het stelsel als geheel

Risicoallocatie op <u>stelselniveau</u>		Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
Politiek/strategische risico: risico op wijzigingen vanuit beleid/politieke overwegingen – na contractering	*17					
Wetgevingsrisico: het risico dat de wetgeving niet tijdig gereed is – na contractering	*1					
Overkoepelend integratierisico: risico dat <i>inningsketen</i> en <i>handavingsketen</i> individueel wel werken maar onderling niet interoperabel zijn						

¹⁷ Dit risico is afhankelijk van de timing. Voor aanbesteding is de impact van dit risico voor alle varianten verwaarloosbaar (partijen hebben nauwelijks kosten gemaakt). Na contractgunning van handavingsketen en eventuele overeenkomsten met EETS dienstverleners **waarbij overheid risico's afkoopt, zal een deel van het risico ook gealloceerd zijn bij de Staat. In variant 1 is sprake van minst aantal aanbestedingen.**

Tijdig voldoende aanbod/capaciteit: het risico dat er onvoldoende tijdig capaciteit is om de vraag aan te kunnen			*18			
Debiteurenrisico: het risico dat de heffing niet wordt betaald door de gebruiker	*19					
Risicoallocatie op <u>keten</u>niveau						
		Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5
Specificatierisico: het risico dat de systeem-specificatie de werkelijke behoefte niet in voldoende mate afdekt						
Ontwerprisico: het risico dat de systeemspecificatie niet kan leiden tot een maakbaar ontwerp						
Realisatierisico: het risico dat het ontwerp van een deelsysteem in de keten niet kan leiden tot een werkend deelsysteem						
Integratierisico het risico dat de deelsystemen in een keten individueel wel conform specificatie werken, maar onderling niet interoperabel zijn						
Beheersrisico het risico dat incidenten, problemen en wijzigingen over de keten niet conform de gestelde KPI's worden afgehandeld						
Onderhoudsrisico het risico dat de werkelijke onderhoudsinspanning over de keten hoger is dan bij ontwerp ingeschat						
Beschikbaarheidsrisico het risico dat in de operatie binnen de keten wel werkt, maar niet conform beschikbaarheidseisen						

Legenda

Risicoallocatie hoofdzakelijk publiek:



Risicoallocatie hoofdzakelijk privaat:

¹⁸ Aanname is bij deze variant date er sprake is van een 'uitwijk NSP' die niet de capaciteit heeft om het risico van te weinig EETS partijen op te vangen.

¹⁹ Dit is afhankelijk van de vraag in hoeverre het debiteurenrisico onderwerp van discussie gaat zijn tussen EETS dienst aanbieder en Toll Charger. Hangt samen met acceptatieplicht; risico lijkt deels gemitigeerd door signalering in handavingsketen.