



Anders Betalen voor Mobiliteit

Accountantsrapport bij Voortgangsrapportage 3

**Uitgebracht ten behoeve van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal**

Peildatum 1 juli 2009

Datum 13 oktober 2009
Rapportnr. 8275

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	3
INLEIDING	5
1 DE KWALITEIT EN VOLLEDIGHEID EN DE TOTSTANDKOMING VAN DE IN DE VOORTGANGSRAPPORTAGE 3 OPGENOMEN INFORMATIE EN DE TOEREIKENDHEID VAN DE BEHEERSING EN HET BEHEER VAN HET PROJECT	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Criteria.....	6
1.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden.....	7
1.4 Conclusies.....	7
2 BEVINDINGEN.....	9
2.1 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie	9
2.2 De beheersing en het beheer van het project.....	9
3 BIJLAGE: VOORTGANGSRAPPORTAGE 3 ABVM	15

Voorwoord

Aanpak van de onderzoekswerkzaamheden

Om de aanpak en werkwijze van de departementale auditdiensten met betrekking tot de controle- en rapportagetaak voortvloeiend uit de Regeling grote projecten te stroomlijnen en zoveel mogelijk te uniformeren, heeft binnen de departementale auditdiensten een herijking van deze aanpak en werkwijze plaatsgevonden. Dit heeft naast een gewijzigde aanpak eveneens geleid tot een gewijzigde rapportagevorm. Deze rapportage wijkt daarom af van de vorige door ons uitgebrachte rapportages.

In de Regeling grote projecten wordt in het kader van de voortgangsrapportage een oordeel gevraagd over een aantal nader benoemde aspecten. In relatie tot de geldende beroepsregels voor accountants leidt dit in beginsel tot een zogenaamde assurance opdracht.

Op grond van de beroepsregels hebben wij de opdracht verdeeld en rapporteren wij als volgt:

- Controle van de verantwoording van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten: leidend tot een accountantsverklaring;
- volledigheid en totstandkomingsproces van de informatie in de voortgangsrapportage 3 en de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project: leidend tot een assurance-rapportage met conclusies (met onderliggende bevindingen).

De accountantsverklaring bij de verantwoording van Anders Betalen voor Mobiliteit inzake de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zullen wij verstrekken bij de VGR 4 over geheel 2009. In dit rapport geven wij geen oordeel maar gaan wij in op onze bevindingen ter zake die naar voren zijn gekomen bij onze onderzoekswerkzaamheden die wij tot nog toe hebben uitgevoerd.

In hoofdstuk 1 zijn conclusies geformuleerd met betrekking tot:

- de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage in relatie tot de gestelde eisen in de Regeling grote projecten;
- het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie;
- de beheersing en het beheer van het project.

Karakteristiek van het project

Het project ABvM kan worden gekenmerkt als een zeer complex ICT project met veel afhankelijkheden en raakvlakken tussen de verschillende onderdelen die het parallel schakelen van de verschillende activiteiten noodzakelijk maken.

Daarnaast heeft het project te maken met een zeer krappe tijdsplanning die een zeer grote druk op de organisatie legt.

Om de risico's van het project te beperken heeft de organisatie met name gekozen voor toetsing op de realisatie van de producten (die uiteindelijk gezamenlijk het totale systeem vormen) door deskundigen. Ons onderzoek beperkt zich tot een procedurele toetsing op de inzet van deze deskundigen. Hierop gaan wij nader in paragraaf 2.2 "De beheersing en het beheer van het project".

Inleiding

Opdracht

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

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

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

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de voortgangsrapportage 3 over de verslagperiode 1 januari 2009 tot en met 30 juni 2009, die als bijlage bij dit rapport is gevoegd, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het is onze verantwoordelijkheid onze bevindingen weer te geven en conclusies te formuleren over:

- de kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie in relatie tot de eisen gesteld in artikel 12 van de Regeling grote projecten;
- het proces van totstandkoming (ordelijk, controleerbaar en deugdelijk) van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie;
- de beheersing en het beheer van het project over de periode 1 januari 2009 tot en met 30 juni 2009.

1 De kwaliteit en volledigheid en de totstandkoming van de in de voortgangsrapportage 3 opgenomen informatie en de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn conclusies geformuleerd met betrekking tot:

- de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de bijgevoegde voortgangsrapportage in relatie tot de gestelde eisen in de Regeling grote projecten;
- het proces van totstandkoming van de niet-financiële informatie;
- de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project.

De Minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het opstellen van de voortgangsrapportage en voor de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project.

Wij hebben ons onderzoek verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder Standaard 3000 "Assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle en beoordeling van historische financiële informatie". Dienovereenkomstig hebben wij ons onderzoek zodanig gepland en uitgevoerd dat een redelijke zekerheid is verkregen voor onze conclusies met betrekking tot de door ons onderzochte punten. Een assurance-opdracht omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van relevante gegevens.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen assurance-informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze conclusies.

1.2 Criteria

De kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie is beoordeeld aan de hand van de eisen die hieraan worden gesteld in de Regeling grote projecten.

Met betrekking tot de totstandkoming van niet-financiële informatie geldt dat de desbetreffende informatie op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand dient te komen. De belangrijkste in dat kader vast te stellen aspecten zijn dat:

- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het totstandkomingsproces zijn belegd;
- het totstandkomingsproces achteraf reconstrueerbaar is;
- de informatie die als uitkomst van het totstandkomingsproces is

opgeleverd op volledige en juiste wijze in de voortgangsrapportage is opgenomen.

Verder geldt dat de niet-financiële informatie niet strijdig mag zijn met andere in de voortgangsrapportage opgenomen informatie. Waar nodig dient de niet-financiële informatie te zijn voorzien van een duidelijke bronvermelding.

De toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project is beoordeeld aan de hand van het Basismodel Beheersmodel voor Grote Projecten (BBGP) en in het bijzonder aan de hand van het specifiek voor dit project uitgewerkte Beheersmodel ABvM (VenW/DGP-2008/3253).

1.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden

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

Ter zake van de kwaliteit en de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie, zijn wij nagegaan of de volgens artikel 12 van de Regeling grote projecten op te nemen informatie is opgenomen in de voortgangsrapportage.

1.3.2 *Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie*

Ter zake van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie zijn wij nagegaan dat deze informatie ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen.

Voorts zijn wij nagegaan dat de opgenomen niet-financiële informatie niet strijdig is met de financiële informatie in de voortgangsrapportage.

1.3.3 *De toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project*

Wij hebben de opzet en werking van specifieke onderdelen van de projectorganisatie - waaronder de administratieve processen en interne controlemaatregelen - beoordeeld aan de hand van het binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat vastgestelde beheersmodel, door middel van interviews en de beoordeling van de relevante documentatie ter zake.

Wij hebben hierbij met name aandacht besteed aan de inrichting van de projectorganisatie en de beheersmaatregelen met betrekking tot het risicomanagement, de planning en de voortgangsbewaking, de interne informatievoorziening, het budgetbeheer, de kwaliteitsborging en het beheer van de post onvoorzien.

1.4 Conclusies

Op grond van ons onderzoek komen wij tot de volgende conclusies c.q.

bevindingen:

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

Uit ons onderzoek kwamen de volgende bevindingen naar voren:

1. in paragraaf 4.4.4 van de VGR is een overzicht opgenomen van verplichtingen en uitgaven. De in deze paragraaf aangegeven stand van de aangegane verplichtingen per 30 juni 2009 ten bedrage van 34,1 miljoen euro betreft uitsluitend de in 2009 aangegane verplichtingen. De in voorgaande jaren aangegane verplichtingen zijn niet opgenomen.
2. in paragraaf 2.6 van de VGR wordt ingegaan op de stand van zaken van een aantal fiscale aspecten van het project. Hierbij merken wij op dat er in dit kader, naast de gerapporteerde punten, de effecten van de afbouw en omzetting van de vaste belastingen in de tarieven nog moeten worden verwerkt in de Wet. Hierover vindt nog overleg plaats.
3. Een specificatie op hoofdcategorieën van de post onvoorzien ontbreekt in de VGR. De post onvoorzien is gebaseerd op de berekening van de benoemde risicoposten en de onzekerheden ten aanzien van de prijzen en hoeveelheden (onvoorzien) ten bedrage van 641 miljoen euro. Daarnaast wordt 808 miljoen voorzien die nog niet is bestemd (ook wel 'echt onvoorzien' genoemd). Gezien de fase waarin het project verkeert kunnen wij geen gefundeerd oordeel geven over de toereikendheid van de post onvoorzien.

1.4.2 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

De in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie is ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand gekomen.

Wij hebben vastgesteld dat de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie, voor zover wij dat kunnen beoordelen, niet strijdig is met de financiële informatie.

1.4.3 De toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project

De opzet van de beheersing en het beheer van ABvM was in de periode 1 januari 2009 tot en met 30 juni 2009 in overeenstemming met het door het ministerie vastgestelde beheersmodel, maar voldeed op de aspecten "documentatie van de besluitvorming", "waardering en monitoring van de risico's", "de kwaliteit van de plannen als basis voor de sturing van de uitvoering van het project", "de stabiliteit van de raming" en de "inrichting van de kwaliteitsborging" wat betreft de werking nog niet geheel aan de eraan te stellen eisen. Een nadere toelichting op deze aspecten is opgenomen in paragraaf 2.2.

2 Bevindingen

2.1 Het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie

Wat betreft het proces van totstandkoming van de in de voortgangsrapportage opgenomen niet-financiële informatie merken wij op dat de in de planning opgenomen opslag van twintig procent extra ruimte is gebaseerd op een aanname. In hoeverre dit toereikend is kunnen wij niet beoordelen.

2.2 De beheersing en het beheer van het project

Inrichting van de projectorganisatie

Teneinde risico's van de zware ICT component in het project te beheersen zijn ten opzichte van de vorige verslagperiode de volgende maatregelen genomen:

- per 7 september 2009 is een Chief Information Officer (CIO) bij het project in dienst getreden. De CIO gaat leiding geven aan de stafafdeling Uitvoeringsbeleid. Vanuit deze positie kan hij toezien op de integraliteit van het systeem en zorgen voor een goede afstemming tussen beleid en uitvoering.
- Recent zijn er twee ICT-architecten aangesteld om de ICT-kennis en ervaring in het project te versterken.

In onze rapportage bij VGR-2 hebben wij met betrekking tot de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het publieke en het private domein opgemerkt dat op enkele onderdelen nog nadere uitwerking en verfijning plaatsvond. Dit proces is nog niet afgerond. Het proces moet in ieder geval zijn afgerond voor het definitieve uitvoeringsbesluit voor het project (DUB).

Voorts is de organisatie aan het onderzoeken hoe de governance van het project kan worden versterkt in het licht van de dialoog-/consultatiefase. Deze fase is eind september 2009 aangevangen.

Besluitvorming

De organisatie heeft aangegeven te zijn gestart met een verbetertraject voor achterstallig onderhoud, herstructurering van het proces van besluitvorming en met name de explicitering daarvan. Deze positieve ontwikkeling onderschrijven wij ten eerste, mede gelet op de recent gestarte dialoog.

Het besluitvormingsproces in het kader van Issues en VTW's verloopt op dit moment niet volledig volgens de daartoe vastgestelde procedures. In de meeste gevallen ontbreken duidelijke procesafspraken voor afhandeling

van issues, waardoor monitoring van de voortgang beperkt mogelijk is.

Verder ontbreekt duidelijke documentatie van de besluitvorming. Hierdoor is niet altijd te achterhalen wanneer en op basis van welke argumenten de besluitvorming tot stand is gekomen.

Tot slot stellen we vast dat de procedure voor wijzigingen in scope, raming en planning op dit moment nog niet volledig wordt toegepast (omdat de toleranties niet helder zijn afgesproken). Hierdoor worden wijzigingen niet altijd vooraf expliciet geautoriseerd. De autorisatie dient derhalve achteraf plaats te vinden via "verzamel VTW's". Deze gang van zaken heeft als risico dat informatie over voorgenomen wijzigingen niet altijd tijdig bij het management beschikbaar is, terwijl hier gelet op de huidige aard van de issues en reeds doorgevoerde mutaties in raming en planning wél aanleiding toe is. Hierdoor heeft het management geen ruimte om naar andere mogelijk geschiktere alternatieven zoeken. De werking van de besluitvormingsprocedures is dan ook ontoereikend voor de fase waarin het project zich bevindt.

Risicomanagement

De organisatie besteedt veel aandacht aan het identificeren van risico's, het bepalen van de mogelijke gevolgen daarvan en het benoemen van beheersmaatregelen. Om tot geschikte beheersingsmaatregelen te komen is het van groot belang dat risico's eenduidig en concreet worden geformuleerd en uitgewerkt. Voor de juiste toepassing van beheersingsmaatregelen binnen het project is het ook van groot belang dat deze beheersingsmaatregelen concreet worden geformuleerd en uitgewerkt. In de huidige situatie is dit nog niet het geval. De projectorganisatie is bezig met een verbeteringsproces en heeft al stappen gezet door een aantal abstracte risico's, die zodanig algemeen geformuleerd waren, dat er geen concrete beheersmaatregelen voor konden worden geïdentificeerd, uit de risicodatabase te verwijderen en heeft daarnaast risico's meer uitgewerkt. Dit is een continu proces.

De informatievoorziening over de uitvoering van de beheersingsmaatregelen verdient, zoals we ook in ons rapport bij VGR-2 al hebben gemeld, nog de aandacht.

Verder hebben wij vastgesteld dat de organisatie in geval van gekwantificeerde risico's (die overigens nog beperkt in omvang zijn) risico's naar beneden bijstelt voordat de desbetreffende beheersingsmaatregelen feitelijk zijn getroffen, dan wel (indien deze beheersingsmaatregelen op termijn worden getroffen) zijn verwerkt in de raming, de planning of de scope.

Tot slot merken wij met betrekking tot het risicomanagement op dat de

aantoonbaarheid van de periodieke afstemming tussen de twee databases¹ die binnen de projectorganisatie worden gebruikt, nog verbetering verdient. Aan de afstemming tussen deze databases wordt nog gewerkt. De kans is aanwezig dat dit leidt tot een negatiever risicoprofiel. Wij hebben dit punt ook aangegeven in onze rapportage bij VGR-2.

Planning en de voortgangsbewaking.

In ons rapport bij VGR-2 hebben wij aangegeven dat de planning- en voortgangsbewaking nog niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet en op onderdelen verbetering behoefde. In de verslagperiode heeft in dit kader het volgende plaatsgevonden.

In de verslagperiode is een bijgesteld projectplan en een faseplan "voorbereiding uitvoering" opgeleverd. Het faseplan dat dateert van begin mei 2009 is nog niet vastgesteld door het MT ABvM. Het projectplan is ook nog niet vastgesteld.

Voorts zijn in de laatste maanden van de verslagperiode vijf deelprojectplannen aangepast aan de SE-methodiek en geactualiseerd. Deze zijn wel vastgesteld door het management. Vier van deze geactualiseerde deelplannen zijn in opdracht van de projectorganisatie door een extern bureau getoetst in het kader van de Systems Engineering (SE)-aanpak. Het externe bureau geeft daarbij aan dat de strategieën van de deelprojecten aansluiten op de deelprojectplannen. Tevens geeft het externe bureau aan dat de integraliteit van het project door de deelplannen wordt ondersteund. Wel beveelt het extern bureau aan dat de (deel)projectplannen verbetering behoeven door het stellen en opnemen van SMART eisen op het gebied van samenwerking, informatie-uitwisseling, rapportages, reviews, aantoonbaar voldoen aan eisen, enz..

In een groot aantal gevallen ontbreekt een goede vertaling van de activiteiten naar een planning (de planning sluit niet goed aan bij de benoemde activiteiten/producten, de planning ontbreekt, alleen einddata worden genoemd, alleen 2009 is ingepland of is de planning opgesteld voor een beperkt aantal werkpakketten). Het onderdeel middelen (personeel en financieel) in de aangepaste deelplannen is veelal niet verder geactualiseerd dan de periode tot en met 2009. In de betreffende deelprojectplannen is nog onvoldoende specifiek aangegeven wanneer welke producten moeten worden opgeleverd en welke activiteiten moeten worden uitgevoerd. De deelplannen bieden hierdoor nog onvoldoende ondersteuning voor de sturing, de beheersing en de verantwoording/voortgangsbewaking.

Een deelprojectplan "uitrol" is net na de verslagperiode gereedgekomen.

¹ Een centrale database waarin alle belangrijke risico's moeten worden vastgelegd en een database (FMECA) bij het deelproject Systeemarchitectuur waarin de technische risico's worden vastgelegd.

Ten aanzien van onze opmerking in ons rapport bij VGR-2 met betrekking tot het configuratiemanagement, dat van groot belang is voor een adequate beheersing van dialoog/consultatiefase, merken wij op dat het configuratiemanagementplan nog niet gereed is.

De vorengenoemde deelprojectplannen zijn in de verslagperiode gebruikt als referentiepunt in de kwartaalrapportages van de deelprojecten. Eind juni zijn de netwerkplanningen van vrijwel alle deelprojecten bijgewerkt naar de stand van 1 juli 2009. De opgetreden vertragingen zijn in deze planningen verwerkt.

Omdat de netwerkplanningen in onvoldoende mate aansluiten op de planning zoals opgenomen in de deelprojectplannen kon ten behoeve van de kwartaalrapportages nog onvoldoende een systematische confrontatie van de planning en de realisatie plaatsvinden en afwijkingen tussen realisatie en planning verklaard worden. Dit heeft consequenties voor de mate waarin gericht en tijdig bijsturing kan plaatsvinden.

Op grond van het voorgaande zijn wij van mening dat het plannings- en voortgangsbewakingsproces nog niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet omdat de deelprojectplannen onvoldoende basis vormen om op te sturen ten opzichte van de ingeschatte, opslag extra ruimte in de planning.

Budgetbeheer

Een belangrijk onderdeel van het budgetbeheer is het opstellen en bijstellen van kostenramingen. Het kostenramingsmethodiek is in de verslagperiode verbeterd op onderdelen doordat er meer gespecificeerd is in het kostencalculatiesysteem. Dit heeft er toe geleid dat de transparantie van de raming is vergroot.

Ten aanzien van het proces van totstandkoming van de kostenramingen merken wij op dat nog steeds wordt gewerkt aan de nadere uitwerking en verfijning van de raming. Dit wordt veroorzaakt door de fase waarin het project verkeert. In de tijd kan deze nadere uitwerking en verfijning van de raming leiden tot aanzienlijke mutaties in de raming naar aanleiding van:

- nadere onderbouwingen van kosteninschattingen;
- nieuwe besluitvorming en het doorvoeren van mutaties naar aanleiding daarvan in het kostencalculatiesysteem;
- de verdere modeltechnische validatie van kostencalculatiesysteem naar aanleiding van nieuwe inzichten.

Dit blijkt thans al uit de verschillenanalyse inzake VGR-2 en VGR 3 die opgenomen is op pagina 20 van VGR-3.

Kwaliteitsborging

Een belangrijk onderdeel van de informatievoorziening over het functioneren van de processen binnen de projectorganisatie betreft de

informatie uit het kwaliteitsborgingsysteem. Een belangrijk onderdeel van het kwaliteitsborgingsysteem zijn de audits die worden uitgevoerd in de vorm van de externe reviews in opdracht van het management. De audits bestaan veelal uit het toetsen van eindproducten van processen. De kwaliteitsborging zou aan kracht kunnen winnen indien meer accent komt te liggen op de processen zelf.

Nu komen bij het uitvoeren van externe toetsen op producten veelal een relatief groot aantal bevindingen naar voren. Hierdoor loopt het project het risico dat vertragingen als gevolg van herstel van producten niet meer kunnen worden opgevangen in de ingeschatte, opslag extra ruimte in de planning.

Een ander onderdeel van het kwaliteitsborgingssysteem is de collegiale review op opgeleverde producten en de management review daarop. Dit betreffen eveneens toetsen aan de achterkant van het proces. Uit de wisselende kwaliteit waarmee de collegiale reviews zijn uitgevoerd en het aantal en de ernst van de opmerkingen van de externe auditors nadat deze collegiale reviews en managementreviews hebben plaatsgevonden, kan worden geconcludeerd dat de interne kwaliteitsbeheersing op deze punten nog verbetering behoeft.

De bewaking van de afwikkeling/aanbevelingen vanuit de externe audits worden gemonitord met behulp van een spreadsheet waarin de aanbevelingen/acties naar aanleiding van die externe reviews zijn opgenomen. Een extern bureau heeft in opdracht van de organisatie een toets uitgevoerd op de opvolging van de aanbevelingen conform de managementreactie van het project ABvM. Het betreffende bureau heeft geconcludeerd dat de opvolging van de eerdere aanbevelingen afdoende is om de aanbestedingsdialoog te kunnen starten en dat de aanbevelingen in het algemeen traceerbaar zijn opgevolgd. Tevens heeft het bureau geconcludeerd dat enkele aanbevelingen nog niet volledig zijn opgevolgd maar waar wel aan wordt gewerkt en dat die geen belemmering vormen voor de start van de aanbestedingsdialoog.

Ten aanzien van de tussentijdse monitoring van de opvolging van de uit de externe reviews voortkomende acties en aanbevelingen merken wij op, zoals wij in ons rapport bij VGR-2 al hebben gemeld, dat deze nog niet geheel aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Er wordt door het projectbureau nog onvoldoende vastgesteld of de gereed gemelde acties/aanbevelingen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd cq zijn opgevolgd.

Voor de borging van de kwaliteit van het aanbestedingsproces is door de gedelegeerd opdrachtgever van het project een onafhankelijke Tenderboard ingesteld bestaande uit drie externe deskundigen. Deze board adviseert gevraagd en ongevraagd. De Tenderboard maakt daarvoor ook gebruik van de Landsadvocaat. Hiermee is het risico rondom het aanbestedingsproces belegd.

Wij zijn gaarne bereid een en ander nader toe te lichten.

Den Haag, 13 oktober 2009

Directeur Auditdienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. Scholte', with a long horizontal stroke extending to the right.

P. Scholte RA

3 Bijlage: Voortgangsrapportage 3 ABvM

Voortgangsrapportage 3 Anders Betalen voor Mobiliteit

Verslagperiode 1 januari 2009 - 30 juni 2009

Datum 30 juni 2009

Inhoud

1	Inleiding - 3
1.1	Derde Voortgangsrapportage - 3
1.2	Samenvatting - 3
2	Voortgang per onderdeel - 6
2.1	Besluitvorming - 6
2.2	Wetgeving - 6
2.3	Kilometerprijsstelsel - 7
2.4	Mobiliteitsprojecten - 9
2.5	Versnellingsprijs en Tol - 9
2.6	Raakvlakken - 10
3	Omgeving - 11
3.1	Internationaal - 11
3.2	Maatschappelijk middenveld - 12
3.3	Marktpartijen - 12
3.4	Communicatie - 13
4	Projectbeheersing - 14
4.1	Algemeen - 14
4.2	Scope - 14
4.3	Integrale Planning - 14
4.3.1	Opleverdatum - 14
4.3.2	Kritieke pad - 18
4.4	Financiën - 19
4.4.1	Kostenraming - 19
4.4.2	Financiering en inpassing van de projectkosten - 20
4.4.3	5% Streefnorm - 22
4.4.4	Uitgaven en verplichtingen - 22
4.5	Risico's - 23
4.5.1	Belangrijkste financiële onzekerheden/risico's en beheersing (endogeen) - 23
4.5.2	Belangrijkste risico's voor de planning en beheersing (endogeen) - 24
4.5.3	Belangrijkste exogene risico's - 26
4.6	Kwaliteit - 27
4.7	Projectorganisatie - 28
4.8	Informatie - 28
Bijlage A Stand van zaken Mobiliteitsprojecten - 29	
Bijlage B Lijst van Documenten - 30	
Bijlage C Lijst met afkortingen - 31	

1 Inleiding

1.1 Derde Voortgangsrapportage

Het project Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) is op 30 mei 2006 door de Tweede Kamer aangewezen als Groot Project. Dit betekent dat de minister van Verkeer en Waterstaat conform de Regeling Grote Projecten halfjaarlijks rapporteert over de voortgang. Referentie voor de voortgang is de Basisrapportage ABvM (Kamerstuk 31305, Nr. 34) met als peildatum 30 november 2007 (de datum van het Kabinetsbesluit).

Deze derde voortgangsrapportage (VGR) beschrijft de voortgang over de periode 1 januari 2009 tot en met 30 juni 2009. Relevante actuele ontwikkelingen na 30 juni 2009 worden beknopt toegelicht in de begeleidende brief bij deze rapportage.

Aanvullend op de Regeling Grote Projecten, waarin jaarlijks een DAD rapportage voorzien is, zal iedere VGR gevolgd worden door een DAD rapportage.

In bijlage C is een verklarende woordenlijst opgenomen.

1.2 Samenvatting

De verslagperiode heeft met name in het teken gestaan van het wetgevingstraject, en de voorbereidingen voor de consultatie in het hoofdspoor en de dialoog in het garantiespoor. De belangstelling vanuit de marktpartijen voor deelname aan de ontwikkeling van het kilometerprijssysteem is groot. Dit heeft ertoe geleid dat, voor een zorgvuldige selectie van partijen, meer tijd nodig was dan voorzien. Om tempo te houden, is voor een aantal onderwerpen het consulteren van marktpartijen reeds gestart. Hiermee wordt ook voor marktpartijen kilometerbeprijzing steeds meer werkelijkheid.

Het advies van de Raad van State (RvS) is begin maart ontvangen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast op basis van het advies. Na besluitvorming over de tariefstructuur wordt deze voorgelegd aan de Raad van State.

Het eerste mobiliteitsproject ABvM in Rotterdam is op 29 juni 2009 officieel van start gegaan. Het betreft een proef met weergave van reistijdverwachting in de transportsector (een zogenoemde Value Added Service). Het mobiliteitsproject ABvM Spitsmijden 2a op de A12 tussen Gouda en Den Haag is, conform planning, op 30 juni 2009 beëindigd. Er hebben circa 800 automobilisten deelgenomen. De resultaten van deze wetenschappelijke proef naar gedragseffecten worden verwerkt.

In maart heeft in de aanwezigheid van de minister een startbijeenkomst voor de aspirant kandidaten voor de consultatie in het hoofdspoor plaatsgevonden. De bijeenkomst had een strategisch karakter, een hoge afvaardiging van het bedrijfsleven was vertegenwoordigd.

Er is een zogenoemde fase van preconsultatie ingericht voor een aantal onderwerpen dat los van de aanbesteding kan worden besproken. Het betreft het marktmodel, portabiliteit en end-to-end. De preconsultatie is gestart met een bijeenkomst op 20 mei met geïnteresseerde partijen. Aansluitend is in de maand juni een groot aantal één op één gesprekken gevoerd.

Bij de tweede voortgangsrapportage is aangekondigd dat meer tijd nodig was om de dialoog te starten. Eerst werd onderzocht of er mogelijkheden zijn om de wijze van contracteren en samenwerken met de markt inzake de aanbesteding nog verder te optimaliseren. Het doel was om de integratierisico's en eventuele wijzigingen in de scope tijdens de realisatiefase beter te beheersen, doordat de marktpartijen gestimuleerd worden tot samenwerking. De inschatting was dat in de zomer van start zou worden gegaan met de dialoog. Dit heeft een effect gehad van drie maanden op het kritieke pad.

In de tweede voortgangsrapportage is gemeld dat er een risico bestond op juridische geschillen in de aanbesteding. Dit risico was op basis van ervaring laag ingeschat en als exogeen aangemerkt voor de fase van prekwificatie. Dit risico is, ondanks een zorgvuldige uitvoering van de prekwificatie, toch opgetreden. Op 5 juni 2009 is de termijn geëindigd waarbinnen niet geselecteerde deelnemers een kort geding aanhangig konden maken tegen de selectiebeslissing (de zogeheten "Alcateltermijn"). Drie partijen hebben een kort geding aangespannen tegen hun afwijzing. De procedure heeft relatief lang geduurd omdat deze in de zomerperiode viel. Er is getracht de procedure via een verzoek aan de rechtbank te versnellen, maar dit is niet gelukt. Alle gedingen zijn positief uitgevallen voor de Staat. Zij hebben er wel toe geleid dat niet in de zomer kon worden gestart met de dialoog, maar pas na de uitspraken in kort geding. Dit heeft ook een effect van drie maanden gehad op het kritieke pad.

De dialoog start in de huidige planning eind september met bijeenkomsten per perceel.

In de planning is de hierboven genoemde start van de dialoog verwerkt. Aanvullend zijn op basis van extern advies (Procap) de planning en het risicoregister geoptimaliseerd en is voor de mijlpalen 'start vracht' en 'implementatie gereed' een risicoreservering onvoorzien toegevoegd.

Dit leidt tot de volgende data voor de mijlpalen:

	Deterministisch	Probabilistisch		
		P15	P50	P85
Start implementatie vracht				
	Sep 2012	Okt 2013	Apr 2014	Okt 2014
Start implementatie overige voertuigen				
	Mrt 2013	Feb 2014	Okt 2014	Feb 2015
Implementatie gereed				
	Feb 2016	Jan 2018	Dec 2018	Dec 2019

In de deterministische planning is te zien dat de einddatum 18 maanden eerder valt dan bij de vorige voortgangsrapportage. Dit is het resultaat van de hiervoor genoemde zes maanden, en twee jaar versnelling door het verkorten van de uitrolperiode conform het Procap-advies. Bij de probabilistische planning ligt dit anders. De opleverdata vallen later omdat in deze planning de risico's zijn verwerkt.

Ter voorbereiding op het openbaar worden van het wetsvoorstel is de communicatiestrategie uitgewerkt. Deze kent twee pijlers: het informeren van het publiek en het inzicht geven in het effect van de kilometerprijs voor verschillende doelgroepen.

Vanuit de Brede SamenwerkingsGroep en de Brede Werkgroep Communicatie is een werkgroep effecten ingesteld. Deze werkgroep werkt gezamenlijk aan middelen om de burger inzicht te geven in de financiële effecten van de Wet. Zo ontwikkelt de werkgroep voorbeeldcases, waarin ook het handelingsperspectief wordt meegenomen. Deze cases maken deel uit van een pakket communicatiemiddelen.

Bij de ontwikkeling en de vaststelling van de communicatieaanpak is de Brede Werkgroep Communicatie betrokken, als ook de Communicatie Expert Commissie. Deze commissie is ingesteld sinds juni dit jaar en bestaat uit onafhankelijke communicatie-experts uit de detailhandel, van ministeries die grote stelselwijzigingen hebben ingevoerd en universiteiten.

In de verslagperiode hebben geen wijzigingen ten aanzien van de in de eerste voortgangsrapportage in Bijlage B opgenomen productscoptes plaatsgevonden.

De kostenraming is in de verslagperiode geactualiseerd. Belangrijkste wijzigingen betreffen een verkorting van de deterministische doorlooptijd van de uitrol, de aanpassing aan het prijspeil 2009 en een technische wijziging van het ramingsmodel. Het totaal van de raming daalt met 83 mln euro ten opzichte van VGR2 en bedraagt 5.657 mln euro.

2 Voortgang per onderdeel

2.1 Besluitvorming

Het project bevindt zich in de fase 'voorbereiding realisatie'.

In de verslagperiode was geen behandeling van besluiten door de Tweede Kamer gepland.

De eerstvolgende besluiten betreffen het wetsvoorstel kilometerprijs en het Definitief Uitvoeringsbesluit (DUB).

Er is toegewerkt naar het verzenden van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer. Tegelijk met het wetsvoorstel zal de uitwerking van de taakverdeling voor het publieke domein aan de Tweede Kamer worden gezonden. Zie verder 2.2.

Er is gestart met het voorbereiden van het Definitief Uitvoeringsbesluit (DUB). Met het DUB wordt budget gevraagd voor de volgende fase. Het betreft toestemming voor afroep van de modules uit de vijf (tijd) kritische percelen, die nodig zijn voor opschaling van het systeem na de Grootschalige Praktijktest. Met het DUB wordt ook toestemming gevraagd voor de aanbesteding van de overige delen van het systeem die onder publieke regie worden uitgevoerd.

Naar aanleiding van de verzending van de Tweede Voortgangsrapportage naar de Tweede kamer heeft op 8 april een spoeddebat plaatsgevonden. Na schriftelijke beantwoording van de kamervragen, vond op 22 april de tweede termijn plaats. Centraal stond de vertraging in de planning van het project met 8 maanden. In het debat van 22 april zijn 3 moties aangenomen. De moties betreffen inzicht in onomkeerbare stappen die de minister deze kabinetsperiode neemt, maatregelen om de doelstellingen van NSL te behalen en de peildatum van 1 januari 2007 voor de compensatie van de provinciale opcenten.

Op 17 juni vond het AO plaats naar aanleiding van de Tweede Voortgangsrapportage. Centraal hierbij stond het tijdstip van verzending van het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer. Na schriftelijke beantwoording van de kamervragen, vond op 22 juni de tweede termijn van dit AO plaats.

De besluitvormingsmomenten voor de Tweede Kamer en de belangrijkste mijlpalen zijn opgenomen in de planning in de tabel in paragraaf 4.3.1.

2.2 Wetgeving

Het advies van de Raad van State (RvS) is begin maart is ontvangen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast op basis van het advies. De RvS heeft in zijn advies aangegeven te verwachten nader om advies gevraagd te worden over de tariefstructuur. Dit omdat de voorgelegde tariefstructuur nog voorlopig was vanwege onderzoek naar een aantal varianten van differentiatie van het basistarief en de daarbij behorende milieueffecten. Na besluitvorming over de tariefstructuur wordt deze voorgelegd aan de Raad van State.

Op het model dat ten grondslag ligt aan de basistarieven in het wetsvoorstel heeft een externe toets plaatsgevonden. Algemene conclusie is dat het model rekenkundig consistent is, en dat de gebruikte werkhypotheses herleidbaar zijn binnen het model.

Tijdens het AO van 2 en 3 juli 2008 hebben de leden Van der Ham en Duyvendak een motie ingediend met het verzoek om voorafgaand aan het wetsvoorstel een aantal scenario's voor milieudifferentiatie door te laten rekenen. Per brief (Kamerstuk 31305, Nr. 101) is de Tweede Kamer eind 2008 geïnformeerd over de varianten die werden onderzocht. Op 2 februari 2009 heeft de Tweede Kamer per brief verzocht een aantal aanvullende onderzoeken uit te voeren. De Tweede Kamer is per brief van 23 februari 2009 op de hoogte gesteld van het feit dat de beantwoording van de vragen over milieuscenario's nog enige tijd in beslag zou nemen.

Medio maart zijn de eerste resultaten van de onderzoeken over de milieuscenario's ontvangen. Op basis van deze onderzoeken heeft de projectorganisatie een generiek beeld gekregen van het effect van diverse grondslagen op de CO₂-prestatie van het wagenpark.

In maart en april zijn in diverse expertsessies en in overleg met maatschappelijke partijen extra scenario's uitgewerkt, om tot maximale CO₂ effecten te kunnen komen. De onderzoeken ten aanzien van de diverse milieuscenario's zijn nagenoeg afgerond en worden meegenomen bij de besluitvorming rond de tarieven.

De vormgeving van het spitstarief wordt op hoofdlijnen opgenomen in het wetsvoorstel. De uiteindelijke invoering van het spitstarief is lokaal maatwerk, dat in nauw overleg met decentrale overheden en wegbeheerders moet worden vormgegeven. De locaties waar dit spitstarief gaat gelden, worden nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

In de verslagperiode is nader uitgewerkt welke rollen publieke partijen in de uitvoering van de kilometerbeprijzing zullen vervullen. Dit mede om in het wetsvoorstel kilometerprijs taken en bevoegdheden te kunnen toedelen.

2.3 Kilometerprijsstelsel

De verslagperiode heeft met name in het teken gestaan van de voorbereidingen op de start van de consultatie in het hoofdspoor, en de start van de dialoog in het garantiespoor.

In het hoofdspoor hebben, na de publicatie van de leidraad Certificering Kilometerprijs op 18 december 2008, 18 partijen zich aangemeld voor de consultatie voor het certificeringsraamwerk. Het betreft de consultatie over de certificering van de inbouw van de registratievoorziening (het kastje) en de consultatie over de certificering van de (multiple) service providers.

In maart heeft, in de aanwezigheid van de minister een startbijeenkomst voor de aspirant kandidaten plaatsgevonden. De bijeenkomst had een strategisch karakter, een hoge afvaardiging van het bedrijfsleven was vertegenwoordigd. De belangstelling en het enthousiasme van de deelnemers waren groot. De boodschap van het bedrijfsleven is om voor een snelle start het systeem simpel te houden en de aandacht te richten op de basisdienst.

Voor de consultatie over de certificering van de inbouw van de registratievoorziening (het kastje) zijn in april drie marktpartijen, twee certificerende instellingen en twee koepelorganisaties gekwalificeerd. Voor de consultatie over de certificering van de (multiple) service providers zijn twee certificerende instellingen, één koepelorganisatie en zeven marktpartijen gekwalificeerd.

Voor de aanbesteding in het garantiespoor zijn 47 geldige inschrijvingen ontvangen. Na zorgvuldige uitvoering van de prekwificatie zijn er uiteindelijk 18 partijen geselecteerd. Op 5 juni 2009 is de termijn geëindigd waarbinnen niet geselecteerde deelnemers een kort geding aanhangig konden maken tegen de selectiebeslissing (de zogeheten 'Alcateltermijn'). Drie afgewezen partijen hebben een kort geding aangespannen tegen de afwijzing. Hiermee is het in de tweede voortgangsrapportage exogene risico op juridische procedures opgetreden.

De start van de dialoog is uitgesteld tot de uitspraak in de kort gedingen. De verwachte start van de consultatie en dialoog is eind september 2009. In de tussentijd is van de gelegenheid gebruik gemaakt om beter voorbereid te zijn op de consultatie en dialoog. Met name de integraliteit en consistentie van het aanbestedingsdossier zijn verbeterd. Op de aanbesteding en consultatiedocumenten zijn door drie bureaus externe toetsen uitgevoerd op met name de techniek, integraliteit en de verwerking van eerdere toetsresultaten uit de zomer van 2008. De conclusie op basis van de drie definitieve rapporten is dat er waarschijnlijk geen belemmeringen (zogenaamde "showstoppers") worden verwacht om de marktconsultatie en aanbestedingsdialoog te laten starten.

Doordat de consultatie vanwege gebruik van hetzelfde programma van eisen is gekoppeld aan de dialoog, start de consultatie over de inbouw en de service providers ook eind september 2009.

Voor de ontwikkeling van het hoofdspoor is een nadere uitwerking nodig voor een aantal beleidskeuzes. Het betreft beleidskeuzes die nog niet expliciet in het partieel uitvoeringsbesluit en wetsvoorstel zijn voorzien. Om de visie en ervaring van de deelnemers te betrekken is besloten de onderwerpen marktmodel, portabiliteit en end-to-end dienstverlening in de consultatie te behandelen. Deze zogenoemde basisprincipes kunnen los van de consultatie voor het certificeringsraamwerk besproken worden met de markt.

Gezien de belangstelling in de markt om betrokken te worden en de wens van ABvM om de visie en de (innovatie)kracht van de markt **Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.** te gebruiken, is in mei gestart met een startbijeenkomst over het marktmodel, gevolgd door individuele gesprekken met de marktpartijen. In juni heeft een startbijeenkomst over portabiliteit plaatsgevonden. In de aansluitende periode zijn individuele gesprekken met betrekking tot dit onderwerp georganiseerd.

2.4 Mobiliteitsprojecten

De mobiliteitsprojecten worden steeds meer zichtbaar door aanbestedingen en daadwerkelijke start van projecten.

In de regio Rotterdam is op 29 juni het eerste (VAS) Value Added Services-project "RITS" (Reistijd Integratie in Transportmanagement Systemen) officieel van start gegaan. Doel van dit project is om vervoerders en aanbieders te stimuleren om samen te kijken naar geïntegreerde reistijdverwachting in bestaande on board systemen.

Het mobiliteitsproject ABvM Spitsmijden 2a op de A12 tussen Gouda en Den Haag is, conform planning, eind juni beëindigd. Er hebben circa 800 automobilisten deelgenomen. De resultaten van deze wetenschappelijke proef naar gedragseffecten worden verwerkt.

Het project 'slimprijzen Waalbrug' in de regio Arnhem Nijmegen is aanbesteed en gegund.

In de regio Amsterdam is de aanbesteding gestart van een proef betaald rijden met GPS technologie. In de regio Eindhoven Den Bosch is de aanbesteding gestart van een proef met Value Added Services.

Het rapport monitoring nulmeting Taskforce Mobiliteitsmanagement is eind juni opgeleverd. Uit de nulmeting blijkt onder andere dat er kansen liggen voor de reductie van het gebruik van de auto in de spits. Werkgevers introduceren inmiddels steeds meer bijvoorbeeld flexibele werktijden en mogelijkheden om thuis te werken. In de praktijk blijkt dat toch ook nog steeds afspraken op het werk worden gemaakt, waardoor in de spits moet worden gereisd. De verdere bewustwording van de mobiliteitskeuze van de autogebruikers is enerzijds een uitdaging in de komende tijd maar biedt ook grote kansen voor het verbeteren van de bereikbaarheid in de toekomst.

In Bijlage A is de status per project opgenomen.

2.5 Versnellingsprijs en Tol

Evenals in de vorige verslagperiode is op ad hoc basis expertise geleverd voor de planstudies waar Tol/Versnellingsprijs varianten meegenomen worden. Het betreft de A13/A16, A27 en de doortrekking van de A15.

2.6 Raakvlakken

Fiscaliteit/stelselherziening

In het Belastingplan 2009 heeft het kabinet de gefaseerde afbouw van de BPM naar de MRB vastgelegd tot en met 2013. Tevens is hierin de stapsgewijze omzetting tussen 2009 en 2013 van de grondslag van de BPM van catalogusprijs naar CO₂ vastgelegd. In 2009 resulteert nog 90% van het niveau van de BPM in 2007, en is een vrijstelling voor de BPM ingevoerd voor zeer zuinige auto's, als eerste stap naar een heffing op emissiegrondslag. Na 2013 wordt de BPM verder afgebouwd. In het oorspronkelijk voorziene tijdpad, zoals onder andere genoemd in de fiscale brief van 30 mei 2008, gaat het dan om zes stappen van 12,5% tot nul in 2018.

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit & Schoon en Zuinig

De invoer van de kilometerprijs is zowel een maatregel in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) als in Schoon en Zuinig. In beide programma's is uitgegaan van invoering van de kilometerprijs in 2012.

Gegeven de onzekerheden over effecten van beprijzingsmaatregelen is ten behoeve van het NSL een veilige inschatting gemaakt van de luchtkwaliteiteffecten van ABvM. Zodra blijkt dat de kilometerprijs niet het beoogde effect op de luchtkwaliteit heeft, zal er volgens de systematiek van het NSL iets anders voor in de plaats moeten komen, dat ervoor zorgt dat het tijdig realiseren van de grenswaarden luchtkwaliteit niet in gevaar komt. De eerstvolgende monitor voor Schoon en Zuinig is voorzien in het voorjaar van 2010, bij de evaluatie van Schoon en Zuinig. Dit is het eerste moment om de effecten op de kilometerprijs op het behalen van Schoon en Zuinig doelstellingen te bezien.

3 Omgeving

3.1 Internationaal

De internationale component van het project laat zich verdelen in activiteiten in Europees (EU) verband en bilaterale contacten.

EU

ABvM is actief betrokken bij de voortgaande ontwikkeling van de 'European Electronic Toll Service' (EETS). EETS moet het mogelijk maken dat gebruikers in de toekomst met één kastje en één contract in heel Europa elektronisch kunnen betalen.

Op 27 maart heeft het Comité Télépéage unaniem ingestemd met de 'Beschikking van de Commissie' die de EETS definieert. De Raad heeft geen voorbehouden gemaakt bij de beschikking. Naar verwachting zal het nieuwe Europese Parlement in september/oktober 2009 stemmen over het EETS besluit en wordt het besluit dit najaar bekrachtigd. Dan starten de implementatietermijnen van respectievelijk 3 jaar voor vrachtvervoer en 5 jaar voor personenvervoer. Op aandringen van de lidstaten heeft de Europese Commissie toegezegd na 18 maanden een evaluatie uit te voeren en zonodig maatregelen te nemen, zoals verlenging van de implementatietermijn. Nederland heeft EU-commissaris Tajani verzocht te bevestigen dat ontbrekende elementen die nodig zijn voor implementatie nog worden uitgewerkt. Dit is in algemene zin bevestigd.

Zie ook paragraaf 4.5.3 waarin beschreven is dat EETS een exogeen risico is.

ABvM is inzake EETS in de verslagperiode ook betrokken geweest bij de European Committee for Standardization (CEN) en het Intelligent Transport Systems actieplan van de EU. ABvM heeft in de Mobiliteitsraad van de Sociaal Economische Raad Vlaanderen een toelichting gegeven op de Nederlandse plannen.

Bilateraal

Om te kunnen profiteren van internationale expertise en ervaring op het gebied van beprijzing is in de verslagperiode de 'International Advisory Board' (IAB) driemaal bijeen gekomen. In de IAB ligt de nadruk op reflectie op de ervaringen in andere landen. De IAB adviseert om het systeem simpel te houden met een planning waarbij wordt gestuurd op de laatste mijlpalen. Inzake communicatie adviseert de IAB, met name op basis van de ervaringen in Londen, om te voorzien in objectieve informatie op maat per doelgroep, te blijven communiceren na de start van het systeem en de publieke opinie te monitoren.

In de verslagperiode heeft bilateraal overleg plaatsgevonden met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (Ministerie van Transport). Ook heeft een delegatie van ABvM een bezoek gebracht aan 'Transport for London' om te leren van hun communicatie- en omgevingsbeleid. Een Deense delegatie heeft een studiebezoek gebracht aan ABvM om te praten over de algemene principes van ABvM en EETS.

Het vervolg van het memorandum van overeenstemming over wegbeprijzing dat in Beneluxverband in voorbereiding is, laat op zich laten wachten in verband met verkiezingen in Luxemburg en de Belgische gewesten.

3.2 Maatschappelijk middenveld

In de aanloop tot de verzending van het wetsvoorstel is het maatschappelijk middenveld intensief betrokken bij ABvM. In diverse bijeenkomsten zijn de principes van het wetsvoorstel en de belangrijke elementen hierin, zoals de uitgangspunten voor milieudifferentiatie, met de verschillende partijen besproken. De Klankbordgroep heeft geadviseerd om het wetsvoorstel inclusief de tarieven na de zomer te versturen.

In maart is mede op bases van een gespreksronde langs een groot deel van de stakeholders de zogenaamde stakeholder requirementsanalyse vastgesteld. Hierin zijn de wensen van de stakeholders in kaart gebracht ten aanzien van onder andere het systeem en de Wet KMP. Deze stakeholders requirementsanalyse vormt de basis voor het omgevingsmanagement.

Het maatschappelijke middenveld is op verschillende manieren betrokken bij het project ABvM. Bestuurlijk in de vorm van de Klankbordgroep (KBG), de voorbereiding in de vorm van de Brede Samenwerkingsgroep (BSG) en Brede Werkgroep Communicatie (BWC) en de directe advisering aan de minister in de vorm van de Procesgroep (PG). Onder de BSG en BWC zitten verschillende werkgroepen waarin specifieke onderwerpen gezamenlijk worden besproken en uitgewerkt in kleiner comité. Hierbij valt te denken aan het spitstarief, de functie en vormgeving van de gebruikersraad en de consequenties van de gekozen ingroei-variant (aselect) voor bedrijven met grote wagenparken. Op interbestuurlijk niveau vindt daarnaast overleg plaats met het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB).

In mei is Paul Nouwen, de voorzitter van de Procesgroep, helaas overleden. In 2005 werd hij voorzitter van een commissie, later bekend als het Platform Nouwen, die het toenmalig kabinet advies uitbracht over de invoering van de kilometerprijs. Paul Nouwen had het talent om verschillende belangen met elkaar te verbinden en mensen te motiveren gezamenlijk naar één doel toe te werken. Hiermee is hij van onschatbare waarde geweest voor het in de steigers zetten én het verder brengen van de kilometerprijs zoals wij die vandaag de dag voor ogen hebben.

Naast informatie ten behoeve van de verschillende overleggen ontvingen de stakeholders actuele informatie over het project via ad hoc nieuwsberichten.

3.3 Marktpartijen

De contacten met marktpartijen hebben zich in deze verslagperiode met name gericht op het hoofdspoor en het garantiespoor (paragraaf 2.3) en daarnaast waren er contacten voor de mobiliteitsprojecten (paragraaf 2.4). De contacten met marktpartijen welke niet participeren op één of meer van de genoemde sporen lopen voornamelijk via de kennisorganisatie Connekt.

Eind februari heeft er een sessie bij Connekt plaatsgevonden over de mobiliteitsprojecten. De sessie stond in het teken van de aanbesteding in de metropoolregio Amsterdam.

Eind juni is er een bijeenkomst geweest bij Connekt, waarbij de marktpartijen zijn geïnformeerd over de stand van zaken en de voortgang van het project.

Hier kwamen de volgende onderwerpen aan de orde: uitgangspunten voor het kilometerprijsstelsel, de voortgangsrapportage en het wetsvoorstel, de internationale context en de status van de aanbesteding en certificering en mobiliteitsprojecten. Tot slot is er aandacht besteed aan de communicatie over de kilometerprijs.

3.4 Communicatie

Communicatie was er in deze fase op gericht om belanghebbenden en belangstellenden op de hoogte te houden over de ontwikkelingen ten aanzien van de invoering van de kilometerprijs en over wat de invoering van de kilometerprijs inhoudt. De communicatie was tevens erop gericht om context te blijven geven aan de invoering; waarom het gebeurt en welke maatregelen er nog meer getroffen worden om de bereikbaarheid in de toekomst te verbeteren en bij te dragen aan het vergroten van de leefbaarheid. De wijze waarop communicatie heeft plaatsgevonden, was afgestemd op het feit dat het over nog niet vastgesteld beleid ging.

Communicatie korte termijn

De afgelopen periode heeft in het teken gestaan van het ontwikkelen, vaststellen en uitvoering geven aan de communicatiestrategie korte termijn. De focus van dit plan is gericht op de openbaarmaking van de wetgeving. De communicatiestrategie kent twee pijlers: het informeren van het publiek en het geven van inzicht in het effect van de kilometerprijs voor verschillende doelgroepen.

Om al een voorsprong te nemen op het informeren van het publiek is op 19 juni de nieuwe website www.andersbetalenvoormobiliteit.nl gelanceerd. Deze site wordt bij de openbaarmaking van de wetgeving opnieuw geactualiseerd en uitgebreid.

Vanuit de Brede SamenwerkingsGroep en de Brede Werkgroep Communicatie is een werkgroep effecten ingesteld. Deze werkgroep werkt gezamenlijk aan voorbeeldcases, waarin ook het handelingsperspectief wordt meegenomen. De cases zullen geïntegreerd worden in de communicatiemiddelen.

Bij de ontwikkeling en de vaststelling van de communicatieaanpak korte termijn is de Brede Werkgroep Communicatie betrokken als ook de Communicatie Expert Commissie. Deze commissie is ingesteld sinds juni dit jaar en bestaat uit onafhankelijke communicatie-experts uit de detailhandel, van ministeries die grote stelselwijzigingen hebben ingevoerd en universiteiten.

4 Projectbeheersing

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk komen de verschillende aspecten van de projectbeheersing aan de orde. Voor ieder aspect is een aparte paragraaf opgenomen.

4.2 Scope

In de verslagperiode hebben geen wijzigingen ten aanzien van de in de eerste voortgangsrapportage in Bijlage B opgenomen productscopes plaatsgevonden.

In de uitwerking is rekening gehouden met een voorziening die de gebruiker van het voertuig aangeeft of met spitstarief gereden wordt. De doelstelling van deze voorziening is om gebruikers bewuster de afweging te kunnen laten maken om in de spits bepaalde wegvakken te mijden.

In de preconsultatie wordt met marktpartijen gesproken over de mogelijkheden voor een kentekenhouder om eenvoudig te kunnen overstappen van het garantiespoor naar een service provider en vice versa, maar ook van de ene naar de andere service provider (portabiliteit).

Met marktpartijen wordt in de consultatie gesproken over end-to-end dienstverlening door de markt. Een eventuele keuze voor dit marktmodel wordt gezien als een exogene scopewijzing (zie paragraaf 4.5.3).

4.3 Integrale Planning

4.3.1 Opleverdatum

Verschillende auditeurs en toetsers (waaronder de DAD) hebben sinds de zomer 2008 opmerkingen gemaakt en aanbevelingen gedaan ten aanzien van de planning. In de communicatie bleek het werken met deterministische en probabilistische data tot spraakverwarring en onduidelijkheid te leiden. In de verslagperiode is daarom aan een extern bureau (Procap) gevraagd om met adviezen te komen hoe beter om te gaan met de planning. Procap heeft in april haar rapport "Betrouwbaar verder" opgeleverd.

De belangrijkste adviezen van Procap waren:

1. Haal 'verborgen' buffers uit de doorlooptijden;
Een verborgen buffer is tijd die bij de taaktijd is gevoegd om eventuele uitloop te kunnen opvangen. Het is niet efficiënt om dit per activiteit/deelproject te doen. Bovendien wordt in feite een risico op uitloop al opgenomen in de deterministische planning.
2. Haal risico's die onvoldoende specifiek benoemd zijn uit het risicoregister;
Voor risico's die onvoldoende specifiek benoemd zijn, is het niet mogelijk beheersmaatregelen te nemen. Daarmee 'vervuilen' ze het risicoprofiel.

3. Voeg een risicovoorziening 'onvoorzien' toe op de mijlpalen in de planning;
Uit evaluatie van grote projecten (onder andere TCI) blijkt dat, hoe goed het risicomanagement ook is, er zich altijd onvoorziene risico's voordoen. Voor een realistisch beeld van de plandata moet hiermee rekening worden gehouden. De onvoldoende specifiek benoemde risico's uit het risicoregister zouden gezien kunnen worden als onvoorziene risico's.
4. Hanteer één waarschijnlijke einddatum per mijlpaal in plaats van deterministische- en probabilistische data naast/door elkaar.
Voorkomen moet worden dat telkens een nieuwe datum voor een mijlpaal ontstaat. Omdat een planning en de risico's 'leven' kan beter gerapporteerd worden over die beweging ten opzichte van een afgesproken datum dan over telkens een nieuwe datum.

Naast de verwerking van de adviezen is de voortgang van de volgende werkzaamheden verwerkt in de planning:

5. Het wetsvoorstel;
6. De start van de dialoog en consultatie.

1. Haal 'verborgen' buffers uit de doorlooptijden

De doorlooptijden tot de mijlpaal 'implementatie vracht' zijn doorgenomen op 'verborgen buffers'. Dit heeft niet geleid tot andere inzichten. De doorlooptijden tot 'implementatie vracht' zijn reeds krap ingeschat en kennen veel parallelle activiteiten. Dat heeft ook geleid tot het grote risicoprofiel. Mogelijk geven de consultatie en dialoog nog nieuwe inzichten.

Hoewel op basis van de gesprekken met de markt, pas bij het definitief uitvoeringsbesluit de planning van de uitrol in detail is uitgewerkt, is de deterministische doorlooptijd van de uitrol geschoond van een risico op uitloop. Dit risico is nu opgenomen in het risicoregister. De doorlooptijd van de uitrol gaat hiermee van vijf naar drie jaar.

2. Haal risico's die onvoldoende specifiek benoemd zijn uit het risicoregister

Uit het risicodossier zijn de risico's verwijderd die onvoldoende specifiek benoemd zijn. Afhankelijk van de mijlpaal is het risicoprofiel met benoemde risico's gedaald met zeven tot tien maanden.

Het resterende risicoprofiel met benoemde (voorziene) risico's is opgenomen in onderstaande tabel¹.

Benoemde risicoprofiel in maanden (voorziene risico's)	Op de mijlpaal	Cumulatief
Start implementatie vracht	11	11
Start implementatie overige voertuigen	0	11
Implementatie gereed	7	18

¹ Bepaald bij een trefzekerheid van 50% (P50).

3. Voeg een risicovoorziening 'onvoorzien' toe op de mijlpalen in de planning

Procap adviseert om de mijlpalen in de planning 'te beschermen' door het opnemen van een risicoreservering 'onvoorzien'. Procap noemt een percentage van 10 à 15%, maar geeft aan dat voor ICT projecten een groter percentage kan worden aangehouden.

Omdat de grootte van deze risicoreservering veel effect heeft op de mijlpaaldatum, loopt een onderzoek naar een onderbouwd te hanteren percentage.

Voor de mijlpalen 'implementatie vracht' en 'implementatie gereed' wordt vooralsnog uitgegaan van 20% van de doorlooptijd van de activiteiten.

In onderstaande tabel is het resultaat opgenomen.

Risicovoorziening onvoorzien in maanden (onvoorziene risico's)	Op de mijlpaal	Cumulatief
Start implementatie vracht	8	8
Start implementatie overige voertuigen	0	8
Implementatie gereed	7	15

De totale risicoreservering (voorzien en onvoorzien) is weergegeven in onderstaande tabel.

Totale risicovoorziening in maanden (voorzien en onvoorzien)	Voorzien	Onvoorzien	Totaal	Cum.
Start implementatie vracht	11	8	19	19
Start implementatie overige voertuigen	0	0	0	19
Implementatie gereed	7	7	14	33
Totaal per mijlpaal	18	15	33	33

4. Hanteer één waarschijnlijke einddatum per mijlpaal

Het advies van Procap om louter over te stappen op een probabilistische planning in de communicatie, is nog niet ingevoerd. Ten eerste moet bij het Definitief Uitvoeringsbesluit (DUB), op grond van de vereisten van het Basismodel Beheersing Grote Projecten (BBGP), de planning herijkt worden op basis van een second opinion. Ten tweede wordt in de komende periode nauw samengewerkt met de markt die een dominante rol krijgt in de uitvoering van het project. De informatie uit de consultatie en dialoog wordt verwerkt in de projectplanning. Het DUB is hiermee een logischer moment om de discussie over een dergelijke overstap te voeren.

5. Voortgang werkzaamheden wetsvoorstel

In de planning was opgenomen dat het wetsvoorstel voor de zomervakantie naar de Tweede Kamer zou worden verzonden. De tariefstructuur wordt na besluitvorming voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Omdat de minister (mede naar aanleiding van het advies van de klankbordgroep) het wetsvoorstel inclusief de basistarieven aan de Tweede Kamer wil sturen, zal het wetsvoorstel na die besluitvorming en nadat de RvS advies heeft uitgebracht, naar de Tweede Kamer worden gezonden. Dit uitstel heeft geen gevolg op de mijlpalen.

6. Voortgang werkzaamheden consultatie en dialoog

Bij de tweede voortgangsrapportage is aangekondigd dat meer tijd nodig was om de dialoog te starten. Eerst werd onderzocht of er mogelijkheden zijn om de wijze van contracteren en samenwerken met de markt inzake de aanbesteding nog verder te optimaliseren. Het doel was om de integratierisico's en eventuele wijzigingen in de scope tijdens de realisatiefase beter te beheersen, doordat de marktpartijen gestimuleerd worden tot samenwerking. De inschatting was dat in de zomer van start zou worden gegaan met de dialoog. Dit heeft een effect van drie maanden gehad op het kritieke pad.

In de tweede voortgangsrapportage is gemeld dat er een risico bestond op juridische geschillen in de aanbesteding. Dit risico was op basis van ervaring laag ingeschat en als exogeen aangemerkt voor de fase van prekwalificatie. Dit risico is, ondanks een zorgvuldige uitvoering van de prekwalificatie, toch opgetreden. Op 5 juni 2009 is de termijn geëindigd waarbinnen niet geselecteerde deelnemers een kort geding aanhangig konden maken tegen de selectiebeslissing (de zogeheten "Alcateltermijn"). Drie partijen hebben een kort geding aangespannen tegen hun afwijzing. De procedure heeft relatief lang geduurd omdat deze in de zomerperiode viel. Er is getracht de procedure via een verzoek aan de rechtbank te versnellen, maar dit is niet gelukt. Alle gedingen zijn positief uitgevallen voor de Staat. Zij hebben er wel toe geleid dat niet in de zomer kon worden gestart met de dialoog, maar pas na de uitspraken in kort geding. Dit heeft ook een effect van drie maanden gehad op het kritieke pad.

De dialoog start in de huidige planning eind september met bijeenkomsten per perceel.

In de tussentijd is van de gelegenheid gebruik gemaakt om beter voorbereid te zijn op de consultatie en dialoog. Met name de integraliteit en consistentie van het aanbestedingsdossier zijn verbeterd.

De effecten van deze verlenging van de voorbereidingsperiode zijn voor de consultatie gedeeltelijk opgevangen door het opstarten van de preconsultatie voor de certificering op 20 mei.

Het resultaat van bovenstaande zes punten is verwerkt in onderstaande tabel. Het is een uitbreiding van de tot nu toe gehanteerde tabel in voorgaande VGR's. Het maakt het mogelijk om te vergelijken.

Hieronder zijn de mijlpalen en beslismomenten van de deterministische planning opgenomen met hun spreiding na de Monte Carlo simulatie op peildatum 30 juni 2009.

Planning beslismomenten Tweede Kamer en planning mijlpalen				
Uitwerkingsbesluit				
Afgerond	nov 2007			
Partieel Uitvoeringsbesluit				
Afgerond	jun 2008			
Besluit TK Wet KMP				
Gepland	mrt 2010			
Definitief Uitvoeringsbesluit				
Gepland	jun 2010			
	(1)	(2)		
	Deterministisch	Probabilistisch		
		P15	P50	P85
Start implementatie vracht = Implementatiebesluit				
Basis Rapportage	Jul 2011	Dec 2011	Mei 2012	Dec 2012
Inzicht VGR1	Jul 2011	Aug 2012	Jan 2013	Aug 2013
Inzicht VGR2	Mrt 2012	Mrt 2013	Okt 2013	Mei 2014
Inzicht VGR3	Sep 2012	Okt 2013	Apr 2014	Okt 2014
Start implementatie overige voertuigen				
Basis Rapportage	Jan 2012	Aug 2012	Jan 2013	Aug 2013
Inzicht VGR1	Jan 2012	Apr 2013	Sep 2013	Mrt 2014
Inzicht VGR2	Sep 2012	Nov 2013	Jul 2014	Mrt 2015
Inzicht VGR3	Mrt 2013	Feb 2014	Okt 2014	Feb 2015
Implementatie gereed				
Basis Rapportage	Dec 2016	Okt 2015	Jan 2017	Nov 2017
Inzicht VGR1	Dec 2016	Jun 2016	Sep 2017	Jul 2018
Inzicht VGR2	Aug 2017	Mei 2017	Jul 2018	Aug 2019
Inzicht VGR3	Feb 2016	Jan 2018	Dec 2018	Dec 2019

De P15, P50 en P85 betekenen dat voor betreffende mijlpaal geldt dat deze met 15%, 50% respectievelijk 85% waarschijnlijkheid gerealiseerd wordt vóór de opgenomen datum.

In de deterministische planning is te zien dat de einddatum 18 maanden eerder valt dan bij de vorige voortgangsrapportage. Dit is het resultaat van de hiervoor genoemde zes maanden, en twee jaar versnelling door het verkorten van de uitrolperiode conform het Procap-advies. Bij de probabilistische planning ligt dit anders. De opleverdata vallen later omdat in deze planning de risico's zijn verwerkt.

4.3.2 Kritieke pad

Het kritieke pad tot 'start implementatie vracht' is in de verslagperiode ongewijzigd. Het kritieke pad wordt nog steeds bepaald door de aanbesteding van het garantiespoor.

De eerste interne mijlpaal is de start van de dialoog in het kader van de aanbesteding. De volgende interne mijlpaal is gunning van de OBE (het 'kastje') in perceel één. De laatste interne mijlpaal op het kritieke pad tot 'start implementatie vracht' zijn de integratietesten (system integration test, SIT en grootschalige praktijktest, GPT).

4.4 Financiën

4.4.1 Kostenraming

In de afgelopen maanden is de kostenraming verder geactualiseerd (Prijspeil 2009) naar de inzichten van 30 juni 2009. Er zijn géén scopewijzigingen doorgevoerd.

In de actuele kostenraming is (evenals in de voorgaande kostenramingen) geen rekening gehouden met marktontwikkelingen die naar verwachting een verlagend effect op de kostenraming hebben. Conform de regeling grote projecten wordt de kostenraming probabilistisch opgenomen. Er is uitgegaan van een kostenraming met een trefzekerheid van 50% (P50), gebaseerd op een probabilistische planning met dezelfde trefzekerheid.

Kostenraming (in € mln)	Inv.	Expl.	Totaal	Waarvan Onvoorzien	Aandeel Onvoorzien
Basisrapportage dec 2016 pp2008	3.350	2.450	5.800	1.230	21%
VGR2 aug 2017 pp2008	3.630	2.110	5.740	1.580	28%
VGR3 dec 2018 pp2009	3.805	1.852	5.657	1.449	26%
Verschil VGR3 - VGR2	175	-258	-83	-131	

Het platform Nouwen heeft destijds geraamd dat de investeringskosten tussen de 2.200 mln euro en de 4.100 mln euro, prijspeil 2004 zouden bedragen. Uit onderstaande tabel blijkt dat de actuele raming van de investeringskosten 3.450 mln euro bedraagt (prijspeil 2004, raming 30 juni 2009).

Kostenraming (in € mln) prijspeil 2004	Datum raming	Investeringskosten
Platform Nouwen	2004	2.200 - 4.100
VGR3	30 juni 2009	3.450

De totale kostenraming neemt af met 83 mln euro ten opzichte van VGR2. De investeringskosten nemen naar verwachting met 175 mln euro toe, terwijl de exploitatiekosten met 258 mln euro afnemen. Verder neemt de post onvoorzien af met 131 mln euro. Voor een uitsplitsing van de verandering in de kosten zie onderstaande tabel. De onzekerheidsmarge (berekende variatiecoëfficiënt) van de kostenraming bedraagt 16%.

Verschillenanalyse VGR3 - VGR2 in mln euro	Investering	Exploitatie	Totaal
1. Planning	14	-203	-189
2. Verificatie en validatie	10	16	26
3. Inbouw en initialisatie	10	2	12
4. Handhavingsorganisatie en -middelen	-14	-33	-47
5. Ramingsmodelaanpassingen	55	79	134
6. Prijspeilstijging van 2008 naar 2009	79	32	111
7. Ramingsonzekerheden	19	-150	-131
8. Overige wijzigingen	2	-1	1
Totaal	175	-258	-83

Toelichting verschillenanalyse

1. In de raming wordt nu gewerkt met de verkorting van de uitrol (zie paragraaf 4.3.1). Dit leidt met name tot lagere exploitatiekosten gedurende de uitrolfase.
2. Er is een deelraming verificatie en validatie toegevoegd. Hiervoor waren eerder geen kosten voorzien.
3. De deelraming inbouw en initialisatie is aangevuld met kosten voor de huur van de garage(s) voor de inbouw van de OBE (het kastje) tijdens de grootschalige praktijktest. Tevens zijn de kosten voor de bijbehorende serviceapparatuur opgenomen.
4. Op basis van een extern onderzoek is de omvang van de benodigde handhavingsorganisatie en de -middelen naar beneden bijgesteld.
5. Technische correcties van het ramingsmodel. Deze werken in nagenoeg alle posten door, zowel investeringskosten als exploitatiekosten. Het betreft met name het nauwkeuriger maken van het model waardoor minder afgerond hoeft te worden. Het saldo van de correcties is negatief.
6. Het is gebruikelijk dat in de kostenraming de prijspeilstijging wordt verwerkt. Hiermee wordt een zuiver beeld gegeven van de huidige inzichten in de kosten.
7. De ramingsonzekerheden zijn kleiner geworden, met name op het gebied van handhaving als gevolg van het hierboven genoemde externe onderzoek.
8. De raming kent altijd grotere en kleinere wijzigingen als gevolg van andere en betere inzichten in de kosten. De grootste wijzigingen zijn hierboven toegelicht. Onder deze post zijn de overige wijzigingen opgenomen zodat aansluiting bestaat in de verschillenanalyse.

4.4.2 Financiering en inpassing van de projectkosten

In de inpassing V&W IF zijn voor ABvM de IBOI 2009 (52 mln euro), het verschil van de investeringskosten VGR1 en VGR2 met de Basisrapportage (280 mln euro) en een begrotingstechnische aanpassing (10 mln euro) verwerkt. De mutaties zijn opgenomen in de Miljoenennota 2010.

Financiering in mln euro	Basisrapp. dec 2016 pp2008		VGR2 aug 2017 pp2008		VGR3 dec 2018 pp2009	
	Invest.	Expl.	Invest.	Expl.	Invest.	Expl.
Kostenraming zie tabel 7.1	3.350	2.450	3.630	2.110	3.805	1.852
Inpassing V&W IF	2.350	0	2.350	0	2.692	0
Inpassing FES	100	0	100	0	100	0
Inpassing FES (OBE)	900	0	900	0	900	0
Dekking uit tarief (5%)	0	PM	0	1.230	0	1.230
Totaal financiering kostenraming	3.350	PM	3.350	1.230	3.692	1.230
minus totaal financiering	0	2.450	280	880	113	622

Voor het verschil van de kostenraming en totaal financiering (113 mln euro) zal dekking worden gevonden binnen de begroting van V&W en/of het Infrastructuurfonds volgens de gebruikelijke begrotingsregels. In het kader van de begrotingsvoorbereiding 2011 zal de benodigde kasreeks ingepast worden in het Infrastructuurfonds. Het resultaat komt terug in de voorjaarsnota 2010 en de begroting 2011.

Op grond van eerdere afspraken dat 5% van de inkomsten beschikbaar is voor financiering van de exploitatiekosten, is hierboven 5% opgenomen die berekend is volgens het tijdspad van het kabinetsbesluit van 30 november 2007 (Kamerstuk 31305, Nr. 1). Hierbij is uitgegaan van een opbrengst van circa 9 mrd euro in 2020 (prijsspeil 2008). Het bedrag moet nog aangepast worden aan de bijgestelde planning (effect naar verwachting beperkt) en de nog vast te stellen tarieven. Gedurende de aanbesteding zal er naar verwachting meer inzicht ontstaan of de exploitatiekosten tot implementatie gereed (december 2018) voldoende dalen om gedekt te kunnen worden uit de 5%.

In onderstaande tabel is de inpassing van de investeringskosten per jaar in de begroting 2010 opgenomen.

mln euro	2006 - 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 - 2020	totaal
Ingepast in begroting 2010	25	51	98	198	153	274	285	1.708	2.792

Het totaal van de inpassing bestaat uit de 2.692 mln euro inpassing V&W IF en 100 mln euro Fonds Economische Structuurversterking (zie tabel 'Financiering'). Bij de inpassing is nog geen rekening gehouden met inpassing FES (OBE) 900 mln euro (zie tabel 'Financiering').

4.4.3 5% Streefnorm

In onderstaande tabel is uitgegaan van dezelfde definitie als die tot nu toe gehanteerd is in de rapportages. De verschillende rapportages blijven daarmee vergelijkbaar. De definitie moet nog door de Tweede Kamer bevestigd worden.

Exploitatiekosten in mln euro	Prijspeil raming	Raming incl. BTW	Dekking uit tarief (5%)	Dekkings percentage	
				incl. BTW	excl. BTW
Basisrapportage		800	450	8,9%	7,5%
VGR1 zichtjaar 2020	2008	700	450	7,8%	6,5%
VGR2 zichtjaar 2020	2008	672	450	7,5%	6,3%
VGR3 zichtjaar 2020	2009	615	450	6,8%	5,7%

De wijze van indexeren van de tarieven moet nog vastgesteld worden. Hierdoor zal de dekking uit tarief stijgen en het dekkingspercentage dalen.

4.4.4 Uitgaven en verplichtingen

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

Betalingen	(x € 1.000,-)
2006	3.415
2007	7.468
2008	14.832
2009 Q1+Q2	17.684
Totaal	43.399

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

Met het Partieel Uitvoeringsbesluit (PUB) heeft de Tweede Kamer ingestemd met € 167 mln (prijspeil 2008) aan kosten voor uitvoering van het PUB. Andere uitgaven dan organisatiekosten worden pas verwacht na de gunning. De grootschalige praktijktest start volgens de huidige planning in 2011.

De stand van de aangegane verplichtingen op 30 juni 2009 bedraagt € 34,1 mln. Dit betreft in hoofdzaak inhuurcontracten.

4.5 Risico's

In het project worden zogenaamde endogene en exogene risico's onderscheiden. Endogene risico's betreffen onverwachte gebeurtenissen die kunnen optreden binnen de invloedssfeer van de projectorganisatie. Exogene risico's betreffen onverwachte gebeurtenissen die van buiten de projectorganisatie komen. Deze risico's worden conform de regels niet meegenomen in de probabilistische raming en planning. De monitoring van de beheersmaatregelen krijgt vorm in de reguliere planning en control cyclus binnen het project. Indien dit leidt tot wijzigingen in de inschatting van de top risico's van het project is dat hieronder opgenomen.

4.5.1 *Belangrijkste financiële onzekerheden/risico's en beheersing (endogeen)*

Het belangrijkste risico voor de kosten van het project is de onzekerheid in de raming op het gebied van hoeveelheden en eenheidsprijzen. In de raming is een spreiding voor deze parameters opgenomen. Hieronder zijn de belangrijkste onzekerheden in de raming opgenomen. Deze bepalen voor circa 70% de post onvoorzien.

Implementatie voor personen- en bestelauto's

Hierbij gaat het met name om de kosten voor de plaatsing van de registratieapparatuur (OBE) in de voertuigen. Er bestaat nog onzekerheid over de inbouwtijd. De inbouwtijd is afhankelijk van de definitieve functionaliteit en keuzes ten aanzien van het ontwerp en de oplossingen die de markt kan bieden. Bij het systeemontwerp is in de afgelopen verslagperiode rekening gehouden met de inbouwaspecten. Verder zal de onzekerheid afnemen naar aanleiding van de consultatie en dialoog met de markt.

Levering van de registratieapparatuur (OBE, het 'kastje')

Het gaat om de onzekerheid in de kostprijs van de OBE's. Daarnaast speelt onzekerheid over de benodigde aantallen OBE's. Uit de marktconsultaties blijkt dat het gerechtvaardigd is de prijzonzekerheid te handhaven. Pas na inschrijving door marktpartijen zal deze onzekerheid afnemen.

Exploitatie backoffice tijdens de uitrol

De grootste onzekerheid voor de backoffice zit in het aantal mensen dat benodigd is. Daarnaast is er nog onzekerheid over de hoeveelheid te verzenden papieren facturen.

In deze verslagperiode zijn in het wetsvoorstel, op advies van de RvS, de mogelijkheden voor bezwaar en beroep verruimd. Dit zal tot een extra belasting van de backoffice leiden. De belangrijkste beheersmaatregel blijft de grootschalige praktijktest die meer duidelijkheid zal verschaffen. Daarnaast worden inschrijvers in het garantiespoor onder andere beoordeeld op efficiëntie van de backoffice.

Kosten voor handhaving tijdens de uitrol

Maatgevend voor deze onzekerheid is het aantal mensen dat nodig is voor de controle. In de verslagperiode is een onderzoek naar de inzet van de handhavingsinstrumenten afgerond. Hierdoor is de onzekerheid afgenomen ten opzichte van de vorige rapportage.

Datacommunicatie tijdens de uitrol

Het gaat hier met name om de jaarlijkse abonnementskosten voor de datacommunicatie. Deze wordt bepaald door het abonnementstarief en door de frequentie waarmee gegevens van de OBE (het kastje) worden doorgezonden voor verwerking.

Optimalisaties ten aanzien van de frequentie en het eventueel bufferen van de informatie worden nog onderzocht.

Uitloopkosten

Diverse risico's kunnen resulteren in een uitloop van het project. Een stijging van de organisatiekosten is een belangrijk gevolg van deze risico's. De omvang van deze financiële onzekerheid is in deze verslagperiode afgenomen omdat nu de reële plandata in plaats van de deterministische data in de raming zijn opgenomen. De beheersing van de uitloopkosten vindt plaats op het niveau van de veroorzakende risico's. De belangrijkste daarvan zijn opgenomen in paragraaf 4.5.2.

Managen van de technische, organisatorische en juridische interfaces

De rol van de Staat als publieke systeemintegrator van een complex IT project blijft een belangrijk risico. In deze verslagperiode is onder meer systems engineering ingevoerd, is specifieke systeemintegratie kennis ingehuurd, heeft de systeemintegrator een actieve rol in het project gekregen en worden voor de systeeminterfaces open specificaties gehanteerd. Voorts is de taakverdeling tussen de publieke partners met duidelijke verantwoordelijkheden nader uitgewerkt. Er vindt onderzoek plaats naar een vorm van samenwerking met de leverende partijen die integratie bevordert (door een samenwerkingsovereenkomst tussen partijen).

Frontoffice

Voor de frontoffice speelt de onzekerheid over het aantal vragen aan de organisatie en het aantal fte's dat hiervoor ingezet dient te worden. Dit is een afgeleide van problemen en onduidelijkheden die zich tijdens de uitrol voor zullen doen. Beheersing vindt plaats door minimalisering van de mogelijke technische problemen en een goede communicatiestrategie en -uitvoering.

GNSS

Het risico t.a.v. de verstoring van het GNSS signaal is verdwenen uit de top van risico's van de tweede voortgangsrapportage. Dit risico is verder uitgewerkt en er is meer zekerheid over de beheersmaatregelen op het gebied van handhaving en verbod op versturende apparatuur. De kwantificering zal opnieuw worden gezien in samenwerking met het Agentschap Telecom.

4.5.2

Belangrijkste risico's voor de planning en beheersing (endogeen)

Naast de hieronder opgenomen belangrijkste planningsrisico's speelt dat, door verdere detaillering van de planning, het aantal onderlinge afhankelijkheden tussen de activiteiten is toegenomen. De gevoeligheid voor risico's is hierdoor tevens toegenomen. Daarbij komt dat de doorlooptijd van de uitrolperiode sterk is ingekort waardoor het risicoprofiel toeneemt.

Managen van de technische, organisatorische en juridische interfaces

Zie paragraaf 4.5.1.

Inbouwcapaciteit

De kans bestaat dat de inbouwcapaciteit voor gecertificeerde inbouw onvoldoende is. Ter beheersing wordt een uitrolstrategie opgesteld. Hierdoor kan beter gestuurd worden op benodigde capaciteit in relatie tot beschikbare capaciteit.

Er wordt onderzocht welke stimulerende impulsen noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van de (inbouw)markt. Dit risico scoort hoger vanwege de inkorting van de uitrol termijn.

Juridische risico's bij aanbesteding

Dit is het risico van vertraging van de aanbestedingsprocedure door vermeende benadeelde deelnemers bij gunning. Er zijn drie kort gedingen aangespannen tegen de afwijzing van partijen in de prekwalificatie. Er is een kans op beroepsprocedures naar aanleiding van de uitspraken in de kort gedingen.

Daarnaast is er een reële kans dat bij afwijzing van partijen bij de gunning, opnieuw kort gedingen zullen worden aangespannen.

Daarnaast speelt het risico van hoger beroep. Indien de vordering van een marktpartij in hoger beroep wordt toegewezen, zou de aanbesteding van dat onderdeel opnieuw moeten uitgevoerd. Alternatief is dat ABvM mogelijk een afkoopsom betaalt.

Bovenstaande risico's worden, voor zover mogelijk, beheerst door het in acht nemen van de grootste zorgvuldigheid in het aanbestedingsproces en door het aantrekken van professionele juridische ondersteuning.

Overgang naar exploitatiefase

De kans bestaat dat de overgang van de projectfase naar de exploitatiefase niet goed verloopt, waardoor fouten worden gemaakt bij de omzetting (inning, handhaving, andere werkwijze bij de beheersorganisatie).

Ter beheersing is een Governance model voor het publiek domein KMP uitgewerkt. Tevens is in de projectfase de inbreng van kennis en ervaring uit publieke organisaties ingebracht.

Grote praktijktest (GPT)

Dit betreft het risico dat de resultaten uit de GPT niet meer tijdig te verwerken zijn in de definitieve uitrol.

Ter beheersing wordt met het testtraject aangevangen voor de start van de GPT. Hierdoor worden al vroegtijdig technische problemen gesignaleerd.

Portabiliteit

Dit is het risico dat door het werken met verschillende providers de gewenste portabiliteit van het KMP-systeem niet wordt bereikt. Dit risico heeft een relatie met het risico van EETS doordat portabiliteit ook speelt ten aanzien van eventueel toekomstige EETS providers.

Ter beheersing wordt de verdere invulling van de portabiliteit in samenwerking met de markt verder uitgewerkt.

Specificaties

Er bestaat de kans dat tijdens de consultatie en/of dialoog blijkt dat de specificaties ondeugdelijk en/of onduidelijk zijn voor de marktpartijen. Dit leidt mogelijk tot de noodzaak van aanpassingen van specificaties.

Ter beheersing worden de eisen voorafgaand aan de aanbesteding geverifieerd en gevalideerd. Tevens wordt vooraf goed en duidelijk beschreven op welke wijze met wijzigingen tijdens de aanbesteding wordt omgegaan.

Technische complexiteit van het systeem

Het algemene risico is verder uitgewerkt in specifieke risico's waardoor de omvang van dit risico is afgenomen en verdwenen is uit de top van risico's.

Wijzigingenbeheer

Er bestaat een kans dat het KMP-systeem gedurende de ontwikkel- en testfase een aantal kleinere en grotere wijzigingen moet ondergaan.

Door het maken van afspraken met te certificeren partijen over verrekenbaarheid van kosten bij wijzigingen, wordt getracht het aantal wijzigingen te beperken. Er wordt meer tijd gereserveerd om de systeemspecificaties in de praktijk te toetsen, waardoor er niet direct planningsgevolgen zijn bij wijzigingen. Hierdoor is dit risico verdwenen uit de top van risico's van de tweede voortgangsrapportage.

Tijdig backoffice gereed

De kans is afgenomen dat er op het moment van uitrol geen publiek en geen privaat inningsbureau is. Er wordt geïnvesteerd in twee sporen en de mogelijkheid van end-to-end wordt onderzocht in consultatie met de markt.

Hierdoor is dit risico verdwenen uit de top van risico's van de tweede voortgangsrapportage.

Kwaliteit personeel

Voor alle onderdelen is de bezetting doorgenomen en zonodig aangepast. In de verslagperiode is de organisatie met name versterkt op ICT gebied. Er wordt gewerkt aan het koppelen van een resource planning aan de werkplanning. Hierdoor is dit risico verdwenen uit de top van risico's van de tweede voortgangsrapportage.

Nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van het systeem

Mogelijk zijn de certificeringseisen op het gebied van nauwkeurigheid en betrouwbaarheid te zwaar geformuleerd, waardoor marktpartijen in de praktijk niet aan de gestelde eisen kunnen voldoen.

De haalbaarheid van deze eisen in relatie tot het systeemontwerp wordt continu gemonitord en getoetst bij de marktpartijen.

Hierdoor is dit risico verdwenen uit de top van risico's van de tweede voortgangsrapportage.

4.5.3

Belangrijkste exogene risico's

De exogene risico's hebben met name betrekking op scope, de ontwikkeling van de markt, de Europese regelgeving en het aanwezige draagvlak.

Scope

Scopewijzigingen vormen een groot exogeen risico voor het project. Afhankelijk van de fase waarin de scopeverruiming/wijziging zich voordoet kunnen de consequenties voor het project fors zijn, zowel in geld als in tijd.

Het is slechts beperkt mogelijk nu reeds rekening te houden met mogelijke scopewijzigingen. Een mogelijke scopewijziging zou een keuze voor het end-to-end marktmodel zijn.

Ontwikkeling van de markt

Gedurende de marktconsultatie kunnen marktpartijen zich terugtrekken.

Marktpartijen kunnen zich voorts afwachtend opstellen.

Partijen geven aan het politieke afbreukrisico aanzienlijk te vinden. Hierdoor kan de markt langzamer op gang komen dan verwacht. Voorts bestaat de kans dat dienstverleners stoppen met het verlenen van hun diensten, bijvoorbeeld omdat ze failliet gaan.

Dit risico wordt beheerst door het stellen van eisen aan de dienstverleners voordat ze erkend worden. Daarnaast worden er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over het voortzetten van de dienstverlening voor gevallen waarin sprake is van een surseance van betaling/faillissement of als de verleende erkenning wordt ingetrokken/geschorst.

Europese regelgeving (EETS)

Hierbij speelt de relatie tussen het Nederlandse systeem en de EU regelgeving.

Voorkomen moet worden dat service providers die elders in EU zijn gecertificeerd en in Nederland niet mogen worden geweigerd, niet voldoen aan de Nederlandse eisen. Indien dit wel het geval is, zal geïnvesteerd moeten worden in bijvoorbeeld een parallel systeem naast KMP dat EETS compatibel is, of het aanpassen (verlagen) van de Nederlandse eisen naar het Europese niveau.

Draagvlak

Voor het project is het hebben en onderhouden van (politiek en maatschappelijk) draagvlak heel belangrijk. Een mogelijk gevolg van dit risico is dat er vertraging optreedt omdat meer tijd nodig is voor het bereiken van consensus, het verstrekken van nadere informatie of het doorvoeren van aanpassingen (scopewijzingen).

Voor de beheersing van dit risico heeft het project een robuuste afdeling ingericht voor communicatie en omgeving. Tevens is een aantal overlegorganen met maatschappelijke partijen ingericht (zie paragraaf 3.2).

4.6

Kwaliteit

De beheersing van de kwaliteit in het project wordt onder andere gewaarborgd door het gebruik maken van (externe) toetsen.

Deloitte heeft getoetst of de aanbevelingen uit de toetsen voor het Partieel Uitvoeringsbesluit (PUB) zijn opgevolgd. Deloitte constateert dat aansluiting van de project start architectuur op de onderliggende documentatie nog een verbeterslag moet krijgen. Deze verbeterslag is naar inschatting van Deloitte te realiseren binnen de vigerende planning. De andere aanbevelingen uit PUB toetsen zijn opgevolgd.

Er is een fraudebestendigheidsanalyse uitgevoerd. Geconcludeerd wordt dat het management integriteitbeheersing als zeer relevant beschouwt. Nu de organisatie fors groeit kan het onderwerp fraude en integriteit nog helderder en duidelijker neergezet worden binnen de projectorganisatie.

Het proces van risicomanagement is getoetst. De rapportage is nog niet opgeleverd aan het project.

Procap heeft geadviseerd over de planning. De belangrijkste aanbevelingen zijn om te werken met één reële einddatum en om de mijlpalen te beschermen door de introductie van een risicoreservering 'onvoorzien' (zie paragraaf 4.3.1).

In paragraaf 2.3 is aangegeven dat op de aanbestedingsdocumenten door drie bureaus externe producttoetsen zijn uitgevoerd. Aanvullend heeft de Tenderboard, in samenwerking met de Landsadvocaat, een aantal toetsen ten aanzien van juridische en financiële aspecten uitgevoerd.

4.7 Projectorganisatie

In de verslagperiode is de organisatie versterkt op ICT gebied. Een Chief Information Officer is aangesteld, en start per 1 september. Hij wordt verantwoordelijk voor de integraliteit van het systeem en de afstemming van beleid en uitvoering. Verder zijn twee enterprise architecten aangetrokken. Zij zijn verantwoordelijk voor het bewaken van een stabiele en consistente scope. Met deze versterkingen en eerdere aanstellingen dit jaar, is de projectorganisatie gereed voor de dialoog met de marktpartijen.

Op peildatum was de ambtelijke bezetting 47 fte (inclusief andere diensten en ministeries). De inhuurbezetting was op peildatum circa 99 fte.

4.8 Informatie

In bijlage B is een overzicht opgenomen met de documenten over ABvM die in de verslagperiode aan de Tweede Kamer zijn gestuurd.

Bijlage A Stand van zaken Mobiliteitsprojecten

In onderstaande tabel is de stand van zaken per peildatum opgenomen.

Regio	Soort project	Stand van zaken
Metropoolregio Amsterdam	Proef betaald rijden (start met 1.000 deelnemers doorgroei naar 10.000, GPS)	Start aanbesteding: mei 2009 Operabel na de zomer 2009
Arnhem Nijmegen	Beprijzingsproef(ven): SLIM Prijzen Waalbrug SLIM Prijzen 'rode cirkel'	SLIM Prijzen Waalbrug Gegund juni 2009 Operabel vanaf okt. 2009
Eindhoven Den Bosch	Beprijzingsproef (met VAS, GPS)	Start aanbesteding: Mei 2009 Operabel 2009/2010
Haaglanden	Spitsmijden 2a (wetenschappelijke proef, 800 deelnemers, ANPR en GPS)	Afgerond 30 juni 2009
	Prijsprikkels door bedrijven (beprijzingsproef met GPS, 3.000 deelnemers)	Aanbesteding juli 2009 Operabel begin 2010
Rotterdam	Spitsmijden A15 (5% reductie spitsverkeer, GPS proef, open voor VAS mogelijkheden)	Gunning juli 2009 Operationeel oktober 2009
	RITS (VAS project)	Start juni 2009
Utrecht	Utrecht West (ANPR)	Gegund Eerste inzet in 2009
	Utrecht Oost (GPS, 2000 - 3000 deelnemers)	Aanbesteding medio 2009 Operabel medio 2010
	Galecopperbrug A12 (Filemijden)	Initiatiefase Operabel eind 2010/ begin 2011
Utrecht, Brabant en Zuidvleugel	Field Operation Tests met VAS diensten	Planvorming in 2009 Aanbesteding 2010 Operabel 2010

Bijlage B

Lijst van Documenten

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

Kamerstuk 31305, nr. 125 Brief minister over uitstel beantwoording kamervragen over scenario's milieudifferentiatie, 23 februari 2009;

Kamerstuk 31305, nr. 127 Brief minister over tweede voortgangsrapportage Anders Betalen voor Mobiliteit (inclusief bijlage), 6 april 2009;

Kamerstuk 31305, nr. 128, Brief minister met een reactie op aanvullende suggesties uit de Kamer voor onderzoek differentiatie basistarief, 6 april 2009;

Kamerstuk 31305, nr. 135 Brief minister met schriftelijke antwoorden debat Anders Betalen voor Mobiliteit 8 april 2009, 21 april 2009;

Kamerstuk 31305, nr. 136 Brief minister ter aanbieding van Auditrapport Anders Betalen voor Mobiliteit (inclusief bijlage), 24 april 2009;

Kamerstuk 31305, nr. 137 Brief minister ter aanbieding van Procap rapport (inclusief bijlage), 24 april 2009;

Kamerstuk 31305, nr. 138 Brief minister met antwoorden op vragen van de vaste Kamercommissie over de tweede voortgangsrapportage Anders Betalen voor Mobiliteit, 16 juni 2009;

Kamerstuk 31305, nr. 139 Brief minister met schriftelijke antwoorden debat Anders Betalen voor Mobiliteit, 23 juni 2009.

Bijlage C

Lijst met afkortingen

ABvM	Anders Betalen voor Mobiliteit
ANPR	Automatic Number Plate Recognition
BBGP	Basis Beheersmodel Grote Projecten
BDU	Brede Doeluitkering
BPM	Belasting van personenauto's en motorrijwielen
BSG	Brede Samenwerkingsgroep
BWC	Brede Werkgroep Communicatie
CEN	European Committee for Standardization
DAD	Departementale Audit Dienst
DUB	Definitief Uitvoeringsbesluit
EC	Europese Commissie
EETS	European Electronic Toll Service
EU	Europese Unie
FES	Fonds Economische Structuurversterking
Fte	Fulltime-equivalent (aantal formatieplaatsen)
GPS	Global Positioning System
GPT	Grootschalige Praktijktest
IAB	International Advisory Board
IBOI	Index Bruto Overheids Investerings
IF	Infrastructuurfonds
KBG	Klankbordgroep
KMP	Kilometerbeprijzing
MRB	Motorrijtuigenbelasting
NMB	Nationaal Mobiliteitsberaad
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
OBE	On Board Equipment (het 'kastje')
PG	Procesgroep
PKB	Planologische Kernbeslissing
PUB	Partieel Uitvoeringsbesluit
PvE	Programma van Eisen
RITS	Reistijdverwachting in de transportsector
RvS	Raad van State
SIT	System Integration Test
SRA	Stakeholder Requirements Analyse
TE	Trusted Element
VAS	Valued Added Services

Vergaderjaar 2009–2010

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 154

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2009

Hierbij bied ik u de derde Voortgangsrapportage (VGR) Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) aan¹. Deze rapportage beschrijft de ontwikkelingen van het project ABvM in de periode 1 januari tot en met 30 juni 2009. Over circa twee weken kunt u, conform de Regeling Grote Projecten, de bijbehorende auditrapportage verwachten. Ik geef u een kort overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen tot op heden met een doorkijk naar de komende periode.

Eind 2007 heb ik u namens het kabinet een ambitieus plan voorgelegd om in deze kabinetsperiode de introductie van een landelijk kilometerprijsstelsel van de grond te krijgen. Ik ben daarmee volop aan de slag samen met marktpartijen, belangenorganisaties en andere overheden. Voor iedereen wordt het project steeds meer zichtbaar en tastbaar.

- Sinds maart van dit jaar is met een tiental marktpartijen van gedachten gewisseld over de mogelijke invulling van drie basisprincipes van het hoofdspoor (marktmodel, portabiliteit van de voertuigapparatuur en end-to-end dienstverlening). Deze gesprekken verliepen actief en in een positieve sfeer. Ik ben de keuzes over deze basisprincipes nu aan het uitwerken, waarbij de ervaringen van de marktpartijen uiteraard worden meegenomen.
- Op 16 juli is het wetsvoorstel inclusief de tarieven aanhangig gemaakt bij de Raad van State. Het advies van de Raad heb ik 24 september 2009 ontvangen. Ik verwerk het advies zo spoedig mogelijk en stuur het wetsvoorstel u daarna direct toe. Met het indienen van het wetsvoorstel bij uw Kamer krijgt de publiekscommunicatie op de korte termijn concreter vorm. Het wetgevingstraject ligt nu niet op het kritieke pad.
- Op 29 september ben ik daadwerkelijk gestart met de concurrentiegerichte dialoog van de aanbesteding, als belangrijke vervolgstap naar de daadwerkelijke realisatie van het stelsel.
- Op 7 oktober verwacht ik te starten met de consultatie met de markt in

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het hoofdspoor voor de onderwerpen Multiple Service Providers en de inbouwstations van de On Board Equipment.

- Deze zomer hebben drie kort gedingen gediend. Deze gedingen zijn, dankzij de zorgvuldige uitvoering van de prekwificatie door de projectorganisatie, allemaal positief uitgevallen voor de Staat.
- De wijze van contracteren en samenwerken met de markt inzake de aanbesteding heb ik verder verbeterd door het instellen van een Samenwerkingsovereenkomst.
- Praktische ervaring met beprijzen wordt opgedaan via de mobiliteitsprojecten. Al deze projecten verlopen voortvarend. In 2010 nemen hieraan wel liefst 25 000 vrijwilligers deel. Dit biedt marktpartijen ook een uitgelezen kans om ervaring op te doen met het aanbieden van aanvullende diensten.

Ontwikkelingen

Hieronder geef ik u een kort overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen. Achtereenvolgens neem ik de volgende thema's met u door: certificering en aanbesteding, planning, NSL en Schoon en Zuinig, scope, raming en kosten, het wetsvoorstel, communicatiestrategie, mobiliteitsprojecten, het Definitief Uitvoeringsbesluit (DUB) en EETS.

Certificering (hoofdspoor)

Zoals ik u hierboven heb gemeld, zijn diverse marktpartijen geraadpleegd over de drie basisprincipes van het hoofdspoor, namelijk marktmodel, portabiliteit en end-to-end dienstverlening. Portabiliteit is het gemak waarmee een kentekenhouder voor de kilometerprijdsdienst kan overstappen van de ene naar de andere service provider. End-to-end dienstverlening betreft de mogelijkheden van inning en dwanginvordering door private dienstverleners binnen het hoofdspoor. In maart heeft hiervoor in mijn aanwezigheid een startbijeenkomst plaatsgevonden voor de aspirant kandidaten van uiteenlopende nationale en internationale partijen. De bijeenkomst had een strategisch karakter en een hoge afvaardiging van het bedrijfsleven was vertegenwoordigd. In de maanden juni en juli zijn één op één gesprekken gevoerd over de basisprincipes en dit najaar wordt een vierde en laatste één-op-één gespreksronde georganiseerd. Hierin kunnen de deelnemers met een presentatie hun integrale visie delen over de basisprincipes, evenals de manier waarop en de mate waarin ze een attractieve markt zien in de end-to-end dienstverlening. Daarnaast is de deelnemers gevraagd om een business case te presenteren bij deze optie.

Aanbesteding (garantiespoor)

Op 29 september ben ik daadwerkelijk met 18 marktpartijen gestart met de concurrentiegericht dialoog van de aanbesteding. Hiermee is een belangrijke stap gezet in de samenwerking met de markt. Partijen zullen op basis van de dialoog een inschrijving doen op de onderdelen van het systeem die aanbesteed worden.

In de oplegbrief bij de tweede voortgangsrapportage bent u er over geïnformeerd dat er wat meer tijd zou worden genomen om de dialoog te starten. Dit heeft ruwweg drie maanden gekost. Ik heb het aanbestedingsdossier in belangrijke mate verbeterd. Ik heb in dat verband laten onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de wijze van contracteren en samenwerken met de markt nog verder te optimaliseren. Dit heeft geresulteerd in een Samenwerkingsovereenkomst. Uitgangspunt van de Samenwerkingsovereenkomst is te komen tot een vorm van samenwerking tussen opdrachtnemers onderling en de Staat. Hierbij wordt er naar gestreefd dat de verschillende fasen van het project tijdig en correct worden doorlopen

met het oog op het nemen van het implementatiebesluit. Daartoe zullen in de Samenwerkingsovereenkomst onder meer een overlegstructuur en een bonus in het leven worden geroepen. De kosten voor de bonusregeling zullen binnen het projectbudget worden gefinancierd. Met de Samenwerkingsovereenkomst verbeter ik de beheersing van de integratierisico's sterk, doordat partijen worden gestimuleerd tot samenwerking.

In de tweede voortgangsrapportage is gemeld dat er een risico bestond op juridische geschillen in de aanbesteding, ook al worden normaliter verreweg de meeste geschillen gevoerd bij de gunning en niet bij de preselectie. Ondanks een zeer zorgvuldige uitvoering van de prequalificatie door mijn projectorganisatie, hebben drie partijen een kort geding aangespannen tegen hun afwijzing. De procedures hebben relatief lang geduurd omdat deze in de zomerperiode vielen. Ik heb getracht de procedure via een verzoek aan de rechtbank te versnellen, maar dit verzoek is niet gehonoreerd.

Alle gedingen zijn in het voordeel van de Staat uitgevallen. Ik heb moeten wachten met de start van de dialoog tot na de uitspraken in kort geding. Dit heeft ook een effect van drie maanden op het kritieke pad. Bovenstaande ontwikkelingen hebben er toe geleid dat ik niet eerder met de dialoog kon beginnen dan op 29 september.

Ondertussen is hard gewerkt om goed voorbereid te zijn op de consultatie en de dialoog. Ik investeer in kwaliteit en wil de voorbereiding van de uitvoering zorgvuldig afronden om te voorkomen dat we straks bij de uitrol last krijgen van punten die, als het tegenzit, voor oponthoud kunnen zorgen. Bij de tweede voortgangsrapportage heb ik u al gemeld dat ik zo handel op advies van het Audit Committee. Zo zijn met name de integraliteit en consistentie van het aanbestedingsdossier verbeterd. Eind juni is de aanbestedingsdocumentatie door externe deskundigen getoetst.

Planning

Na het debat van 22 april van dit jaar (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 80, blz. 6239–6255) heb ik u het Procap rapport «Betrouwbaar verder» (Kamerstuk 31 305, nr. 137) toegestuurd. In het rapport van Procap staan adviezen om de systematiek van de planning aan te passen. Ik heb de adviezen van Procap voor een belangrijk deel geïmplementeerd. Dit heeft geleid tot een licht gunstiger risicoprofiel. De verwerking van het Procap advies is in hoofdstuk 4.3 van de voortgangsrapportage in detail toegelicht.

Procap adviseert ook om een vaste opleverdatum op basis van een probabilistische planning te hanteren. In dit verband wijs ik op een aantal ontwikkelingen. Ten eerste moet ik bij het Definitief Uitvoeringsbesluit (DUB) op grond van de vereisten van het Basismodel Beheersing Grote Projecten de planning laten herijken op basis van een second opinion. Ten tweede ga ik in de komende periode samenwerken met de markt die een dominante rol krijgt in de uitvoering van het project. De informatie uit de consultatie en dialoog wil ik verwerken in de projectplanning. Mede gelet op de discussie met uw Kamer lijkt het mij verstandig om deze overstap pas te maken bij het Definitief Uitvoeringsbesluit. Ik wil dit gesprek graag in één keer met uw Kamer voeren.

In de deterministische planning is te zien dat de einddatum 18 maanden eerder valt dan bij de vorige voortgangsrapportage. Dit is het resultaat van de hiervoor genoemde zes maanden, en twee jaar versnelling door het verkorten van de uitrolperiode conform het Procap-advies. Bij de

probabilistische planning ligt dit anders. De opleverdata vallen later omdat in deze planning de risico's zijn verwerkt.

Planning en gevolgen NSL en Schoon en Zuinig (S&Z)

Kilometerbeprijzing maakt onderdeel uit van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en het programma Schoon en Zuinig (S&Z) met het oog op het bereiken van de doelstellingen ten aanzien van luchtverontreiniging en CO₂ uitstoot. Veranderingen in de planning van ABvM hebben mogelijk consequenties voor het bereiken van de doelstellingen uit het NSL en het programma S&Z. Het NSL en S&Z worden in de planning van ABvM opgenomen. Hierdoor wordt op tijd duidelijk of andersoortige maatregelen nodig zijn om het bereiken van de doelstellingen van deze programma's veilig te stellen.

De eerste mogelijkheid om voldoende onderbouwd de bijdrage van ABvM aan NSL en S&Z met de eerder geraamde bijdrage te vergelijken, doet zich voor bij het Definitieve Uitvoeringsbesluit (DUB). Belangrijk element bij het doorrekenen van het effect is helderheid over de timing en snelheid van de uitrolfase, wat bepalend is voor het tempo van het aantal voertuigen dat over gaat op de kilometerprijs in een bepaalde periode. Mocht dan blijken dat er aanvullende maatregelen nodig zijn, dan zal ik deze treffen nadat deze zijn doorgerekend met de saneringstool van het NSL.

Scope, raming en kosten

In de verslagperiode hebben geen scopewijzigingen ten aanzien van het systeem plaatsgevonden.

De raming is in de verslagperiode geactualiseerd. Het totaal van de raming daalt met 83 miljoen euro ten opzichte van de tweede voortgangsrapportage en bedraagt 5 657 miljoen euro. De daling is vooral het gevolg van de aanpassing van de doorlooptijd van de uitrol en een afname van de ramingsonzekerheid.

De definitie van de 5% norm is per brief aan u gestuurd (13 juli 2009, kamerstuknummer 31 305, nr. 146).

Bij het Partieel Uitvoeringsbesluit (PUB) in juni 2008 heeft u ingestemd met een budget van 167 miljoen euro voor het voorbereiden en uitvoeren van een Proof of Concept/Grote Praktijktest (POC/GPT). Tevens heeft u binnen deze context ingestemd met het starten van de aanbesteding van de vijf tijdkritische percelen. De PoC/GPT is hiervan een onderdeel. Inmiddels is er voortschrijdend inzicht op twee relevante punten.

Ten eerste is de teststrategie in de verslagperiode verder uitgewerkt. Het is daarbij zeer wenselijk om een aantal functionaliteiten van het systeem (met name rond de backoffice en de handhaving) al in een eerder stadium te testen. Dit inzicht houdt in dat een deel van de testactiviteiten gelijktijdig wordt uitgevoerd met de geplande PoC/GPT. Dit om vertraging te voorkomen en de (onvoorziene) projectrisico's te verminderen.

Ten tweede heb ik in augustus een advies van de Landsadvocaat ontvangen. Deze doet mij de suggestie om in plaats van in delen, de contracten als één geheel te gunnen met een goede exit-regeling (opt-out contracten). Daarmee kunnen deze contracten op elk moment aanvaardbaar worden beëindigd met zo beperkt mogelijke financiële consequenties. Deze constructie beperkt volgens de Landsadvocaat de aanbestedingsrechtelijke risico's. Omdat ik geen nieuwe risico's wil introduceren heb ik dit advies van de Landsadvocaat overgenomen.

Door deze opzet van de contracten heb ik niet nu, maar pas bij het Definitief Uitvoeringsbesluit (DUB) financieel mandaat van u nodig. Anders gezegd, bij de gunning ga ik pas financiële verplichtingen aan. Ik zal bij de besluitvorming over het Definitief Uitvoeringsbesluit (DUB) dit mandaat aan uw Kamer vragen. Door deze opzet zal ik dan wel een groter financieel mandaat van u vragen. Tot die tijd geef ik alleen geld uit aan organisatiekosten.

Wetsvoorstel

Het advies van de Raad van State (RvS) is begin maart ontvangen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn inmiddels aangepast op basis van het advies. In de verslagperiode is op verzoek van uw Kamer nader onderzoek gedaan naar varianten van differentiatie van het basistarief en de daarbij behorende milieueffecten. In juli is het onderdeel tariefstructuur wederom, op zijn verzoek, aanhangig gemaakt bij de RvS. Ik heb u hierover voor de zomer geïnformeerd. De RvS heeft op 24 september 2009 zijn tweede advies uitgebracht.

Het ministerie van SZW heeft op basis van de gekozen tariefvarianten in het wetsvoorstel een doorrekening gemaakt van de inkomenseffecten. De belangrijkste uitkomsten van de doorrekening zijn verwerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel gaat op hoofdlijnen in op de vormgeving van het spits-tarief. Het spitstarief zal in overleg met lokale overheden nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. In het najaar van 2009 en ook in 2010 wordt nader onderzoek gedaan naar de criteria voor de bepaling van spitsgebieden.

Communicatiestrategie

Ter voorbereiding op het openbaar worden van het wetsvoorstel is de communicatiestrategie uitgewerkt. Deze kent twee pijlers: het concreet informeren van het publiek over de invoering van de kilometerprijs en inzicht geven in het effect van de kilometerprijs voor verschillende doelgroepen. Ook werk ik aan een plan van aanpak voor de communicatie voor de langere termijn. Er is een werkgroep effecten ingesteld met maatschappelijke stakeholders. Als onderdeel van een pakket communicatiemiddelen ontwikkelt de werkgroep onder andere voorbeeldcases die duidelijk maken wat de financiële effecten zijn bij verschillende typen auto's. Hierin wordt ook het handelingsperspectief meegenomen.

In juni van dit jaar heb ik voor het borgen van de kwaliteit van de communicatiestrategie een Communicatie Expert Commissie ingesteld. Deze bestaat uit onafhankelijke communicatie-experts uit de detailhandel, van ministeries die grote stelselwijzigingen hebben ingevoerd en van universiteiten.

Mobiliteitsprojecten

De regio's zijn intensief aan de slag met mobiliteitsprojecten ABvM en de projecten verlopen conform planning. De projecten zijn in aanbesteding of reeds gegund. In 2010 participeren naar verwachting in totaal circa 25 000 vrijwilligers in de zes stedelijke regio's aan de mobiliteitsprojecten ABvM.

De eerste ervaringen met financiële prikkels zijn opgedaan bij Spitsmijden 1, de Moerdijkbrug, de Hollandse brug en Spitsmijden 2. Uit de projecten blijkt dat financiële prikkels kunnen werken en deelnemers hun gedrag kunnen veranderen en de spits mijden (niet alleen voor korte periodes,

maar ook langdurig). Deelnemers maken gemiddeld 50 procent minder spitsritten en veranderen daarbij voornamelijk hun vertrektijdstippen. Het animo om aan de mobiliteitsprojecten ABvM mee te doen is gegroeid. Dat is mede te danken aan een cultuuromslag bij werkgevers en werknemers.

In de regio Rotterdam is op 29 juni het eerste (VAS) Value Added Services-project «RITS» (Reistijd Integratie in Transportmanagement Systemen) officieel van start gegaan. Doel van dit project is om vervoerders en aanbieders te stimuleren om samen te kijken naar geïntegreerde reistijdverwachting in bestaande on board systemen.

Het mobiliteitsproject ABvM Spitsmijden 2a op de A12 tussen Gouda en Den Haag is op 30 juni 2009 beëindigd.

Het mobiliteitsproject ABvM op de A15 is op 3 juli 2009 gegund. Eind oktober wordt het naar verwachting volledig operationeel. Het project is gericht op het verbeteren van de doorstroming. Naast de individuele gebruikers worden ook actief werkgevers in de regio en leasemaatschappijen betrokken.

Het eerste mobiliteitsproject ABvM in de stadsregio Arnhem Nijmegen (SLIM prijzen Waalbrug) is gegund en vanaf september 2009 operationeel. Het gaat daarbij om een verbetering van de doorstroming op de Waalbrug. De aanbesteding van het tweede mobiliteitsproject ABvM in deze stadsregio (SLIM prijzen II) zal in oktober starten. Het gaat hierbij om het betalen per kilometer in de spitsperiode op de «regio ring».

Het mobiliteitsproject ABvM in de metropoolregio Amsterdam zal in oktober 2009 definitief worden gegund. De deelnemers ontvangen allen maandelijks een vast bedrag, qua hoogte gerelateerd aan een fictief MRB/BPM bedrag. Vanaf dan gaan zij betalen voor elke gereden kilometer. Daarnaast is er ook sprake van een spitstarief in de metropoolregio Amsterdam.

Het mobiliteitsproject ABvM in de stadsregio Eindhoven–'s Hertogenbosch is in mei 2009 gestart met de aanbesteding. De deelnemers ontvangen een vast bedrag en gaan betalen per kilometer binnen een bepaald gebied. Bij dit systeem worden expliciet aanvullende Value Added Service diensten aan de deelnemers ter beschikking gesteld.

De aanbesteding van het tweede mobiliteitsproject ABvM in Haaglanden is op 14 juli 2009 gestart. Het gaat hierbij om een prijzingsproef ter verbetering van de bereikbaarheid in de Haagse regio.

Het mobiliteitsproject ABvM in Utrecht West wordt waarschijnlijk begin 2010 operationeel. De deelnemers ontvangen een geldbedrag als zij de files mijden. In Utrecht-Oost wordt momenteel een tweede mobiliteitsproject ABvM uitgewerkt.

Definitief Uitvoeringsbesluit (DUB)

Ik ga er nog steeds vanuit dat ik, na de behandeling van het wetsvoorstel door uw Kamer, bij u terug kom met mijn plannen voor de verdere realisatie van het kilometerprijsstelsel (DUB en geactualiseerd implementatieplan). Het gaat dan in ieder geval om het klaar zetten van al die onderdelen en organisaties die nodig zijn om het kilometerprijsstelsel voor de eerste deelnemers te kunnen laten draaien.

Europa/EETS

In de verslagperiode is een definitiebesluit genomen in het comité télépéage dat de Europese Commissie adviseert over de nadere invulling van de interoperabiliteitsrichtlijn. Ik heb geconstateerd – en constateer ook al langere tijd – dat dit definitiebesluit het concept van de Europese Electronische Tol Service (EETS) niet zodanig definieert dat er sprake is van een werkend en onmiddellijk implementeerbaar concept. Daarom heb ik Europees Commissaris voor Transport Tajani per brief om een bevestiging gevraagd dat de ontbrekende elementen nog worden uitgewerkt. Zo lang deze uitwerking nog niet volledig heeft plaatsgevonden, is het voor de Nederlandse kilometerprijs ongewis hoe in de eigen uitwerking precies kan worden geanticipeerd op de EETS en of Nederland met de EETS-uitwerking goed uit de voeten kan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het beveiligingsniveau of methoden om naleving te controleren. Gezien het belang van de uitwerking van EETS volg ik de voortgang nauwgezet en probeer ik die waar nodig te beïnvloeden.

Tot slot

Als ik teruggrijp naar de ambitie voor 2011 die ik u eind 2007 heb voorgesteld en die is opgenomen in «starten met de kilometerprijs»¹ dan lig ik met de huidige planning nog steeds grotendeels op het toegezegde schema:

- De wetgeving is naar verwachting deze kabinetsperiode afgerond;
- De ombouw van het fiscale stelsel rond de BPM en de MRB loopt;
- De backoffice staat in deze kabinetsperiode;
- De testen zijn eind 2011 in volle gang;
- Er is in deze kabinetsperiode volop ervaring opgedaan met andere manieren van beprijzen middels de mobiliteitsprojecten;

In het bovenstaande trek ik actief samen op met marktpartijen en andere partners, zoals decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. Ik heb er het volste vertrouwen in dat we met elkaar op een zorgvuldige wijze koersen naar een succesvolle invoering van de kilometerprijs.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

¹ Kamerstuk 31 305, nr. 1.