



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. de minister, de heer M.G.J. Harbers
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2022-0000106546

Uw kenmerk

IENW/BSK-2021/193351

Datum 7 maart 2022
Betreft Definitief BIT-advies project Tijdelijke Tolheffing

Geachte heer Harbers,

Uw voorganger heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het project Tijdelijke Tolheffing (TTH). De opdrachtgever van TTH is de directeur-generaal Mobiliteit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het project TTH heeft tot doel om een tolsysteem te realiseren waarmee het tekort in de bekostiging van de aanleg van twee infrastructuurverbindingen gedekt kan worden. Het betreft de Blankenburgverbinding en de ViA15. Het projectbudget is oorspronkelijk geraamd op circa 40 miljoen euro en de terug te verdienen aanlegkosten bedragen 656 miljoen euro.

Conclusie

De belangrijkste conclusie is dat wij verwachten dat het project de doelstelling niet gaat bereiken en daarmee de toeloplossing in deze vorm niet effectief is.

De redenen daarvoor zijn:

- A. De kosten staan niet in verhouding tot de tologpave.
- B. De toeloplossing is waarschijnlijk niet op tijd klaar.
- C. Het ontbreken van slagvaardige ketensturing verhoogt de complexiteit.

Advies

Wij adviseren om geen onomkeerbare stappen te zetten totdat deze adviezen zijn opgevolgd:

1. Bepaal of er ruimte is om tolheffing niet in te voeren.
2. Overweeg alternatieven indien tolheffing onvermijdelijk is.
3. Zorg voor een realistische aanpak en slagvaardige sturing.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het project. Daarna werken we bovenstaande analyse en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het project. In de bijlage vindt u de details van het project.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROJECT

Voor de aanleg van twee nieuwe verkeerstrajecten was, bij de besluitvorming, onvoldoende financiële ruimte in de rijksbegroting:

- Blankenburgverbinding (hierna: BBV): een nieuwe verbinding tussen de A15 bij Rozenburg en de A20. Verwachte oplevering is in het vierde kwartaal van 2024.
- ViA15: een nieuwe verbinding van de A15 bij Valburg naar de A12. Verwachte oplevering is in 2026 of 2027. Dit traject is nog afhankelijk van de uitkomst van een lopende procedure bij de Raad van State over de stikstofgevolgen.

De tekorten op de trajecten bedragen respectievelijk 344 miljoen euro en 312 miljoen euro, in totaal 656 miljoen euro. Om deze tekorten te kunnen dekken besloot de minister van IenW om op beide trajecten tijdelijke tolheffing in te voeren.

Om de tolheffing te kunnen realiseren is in 2013 het project TTH gestart. In 2016 is de Wet tijdelijke tolheffing BBV en ViA15 in werking getreden. In de Memorie van Toelichting bij deze wet is een aantal beleidsuitgangspunten opgenomen, waarvan de volgende relevant zijn in het licht van dit BIT-advies:

- Tolinning dient alleen als bekostiging van infrastructuur, en niet voor sturing in verkeersstromen.
- De tolheffing stopt zodra de tologgave is gerealiseerd. Er is bij de start van TTH uitgegaan van een tolperiode van 25 jaar.
- Tolinning geschiedt door middel van free-flowtechniek, dus geen tolpleinen met slagbomen.
- De kosten van tolinning mogen niet meer dan 20% van de totale tolinkomsten bedragen.

Eind 2017 is besloten om het project tijdelijk stil te leggen omdat de aanleg van zowel de ViA15 als de BBV vertraging opliep. In het tweede kwartaal van 2020 is het project opnieuw opgestart in verband met de beoogde oplevering van de BBV in 2024. Ten tijde van de toets bevond het project zich in overgang van de voorbereidingsfase naar de realisatiefase.

Bij de realisatie van de toloplossing en in de exploitatiefase zijn meerdere publieke partijen betrokken. RDW is verantwoordelijk voor tolheffing en handhaving en de centrale coördinator van de realisatie. Rijkswaterstaat (RWS) wordt verantwoordelijk voor de wegbeheertaken, het plaatsen van de portalen, en het aanleggen van voedingspunten en de netwerktoegang. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt verantwoordelijk voor de inning van incidentele passages en betaalherinneringen en de inning en de incasso van bestuurlijke boetes.

Ook wil TTH gebruikmaken van private dienstaanbieders waarbij weggebruikers een abonnement (dienstverleningsovereenkomst) kunnen afsluiten voor de afwikkeling van de betaling van tolgelden. Er zijn verschillende typen dienstaanbieders beoogd:

- EETS-aanbieders¹ (dienstaanbieders die ook op andere Europese wegen tolbetalingen kunnen afhandelen);

¹ European Electronic Toll Service (EETS) is een dienst die de uitwisselbaarheid tussen elektronische tolsystemen in de Europese Unie moet verbeteren. EETS-aanbieders kunnen hun diensten verlenen binnen Europese gebieden waar zij als aanbieder zijn toegelaten.

- ETS-aanbieders² (bijvoorbeeld parkeerdienstverleners die ook tolbetalingen kunnen afhandelen);
- Een hoofddienstaanbieder (HDA). De hoofddienstaanbieder is verplicht elke klant te accepteren en de diensten gratis aan te bieden.

De verwachte oplevering van de toloplossing is tweede kwartaal 2024. De tijdige oplevering van een toloplossing is noodzakelijk voor de openstelling van de BBV. In het tracébesluit is namelijk rekening gehouden met de lagere verkeersvolumes die verwacht worden bij tolheffing en die dus leiden tot bijvoorbeeld minder stikstofuitstoot en geluidshinder.

CONCLUSIE: DOELSTELLING WORDT MET DEZE TOLOPLOSSING NIET BEREIKT

Het project TTH heeft lange tijd stilgelegen. Hierdoor moet nu onder hoge tijdsdruk een toloplossing worden gerealiseerd, zodat de BBV na oplevering open kan. Wij verwachten dat het project de doelstelling niet gaat bereiken en dat daarmee de toloplossing in deze vorm niet effectief is.

A. Kosten staan niet in verhouding tot de tologgave

De doelstelling om tolheffing op een kostenefficiënte wijze te realiseren wordt niet gehaald. De toloplossing blijkt namelijk veel duurder te worden dan oorspronkelijk geraamd, zonder dat er na de herstart naar mogelijk goedkopere alternatieven is gekeken. De geschatte totale kosten staan niet meer in verhouding tot de tologgave. Dat heeft negatieve consequenties voor de periode van tolheffing.

De beoogde tologgave, het bedrag dat moet worden opgehaald om de tekorten van de twee aanlegprojecten te dekken, is 656 miljoen euro. De geschatte totale kosten (van realisatie en exploitatie voor 10 jaar BBV en 24 jaar ViA15) bedragen ten tijde van onze toets 703 miljoen euro³. Dit is ruim een verdubbeling ten opzichte van de oorspronkelijke kostenraming uit 2016 voor realisatie en exploitatie. Zelfs bij de meest positief geformuleerde aannames in het onderliggende rekenmodel wordt het uitgangspunt in de Memorie van Toelichting dat de directe kosten maximaal 20% van totale inningsopbrengsten mogen bedragen, niet gehaald.

Consequentie van de stijgende kosten is echter dat de tolperiode verlengd wordt: burgers en bedrijven betalen dan langer tol. Uit gevoeligheidsanalyses van het project blijkt bovendien dat de tolperiode van 24 jaar voor ViA15 zelfs met tientallen jaren kan oplopen, omdat er grote onzekerheid is hoe aannames over bijvoorbeeld de opbrengsten uit boete en handhaving gaan uitpakken. De maatschappelijke impact van een verlengde tolperiode is niet meegewogen en er is geen rekening gehouden met oplopende kosten voor instandhouding.

Recente ontwikkelingen zetten bovendien de verhouding tussen kosten en baten nog verder onder druk:

² Electronic Toll Service (ETS). ETS-aanbieders kunnen alleen op nationaal niveau toldiensten aanbieden.

³ De geschatte totale kosten van 703 miljoen euro bestaan uit 115 miljoen euro realisatiekosten en 588 miljoen euro exploitatiekosten voor 10 jaar exploitatie voor de BBV en 24 jaar voor de ViA15. Deze cijfers zijn gebaseerd op versie 0.9 van de kosteninschatting. Oorspronkelijk waren de realisatiekosten op circa 40 miljoen euro en de exploitatiekosten op circa 18 miljoen euro per jaar (peiljaar 2030) ingeschat.

- De Raad van State zal naar verwachting medio 2022 uitspraak doen over de aanleg van de ViA15. Het afblazen, of verder vertragen, ervan heeft negatieve gevolgen voor de kostenefficiëntie van de toloplossing. Bij afblazen drukken alle kosten voor het realiseren van de toloplossing alleen op BBV.
- Het nieuwe regeerakkoord bevat een voorbereiding voor de landelijke invoering van 'betalen naar gebruik'. Na de beoogde invoering hiervan in 2030 komen de bestaande toltracés te vervallen. Het nieuwe regeerakkoord kan leiden tot verdere discussie en daarom vertraging bij de wetsbehandeling van de aangepaste Wet tijdelijke tolheffing in 2022.

B. Tolplossing waarschijnlijk niet op tijd klaar

Volgens de huidige planning is de BBV gereed voor openstelling in het vierde kwartaal van 2024. Wij verwachten dat de toloplossing waarschijnlijk niet op tijd klaar is en wel om drie redenen:

- De planning van het project laat weinig ruimte over voor tegenvallers:
 - Er is in de planning geen rekening gehouden met het optreden van risico's en de impact hiervan op de doorlooptijd (het betreft een zogeheten deterministische planning). Het is gebruikelijk om bij projecten van vergelijkbare omvang en complexiteit een probabilistische planning te hanteren, waarbij de impact van onderkende risico's is meegenomen. Het project heeft ervoor gekozen dit niet te doen. Hierdoor is in de planning niet zichtbaar wat de impact is wanneer risico's optreden.
 - Het project heeft geen plan B opgesteld om toch de BBV te kunnen openstellen indien de toloplossing later dan gepland wordt gerealiseerd. Hoewel een herijking van de planning is voorzien in het tweede kwartaal van 2022, rest er dan nog weinig tijd om een alternatief scenario uit te werken.
- De realisatie loopt nu al vertraging op. De start van de realisatiefase was initieel gepland op 1 november 2021. Deze is inmiddels verschoven omdat de projectplannen nog in ontwikkeling zijn. Welke impact dit heeft op de totale planning is nog niet doorgerekend. Ook is de geplande aanbesteding voor de HDA inmiddels twee maanden vertraagd, terwijl deze aanbesteding op het kritieke pad ligt.
- De 'tijdgestuurde' aanpak kan in deelprojecten juist leiden tot vertraging:
 - Er is gekozen voor een aanbestedingsvorm waarbij eisen op bijvoorbeeld het gebied van security en privacy niet bij de start al zijn geconcretiseerd. Hierdoor is het pas relatief laat in het aanbestedingstraject duidelijk of inschrijvers kunnen en willen voldoen aan de eisen. Dit heeft als risico dat er veel tijd en energie gaat zitten in partijen die anders al vroeg zouden zijn uitgesloten.
 - De RDW heeft reeds een cloudplatform geselecteerd voordat de eisen aan het ICT-basisplatform waren uitgewerkt. Gezien de nog beperkte ervaring van RDW met een cloudoplossing van deze omvang en het feit dat eisen nog niet compleet zijn, bestaat het risico dat de inrichting van het platform in een later stadium nog aangepast moet worden, met vertraging als gevolg.
 - Het project vult de externe systeemintegratie-rol pas in nádat de meeste eisen voor de systemen (inclusief koppelvlakken) door de deelprojecten zijn opgesteld. De externe systeemintegrator wordt later ingezet om onder meer de koppelvlakken te toetsen. Wanneer uit deze toetsen blijkt dat de koppelvlakken niet van voldoende kwaliteit zijn om de

verschillende systemen onderling goed aan te sluiten, leidt dat mogelijk tot vertraging omdat systemen moeten worden aangepast.

C. Ontbreken slagvaardige ketensturing verhoogt complexiteit

Het project TTH bestaat uit meer dan tien deelprojecten bij drie publieke uitvoeringsorganisaties en is nauw verweven met de aanleg van de BBV en de ViA15. Om in een dergelijk complex geheel tot een werkende tolketen te komen is een noodzakelijke voorwaarde dat er duidelijkheid is over de inhoudelijke sturing. Ook is het essentieel dat er een goede informatie-uitwisseling tussen alle betrokken partijen plaatsvindt. Aan beide voorwaarden wordt ten tijde van de toets niet voldaan:

- Er is nog geen goede inhoudelijke ketensturing. IenW heeft weinig grip op de inhoudelijke keuzes doordat het op afstand van de realisatie staat. Tegelijkertijd heeft RDW nog niet scherp hoe ze als beoogd coördinator van de realisatie de uitvoeringsorganisaties inhoudelijk gaat aansturen. Daarnaast ontbreekt het vooralsnog aan de inzet van instrumenten die nodig zijn voor de beheersing van dit type projecten: een integrale risicobeheersing (partijen doen dit nu ieder apart vanuit hun eigen deelopdracht), een integrale planning en voortgangsrapportages waarop gestuurd kan worden.
- De informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen is onvoldoende. Zo wordt informatie die van invloed is op het goed functioneren van de totale toeloplossing niet tijdig gedeeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor gemaakte cloudkeuzes van RDW en uitkomsten van de marktconsultatie over de HDA. Daarnaast is het TTH-project los georganiseerd van het aanlegproject BBV bij RWS. Hierdoor beschikken beiden projecten niet 'automatisch' over de laatste plannings- en prognose-informatie ten aanzien van de oplevering van de BBV en realisatie van een toeloplossing. Het risico hiervan is dat partijen niet tijdig kunnen anticiperen op nieuwe inzichten en bijstellingen.

ADVIES: ZORG EERST VOOR DUIDELIJKHEID OVER VOORTZETTING TOLHEFFING

Gezien de grote onzekerheid of het project de doelstelling gaat bereiken en de onzekerheid over de uitwerking van de recente plannen van het nieuwe kabinet voor 'betalen naar gebruik', adviseren wij geen onomkeerbare stappen te zetten totdat de volgende adviezen zijn opgevolgd:

1. Bepaal of er ruimte is om tolheffing niet in te voeren

Gezien de recente ontwikkelingen komt de vraag op of tolheffing nog het juiste instrument is om voor langere duur in te zetten. Wij adviseren u daarom om op zeer korte termijn na te gaan in hoeverre het nog mogelijk is om af te zien van tolheffing. Breng de politieke, beleidsmatige, maatschappelijke en juridische consequenties van het afschaffen ervan in kaart. Houd daarbij tenminste rekening met:

- Mogelijke herziening van de tracébesluiten en de impact daarvan;
- Alternatieve maatregelen die ervoor zorgen dat de BBV en ViA15 binnen de milieu- en geluidsgrenzen uit het huidige tracébesluit blijven en daardoor zonder tolheffing toch open kunnen;

- Alternatieven voor de financiering van de tekorten als er wordt afgezien van tolheffing. Bijvoorbeeld via inkomsten die door 'betalen naar gebruik' gegenereerd worden of verhoging van de motorrijtuigenbelasting;
- Het effect van de invoering van 'betalen naar gebruik' op de maximale periode voor tolheffing voor BBV en ViA15.

2. Overweeg alternatieven indien tolheffing onvermijdelijk is

Indien er geen ruimte is om af te zien van tolheffing, breng dan op zeer korte termijn alsnog mogelijke goedkopere alternatieven in kaart. Bepaal van elk van de alternatieven wat de maatschappelijke impact is en wat de effecten zijn op de doelstellingen zoals kostenefficiëntie, gebruikersvriendelijkheid, duur van tolperiode, en tijdige realisatie voor openstelling van de BBV. Houd daarbij rekening met het wel, niet of op een later moment doorgaan van de ViA15.

Onderzoek tenminste de volgende alternatieven:

- Het inrichten van de BBV en/of ViA15 als een lokaal toldomein in plaats van een Europees tolstelsel. Dat beperkt de eisen en procedures waar een Europees stelsel aan moet voldoen en kan positieve financiële consequenties hebben.
- Het beleggen van de rol van hoofddienstenaanbieder en het afhandelen van de incidentele passages bij één partij in plaats van gescheiden. In de huidige oplossing wordt de eerste rol belegd bij een aan te besteden private partij en de tweede rol bij het CJIB. Het integraal organiseren van deze rollen kan het complexe stelsel van ketenpartijen vereenvoudigen.
- Inrichting met verschillende combinaties van publieke/private dienstverleners die verschillende tariefstructuren mogen hanteren. Hierdoor kunnen handhavingskosten en kosten voor incidentele passages omlaaggaan doordat weggebruikers mogelijk eerder geneigd zijn om abonnementen af te sluiten.

3. Zorg voor een realistische planning en slagvaardige sturing

Herijk op basis van de gekozen toeloplossing de aanpak van de realisatie en het sturingsmodel. Zorg er daarbij voor dat de volgende punten tenminste worden opgepakt:

- Stel een integrale planning op die rekening houdt met het effect van het optreden van risico's. Maak het kritieke pad helder op het niveau van activiteiten van de werkpakketten zodat hierop gestuurd kan worden.
- Maak de inhoudelijke rolinvulling van alle partijen in de keten scherp. Maak daarbij expliciet wat de coördinerende en functionele aanstuuringsrol van de RDW inhoudt en hoe die zich verhoudt tot de rol van de opdrachtgever.
- Zorg voor integrale risicobeheersing zodat risico's en beheersmaatregelen eenduidig gemanaged worden vanuit het perspectief van de totale toeloplossing.
- Zorg voor een tijdige en duidelijke informatie-uitwisseling in de keten, zodat partijen tijdig inzicht hebben in de gevolgen van ontwikkelingen voor hun werkzaamheden en voor de oplossing als geheel.

Adviescollege ICT-toetsing

Datum

7 maart 2022

Kenmerk

2022-0000106546

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies aanknopingspunten hebben gegeven voor vervolgstappen voor tijdelijke tolheffing.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruijsse RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Informatie over het project Tijdelijke Tolheffing:

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Tijdelijke Tolheffing
2.	Opdrachtgever	Directeur-generaal Mobiliteit van het ministerie van IenW
3.	Startdatum project	2013, herstart in 2020
4.	Einddatum project	Eind 2024
5.	Type project	Realisatie beleidsdoelstelling
6.	Fase Project	Overgang voorbereidingsfase naar realisatiefase
7.	Totaal budget	Oorspronkelijk geraamd budget 40 miljoen euro
8.	Reeds uitgegeven per 31-12-2021	Sinds de herstart in 2020 is 2,1 miljoen euro uitgegeven. De uitgaven in de periode 2013 – 2017 zijn volgens IenW niet afzonderlijk geadmistreerd en niet herleidbaar.
9.	Doelstelling	Realiseren van een tolsysteem en een ketenstructuur waarmee de tologaven van de ViA15 en BBV, binnen het wettelijk kader en de gestelde randvoorwaarden, op een klantvriendelijke, betrouwbare en kostenefficiënte wijze worden gerealiseerd.
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Niet gedefinieerd
11.	Meetbare initiële Baten	656 miljoen euro (opbrengsten ter dekking van financieringstekort)
12.	Huidige technologie/ architectuur	Niet van toepassing
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Belangrijkste componenten: <ul style="list-style-type: none"> • Tolsysteem op basis van Free-flow met ANPR (kentekenherkenning) en op basis van EETS/ETS standaarden. • Solution architectuur basisplatform RDW op basis van o.a. Azure bouwblokken.
14.	Omvang systeem	Onbekend
15.	Aantal gebruikers	Circa 30 miljoen voertuigpassages per jaar (peiljaar 2030)
16.	Belanghebbenden	Vertegenwoordigers van de weggebruikers (beleidsmatige stakeholders o.a. VNA, TLN en ANWB) <ul style="list-style-type: none"> • DGMO-beleid • Commerciële dienstverleners • Provincies en overige nabije regionale overheden • Aanlegprojecten • Organisaties binnen de ketenpartners
17.	Aanbesteding voorzien	<ul style="list-style-type: none"> • Waarneming van voertuigpassages • invulling van een private hoofddienstaanbieder • dienstverlener voor de coördinatie van de systeemintegratie

Informatie over het uitgevoerde onderzoek:

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Aanmelddatum project	15 juli 2021
2.	Start onderzoek	8 oktober 2021
3.	Afronden onderzoek	30 november 2021
4.	Datum concept advies	14 februari 2022
5.	Datum definitief advies	7 maart 2022
6.	Eerder onderzoek	Niet van toepassing
7.	Onderzoeksmethode	Interviews, documentstudie