

Vergaderjaar 2008–2009

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2009

Hierbij bied ik u de tweede Voortgangsrapportage (VGR) Anders Betalen voor Mobiliteit aan.¹ Deze rapportage beschrijft de ontwikkelingen in de periode 1 juli tot en met 31 december 2008. Over circa twee weken kunt u de bijbehorende auditrapportage verwachten.

Eind 2007 heb ik u namens het kabinet een ambitieus plan voorgelegd om in deze kabinetsperiode de introductie van de landelijke kilometerprijs van de grond te krijgen. Na vele jaren politieke discussie over dit onderwerp wil ik de stelselherziening concreet maken en een aantal onomkeerbare stappen zetten. U hebt hiermee ingestemd en met elkaar hebben we een werkwijze vastgesteld: er zit tempo op het project, wat een ambitieuze, maar risicovolle planning impliceert. Als echter de afweging gemaakt moet worden tussen tijd en kwaliteit, dan staat kwaliteit voorop. Niet voor niets zijn de nodige testen, waaronder een grootschalige praktijktest, nadrukkelijk ingepland, om zodoende grip te houden op de kwaliteit. Het kabinet heeft zelf een aantal financiële voorwaarden gesteld aan de investeringskosten en de exploitatiekosten, en uw kamer stemt telkens expliciet in als grote investeringen aan de orde zijn bij de zogenoemde go/no-go momenten.

In 2008 hebben we met elkaar de beleidskaders voor de kilometerprijs vastgesteld. Deze heb ik inmiddels vertaald in het wetsvoorstel kilometerprijs, dat ik u tegen de zomer verwacht toe te sturen, en in richtlijnen voor de certificering en aanbesteding van het fysieke systeem die momenteel in de opstartfase zijn. Tot mijn grote vreugde hebben veel marktpartijen hun belangstelling getoond, en momenteel beoordeel ik de aanvragen die ik heb gekregen.

Dit jaar wordt het jaar waarin we de overgang van papier naar praktijk maken. In de mobiliteitsprojecten wordt al ervaring opgedaan met prijs-prikkels in het verkeer. Hierdoor krijgen we inzicht in het gedrag van automobilisten en wat werkgevers, marktpartijen en de overheid kunnen doen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

om een samenhangend mobiliteitssysteem te verzorgen met alternatieven op maat.

In samenwerking met marktpartijen bereiden we de grootschalige praktijktest van de kilometerprijs voor, zodat we in diverse rondes de stabiliteit van het systeem kunnen testen, eerst op kleine schaal en uiteindelijk met 60 000 personenauto's.

Zoals u ziet zijn we meters aan het maken, maar u kunt ook zien dat ik een aantal keer de keuze heb gemaakt om in het kader van de kwaliteit te investeren. Momenteel rond ik de laatste stukken voor de aanbesteding af en ben ik bezig met de inrichting van de projectorganisatie voor de uitvoering. Het auditcommittee heeft mij geadviseerd deze voorbereiding zorgvuldig af te ronden om te voorkomen dat we straks bij de uitrol last krijgen van punten die, als het tegenzit, voor groot oponthoud zorgen.

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 grotendeels op het toegezegde schema:

«Starten met de kilometerprijs» beschrijft mijn ambitie voor 2011 als volgt

- de wetgeving is dan afgerond;
- het proces van omzetting van de vaste autobelasting is in volle gang;
- de backoffice voor de uitvoering staat;
- de techniek is uitgetest;
- er is ervaring opgedaan met andere manieren van beprijzen middels de mobiliteitsprojecten;
- de aanbesteding voor de vrachtauto's heeft plaatsgevonden;
- de nieuwe manier van betalen voor vrachtauto's is begonnen onder de voorwaarde dat de versnelling ten opzichte van het kritieke pad dat uitkomt op 2012 mogelijk is.

Het wetsvoorstel zal ik naar verwachting rond de zomer aan u kunnen voorleggen. De ombouw van het fiscale stelsel rond de BPM en de MRB is inmiddels gestart. Met de start van de certificering en de aanbesteding in december vorig jaar heb ik ook voor de andere onderdelen een zeer belangrijke en cruciale stap gezet. De mobiliteitsprojecten, waarbij de regionale partijen een leidende rol vervullen, zijn in volle gang.

Hoewel ik in «Starten met de kilometerprijs» de ambitie heb neergelegd om te versnellen ten opzichte van het toenmalige kritieke pad dat uitkwam op 2012, moet ik u melden dat deze niet haalbaar is gebleken. Ik heb u tijdens ons overleg op 18 november vorig jaar al gezegd dat de kans dat wij 2011 niet redden, vanaf het begin, al heel wat groter was dan de kans dat wij dit wel zouden redden. Daarbij heb ik ook aangegeven dat dan alles mee zou moeten zitten, omdat toen al duidelijk was dat er sprake was van een groot risicoprofiel. Het kritieke pad betrof een planning zonder risico's en onzekerheden en zonder eventuele scopewijzigingen. Bij het verder uitwerken van het project is mij gebleken dat het risicoprofiel verder is toegenomen en daarnaast hebben zich inmiddels enige risico's gemanifesteerd waardoor er in de verslagperiode verschuivingen in de planning zijn opgetreden. Omdat ik wil uitgaan van een planning die voldoende stabiel is en een realistisch beeld geeft, is het mijn voornemen om met ingang van de volgende voortgangsrapportage te communiceren over de probabilistische planning.

Dit is in lijn met de wijze waarop ik het project stuur: voor mij zullen zorgvuldigheid en beheersing van zowel kosten als technische problemen altijd voorop staan en de urgentie is voor mij onveranderd.

Hieronder geef ik u een kort overzicht van de belangrijkste punten uit de tweede VGR Anders Betalen voor Mobiliteit. Vervolgens zal ik dieper ingaan op relevante ontwikkelingen die zich na de verslagperiode hebben

¹ Kamerstuk 31 305, nr. 1.

voorgedaan in de maanden januari, februari en maart 2009. Tenslotte geef ik nog een doorkijk naar de komende periode.

Ontwikkelingen in de verslagperiode 1 juli t/m 31 december 2008

Met het Partieel Uitvoeringsbesluit (PUB) is het project Anders Betalen voor Mobiliteit een nieuwe fase ingegaan. Met inachtneming van de aanbevelingen uit de audits van de zomer 2008 zijn de organisatiestructuur, het projectplan en het beheersmodel van het project aangepast aan deze fase.

- Afgelopen zomer is het Voorontwerp van de Wet kilometerprijs (Wet Kmp) ter advisering aan de maatschappelijke partijen en adviesorganen aangeboden. Nadat deze adviezen zijn verwerkt is eind november het wetsvoorstel KMP aan de Raad van State ter advisering aangeboden.
- Op 18 december zijn de certificering en aanbesteding gestart met de publicatie van het certificeringsproces en de aanbesteding van de kritische percelen op de website van de Europese Unie en de Nederlandse aanbestedingskalender. Ik heb u hierover per brief geïnformeerd op 18-12-2008¹.
- In de afgelopen periode heb ik het hoofdspoor certificering in detail en in samenhang met het garantiespoor verder kunnen uitwerken. Zoals ik in mijn brief bij de eerste VGR al heb aangegeven was extra tijd nodig voor uitwerking en onderbouwing van de architectuur voor de start van de aanbesteding. Daarna heeft de Tenderboard geadviseerd om de afstemming tussen het hoofdspoor en garantiespoor voor de registratieapparatuur niet van meet af aan, maar later te laten plaatsvinden. De gunning in de aanbestedingsprocedure zal daardoor drie maanden later plaatsvinden. Deze verschuiving is nog niet opgetreden, maar manifesteert zich naar alle waarschijnlijkheid eind 2009. Beide ontwikkelingen leiden ertoe dat zowel de start van de implementatie vracht als de start van de implementatie overige voertuigen 8 maanden naar achteren schuift. Dit heb ik verwerkt in de planning.
- De Public Private Comparator (PPC) is aangevuld met de uitkomsten van een verkenning naar de mogelijkheden van het Multiple Service Providers model end-to-end, inclusief de taak van inning en dwanginvordering.² Op dit moment is niet eenduidig vast te stellen onder welke condities de keuze voor een end-to-end model meerwaarde op kan leveren. Dit zal in overleg met de markt tijdens het certificeringstraject verder worden onderzocht.
- De scope is in de verslagperiode ongewijzigd gebleven en de kostenraming nagenoeg stabiel.
- Het risicoprofiel blijft onverminderd hoog. Belangrijkste risico's liggen op het gebied van de scopewijzigingen gedurende het certificerings- en aanbestedingstraject, de complexiteit van het systeem, de vormgeving van de planning met parallelle trajecten en het managen van de interfaces.
- Voor de financiering van de mobiliteitsprojecten in 2009 in de regio's Rotterdam, Amsterdam, Haaglanden en Utrecht is € 12,2 mln toegekend. Dat er grote belangstelling voor deze mobiliteitsprojecten is blijkt uit de consultaties met het bedrijfsleven. Marktpartijen zien echt kansen om in het kader van de projecten ervaring op te doen als integrale aanbieder. De verwachting is dat de mobiliteitsprojecten een bijdrage gaan leveren aan de ontwikkeling van een MSP (Multiple Service Providers) markt.
- Zoals ik u in de eerste VGR heb toegezegd, heeft mijn collega van het ministerie van Binnenlandse Zaken u op 5 november³ en op 10 december⁴ schriftelijk op de hoogte gesteld van de stand van zaken van de provinciale belastinggebieden in relatie tot de invoering van de kilometerprijs.

¹ Kamerstuk 31 305, nr. 102.

² Kamerstuk 31 305, nr. 84.

³ Kamerstuk 31 700 C, nr. 8.

⁴ Kamerstuk 31 700 C, nr. 10.

Ontwikkelingen na de verslagperiode; januari tot en met maart 2009

Begin 2009 zijn weer aanzienlijke stappen richting het einddoel van de kilometerprijs gezet. Hieronder een kort overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen.

Certificering

Na de start van de certificering in december 2008 is op 9 februari de inschrijving voor de consultatie gesloten. Ik kan u melden dat ik zeer tevreden ben over het aantal aanmeldingen.

Op 18 maart heb ik een startbijeenkomst georganiseerd voor de aspirant kandidaten. Het doel van de bijeenkomst was het scheppen van helderheid over het doel, de context en de inhoudelijke agenda van de marktconsultatie. Centraal daarbij stond de wijze waarop wij met elkaar in gesprek gaan om het zogenaamde «end-to-end serviceprovidermodel» handen en voeten te geven, zodat partijen met een gedeeld beeld de bespreking in het kader van de marktconsultatie kunnen voeren.

Overheersende opvatting van de aanwezigen was dat kilometerbeprijzing onmiskenbaar de internationale trend is als het gaat om bekostiging van de wegeninfrastructuur en de bestrijding van milieuvuiling en files. Er is veel steun gegeven aan de brede integrale Nederlandse aanpak die als zeer innovatief wordt gezien. Wel adviseerden de aanwezige ondernemingen om het systeem simpel te houden en in eerste instantie de aandacht te richten op de basisdienst: de kilometerbeprijzing zelf. Daarbij moeten dan standaarden worden gekozen waarbij het gebruik van de technologie zo eenvoudig mogelijk voor de burger is. In dat verband is ook opgemerkt dat de aanschaf van een andere auto geen complicerende factor mag zijn voor de gebruiker.

Aanbesteding

Ik heb in de maand maart laten onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de wijze van contractering en samenwerking met de markt ten aanzien van de aanbesteding nog verder te optimaliseren. Voornamelijk betekent dit onderzoek dat ik wat meer tijd neem voordat ik de dialoog start, omdat het gekozen model bepalend is voor de insteek van de dialoog. De huidige inschatting is dat de dialoog, geleid op dit onderzoek en de nog uit te voeren toetsingen, in de zomer van start zal gaan. Ik zal u in de derde Voortgangsrapportage nader informeren over de uitkomsten hiervan.

Wetsvoorstel Kilometerprijs

Inmiddels is in maart volgens verwachting het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel binnengekomen. Thans wordt gewerkt aan de verwerking van de opmerkingen en het opstellen van het nader rapport.

Tariefonderzoeken naar milieueffecten

Ook ten aanzien van het onderzoek naar de verschillende scenario's voor de differentiatie van het basistarief van de kilometerprijs op de milieueffecten is vooruitgang geboekt. In december heb ik u schriftelijk geïnformeerd¹ over de inhoud en aanpak van de verschillende te onderzoeken scenario's. In de afgelopen periode heb ik nog aanvullende suggesties gehad vanuit onder andere uw Kamer en vanuit de maatschappelijke organisaties. De bevindingen uit de onderzoeken zet ik af tegen het afwegingskader en de uitgangspunten zoals genoemd in mijn brief van december 2008. De uitkomsten daarvan neem ik mee bij het formuleren van de voorkeursvariant van het kabinet voor de differentiatie van de

¹ Kamerstuk 31 305, nr. 101.

tarieven naar milieukeurmerken, welke zal worden opgenomen in het wetsvoorstel kilometerprijs.

Mijn concrete antwoord op uw brief van 9 maart 2009 vindt u als bijlage bij deze brief.

Technisch management

In december van 2008 is een externe audit uitgevoerd om te onderzoeken of voldoende invulling is gegeven aan de verbetermaatregelen op de bevindingen van de audit op het technisch management van ABvM in mei 2008. In de audit van december 2008 werd geconstateerd dat er inhoudelijk de nodige verbeteringen zijn doorgevoerd. Het beheersinstrument Systems engineering dat het project wil inzetten, was echter nog onvoldoende ingekaderd en zou bovendien planmatiger en breder in het project moeten worden ingevoerd. «De sterke groei van de organisatie, de toename van de complexiteit en de deelname van externe partijen vragen om een vooraf bepaalde planmatige benadering». De aanbevelingen uit de audits neem ik ter harte en inmiddels worden diverse maatregelen genomen.

International Advisory Board

Om te kunnen profiteren van internationale expertise en ervaring op het gebied van beprijzing is op 16 februari en 16 maart de International Advisory Board (IAB) bijeen gekomen. In de eerste bijeenkomst is onder meer gesproken over planningsvraagstukken, de complexiteit van het systeem, systeemintegratie, contractmanagement, het testprogramma, het secundair systeem voor buitenlandse vrachtwagens en de betekenis van EETS (European Electronic Toll Service) voor ABvM. Op 16 maart jongstleden heeft de IAB gesproken over publiekscommunicatie, sturen op deadlines, het handhavingconcept en contractvormen in relatie tot de aanbestedingsstrategie.

Besluitvorming over EETS

Zoals u weet wordt in Europees kader gewerkt aan tolheffingsafspraken (EETS), waardoor gebruikers in de toekomst met één kastje en een contract in heel Europa elektronisch kunnen betalen. Ik verwelkom de komst van EETS omdat een kwantitatief en kwalitatief florerende markt van EETS-providers een flinke steun in de rug kan betekenen voor het Nederlandse hoofdspoor. Mijn inzet is er op gericht om de beleidsruimte voor ABvM zo veel mogelijk intact te laten en onacceptabele meerkosten, risico's of beperkingen te voorkomen. Daartoe ben ik actief bij de voortgaande ontwikkeling van de EETS betrokken.

Vrijdag 27 maart jongstleden heeft het comité télépéage unaniem ingestemd met de «Beschikking van de Commissie» die de EETS definieert. Dit besluit gaat tezamen met een Verklaring van de Commissie om na 18 maanden de voortgang van de verdere ontwikkeling van EETS te evalueren en zonodig maatregelen te nemen, naar de Raad en het Europees Parlement. Naar verwachting wordt deze zomer het EETS-besluit bekrachtigd. Dan starten de implementatietermijnen van respectievelijk 3 jaar voor vrachtvervoer en 5 jaar voor personenvervoer.

Voorafgaand aan de besluitvormende bijeenkomst heb ik eurocommissaris Tajani een brief gestuurd met het verzoek te bevestigen dat de ontbrekende elementen die nodig zijn om EETS te implementeren nog uitgewerkt worden. In zijn antwoordbrief heeft de heer Tajani dit in zijn algemeenheid bevestigd en specifiek toegezegd dat de voortgangsrapportage na 18 maanden aanleiding kan zijn voor de noodzakelijke maatregelen, waaronder verlenging van de uitvoeringsperiode. Dit antwoord gaf mij voldoende basis om de Nederlandse delegatie mandaat te verlenen in

te stemmen met het Commissie-voorstel. Op termijn betekent het EETS-besluit dat het Nederlandse kilometerprijsstelsel geschikt moet zijn om EETS-gebruikers en -providers te accepteren. Tevens dient dan een «EETS-gebiedoverzicht» te worden opgesteld, waarin de eisen en voorwaarden staan waaraan EETS-providers moeten voldoen. Nederland moet als lidstaat onder meer zorgen dat er een bemiddelende instantie is, die optreedt in geval van conflicten tussen een EETS-provider en de autoriteit die de kilometerprijs beheert.

Ik heb u eerder over EETS geïnformeerd in de brief «Voortgangsrapportage EU- actieplan logistiek» d.d. 9 oktober 2008. In de VGR treft u de ontwikkelingen aan in de verslagperiode.

Doorkijk 2009

Gebruiker centraal

Doel van de kilometerprijs is een eerlijk systeem van betalen per gereden kilometer en verbetering van de bereikbaarheid en milieu. De automobilist staat hierbij centraal. Om deze zo goed mogelijk te kunnen informeren ben ik de afgelopen periode in samenspraak met de maatschappelijke organisaties aan de slag gegaan met de voorbereidingen van de publiekscommunicatie.

Wetsvoorstel Kilometerprijs

In het wetsvoorstel worden, naast de opmerkingen van de Raad van State, de tarieven en de milieuscenario's verwerkt en wordt inzicht gegeven in de toedeling van publieke taken in het stelsel van de kilometerbeprijzing.

Definitief Uitvoeringsbesluit

Het definitief uitvoeringsbesluit (DUB) is het go/no go besluit dat een verdere uitbouw van het systeem mogelijk maakt. Het DUB zal besluitvormend zijn ten aanzien van verdere uitwerking van de scope, de tweede fase van de uitvoering en als onderdeel daarvan de verdere aanbesteding en bijbehorende nieuwe verplichtingen. Daarnaast zal het DUB informeren over de uitrolstrategie en een doorkijk geven naar het volgende go/no go moment, namelijk het implementatiebesluit. Besluitvorming over het DUB is voorzien in de tweede helft van 2009.

Planning

Mijn inzet is u transparant te informeren over de planning en voortgang van het project. Gelet op de tongbrekende spraakverwarring tijdens de AO's, de ontwikkeling van het risicoprofiel en eerdere opmerkingen over de planning in audits en door de DAD, heb ik een extern bureau gevraagd om mij te adviseren hoe ik de communicatie hierover kan verbeteren. Mede op basis van dit advies, dat in lijn is met de Regeling Grote projecten, is het mijn voornemen om naast de voorziene risico's ook een zogeheten post onvoorziene risico's op te nemen in de planning, aangezien nooit alle risico's vooraf bekend zijn. Deze werkwijze is vergelijkbaar met de werkwijze die ook bij de kostenramingen wordt gehanteerd. Als alle aanbevelingen van het externe bureau in de planning zijn doorgevoerd levert dat naar verwachting een planning op, die een realistisch beeld geeft en voldoende stabiel is. Ik kan u vervolgens per voortgangsrapportage informeren over in hoeverre zich voorziene en onvoorziene risico's hebben gemanifesteerd, en hoe deze de voortgang van het project beïnvloeden.

Exploitatiekosten

Belangrijk aspect van het kilometerprijsstelsel vormen de exploitatiekosten. In deze VGR is de definitie van de 5% norm zoals die tot nu toe wordt gehanteerd het uitgangspunt. Deze definitie bevat de operationele kosten (nodig om het stelsel te laten draaien), inclusief BTW. Ik leg momenteel de laatste hand aan een precieze en gegronde definitie van de exploitatiekosten. Naar verwachting zal ik u deze in het tweede kwartaal van 2009 kunnen toesturen.

Tot slot ...

Tenslotte wil ik nogmaals benadrukken dat het hoofdspoor voor mij het voorkeurspootraject is. Het garantiespootraject heb ik ingericht om te borgen dat tijdig gestart kan worden met de invoering van de kilometerprijs, mocht het hoofdspoor zich onverhoopt niet tijdig en voldoende ontwikkelen. Ten tweede draagt een groot aantal activiteiten uit het garantiespootraject bij aan de ontwikkelingen in het hoofdspoor. Dit wordt vormgegeven in de afstemming tussen het certificeringstraject en de aanbesteding.

Zo zijn bijvoorbeeld de diverse kleinschalige testen en de grootschalige praktijktest zeer van belang voor een goede samenwerking van de verschillende onderdelen uit het hele stelsel. Daarmee zijn de testen ook onontbeerlijk voor het hoofdspoor en goed belegd in het garantiespootraject. Daarnaast laat ik momenteel onderzoeken onder welke voorwaarde inning en dwanginvordering die nu in het garantiespootraject zitten, juist weer aan de markt kunnen worden overgelaten. Bij een project van dit formaat moet alle mogelijke zorgvuldigheid in acht worden genomen, maar de projectorganisatie heeft mij ervan overtuigd dat ik erop kan vertrouwen dat de markt deze uitdagende klus kan en gaat klaren.

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