

## Anders Betalen voor Mobiliteit

### Addendum op de PPC Update 2008

**Reikwijdte van de dienstverlening van Service Providers in het hoofdspoor**

**Definitieve versie**

2008-2692/MB/wdg/ad

**30 oktober 2008**

# 1 Management Samenvatting

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 27 juni 2008 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat het Partieel Uitvoeringsbesluit Kilometerprijs en het onderliggend Implementatieplan aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarin heeft de minister voor wat betreft het organisatiemodel aangegeven een voorkeur te hebben voor het zogenaamde 'tweesporenmodel'. De minister heeft tevens aangegeven nader te willen bezien of de taken en verantwoordelijkheden van private Service Providers verder kunnen gaan dan de initieel voorziene reikwijdte van het hoofdspoor.

Bij de bespreking van de organisatiemodellen, in de voorbereiding van het Partieel Uitvoeringsbesluit, hebben diverse marktpartijen en maatschappelijke organisaties aangegeven dat private dienstverleners ook de inningstaak voor hun rekening kunnen en willen nemen<sup>1</sup>. In de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 27 juni jongstleden aan de Tweede Kamer wordt aangegeven dat hij nader onderzoek zal uitvoeren naar:

- de mogelijkheid om op het hoofdspoor (van het gekozen tweesporenmodel) van meerdere dienstverleners ook de taak van facturering, inning en dwanginvordering door deze private partijen -'Service Providers end-to-end'- uit te laten voeren<sup>2</sup>.
- de wijze waarop deze dienstverleners op het hoofdspoor voor de betaling garant staan<sup>3</sup>.

### *Drie mogelijke opties voor de reikwijdte van de dienstverlening*

Op hoofdlijnen kan de reikwijdte van de Kilometerprijs dienstverlening door een Service Provider variëren van (zie Figuur 1):

- **Optie A** (end-to-end): de Service Provider levert aan de kentekenhouders een dienst die waarborgt dat elke 'gereden kilometer' op betrouwbare en onweerlegbare wijze:
  - wordt geregistreerd (inclusief locatie en tijdstip);
  - tijdig wordt verstuurd naar de backoffice van de Service Provider;
  - wordt geheven namens de Staat (kilometers \* tarief \* voertuigkenmerk-afhankelijke factor);
  - tijdig wordt gefactureerd naar de juiste kentekenhouders;
  - juist en volledig wordt geïnd;
  - indien noodzakelijk met dwang wordt ingevorderd;
  - volledig en tijdig wordt overgedragen aan de Staat.

---

<sup>1</sup> Daarnaast hebben publieke en private organisaties een aantal opties op de organisatiemodellen voorgesteld in het kader van de bespreking van de PPC Update 2008 met hen. Aangezien de keuze voor het organisatiemodel zorgvuldig dient plaats te vinden, is ervoor gekozen om deze subopties naast het 'tweesporenmodel' relatief ten opzichte van elkaar te beoordelen.

<sup>2</sup>, brief aan de Tweede Kamer, pag. 2, kenmerk VENW/DGP-2008/6478, 27 juni 2008

<sup>3</sup> brief aan de Tweede Kamer, pag. 12, kenmerk VENW/DGP-2008/6478, 27 juni 2008

Waarbij ook het debiteurenrisico en het integrale systeemrisico gedragen wordt door de Service Provider (deze staat garant voor de inkomsten).

- **Optie B** (t/m inning): van registreren van de ‘gereden kilometers’ tot en met inning, exclusief dwanginvordering (welke door een publieke instantie wordt uitgevoerd). Het debiteurenrisico wordt in deze optie voornamelijk en uiteindelijk gedragen door de Staat.
- **Optie C** (t/m aangifte): van registreren van de ‘gereden kilometers’ tot en met aangifte bij een ‘Dedicated Backoffice’ onder publieke regie. De Dedicated Backoffice is verantwoordelijk voor heffing tot en met dwanginvordering.

	OBE	Datacom OBE ↔ backoffice	Aangifte verreden km's	Heffing, facturering, inning	Dwang- invordering	Hand- having
<b>A: end-to-end</b>	[Redacted]				[Redacted]	[Redacted]
<b>B: heffing en inning</b>	[Redacted]			[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
<b>C: km-aangifte</b>	[Redacted]			[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

PUBLIEKE REGIE   
 PRIVATE REGIE

Figuur 1: opties voor de reikwijdte van de dienstverlening van Service Providers

### Gevolgde onderzoeksaanpak: consultatie en analyse

Het onderzoek naar de reikwijdte van de dienstverlening omvatte een kwalitatieve analyse, een kwantitatieve analyse en een consultatieronde met marktpartijen, financiers en publieke partijen. In de kwalitatieve en kwantitatieve analyse is aan de hand van de standaardssystematiek van de Public Private Comparator van het ministerie van Financiën een beoordeling van de drie opties uitgevoerd. Bij de kwalitatieve analyse heeft een relatieve beoordeling plaatsgevonden tegen de relevante criteria welke zijn geselecteerd uit de criteria van de PPC Update 2008 van 21 mei 2008, te weten betrouwbaarheid, efficiency en duurzaamheid. In de kwantitatieve analyse is een vergelijk gemaakt tussen de integrale systeemkosten (investeringen en beheerkosten) over de jaren tot en met 2030, eveneens conform de PPC Update.

Voor het onderzoek zijn een viertal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van private en publieke partijen. Daarnaast is in twee Ronde Tafel gesprekken<sup>4</sup> met een twintigtal marktpartijen gesproken. Tenslotte zijn er gesprekken gevoerd met een aantal potentiële

<sup>4</sup> 23 en 24 september 2008, Connekt, Delft

financiers van marktpartijen, die beschikken over ruime ervaring met projectfinanciering in de wereld van transport (zie appendix A voor alle betrokken partijen).

Deze gesprekken waren uiterst constructief van aard en verliepen in een open sfeer. De voorliggende opties (A, B en C) zijn door de betrokken marktpartijen vooraf bestudeerd en hebben geleid tot schriftelijke reacties gericht aan het Ministerie. Op grond van deze ontvangen reacties is in de Ronde Tafels een discussie<sup>5</sup> gevoerd over de mogelijke betrokkenheid van de markt in deze opties. Tevens zijn de mogelijke waarborgen die de marktpartijen kunnen bieden bij de uitvoering van deze activiteiten besproken.

## 1.2 Bevindingen uit de consultatie en analyses

### *De markt mag het...*

In juridische zin bestaan er geen obstakels voor elk van de drie opties. De heffing van de Kilometerprijs heeft een publiekrechtelijke grondslag en zal geregeld zijn in de Wet Kilometerprijs. Een private partij, zoals een Service Provider, kan een heffing opleggen en innen door middel van ofwel machtiging en mandaat, dan wel machtiging en delegatie, of attributie. Een private partij kan, indien hiertoe wettelijk gemandateerd, tevens gebruik maken van de meeste dwanginvorderingsmiddelen zoals gebruikt door publieke instanties. Daarmee zijn de opties A en B in juridische zin haalbaar<sup>6</sup>. De precieze invulling van de juridische mogelijkheden verdient nadere aandacht, mede in het licht van de inrichting van de organisatorische interfaces. Het is wel zaak dat Service Providers doeltreffende maatregelen nemen ter voorkoming van vermenging van taken voor de publieke functie met taken voor eventuele commerciële functies. Dit kan bijvoorbeeld geschieden door het voeren van strikt gescheiden administraties in combinatie met periodieke audits.

### *...de markt kan het...*

De markt heeft ruime ervaring met uitvoering van grootschalige innings- en dwanginvorderingstaken voor commerciële doeleinden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de telecom- en internetproviders. Er zijn ook ervaringen van private partijen die namens publieke instanties innen en invorderen, denk bijvoorbeeld aan de inning en invordering van parkeerboetes en gemeentelijke belastingen.

---

<sup>5</sup> Voor de schriftelijke reacties van partijen alsmede verslagen van de twee ronde tafels, zie:

[http://www.connekt.nl/nl/special\\_interest\\_groups/anders\\_betalen\\_voor\\_mobiliteit/](http://www.connekt.nl/nl/special_interest_groups/anders_betalen_voor_mobiliteit/)

<sup>6</sup> Bron HDJZ van Ministerie van V&W d d 18 juli 2008

*...maar het lijkt nog te vroeg om zeker te zijn van een aantrekkelijke prijs/kwaliteit verhouding*

Voor de Staat zou uitbreiding van de scope aan dienstverlening (optie A) value for money moeten opleveren. Waarbij het systeem voor het leveren van een gelijke prestatie tegen lagere totaalkosten geëxploiteerd kan worden met een voor de Staat acceptabel risicoprofiel. Daarnaast is het van belang dat er voldoende marktpartijen zijn die dit gaan doen, waardoor duurzame concurrentie en innovatie ontstaan. Tevens dienen er voldoende waarborgen te blijven bestaan tegen plotseling wegvallen van Service Providers. Marktpartijen dienen daarbij garant te staan voor de inkomsten van de door hun geleverde kilometerprijsdienst<sup>7</sup>.

Potentiële Service Providers kunnen de financiële stroom (facturering, inning en dwanginvordering) waarschijnlijk efficiënter uitvoeren dan publieke partijen door de inherente prikkel van concurrentie. De uitgevoerde kwantitatieve analyse toont aan dat op termijn end-to-end dienstverlening door Service Providers –op basis van de huidige inzichten- tegen lagere kosten kan worden uitgevoerd. De vraag is echter of Service Providers dit ook voor de Kilometerprijs vanaf dag één tegen een aantrekkelijke prijs/kwaliteitverhouding ('value for money') kunnen doen in een open markt gegeven de aanwezige risico's.

De overdracht van de activiteiten facturering, inning en dwanginvordering (optie A en gedeeltelijk B) zou gepaard moeten gaan met overdracht van de verantwoordelijkheid voor de prestatie, en bijbehorende risico's. Verantwoordelijkheid zal hand in hand gaan met beheersing in termen van bevoegdheid, beïnvloedbaarheid ('control') en draagbaarheid. Optie A gaat uit van dienstverlening door Service Providers waarbij zij voor hun rekening en risico een kilometerprijs-dienst 'end-to-end' leveren aan hun klanten. Alvorens zij deze dienstverlening mogen aanbieden aan het publiek, zullen zij gecertificeerd dienen te worden (voor het hoofdspoor). Met marktpartijen zal (in het certificeringsproces) een prestatie-afspraken gemaakt moeten worden over de betrouwbaarheid van het systeem, en meer specifiek: de betrouwbare afdracht van  $x\%$  van de verreden kilometers (tegen de daarbij behorende tarieven). De Service Providers dragen dan de verantwoordelijkheid dat:  
 *$x\%$  van elke: verreden km = door registratievoorziening gemeten km = naar backoffice verstuurd km = gefactureerde km = geïnde km = afgedragen km.*

Uit consultatie met potentiële Service Providers komt een gemengd beeld naar voren, waarbij er een tweedeling blijkt te zijn: een aantal marktpartijen geeft aan dat harde prestatiegaranties moeilijk op voorhand te maken zijn (via een certificeringstraject) omdat zij op voorhand geen voldoende betrouwbare (en daarmee voor hen handhaafbare) inschatting kunnen maken van een aantal inherente risico's.

---

<sup>7</sup> Met 8 miljoen kentekenhouders en ca. 150 miljard gereden kilometers dient de markt garant te staan voor ca. EUR 7 mld. op jaarbasis

De door hen genoemde risico's hebben met name betrekking op:

- *inherente systeemrisico's*; het betreft hier een nieuwe grootschalige applicatie (met massaliteit aan data) waarvan de werking van een aantal onderdelen zoals de registratievoorziening, alsmede de integrale werking in de keten nog dient te worden aangetoond.
- *inherente stelselrisico's*: het integrale systeem is afhankelijk van een goede werking van de interfaces, van strategisch (organisatorische afspraken) tot operationeel (technisch koppelvlak) niveau tussen een relatief groot aantal private (consortium) en publieke partijen.
- *debiteurenrisico*: moeilijk inschatbaar wegens het ontbreken van voldoende ervaring met het innen van kilometerprijsgeld op deze schaal en anderzijds de onbekendheid met tal van variabelen die op de inning van invloed zijn, zoals de invulling van het handavingsregime, maatschappelijke acceptatie, inrichting inningsproces en betaalgedrag. Het betrouwbaar kunnen inschatten van het debiteurenrisico komt neer op het beschikbaar hebben van voldoende ervaringscijfers over (niet-)betaalgedrag<sup>8</sup>. Een aantal marktpartijen die ervaring hebben met tolinning, geven aan dat ervaringscijfers uit andere domeinen in onvoldoende mate bruikbaar zijn voor het goed voorspellen van het debiteurenrisico in het kilometerprijsdomein. De specifieke aard van de kilometerprijsheffing zorgt er voor dat een door de markt veel gehanteerde (debiteurenrisico) mitigerende maatregel niet kan worden genomen, te weten het weigeren van risicovolle klanten (-groepen); er zal sprake zijn van *ongeconditioneerde klant acceptatie* door Service Providers<sup>9</sup>. Een ander specifiek punt wordt gevormd door het *gelijkheidsbeginsel*, dat er voor zorgt dat marktpartijen niet op bedrijfseconomische principes, maar op publieke gelijkheidsgronden moeten innen.

Marktpartijen die zelf beschikken over (relevante) ervaring met (ondermeer buitenlandse) tolsystemen, geven aan dat zij moeilijk een voldoende betrouwbare inschatting kunnen maken van de risico's.

Daarentegen geven marktpartijen, die geen aantoonbare ervaring hebben met dergelijke systemen, aan dat zij wel goed in staat zijn de activiteiten voor hun rekening en risico uit te voeren daar zij verwachten dat ondermeer het inschatten van het debiteurenrisico wel mogelijk is (op basis van andere systeemervaringen). Eventuele resterende risico's zouden zij onder willen brengen bij financiële instellingen, hetzij via verzekeringen dan wel garantiestellingen. Navraag bij potentiële financiële instellingen levert op dat dergelijke risico's zeker draagbaar zullen zijn, mits met voldoende betrouwbaarheid ingeschat (en daarmee de kans op een afwijking laag is) en het resterende risico aanvaardbaar is qua

---

<sup>8</sup> Dit is cruciaal, immers, een afwijking van 1% op jaarbasis leidt tot een derving van ca. EUR 70 mln. per jaar.

<sup>9</sup> Ongeconditioneerde klantacceptatie is één van de geldende werkhypothese voor service providers.

omvang<sup>10</sup>. Daar lijkt, wegens het gebrek aan bruikbare ervaringscijfers op dit moment geen sprake van te zijn.

Uit de ronde tafel gesprekken en interviews met de markt is duidelijk geworden dat marktpartijen op dit moment nog over onvoldoende ervaringsgegevens beschikken om een betrouwbare inschatting te doen van het totale inningsrisico, die voldoende robuust is om een financier<sup>11</sup> een garantie voor de opbrengst uit de Kilometerprijs te doen afgeven (tegen een voor de Staat gunstige prijs). Het aangaan van de verantwoordelijkheid voor de financiële stroom (facturering, inning en dwanginvordering) door de Service Providers vereist bevoegdheid (daar lijkt aan te kunnen worden voldaan), beïnvloedbaarheid (dit vereist een nader in te vullen stelsel aan afspraken en condities tussen de Staat en de Service Providers, daar geen der partijen het gehele KMP-stelsel beheerst) en draagbaarheid (dit vereist dat risico's betrouwbaar inschatbaar zijn en kunnen worden gedragen, en dat lijkt nog niet het geval te zijn). Bijgevolg kunnen er in dit stadium nog geen uitspraken worden gedaan over of er sprake zal zijn van een value for money propositie<sup>12</sup>.

### *Inschatbaarheid inningsrisico lijkt pas goed mogelijk nadat ervaring is opgedaan*

Een model met meerdere private Service Providers die een 'end-to-end' dienst verlenen, lijkt -bij een ingeregeld systeem-, mits doelmatig en kosteneffectief uitgevoerd, de beste want optimale keuze: er is de grootste kans op duurzame marktwerking (concurrentie en innovatie) waarbij de kentekenhouders één aanspreekpunt kent, en ook de Staat één relatie heeft (via de licentie) met de Service Provider. Op deze wijze is het veel genoemde risico dat er in het geheel geen Service Providers zullen ontstaan omdat er onvoldoende<sup>13</sup> ruimte is voor een interessante business case, het kleinst.

Inschatbaarheid van het inningsrisico hangt sterk samen met de stabiliteit van de scope van het Kilometerprijsstelsel, alsmede de door de Staat te stellen eisen aan systeem en Service Providers. De scope van het Kilometerprijsstelsel zal nog aan verandering onderhevig kunnen zijn bij behandeling van het wetsvoorstel voor de Kilometerprijs. De te stellen eisen aan het systeem en Service Providers dienen nog te worden vastgesteld (mede via consultatie met de markt) en zijn dan mogelijk nog aan verandering onderhevig in het test-

---

<sup>10</sup> De omvang van de financiële garanties die banken kunnen geven, zijn door de financiële credit crunch ook in omvang beperkter geworden.

<sup>11</sup> Financiers geven aan dat –ondanks dat een aantal partijen aangeeft dat zij de debiteurenrisico's kunnen inschatten- zij naar de totale projectrisico's kijken. Op dit totaalniveau zijn nog te veel onzekerheden om daar nu uitspraak in termen van garanties van hun zijde over te kunnen doen. Daarnaast spelen de marktomstandigheden van de financiële crisis tevens een rol waardoor de absolute hoogte van eventuele garanties naar alle waarschijnlijkheid niet toereikend zal zijn voor het dragen van dergelijke risico's door de financiers.

<sup>12</sup> Overdracht van de risico's kan mogelijk tot zware beprijzing leiden door marktpartijen. Het alternatief van geen overdracht van deze risico's betekent niet dat de risico's niet meer bestaan, maar berusten dan bij de overheid die deze risico's op haar beurt zal dienen te beheersen.

<sup>13</sup> Level playing field tussen hoofd- en garantiespoor.

en validatietraject. Daarmee is inschatbaarheid van het inningsrisico voor vaststellen van de Wet Kilometerprijs pas na formeel vaststellen van de Wet Kilometerprijs en het Certificeringstelsel Kilometerprijs in beginsel mogelijk, en ook dan nog ontbreken echt representatieve ervaringcijfers uit een 'real-life omgeving' (pilots en of kilometerprijsstelsel zelf).

### *Bevinding vanuit kwalitatieve analyse*

Op grond van de uitgevoerde kwalitatieve analyse blijkt dat de optie C, waarbij alleen aangifte van de kilometerstanden wordt gedaan door de Service Providers (en geen inning noch dwanginvordering), in een opstartfase het hoogst scoort. Deze optie geeft de hoogste zekerheid omtrent de belastinginkomsten, het meeste aanbod uit de gehele breedte van de markt en de hoogste flexibiliteit voor de Staat voor het plegen van aanpassingen.

#### **Score kwalitatieve analyse, gedurende ingroei**

	Optie A	Optie B	Optie C
Inkomstzekerheid (revenue assurance) KMP	33	27	40
Voldoende aanbod vanuit de markt	30	30	40
Beheersbaarheid van organisatorische interfaces	42	29	29
Flexibiliteit opdrachtgever voor aanpassingen	30	30	40
Gebruiksvriendelijkheid van het totale systeem	36	33	31
	<b>171</b>	<b>149</b>	<b>180</b>

De optie A die èn inning èn dwanginvordering mogelijk maakt voor Service Providers scoort daarna het hoogst. Het grote voordeel van deze optie is dat er een logische samenhang is met de te leveren prestatie: de partij die de kilometerprestatiedienst levert, int ook. Daarnaast scoort deze optie goed op gebruikersvriendelijkheid daar er één aanspreekpunt is voor de kentekenhouder. Het is wel zo dat het uitvoeren van dwanginvordering door de Service Provider voor de publieke heffing zal plaatsvinden op grond van publieke normen van rechtsgelijkheid en niet op basis van bedrijfseconomische principes. Dat zal nieuw zijn voor de Service Provider, maar vooral ook voor zijn klanten: in het uiterste geval kan de Service Provider zijn klant laten gijzelen voor enkele euro's publieke heffing. Tevens vormt de interactie met de VAS-diensten een punt van aandacht.

Na verloop van tijd echter lopen de risico's grotendeels uit het systeem: er wordt ervaring opgedaan met de betrouwbaarheid van het totale systeem in technische zin, de acceptatie van het systeem door het publiek, met de betrouwbaarheid van het inningsproces, het betaalgedrag en er ontstaat zicht op het effect van het handhavingsregime (dichtheid en sanctieniveau) op het betaalgedrag. Het systeem Kilometerprijs is stabiel en robuust<sup>14</sup> geworden, en er is sprake van een ingeregeld systeem. Op grond van deze ervaringen kan het debiteurenrisico beter tot goed ingeschat worden. Op dat moment scoort de optie die en inning en dwanginvordering mogelijk maakt voor de Service Providers (optie A) het hoogst in kwalitatieve zin.

<sup>14</sup> technische en economische risico's zijn beheersbaar en inschatbaar geworden.



### Score kwalitatieve analyse, na ingroei

	Optie A	Optie B	Optie C
Inkomstenzekerheid (revenue assurance) KMP	33	33	33
Voldoende aanbod vanuit de markt	33	33	33
Beheersbaarheid van organisatorische interfaces	33	33	33
Flexibiliteit opdrachtgever voor aanpassingen	33	33	33
Gebruiksvriendelijkheid van het totale systeem	36	33	31
	<b>168</b>	<b>165</b>	<b>163</b>

### Bevinding vanuit kwantitatieve analyse

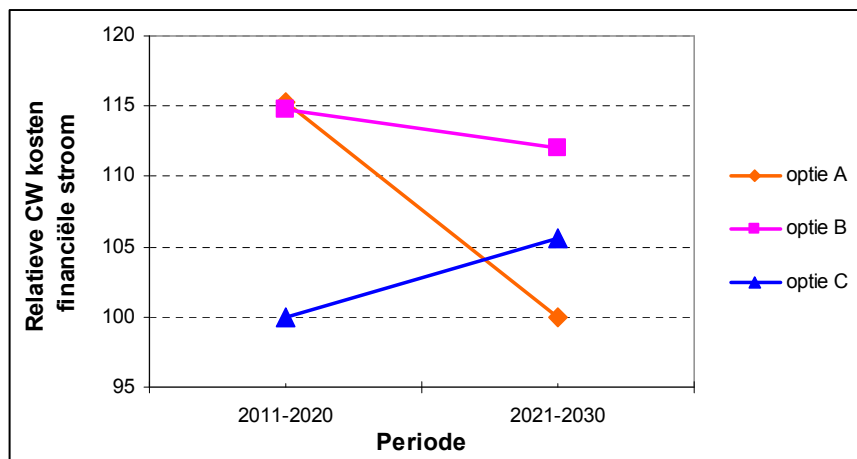
Bij de kwantitatieve analyse zijn naast de integrale systeemkosten tevens de kosten van het element financiële stroom geanalyseerd. De integrale systeemkosten hebben betrekking op de investerings- en operationele kosten over de geschatte levensduur tot het jaar 2030 op basis van het in de PPC Update gehanteerde kostenmodel. De kosten van het element financiële stroom hebben betrekking op de kosten van facturering, inning en dwanginvordering. Omdat het om een vergelijking van de levensduurkosten gaat, is de organisatieoptie met de laagste contante waarde aan kosten vanuit financieel perspectief het meest aantrekkelijk. Het verschil in risicoprofiel tussen de opties, is afgeleid van de kwalitatieve analyse en komt naar voren in de risico-opslag.

Hierbij is het tijdsaspect van groot belang daar met name het risicoaspect in de tijd afneemt. De opstartrisico's ebben immers in de tijd weg. In de kwantitatieve analyse blijkt dit effect uit het feit dat de verschillen tussen de opties relatief kleiner worden in contante waarden van de kosten in de periode 2011-2020 en de periode 2021-2030. Om dit zichtbaar te maken is voor deze twee perioden de contante waarde berekend.

In de periode tot en met 2020 biedt **optie C** (t/m aangifte) in zowel de integrale als element-analyse de laagste kosten, zowel zonder als met verdiscontering van de risico-opslag. De risico-opslag is de relatieve vertaling van de verschillen in de kwalitatieve analyse tussen de varianten.

In de periode 2021 tot en met 2030 biedt **optie A** (end-to-end) in zowel de integrale als element analyse de laagste kosten, zowel zonder als met verdiscontering van de risico-opslag (NB: bij de risico-opslag is rekening gehouden met het tijdseffect op de risico's: na ingroei blijft met name het restrisico van de klantvriendelijkheid (meerdere loketten) aanwezig).

Wordt puur naar de relatieve verhoudingen van de kosten van de *financiële stroom* gekeken (facturering, inning en dwanginvordering), dan blijken de kwantitatieve verschillen significant te zijn (op het niveau van deze activiteiten). De kwantitatieve analyse levert dit het volgende beeld op:



*Figuur 2 genormeerde contante waarde van de kosten, alleen financiële stroom (facturering, inning en dwanginvordering)*

Uit het kostenmodel blijkt voor de periode 2011-2020 voor optie C (aangifte) circa 15% lagere kosten van de financiële stroom activiteiten ten opzichte van optie A en B. Dit heeft voor optie A te maken met de door Service Providers extra te plegen investeringen in backoffice-faciliteiten alsmede de ingecalculerde hogere risicopremies bij gebrek aan ervaringscijfers. Voor optie B met name de hogere kosten als gevolg van de interface tussen inning en dwanginvordering en de daarmee beperktere mogelijkheden voor optimalisering van de financiële stroom, maar ook de inefficiency in de opzet van meerdere backoffices.

Voor de periode 2021-2030 kan redelijkerwijs uitgegaan worden van voldoende ervaringsgegevens en daarmee een gunstiger risico-inschatting alsmede optredende concurrentiedruk. Deze factoren werken in het voordeel van optie A, resulterend in circa 5% lagere kosten voor de financiële stroom. Optie B is ook in de periode 2021-2030 minder aantrekkelijk door beperktere mogelijkheden voor optimalisatie van de financiële stroom.

Een model met meerdere private Service Providers die een 'end-to-end' dienst verlenen, lijkt -bij een ingeregeld systeem-, mits doelmatig en kosteneffectief uitgevoerd, de meest optimale keuze: er is de grootste kans op duurzame marktwerking (concurrentie en innovatie) waarbij de kentekenhouders één aanspreekpunt kent, en ook de Staat één relatie heeft (via de licentie) met de Service Provider.

In kwantitatieve zin loopt optie A in op optie C: afhankelijk van de daadwerkelijke marktontwikkeling zal dit kostenaspect zich sneller dan wel trager voordoen.

### 1.3 Conclusie en aanbeveling

*Markt mag, kan, en wil het, maar nog niet zeker dat 'end-to-end' dienstverlening leidt tot Value for Money*

Op dit moment is niet éénduidig vast te stellen of een keuze in deze fase voor integrale end-to-end dienstverlening door Service Providers (optie A) 'value for money' oplevert. Reden is gelegen in de onvoldoende duidelijkheid over de precieze beprijzing. De beprijzing is immers gebaseerd op de inschatting van de aanwezige risico's. En de aanwezige risico's zijn op dit moment aanzienlijk en moeilijk inschatbaar, denk aan de systeem-, stelsel-, en debiteurenrisico's. In een situatie waarin een prestatie-garantie nog niet degelijk te onderbouwen valt, is te verwachten dat Service Providers uit voorzichtigheid laag zullen inzetten. Het innemen van een voorzichtige financiële positie door Service Providers leidt tot een relatief hoge beprijzing van het risico, en levert daarmee niet snel 'value for money' voor de Staat. Een hoge prestatie-garantie afgegeven door de Service Provider zou wel eens een niet te accepteren risico kunnen zijn voor haar financiers.

#### *Aanbeveling*

Indien er sprake is van een ingeregeld kilometerprijssysteem waar de risico's bekend, inschatbaar en beheersbaar zijn, is vanuit het oogpunt van de belangen van de Staat, kentekenhouders en marktpartijen het integrale end-to-end Service Provider model in opzet een goede oplossing. Hierbij ontstaat de meest duurzame marktwerking waarbij de kentekenhouders één aanspreekpunt kent en ook de Staat één relatie (via de licentie) heeft met elke Service Provider.

Er is echter nog geen sprake van een ingeregeld systeem en het systeem kent nog een aanzienlijk aantal risico's (systeem-, stelsel- en debiteurenrisico's) die moeilijk inschatbaar zijn.

Een keuze nu voor end-to-end dienstverlening door Service Providers, lijkt niet te leiden tot value for money, omdat de onbekendheid met de risico's zal leiden tot een te hoge beprijzing en bijgevolg een te lage prestatie-garantie.

Wij bevelen aan om in het certificeringstraject de activiteiten facturering, inning en dwanginvordering nader onderwerp van consultatie te laten zijn. Indien in het komende halfjaar blijkt dat er meer duidelijkheid kan worden verkregen over de onderliggende risico's en er een voldoende waarborgen ontstaan voor een prestatie-garantie die value for money oplevert, kan doorgroei van optie C naar optie A gerealiseerd worden, en direct onderdeel zijn van certificering.

Indien blijkt dat er voor het aangaan van harde prestatie-garanties toch eerst echte 'real-life' ervaring opgedaan moet worden, dan zouden we ons kunnen voorstellen dat doorgroei van optie C naar optie A gerealiseerd kan worden nadat de start-up-risico's uit het systeem zijn 'gelopen' en er sprake is van een stabiel en robuust systeem. In deze opstartfase kan het debiteurenrisico dan voorlopig bij de Staat gehouden worden (ofwel materieel een keuze voor optie C), waarbij na de opstartfase de reeds gecertificeerde<sup>15</sup> Service Providers de vrijheid krijgen en de plichten aangaan voor optie A.

### *Tenslotte...*

Het is vooraf lastig te voorspellen wanneer er voldoende stabiele ervaringsgegevens zijn rond systeemrisico's en debiteurenrisico. Daarmee is een exact tijdstip waarop kan worden doorgegroei moeilijk vooraf vast te leggen. Feitelijk dient te worden aangestuurd op een 'turn key anytime' model.

Dit kan door minimaal invulling te geven aan de volgende maatregelen:

- Vooraf aan de markt kenbaar maken aan welke condities en randvoorwaarden moet zijn voldaan, wil er sprake zijn van een volwassen markt en daarmee doorgroei naar de end-to-end situatie.
- Bewaking van het level playing field tussen garantiespoor en hoofdspoor. De kostenperceptie voor de kentekenhouders dient in ieder geval niet in het nadeel te zijn van het hoofdspoor.
- Potentiële Service Providers moet zekerheid worden gegeven dat het garantiespoor 'ontkoppelbaar', op- en afschaalbaar en 'uitfaseerbaar' is. Dat wil zeggen dat op termijn de rol van de dedicated backoffice kan worden teruggeschroefd naar een back-up functie.
- Service Providers bij aanvang te laten certificeren voor de end-to-end dienst zodat zij 'op elk moment' in staat zijn door te groeien naar de end-to-end situatie.

Optie B wordt afgeraden, daar dit voor de Staat nauwelijks toegevoegde waarde biedt – er bestaat in deze optie een complexe en onnatuurlijke interface tussen private inning en publieke dwanginvordering waarbij bijvoorbeeld optimaliseren van het invorderingsproces door gebruik van klantprofielen bij inning lastig zal worden. De Service Providers zullen aanvullende vergoeding verwachten zonder dat er een echt groot risico wordt overgedragen aan Service Providers.

Wij bevelen verder aan om in overleg met belanghebbenden tijdig invulling te geven aan de specifieke indicatoren die door de Staat gehanteerd zullen worden ter vaststelling of er sprake is van een volwassen markt, en de wijze waarop deze indicatoren gemeten worden. Dit zou vorm kunnen krijgen als onderdeel van ontwikkeling van het certificeringsstelsel.

---

<sup>15</sup> Service Providers kunnen bijvoorbeeld reeds voorafgaand aan een harde prestatie-garantie gecertificeerd worden op hun innings- en dwanginvorderingsprocessen

Deze (SMART geformuleerde) indicatoren kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de volgende thema's:

- De mate van marktwerking op het hoofdspoor (het aantal geschikte potentiële end-to-end Service Providers);
- aantoonbare beheersing van de belangrijkste technische risico's (het percentage gereden km's dat daadwerkelijk wordt omgezet in 'geïnde km's);
- aantoonbare beheersing van de belangrijkste financiële risico's (zoals faillissement);
- mate van acceptatie van het stelsel door de doelgroep;
- inzicht in de gemiddelde kostprijs van inning per kentekhouder per jaar;
- inzicht in betaalgedrag (% inning na herinnering t/m gijzeling);
- werking van het handhavingsregime.

*Inbouwen van flexibiliteit om door te kunnen groeien naar end-to-end op hoofdspoor: aandacht voor dedicated back office*

Uitgangspunt van de PPC is dat de dedicated backoffice een organisatieonderdeel binnen het kilometerprijsstelsel is, welke onder integrale publieke regie wordt uitgevoerd. Dit houdt in dat één publieke organisatie het volledige eigenaarschap heeft (en de organisatie aanstuurt en aanspreekbaar is) en verantwoordelijk is voor de uitvoering van het proces van ontvangst van de geaggregeerde kilometerstanden tot en met overdracht van de geïnde gelden (aan de Staat). Om op termijn migratie naar een volledig privaat spoor open te houden, worden de bedrijfsprocessen en ondersteunende informatiesystemen van deze dedicated backoffice op dusdanige wijze transparant ingericht en bestuurd dat ze ontkoppeld (tevens op- en afschaalbaar) kunnen worden. De processen die ontkoppelbaar vormgegeven moeten worden zijn heffing, facturatie, (dwang)invordering en afdracht. Er wordt separaat gerapporteerd over de volledige kosten, opbrengsten en resultaten (productie) van deze processen welke door de dedicated backoffice worden uitgevoerd. Dit is noodzakelijk om bruikbare ervaringsgetallen (de benchmark) beschikbaar te hebben, zoals de gemiddelde kostprijs per kentekhouder per jaar. Zonder realistische benchmark zal het immers lastig worden om te komen tot realistische prestatie-afspraken met Service Providers die bereid zijn de dienst integraal end-to-end aan te bieden. Hierbij kunnen de administratieve, technische en beheerprocessen die gehanteerd worden ten behoeve van taken en functies voor de Kilometerprijs gescheiden worden uitgevoerd van eventueel overige, reeds bestaande, publieke taken en functies.

Gezien de complexiteit van de materie is het aan te bevelen dat op korte termijn nader onderzoek wordt gedaan en afspraken worden gemaakt naar de optimale inrichting van de governancestructuur van het Kilometerprijsstelsel, gedurende de ontwikkelingfase, de realisatiefase en de exploitatiefase waarbij rekening wordt gehouden met zowel optie A als C.

Daarnaast bevelen wij aan om de volgende zaken nader uit te werken:

1. beheersing van de bij de overheid verblijvende systeem-, stelsel- en debiteurenrisico's (met name in de fase dat er geen "overdracht" heeft plaatsgevonden);
2. business continuity is in alle varianten een belangrijk criterium voor de overheid gegeven de grote financiële belangen. Zoals in paragraaf 4.6.2 is aangegeven dient de Staat maatregelen te treffen om in geval van een faillissement de datacommunicatie tussen OBE's en backoffice te garanderen, al dan niet via contractuele step-in-rights;
3. vergoedingensysteem -in geval van end-to-end dienstverlening- dat een levelplaying field creëert en dat voldoet aan de geldende regels. De wet is nu geënd op een niet-end-to-end MSP;
4. de juridische grondslag van overdracht van facturering, inning en dwanginvordering aan de service providers en de organisatorische interfaces.



## Inhoudsopgave

1	Management Samenvatting .....	2
1.1	Achtergrond en aanleiding .....	2
1.2	Bevindingen uit de consultatie en analyses .....	4
1.3	Conclusie en aanbeveling .....	11
2	Achtergrond en aanleiding .....	19
2.1	Voorkeursmodel uit de PPC Update .....	19
2.2	Aanleiding voor opstellen addendum .....	20
2.3	Doel en reikwijdte addendum op PPC Update 2008 .....	21
3	De reikwijdte van de dienstverlening van Service Providers in het hoofdspoor .....	23
3.1	Onderzoeksvragen .....	23
3.2	Mogelijke opties voor Service Providers in het hoofdspoor .....	23
3.3	Beïnvloeding van analyse door aanwezigheid garantiespoor .....	27
3.4	Het vergoedingenstelsel: eerste gedachten .....	28
4	Vergelijking van de drie opties .....	30
4.1	Consultatie gesprekken met marktpartijen, financiers en publieke partijen .....	30
4.2	Bevindingen uit de consultatie .....	30
4.3	Invoed van factor tijd op kwalitatieve analyse .....	35
4.4	Kwalitatieve criteria .....	36
4.5	Spelregels van de analyse .....	37
4.6	Criterium A: inkomstzekerheid (revenue assurance) Kilometerprijs .....	37
4.6.1	Tijdige totaalcontroles .....	37
4.6.2	Business Continuity (van de inning) .....	39
4.6.3	Observaties uit de marktconsultatie .....	39
4.7	Criterium B: voldoende aanbod vanuit de markt .....	40
4.7.1	Verwachting van marktpartijen dat zij hun investeringen met voldoende zekerheid kunnen terugverdienen .....	40
4.7.2	Kans op succes voor een individuele aanbieder .....	42
4.7.3	Observaties uit de marktconsultatie .....	42
4.8	Criterium C: beheersbaarheid van organisatorische interfaces .....	43
4.8.1	Beheersbaarheid organisatorische interfaces bij start exploitatie .....	43
4.8.2	Observaties uit de marktconsultatie .....	45
4.9	Criterium D: flexibiliteit opdrachtgever voor aanpassingen .....	46
4.9.1	Observaties uit de marktconsultatie .....	47
4.10	Criterium E: gebruiksvriendelijkheid van het totale systeem .....	48
4.10.1	Observaties uit de marktconsultatie .....	49
4.11	Bevindingen uit de kwalitatieve analyse .....	50
4.12	Kwantitatieve vergelijking van de drie opties .....	51
4.13	Bevindingen uit de kwantitatieve analyse .....	55
4.13.1	Periode 2011-2020 .....	56



4.13.2	Periode 2021-2030.....	57
4.13.3	Analyse van de financiële stroom .....	57
4.14	Conclusie en aanbeveling.....	58
Appendix A:	geconsulteerde organisaties .....	64
Appendix B:	Schematische weergave hoofdspoor met garantiespoor .....	65

## Afkortingen

ABvM	Anders Betalen voor Mobiliteit
DBFM(O)	Design, Build, Finance, Maintain, (Operate)
DBO-COBE	Dedicated Backoffice met gecertificeerde OBE's
EETS	European Electronic Toll Service
GNSS	Global Navigation Satellite System (bijv. GPS, Galileo, Glonass)
KMP	Kilometerprijs
MSP	Multiple Service Providers
tweesporen (MSP+DBO)	Multiple Service Providers, Dedicated Backoffice en gecertificeerde OBE's
OBE	On Board Unit (registratievoorziening)
OG	Opdrachtgever
ON	Opdrachtnemer
SP	Service Provider
SSP	Single Service Provider
TTP	Trusted Third Party
VAS	Value Added Services
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
PoC	Proof of Concept/Grootschalige praktijktest
PvE	Programma van Eisen

## 2 Achtergrond en aanleiding

### 2.1 Voorkeursmodel uit de PPC Update

De projectorganisatie Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) werkt aan de realisatie van de Kilometerprijs, waarbij weggebruikers betalen voor het gebruik in plaats van het bezit van een voertuig. Eén van de vraagstukken waar de projectorganisatie aan werkt is hoe de uitvoering georganiseerd kan worden. Ten behoeve hiervan is begin 2008 een PPC Update<sup>16</sup> van de Publiek Private Comparator (PPC) Landelijke Kilometerprijs 2007 uitgevoerd, waarin een aantal kansrijke organisatiemodellen vergeleken worden.

In de PPC Update zijn het 'Single Service Provider model', het 'Multi Service Provider model', het 'Dedicated Backoffice model met gecertificeerde OBE's' en het 'MSP + Dedicated Backoffice tweesporenmodel' met elkaar vergeleken, zowel kwalitatief als kwantitatief volgens de PPC-methode van het ministerie van Financiën. Hoofdconclusie van de PPC Update (pagina 27) is:

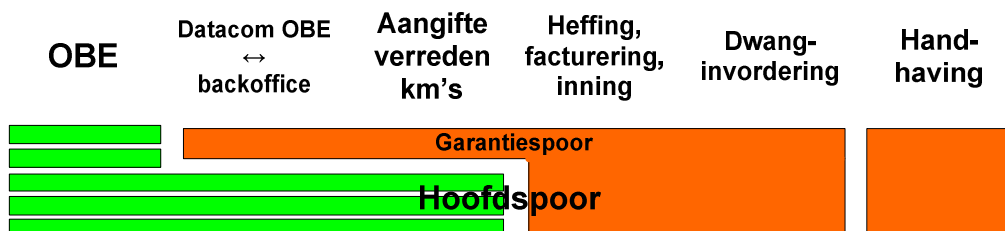
*'In combinatie met de kwantitatieve analyse lijkt het tweesporenmodel verstandig voor de Staat als platform 'to hedge its bets'. Dit model biedt in opzet de meest duurzame marktwerking door te profiteren van doorlopende concurrentie evenals ontwikkeling van een VAS markt en tegelijkertijd versterkende maatregelen in te bouwen zijn om de risico's van de implementatie van de KMP te kunnen beheersen.'*

Op 27 juni 2008 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat een Partieel Uitvoeringsbesluit Kilometerprijs en het onderliggend Implementatieplan aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarin heeft hij voor wat betreft het organisatiemodel aangegeven een voorkeur te hebben voor het tweesporenmodel.

Het tweesporenmodel (zie Figuur 3) bestaat uit een hoofdspoor en een garantiespoor. Het hoofdspoor is het beoogde einddoel en houdt in dat private partijen voor hun rekening en risico een kilometerprijsstelsel ontwikkelen en exploiteren. Tegelijkertijd is een garantiespoor gedefinieerd waarin een belangrijk deel van het primair proces (de zogeheten Dedicated Backoffice) zal worden uitgevoerd onder publieke regie. Beide sporen worden simultaan gerealiseerd.

---

<sup>16</sup> Anders Betalen voor Mobiliteit, Publiek Private Comparator, Update 2008, definitieve versie, 21 mei 2008



*Figuur 3 Het tweesporenmodel*

De (weg)gebruiker heeft daarmee een keuze: aanschaf van een gecertificeerde registratievoorziening die rechtstreeks in verbinding staat met de DBO, of het sluiten van een contract met een Service Provider die niet alleen de gecertificeerde registratievoorziening levert maar ook de vervoersgegevens aggregereert en aan DBO aanlevert. Het Kilometerprijsstelsel kan worden gecombineerd met allerlei private aanvullende diensten (Value Added Services; VAS).

## 2.2 Aanleiding voor opstellen addendum

### *Eerste aanleiding: nader onderzoek minister*

Op 27 juni 2008 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat een Partieel Uitvoeringsbesluit Kilometerprijs en het onderliggend Implementatieplan aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarin heeft hij voor wat betreft het organisatiemodel aangegeven een voorkeur te hebben voor het zogenaamde 'tweesporenmodel'. De Minister heeft tevens aangegeven nader te willen bezien of de taken en verantwoordelijkheden van private Service Providers verder kunnen gaan. Bij de bespreking van organisatiemodellen, in de voorbereiding van het Partieel Uitvoeringsbesluit, hebben diverse marktpartijen en maatschappelijke organisaties aangegeven dat private dienstverleners ook de inningstaak voor hun rekening kunnen en willen nemen. In de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 27 juni 2008 aan de Tweede Kamer is aangegeven dat hij nader onderzoek zal uitvoeren naar:

- De mogelijkheid om op het hoofdspoor (van het gekozen tweesporenmodel) van meerdere dienstverleners ook de taak van inning en dwanginvordering door deze private partijen, Service Providers end-to-end, uit te laten voeren (pag. 2 brief).
- De wijze waarop dienstverleners op het hoofdspoor voor de betaling garant staan (pag. 12 brief).

## 2.3 Doel en reikwijdte addendum op PPC Update 2008

Het voorliggende addendum heeft als doel om een antwoord te geven op de vraag naar de reikwijdte van de Service Providers in het hoofdspoor van het Tweesporenmodel. Het addendum geeft net als de PPC Update 2008 een inhoudelijke kwalitatieve beoordeling op de hoofdcriteria betrouwbaarheid, efficiency en duurzaamheid, alsmede een kwantitatieve beoordeling zodat er een maatschappelijk acceptabel Kilometerprijsstelsel wordt ontwikkeld waarmee de beleidsdoelen van ABvM kunnen worden gerealiseerd. Het addendum is niet los te beschouwen van de PPC Update 2008 waarin de methodologische reikwijdte en voorwaarden zijn aangegeven<sup>17</sup>.

De PPC geeft geen politieke afweging over (maatschappelijke) wenselijkheid van opties.

ABvM is een project dat verschillende fasen kent: van aanbesteding, ontwikkeling, realisatie tot en met exploitatie. Aan de hand van de PPC worden de mogelijke organisatieopties met elkaar vergeleken in termen van risico's, kosten en baten. Conform de PPC-systematiek zoals opgesteld door het ministerie van Financiën worden de kwalitatieve en kwantitatieve factoren naar één financiële noemer gebracht waarop de vergelijking plaatsvindt.

De juridische haalbaarheid van de verschillende opties is in het kader van de PPC beoordeeld<sup>18</sup>, de planning niet<sup>19</sup>. Deze analyse is gelijktijdig uitgevoerd met de definitie van de Proof-of-Concept<sup>20</sup> (PoC) van de Kilometerprijs. Deze PoC vindt onafhankelijk plaats van de keuze van het organisatiemodel. Uitgangspunt in deze PPC is dat de uitvoering van de PoC geen invloed heeft op de haalbaarheid van de onderzochte subopties.

Omdat de Staat op basis van het Europees recht verplicht is bij alle vrachtwagens de Kilometerprijs in rekening te brengen en buitenlandse vrachtwagens niet verplicht kunnen worden een OBE aan boord te hebben, moet een secundair systeem worden ingericht. Daar kunnen vrachtrijders per passage de kilometerprijs betalen. Er is voor gekozen het secundair systeem bij het garantiespoor onder te brengen, het onderbrengen van het secundair systeem bij Service Providers heeft geen toegevoegde waarde. Het secundair systeem is daarom niet verder meegenomen in de PPC beoordeling.

Daarnaast is betracht de opties in hun opzet zo zuiver mogelijk te beschrijven en te beoordelen.

---

<sup>17</sup> Zoals dat er geen zelfstandig (markt-)onderzoek verricht is naar de haalbaarheid in technische-, juridische-, politieke en economische zin en dat voor het kwantitatieve deel de geactualiseerde kostenramingen zijn gehanteerd zonder een nadere beoordeling daar dit plaatsvindt bij de business case.

<sup>18</sup> Door HDJZ van Ministerie van Verkeer en Waterstaat

<sup>19</sup> Binnen de projectorganisatie zijn de juridische- en aanbestedingsrechtelijke aspecten onderzocht binnen een andere werkstroom.

<sup>20</sup> Ook bekend als de grootschalige praktijktest

Voor elke optie zijn immers aanvullende maatregelen in te richten waardoor aan een optie gekoppelde risico's in opzet beter beheerst kunnen worden, en mogelijke nadelen geneutraliseerd worden. Dit kan echter worden toegepast op elke optie, waardoor de analyse kan gaan 'glijden'. Om deze reden wordt elke optie beschouwd in gelijke mate van detail, met een gelijke diepgang van maatregelen.

De kwantitatieve analyses zijn gebaseerd op de bestaande rekenmodellen van de PPC 2007. De nieuwe organisatieopties zijn grondstoffelijk in deze rekenopties ingebouwd.

## 3 De reikwijdte van de dienstverlening van Service Providers in het hoofdspoor

### 3.1 Onderzoeksvragen

Zoals aangegeven in de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat de dato 27 juni 2008 liggen de volgende twee vragen voor:

- Wat zijn de opties met betrekking tot het beleggen van de inning en de dwanginvordering bij Service Providers in het hoofdspoor, en:
- Wat is de haalbaarheid en wenselijkheid van elk van deze opties geredeneerd vanuit de belangen van Staat, kentekenhouders en markt?

Deze twee vragen zijn samen te vatten in de volgende hoofdvraag:

*Wat is de optimale reikwijdte van de dienstverlening van Service Providers in het hoofdspoor, bij aanvang van de Kilometerprijs?*

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten beschreven waarmee bovenstaande vraag is vertaald naar een aantal via de PPC methodologie te vergelijken organisatie-opties.

### 3.2 Mogelijke opties voor Service Providers in het hoofdspoor

Het vraagstuk van 'inning' bevat een tweetal dimensies voor de Service Provider:

- inning<sup>21</sup> van de kilometerprijs (voor en namens de Staat);
- inning van de bedragen samenhangend met geleverde Value Added Services (VAS).

In dit hoofdstuk is 'inning van de Kilometerprijs' het onderwerp van analyse. Onderzocht wordt in dit hoofdstuk in welke mate de Service Provider de twee factureringsregimes zoals hier genoemd (inning kilometerprijs en inning Value Added Services) kent. Los van de vraag hoe de reikwijdte precies is van de inning van de Kilometerprijs, de twee factureringsregimes zullen op grond van regelgeving gescheiden dienen te blijven daar er sprake is van een publieke heffingsgrondslag voor de Kilometerprijs en een commerciële grondslag voor de Value Added Services.

---

<sup>21</sup> Omdat de Staat op basis van het Europees recht verplicht is bij alle vrachtwagens de Kilometerprijs in rekening te brengen, en buitenlandse vrachtwagens niet verplicht kunnen worden een OBE aan boord te hebben, moet een secundair systeem voor buitenlandse vracht worden ingericht. Er is voor gekozen dit secundair systeem bij het garantiespoor onder te brengen, en valt derhalve buiten het bestek van deze analyse, die betrekking heeft op het hoofdspoor.

De heffing van de Kilometerprijs is een publiekrechtelijke heffing van het ministerie van VenW en zal geregeld zijn in de Wet Kilometerprijs. Een private partij zoals een Service Provider kan een heffing opleggen en/of innen door middel van ofwel machtiging en mandaat, danwel machtiging en delegatie, of attributie. Daarmee zijn de verschillende opties in juridische zin haalbaar.

De Service Provider kan dienstverlening op het vlak van inning verrichten met een verschillende mate van diepgang, hierna 'opties' genoemd. Het vraagstuk van reikwijdte van activiteiten roept in een publiek-private ordeningssituatie een aantal vragen op, zoals:

- Wat is een logische samenhang aan activiteiten in de reikwijdte?
- Wat zijn de investeringen en operationele kosten verbonden aan deze activiteiten?
- Wegen de investeringen en kosten op tegen de hiermee gepaard gaande opbrengsten?
- Wat zijn de risico's verbonden aan deze activiteiten, en wie kan deze het best dragen?

Los van de reikwijdte van deze innings-dienstverlening dient de Service Provider investeringen te verrichten voor het mogelijk maken van deze dienstverlening. Omdat de marktpartijen hebben aangegeven vergoed te willen worden voor de investeringen en bijbehorende operationele kosten samenhangend met deze dienstverlening, speelt er tevens een 'vergoedings- en inningsvraagstuk' inzake de vergoeding voor de inning van de Kilometerprijs en Kilometerprijsdienst. Paragraaf 3.4 behandelt de mogelijkheden in vergoedingssystematiek en behandelt de verschillende hiermee samenhangende risico's.

In het MSP hoofdspoor van het tweesporenmodel zijn verschillende opties mogelijk met betrekking tot de reikwijdte van de dienstverlening van de Service Providers. Op hoofdlijnen kan de reikwijdte van de Kilometerprijs dienstverlening door een Service Provider variëren van:

- **Optie A** (end-to-end): de Service Provider levert aan de kentekenhouders een dienst die waarborgt dat elke 'gereden kilometer' op betrouwbare en onweerlegbare wijze:
  - wordt geregistreerd (inclusief locatie en tijdstip),
  - tijdig wordt verstuurd naar de backoffice van de Service Provider,
  - wordt geheven namens de Staat (kilometers \* tarief \* voertuigkenmerk-afhankelijke factor),
  - tijdig wordt gefactureerd naar de juiste kentekenhouders,
  - juist en volledig wordt geïnd,
  - indien noodzakelijk met dwang wordt ingevorderd,
  - volledig en tijdig wordt overgedragen aan de Staat.

Waarbij ook het debiteurenrisico en het integrale systeemrisico gedragen wordt door de Service Provider (deze staat garant voor de inkomsten).



- **Optie B** (t/m inning): van registreren van de ‘gereden kilometers’ tot en met inning<sup>22</sup>, exclusief dwanginvordering (welke door een publieke instantie wordt uitgevoerd). Het debiteurenrisico wordt in deze optie gedragen door de Staat.
- **Optie C** (t/m aangifte): van registreren van de ‘gereden kilometers’ tot en met aangifte bij een ‘Dedicated Backoffice’ onder publieke regie. De Dedicated Backoffice is verantwoordelijk voor heffing tot en met dwanginvordering.

De verschillende opties zijn in onderstaande figuur schematisch weergegeven:

	OBE	Datacom OBE ↔ backoffice	Aangifte verreden km's	Heffing, facturering, inning	Dwang- invordering	Hand- having
<b>A: end-to-end</b>	[Green bar]				[Green bar]	[Orange box]
<b>B: heffing en inning</b>	[Green bar]			[Green bar]	[Orange box]	[Orange box]
<b>C: km-aangifte</b>	[Green bar]			[Orange box]	[Orange box]	[Orange box]

PUBLIEKE REGIE     PRIVATE REGIE

Figuur 4: mogelijke opties van het hoofdspoor binnen het tweesporenmodel

*Beknopte beschrijving van **optie A**: end-to-end Kilometerprijs dienstverlening door de Service Provider*

In **Optie A** levert de Service Provider als onderdeel van een dienst de OBE aan de kentekenhouder. De Service Provider verzorgt het proces van inbouw en registratie. De Service Provider voert tevens de processen verrijking, heffing, facturering en inning uit. De Service Provider voert de publieke taak heffing uit onder mandaat<sup>23</sup> en heeft voor deze taak toegang tot het kentekenregister en de GBA.

<sup>22</sup> Een subvariant van variant B is heffen en factureren door Service Provider, inning door de Staat (het rekeningnummer van een publieke partij op de factuur). Deze subvariant is in het voortraject afgevallen daar in deze variant een complexe interface bestaat tussen facturering en inning. Om met klantvragen met betrekking tot betaling om te gaan moet elke Service Provider inzage hebben in de inningshistorie bij de publieke partij. Ten behoeve van revenue assurance en klantvragen dient de publieke inningspartij inzage te hebben in de klant- en factuuradministraties van elke Service Provider. Gegeven de kosten en risico's van deze oplossing verdient deze variant geen aanbeveling.

<sup>23</sup> Mandaat is de minst vergaande vorm van het overdragen van bevoegdheden. In dit geval blijft de bevoegdheid geheel bij het bevoegde bestuursorgaan zelf (bijvoorbeeld de Minister van Verkeer en Waterstaat of het CJIB) berusten, maar mag een private partij namens dat bestuursorgaan handelingen verrichten. Doordat sprake is van een mandaatbesluit, kan de bevoegde overheid te allen tijde het mandaat intrekken of wijzigen. Ook is het mogelijk instructies (zowel per geval als in het algemeen) te geven of om inlichtingen te vragen (artikel 10:6 Awb). Van belang is wel dat een en ander goed is vastgelegd in een mandaatbesluit, wat actueel is en blijft (bron HDJZ).

In deze optie voert de Service Provider ook de dwanginvordering uit. Concreet houdt dit in dat de private partij nagenoeg dezelfde middelen<sup>24</sup> tot haar beschikking krijgt als een publieke dwanginvorderingsinstantie, daar het gaat om een publieke taak. De kentekenhouder heeft één aanspreekpunt: zijn of haar Service Provider. De dienst is daarmee end-to-end.

Het debiteurenrisico berust bij de Service Provider, er is sprake van een integrale verantwoordelijkheid van en voor inning: van verrijking tot en met dwanginvordering. Feitelijk houdt dit in dat de Staat een vordering zal opleggen aan de Service Provider ter hoogte van de, in totaal door haar klanten gereden, 'kilometers maal tarief'. Theoretisch is het mogelijk dat het debiteurenrisico wel bij de Staat blijft, in dit geval is echter de prikkel voor Service Providers om een duurzaam doelmatig dwanginvorderingsproces in te richten te beperkt (zij wordt immers vergoed voor haar inspanningen, maar draagt niet de lasten als deze onvoldoende tot resultaat leiden) en daarmee in de praktijk een weinig realistische optie.

#### *Beknopte beschrijving van optie B: heffing, facturering en inning door de Service Provider*

In **optie B** voert de Service Provider de processen verrijking, heffing, facturering en inning uit, *exclusief dwanginvordering*. De Service Provider voert de publieke taak heffing uit onder mandaat en heeft voor deze taak toegang tot het kentekenregister en de GBA.

De dwanginvordering wordt uitgevoerd door een publieke instantie. Dit houdt in de praktijk in dat de Service Provider na enkele herinneringen wanbetalers overdraagt naar deze publieke instantie.

Theoretisch is het mogelijk dat het debiteurenrisico in deze optie bij de Service Provider komt te liggen, maar omdat de Service Provider geen invloed kan uitoefenen op de (publieke) dwanginvordering, zal dit risico in de praktijk zeer lastig over te dragen zijn aan de Service Provider. Het gaat immers snel om zeer aanzienlijke bedragen<sup>25</sup>. Overdracht van dit risico is naar alle waarschijnlijkheid niet te financieren ('bankable') danwel zodanig hoog geprijsd dat het risico beter bij de Staat kan verblijven, die in deze optie het risico ook daadwerkelijk managet.

---

<sup>24</sup> Te weten: verhaal zonder dwangbevel; verhaal met dwangbevel; en dwang (loonbeslag, invorderen rijbewijs, inbeslagname auto, waarschijnlijk exclusief gijzeling)

<sup>25</sup> Stel er zijn 4 SP's met een gelijk marktaandeel. Een SP int dan jaarlijks ca. 1,75 mrd Euro (25% van 7 mrd). Bij 5% dwanginvordering betreft het hier ca. 88 miljoen euro per jaar aan moeilijk inbare en dus risicovolle debiteuren.

### *Beknopte beschrijving van optie C: aangifte kilometerregistratie bij de Staat*

In **optie C** levert de Service Provider als onderdeel van een dienst de OBE aan de kentekenhouders. De Service Provider verzorgt het proces van inbouw en registratie. De OBE verzendt periodiek 'km-standen'<sup>26</sup> naar de Service Provider.

De Service Provider is verantwoordelijk voor doorgifte van deze standen aan een Dedicated Backoffice onder publieke regie. Deze Dedicated Backoffice verzorgt vervolgens het proces van verrijking van de ontvangen geaggregeerde km-standen (voertuignummers betrokken uit het kentekenregister), heffing, facturering (adresgegevens betrokken uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)) inning en indien nodig dwanginvordering. In deze optie is sprake van een integrale keten van verrijking tot en met dwangincasso (net als bij optie A).

Het debiteurenrisico berust in deze optie inherent bij de Staat, immers, de Service Provider kan geen invloed uitoefenen op de inning en dwanginvordering.

### **3.3 Beïnvloeding van analyse door aanwezigheid garantiespoor**

Een voor de beoordeling complicerende factor is de aanwezigheid van het garantiespoor. Hier bevindt zich immers een backoffice onder publieke regie, in combinatie met een door kentekenhouders aan te schaffen OBE. Als de kostenperceptie voor de kentekenhouders in het voordeel is van dit garantiespoor, bestaat het risico dat het hoofdspoor in het geheel niet tot ontwikkeling komt. Ter illustratie: in het garantiespoor worden de communicatiekosten bekostigd door de Staat via de vergoeding aan de Dedicated Backoffice. In het hoofdspoor komen deze kosten voor de rekening van de Service Providers. Zonder aanvullende maatregelen kent het hoofdspoor dan een hogere kostenperceptie voor de kentekenhouders, immers de communicatiekosten zullen door de Service Provider worden doorbelast aan de kentekenhouders.

#### *Aanname: de Staat stuurt aan op een level playing field tussen garantiespoor en hoofdspoor*

Met andere woorden: er dient een voldoende interessante business case te zijn voor potentiële Service Providers, door het hanteren van een 'level playing field' tussen hoofdspoor en garantiespoor. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door een additionele vergoeding van de Staat aan Service Providers, direct of indirect via de kentekenhouders. Zie paragraaf 3.4 voor verdere toelichting rond een mogelijk op te zetten vergoedingstelsel.

---

<sup>26</sup> Door middel van smart OBE of thin OBE

### 3.4 Het vergoedingenstelsel: eerste gedachten

Ten aanzien van het vergoedingenstelsel voor Service Providers is nog geen besluit genomen. De concept-wetstekst voorziet in enkel de vergoeding van de OBE aan de kentekenhouders. Een eventuele uitbreiding van de scope van de service provider roept een additioneel vergoedingsvraagstuk op. Vanwege de in de vorige paragraaf beschreven noodzaak voor een level playing field tussen hoofdspoor en garantiespoor adviseren wij om te bezien of kentekenhouders (en daarmee hun serviceproviders) een vergoeding toegekend kunnen worden voor de geleverde (uitgebreide) dienstverlening. De aard van de vergoeding kan op velerlei wijzen gestalte worden gegeven. In deze paragraaf wordt hier beknopt op ingegaan.

#### *Vaste of prestatie-afhankelijke vergoeding*

Er kan gekozen worden voor een vaste of een variabele vergoeding. In geval van een vaste vergoeding kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de betaling van een 'lump-sum'. Daar er bij de Kilometerprijsdienst sprake is van de levering van een dienst (aan de kentekenhouders), is een variabele vergoeding gerelateerd aan de prestatie waarschijnlijker. Deze optie van een vergoeding gerelateerd aan de prestatie valt uiteen in een tweetal hoofdopties, te weten koppeling aan de opbrengstdriver danwel aan de kostendriver.

#### *Prestatievergoeding gekoppeld aan Kilometerprijsopbrengsten*

De vergoeding zou een percentage kunnen zijn van de geïnde Kilometerprijsgeld, bijv. 5%, en dus aan de opbrengstdriver. Hieraan zijn voordelen verbonden in de vorm van een tegengesteld belang tussen Service Provider en de kentekenhouders: de Service Provider krijgt een duidelijk belang bij een zo volledig (maximaal) mogelijk bedrag aan geïnde Kilometerprijs, hetgeen voor de Staat een 'bondgenoot' oplevert om het systeem zo betrouwbaar mogelijk te laten functioneren. Er zijn ook nadelen verbonden aan deze koppeling met de Kilometerprijsopbrengsten: de Service Providers zijn gebaat bij een maximaal mogelijk aantal kilometers. Waarschijnlijk is het grootste nadeel dat de koppeling met de opbrengsten de 'bankability' van de kilometerprijsdienst benadeelt. Immers de Service Provider kan het aantal gereden kilometers niet beïnvloeden, noch de hoogte van het tarief. Het aantal kilometers wordt bepaald door de kentekenhouders en het tarief valt in de zeggenschap van het publieke domein. En daarbovenop beïnvloedt de hoogte van het tarief het aantal gereden kilometers (prijsprikkel).

Als de opbrengsten van de Service Providers (via de kentekenhouders) gekoppeld zijn aan deze volume- en tariefscomponent worden daarmee aanzienlijke risico's geïntroduceerd voor de Service Providers - risico's die vanwege de non-beïnvloedbaarheid en de enorme impact op de resultaten van de Service Providers naar alle waarschijnlijkheid niet draagbaar en daarmee niet acceptabel voor hen zijn. Uit de consultatie met marktpartijen, blijkt ook dat hun voorkeur hier niet direct naar uitgaat, daar zij het bijbehorende volume (aantal kilometers)- en tariefrisico niet kunnen beheersen. Tenslotte creëert de koppeling met de opbrengsten ook een risico voor de Staat: immers een stijging van het tarief of een toename van het aantal kilometers, zorgt voor een mogelijk 'duurder' systeem, en kan de kostprijs van het systeem fors gaan overschrijden<sup>27</sup> (Wijkertunnel-syndroom).

#### *Prestatievergoeding gekoppeld aan Kilometerprijskosten*

De koppeling met een kostendriver (zoals een vast bedrag in euro's per kentekenhouders per jaar) reduceert het volumerisico tot een aanvaardbaar commercieel risico. Het totaal aantal kentekenhouders is immers een vrij stabiel (groeiend) getal. Dit houdt het tariefrisico weg bij de Service Provider en legt een koppeling met de door de Service Provider te maken kosten voor haar klant de kentekenhouders.

Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een vergoeding per kentekenhouders (aan de kentekenhouders) die door een Service Provider bediend wordt. De kentekenhouders bekostigt de aanschaf en inbouw van de OBE. Dit wordt mogelijk bij aanvang gesponsord door de Staat via een vergoeding aan de kentekenhouders.

Eventuele opbrengsten van Value Added Services worden *niet* gebruikt voor kruissubsidiëring van de Kilometerprijsdienst ('VAS levert géén bijdrage aan businesscase voor de overheid').

#### *Kostengerelateerde prestatievergoeding kan per organisatieoptie verschillen al naar gelang reikwijdte dienstverlening*

De organisatieopties kunnen een verschillende pro-ratio omvang van de prestatievergoeding kennen, al naar gelang de reikwijdte aan activiteiten verschilt. Zo kan de vergoeding aan de kentekenhouders behorende bij een Service Provider die alleen een OBE levert en beheert, lager zijn dan die aan een kentekenhouders behorende bij een Service Provider die een end-to-end service levert.

---

<sup>27</sup> Vijf procent van de opbrengsten betreft bij ca. 7 mrd. zo'n 350 miljoen euro per jaar. Uiteraard is dit de maximale vergoeding, daar de Staat zelf ook nog investeringen en activiteiten in het kader van de kilometerprijs zal verrichten. Naar de toekomst toe betekent deze 5% (zonder periode afgrenzing) een totaalbedrag van 8,75 miljard tegen de publieke disconteringsvoet van 4%.

## 4 Vergelijking van de drie opties

De drie opties zijn in kwalitatieve en kwantitatieve zin vergeleken op basis van, voor de reikwijdte van de MSP dienstverlening, relevante criteria welke zijn geselecteerd uit de criteria van de PPC Update 2008. Daarnaast is extra aandacht besteed aan de 'factor tijd', waarmee wordt bedoeld het verschil in relatief belang van een kwalitatief criterium (a) gedurende ingroei Kilometerprijs en na succesvolle ingroei Kilometerprijs (b). Naast deze kwalitatieve en kwantitatieve analyse zijn consultatieronden gehouden met marktpartijen, financiers en publieke partijen, mede om de analyses te toetsen en aan te scherpen, maar ook om duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheden in termen van competenties en capaciteiten, alsmede duidelijkheid over de wensen omtrent dienstverlening.

### 4.1 Consultatie gesprekken met marktpartijen, financiers en publieke partijen

Voor het onderzoek is een viertal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van private en publieke partijen. Daarnaast is een tweetal 'Ronde Tafels' georganiseerd, waarbij een twintigtal marktpartijen<sup>28</sup> aanwezig was. Tenslotte zijn drie gesprekken gevoerd met toonaangevende financiers van marktpartijen (zie appendix A).

Deze gesprekken waren uiterst constructief van aard en verliepen in een open sfeer. De voorliggende opties (A, B en C) zijn door de betrokken marktpartijen vooraf bestudeerd en hebben geleid tot schriftelijke reacties gericht aan het Ministerie. Op grond van deze ontvangen reacties is in de Ronde Tafels een discussie<sup>29</sup> gevoerd over de mogelijke betrokkenheid van de markt in deze opties. Tevens zijn de mogelijke waarborgen die de marktpartijen kunnen bieden bij de uitvoering van deze activiteiten besproken.

### 4.2 Bevindingen uit de consultatie

#### *De markt mag de financiële stroom (facturering, inning en dwanginvordering) uitvoeren*

In juridische zin bestaan er geen obstakels voor elk van de drie opties. De heffing van de Kilometerprijs heeft een publiekrechtelijke grondslag en zal geregeld zijn in de Wet Kilometerprijs.

---

<sup>28</sup> 23 en 24 september 2008, Connekt, Delft

<sup>29</sup> Voor de schriftelijke reacties van partijen alsmede verslagen van de twee ronde tafels, zie: [http://www.connekt.nl/nl/special\\_interest\\_groups/anders\\_betalen\\_voor\\_mobiliteit/](http://www.connekt.nl/nl/special_interest_groups/anders_betalen_voor_mobiliteit/)

Een private partij zoals een Service Provider kan een heffing opleggen en innen door middel van ofwel machtiging en mandaat, danwel machtiging en delegatie, of attributie. Een private partij kan, indien hiertoe wettelijk gemandateerd tevens gebruik maken van de meeste dwanginvorderingsmiddelen zoals gebruikt door publieke instanties. Daarmee zijn de opties A en B in juridische zin haalbaar<sup>30</sup>. Het is wel zaak dat Service Providers doeltreffende maatregelen nemen ter voorkoming van vermenging van taken voor de publieke functie met taken voor eventuele commerciële functies. Dit kan bijvoorbeeld geschieden door het voeren van strikt gescheiden administraties in combinatie met periodieke audits.

### *De markt beschikt over ruime ervaring met facturerings-, innings- en dwanginvorderingsprocessen*

Uit de door de markt verstrekte informatie en de uitgevoerde analyses blijkt dat de markt over ruime ervaring beschikt met de uitvoering van grootschalige innings- en dwanginvorderingstaken voor commerciële doeleinden. Denk bijvoorbeeld aan de telecom- en internetproviders. Er zijn ook ervaringen van private partijen die namens publieke instanties innen en invorderen, denk bijvoorbeeld aan de inning en invordering van parkeerboetes en gemeentelijke belastingen.

### *Vraag is of de marktpropositie ook Value for Money oplevert vanaf de start*

Potentiële Service Providers geven aan dat zij in algemene zin de inningsfunctie op efficiëntere wijze kunnen uitvoeren dan publieke partijen door de inherente prikkel van concurrentie. Er is geen reden om hieraan te twijfelen, streven naar efficiency is een logische driver in een concurrentiële markt. De vraag die mede opkwam in de discussies met de marktpartijen is, of Service Providers dit ook voor de Kilometerprijs vanaf dag één tegen een aantrekkelijke prijs/kwaliteitverhouding ('value for money') kunnen doen in een open markt.

De overdracht van de activiteiten facturering, inning en dwanginvordering (optie A en gedeeltelijk B) zou gepaard moeten gaan met overdracht van de verantwoordelijkheid voor de prestatie, en bijbehorende risico's. Optie A gaat uit van dienstverlening door Service Providers waarbij zij voor hun rekening en risico een kilometerprijs-dienst 'end-to-end' leveren aan hun klanten. Alvorens zij deze dienstverlening mogen aanbieden aan het publiek, zullen zij gecertificeerd dienen te worden (voor het hoofdspoor).

Met marktpartijen zal een prestatie-afspraken gemaakt moeten worden over de betrouwbaarheid van het systeem. In het certificeringsproces zal gekomen worden tot het definiëren van dergelijke prestatie-afspraken.

---

<sup>30</sup> Bron HDJZ van Ministerie van V&W d d 18 juli 2008.

Eén van de wezenlijke prestatie-afspraken zal betrekking hebben op de betrouwbare afdracht van de verreden kilometers (tegen de daarbij behorende tarieven). Een output-gebaseerde certificeringseis zal kunnen zijn dat  $x\%$  van alle verreden kilometers (maal tarief) ook afgedragen worden aan de overheid. De Service Providers dragen dan de verantwoordelijkheid dat:

*$x\%$  van elke: verreden km = door registratievoorziening gemeten km = naar backoffice verstuurd km = gefactureerde km = geïnde km = afgedragen km.*

Value for money wordt in belangrijke mate bepaald door twee drivers:

- efficiency van de uitvoering;
- beprijzing van door Service Providers overgenomen risico's<sup>31</sup>.

Ervan uitgaande dat marktpartijen de inningsfunctie inderdaad efficiënter kunnen uitvoeren dan de overheid (anders is het antwoord op de vraag immers al gegeven) verlengt het vraagstuk zich tot de beprijzing en overname van risico's. Ten aanzien van deze driver spelen de volgende subvragen:

- Zijn marktpartijen en hun financiers *voor aanvang* van de Wet Kilometerprijs met voldoende zekerheid in staat de omvang van het inningsrisico<sup>32</sup> *in te schatten*?
- Zo ja, zijn financiers voldoende in staat een *afwijking* van het ingeschatte inningsrisico *te dragen*?
- Zo ja, zijn marktpartijen en hun financiers voldoende in staat om het inningsrisico *te beheersen*?
- Indien het antwoord op bovenstaande vragen 'ja' is, blijft er dan nog steeds een 'value for money' propositie over voor de Staat?

#### *Consultatie van markt en financiers levert tweeledig beeld op*

Uit consultatie met potentiële Service Providers komt een gemengd beeld naar voren, waarbij er een tweedeling blijkt te zijn:

*Een aantal marktpartijen geeft aan dat harde prestatiegaranties moeilijk op voorhand te maken zijn.*

---

<sup>31</sup> Ofwel welk getal staat er voor de eerder genoemde  $x\%$ . Het optimale geval is  $x = 100$ )

<sup>32</sup> Met inningsrisico wordt bedoeld: het risico dat een 'gereden kilometer' niet resulteert in een aan de Staat afgedragen 'kilometer\*tarief'. Dit risico kan plaatsvinden door technisch falen van de registratievoorziening of backoffice, door fraude, door overige systeem- en procesrisico's ('adres onbekend' etc.) of door het niet betalen door kentekenhouders (debiteurenrisico)



Een aantal marktpartijen geeft aan dat het voor aanvang van de Kilometerprijs aangaan van harde prestatiegaranties (via een certificeringstraject) met de overheid een zeer ingewikkelde voor hen zal zijn. De reden die zij hiervoor geven is dat zij op voorhand geen voldoende betrouwbare (en daarmee voor hen handhaafbare) inschatting kunnen maken van een aantal inherente risico's. De door hen genoemde risico's hebben met name betrekking op:

- *inherente systeemrisico's*; het betreft hier een nieuwe grootschalige applicatie (met massaliteit aan data) waarvan de werking van een aantal onderdelen zoals de registratievoorziening, alsmede de integrale werking in de keten nog dient te worden aangetoond. Marktpartijen geven aan op dit moment de precieze betrouwbaarheid van de deelsystemen en daarmee het totaal moeilijk aan te kunnen geven. Testtrajecten kunnen hier meer inzage in geven.
- *inherente stelselrisico's*: het integrale systeem is afhankelijk van goede werking van de interfaces, van strategisch (organisatorische afspraken) tot operationeel (technisch koppelvlak) niveau tussen een relatief groot aantal private (consortium) en publieke partijen. We noemen dit samenstel aan partijen het interorganisationeel stelsel. Een voorbeeld van een kritische interface is de handhaving. Marktpartijen geven aan dat de onderlinge afhankelijkheden risico's in zich bergen en met name op het aspect tijdige beschikbaarheid;
- *debiteurenrisico*: moeilijk inschatbaar wegens het ontbreken van voldoende ervaring met het innen van kilometerprijsgelden op deze schaal en anderzijds de onbekendheid met tal van variabelen die op de inning van invloed zijn, zoals de invulling van het handavingsregime, maatschappelijke acceptatie, inrichting inningsproces en betaalgedrag. Het betrouwbaar kunnen inschatten van het debiteurenrisico komt neer op het beschikbaar hebben van voldoende ervaringscijfers over (niet-)betaalgedrag. Dit is cruciaal, immers, een afwijking van 1% op jaarbasis leidt tot een derving van ca. EUR 70 mln. per jaar. Een aantal marktpartijen die ervaring hebben met tolnning, geven aan dat ervaringscijfers uit andere domeinen in onvoldoende mate bruikbaar zijn voor het goed voorspellen van het debiteurenrisico in het kilometerprijdsdomein. Ervaringscijfers van bijvoorbeeld CJIB hebben betrekking op een ingeregeld systeem en zijn specifiek van toepassing op verkeersboetes, de Duitse LKW Maut heeft als gebruikersgroep vervoersbedrijven. Deze ervaringscijfers zijn ook afgeleid van een smallere groep gebruikerstypen dan die voor de Kilometerprijs. De inning van de MRB en BPM is gebaseerd op een proces welke anders is dan het proces van Kilometerprijsinning (betalen op basis van bezit in plaats van gebruik).

De specifieke aard van de kilometerprijsheffing zorgt er voor dat een door de markt veel gehanteerde (debiteurenrisico) mitigerende maatregel niet kan worden genomen, te weten het weigeren van risicovolle klanten (-groepen); er zal sprake zijn van *onconditioneerde klant acceptatie* door Service Providers. Een ander specifiek punt wordt gevormd door het *gelijkheidsbeginsel*, dat er voor zorgt dat marktpartijen niet op bedrijfseconomische principes, maar op publieke gelijkheidsgronden moeten innen.

Marktpartijen die beschikken over relevante ervaring met buitenlandse tolsystemen geven aan dat zij het moeilijk vinden een voldoende betrouwbare inschatting te maken van de risico's.

*Een aantal marktpartijen geeft aan dat zij goed in staat zijn de activiteiten voor hun rekening en risico uit te voeren*

Een ander aantal marktpartijen geeft aan dat zij goed in staat zijn de activiteiten facturering, inning en dwanginvordering voor hun rekening en risico uit te voeren. Zij geven aan dat zij beschikken over de capaciteiten en competenties en dat zij deze bovengenoemde risico's kunnen beheersen en dragen. Deze marktpartijen verwachten dat ondermeer het inschatten van het debiteurenrisico wel mogelijk is. Voor eventuele resterende risico's zouden zij financiële instellingen willen benaderen om deze bij deze instellingen onder te brengen, hetzij via verzekeringen danwel garantstellingen.

Navraag bij potentiële financiële instellingen levert op dat dergelijke risico's zeker draagbaar zullen zijn, mits met voldoende betrouwbaarheid ingeschat (en daarmee de kans op een afwijking laag is) en het resterende risico aanvaardbaar is qua omvang<sup>33</sup>. Daar lijkt, wegens het gebrek aan bruikbare ervaringscijfers op dit moment geen sprake van te zijn.

Marktpartijen geven bovendien aan er een sterke relatie bestaat tussen het inningsrisico en de eisen die gesteld worden aan het stelsel als geheel. Daarbij is inschatbaarheid van het debiteurenrisico mede afhankelijk van een aantal factoren die buiten de directe invloedssfeer liggen van de Service Provider. Hierbij kan gedacht worden aan de hoogte van de tarieven en de handhavingdichtheid.

### *Inschatbaarheid van het inningsrisico is de uitdaging*

Marktpartijen geven dus een wisselend beeld terug. De partijen met praktijkervaring geven aan dat het op voorhand aangaan van harde prestatiegaranties een ingewikkelde is, daar zij niet over voldoende betrouwbare gegevens beschikken om de risico's in te schatten.

---

<sup>33</sup> De omvang van de financiële garanties die banken kunnen geven, zijn door de financiële credit crunch ook in omvang beperkter geworden.

Tegelijkertijd geeft een aantal zeer respectabele partijen, van wie verwacht mag worden dat zij dit goed kunnen op grond van hun trackrecord (maar niet zelf over deze precieze ervaring beschikken), aan dat zij zeer wel in staat zijn om deze activiteiten voor hun rekening en risico uit te voeren, al dan niet met hulp van financiële instellingen. Ook deze partijen geven wel aan dat nader onderzoek naar de precieze drivers hen in staat zal stellen een betrouwbare inschatting te maken.

Voor de Staat zou uitbreiding van de scope aan dienstverlening (optie A) value for money moeten opleveren – waarbij het systeem voor het leveren van een gelijke prestatie tegen lagere totaalkosten geëxploiteerd kan worden. Daarnaast is het van belang dat er voldoende marktpartijen zijn die dit gaan doen, waardoor duurzame concurrentie en innovatie ontstaan. Uiteraard dienen er voldoende waarborgen te blijven bestaan tegen plotseling wegvallen van Service Providers. Marktpartijen dienen daarbij garant te staan voor de inkomsten van de door hun geleverde kilometerprijsdienst. Met 8 miljoen kentekenhouders en ca. 150 miljard gereden kilometers dient de markt garant te staan voor ca. EUR 7 mld. op jaarbasis.

Uit de ronde tafel gesprekken en interviews met de markt is duidelijk geworden dat marktpartijen op dit moment nog over onvoldoende ervaringsgegevens beschikken om een betrouwbare inschatting te doen van het totale inningsrisico, die voldoende robuust is om een financier een garantie voor de opbrengst uit de Kilometerprijs te doen afgeven (tegen een voor de Staat gunstige prijs); er kunnen nog op basis van de consultatie-gesprekken geen uitspraken worden gedaan over of er sprake zal zijn van een value for money propositie.

### **4.3 Invloed van factor tijd op kwalitatieve analyse**

Bij de beoordeling van elk van de opties speelt de factor tijd een belangrijke rol. Dit heeft te maken met de tijdsafhankelijkheid ten aanzien van inschatbaarheid van de risico's van ontwikkeling, implementatie en exploitatie van het Kilometerprijsstelsel. Deze factor tijd<sup>34</sup> speelt een rol daar het hier gaat om een nog niet end-to-end bewezen stelsel dat sterk gebaseerd is op IT en waar verschillende organisaties binnen een keten met elkaar samenwerken, of het nu gaat om verschillende private organisaties binnen een consortium, een combinatie van publieke en private organisaties of organisaties binnen het publieke domein.

In elke optie (A, B of C) zijn systeem- en stelselrisico's op verschillende wijze belegd - bij de Staat of bij de private Service Provider.

---

<sup>34</sup> In de PPC update werd de 'factor tijd' impliciet meegewogen in elk criterium. Het addendum 'zoomt in' op één variant van de PPC update (het tweesparenmodel) en expliciteert daarmee de factor tijd

Het beoordelen van de kwalitatieve criteria hangt samen met de entiteit (Staat of Service Provider) waar de belangrijkste risico's belegd zijn, en de wijze waarop de betreffende partij de risico's kan inschatten, dragen en beïnvloeden.

Inschatbaarheid van risico's hangt weer sterk samen met het moment waarop deze dienen te worden ingeschat: de scope van het Kilometerprijsstelsel zal mogelijk nog aan verandering onderhevig kunnen zijn bij behandeling van het wetsvoorstel voor de Kilometerprijs. De te stellen eisen aan het systeem en Service Providers dienen nog te worden vastgesteld en zijn dan mogelijk nog aan verandering onderhevig in het test- en validatietraject.

In de analyse is aan deze factor tijd invulling gegeven door twee aanvullende weegfactoren te introduceren:

- Relatieve weging van de kwalitatieve criteria gedurende ontwikkeling, realisatie en ingroeiperiode van Kilometerprijs.
- Relatieve weging van de kwalitatieve criteria na succesvolle ingroei Kilometerprijs.

#### **4.4 Kwalitatieve criteria**

Het beoordelingskader van de drie opties is specifiek gericht op de, voor het bepalen van de reikwijdte van de dienstverlening, relevante criteria. Deze zijn afgeleid van de PPC Update 2008:

##### *A. Inkomstzekerheid Kilometerprijs*

- De mate van zekerheid voor de Staat dat de opbrengsten van het Kilometerprijsstelsel volledig zijn.

##### *B. Voldoende aanbod vanuit de markt*

- Aantal potentiële marktpartijen die willen bieden zodat er bij voorkeur meer dan één partij zal gaan aanbieden (voldoende marktwerking door interessante business case).

##### *C. Beheersbaarheid organisatorische interfaces*

- De mate van inspanning voor de opdrachtgever en marktpartijen om de project- en operationele interfaces te managen.

#### *D. De mate van flexibiliteit voor de Staat voor aanpassingen*

- De mate van inspanning voor de Staat om de specificaties van het systeem aan te passen na start van de exploitatie Kilometerprijs.

#### *E. Gebruikersvriendelijkheid van het totale systeem*

- De door kentekenhouders gepercipieerde inspanning om 'Kilometerprijs-enabled' te worden, en te blijven.

### **4.5 Spelregels van de analyse**

Bij de vergelijking tussen de drie opties worden een aantal spelregels gehanteerd:

- Uitgangspunt is het hoofdspoor met drie opties zoals beschreven in paragraaf 3.2.
- Er is sprake van een 'level playing field' tussen hoofdspoor en garantiespoor;
- De opties zijn *relatief* (ten opzichte van elkaar) gescoord, waarbij per criterium gekeken is naar onderliggende argumenten. Voor elk argument is een inschatting gemaakt van de score per optie, op schaal van zeer matig (- -) tot zeer goed (++) . Daarbij is het van belang dat per criterium een duidelijke en expliciete afweging gemaakt wordt van verschillende belangen.
- In de kwalitatieve vergelijking gaat het niet zozeer om de absolute scores, maar vooral om het op een heldere en consistente manier inventariseren van de voor- en nadelen van de verschillende opties.

### **4.6 Criterium A: inkomstzekerheid (revenue assurance) Kilometerprijs**

*Bij de beoordeling aan de hand van dit criterium gaat het om de (tijdige) zekerheid voor de Staat dat de opbrengsten van het Kilometerprijsstelsel volledig zijn.*

#### **4.6.1 Tijdige totaalcontroles**

In **optie A** (end-to-end) en **optie B** (t/m inning, exclusief dwanginvordering) kent elke Service Provider een eigen klantenadministratie. Op centraal niveau zal door een toezichthouder een 'master'-klantenbestand moeten worden bijgehouden om vast te kunnen stellen welke kentekenhouder bij welke Service Provider is aangesloten.

Wijzigingen in het klantenbestand (een vertrekkende klant bij de ene Service Provider betekent veelal een nieuwe klant bij de andere Service Provider) dienen door de Service Providers tijdig te worden doorgegeven aan de toezichthouder. Daarnaast zal elke Service Provider periodieke auditverklaringen moeten overleggen waaruit de Staat kan opmaken dat elke gereden kilometer van elke klant (binnen bepaalde betrouwbaarheidsmarges) daadwerkelijk is omgezet in geïnde, en aan de Staat overgedragen, euro's. Nog meer zekerheid is te verkrijgen door, naast auditverklaringen ook aangifte te doen van de km-standen bij de toezichthouder (feitelijk optie C gecombineerd met optie B of A). Deze toezichthouder kan hiermee periodiek steekproeven uitvoeren of zelfs een complete schaduwadministratie voeren. Dit vergt aanvullende investeringen.

Bij **optie C** ('km-aangifte') is er sprake van één centrale klantenadministratie bij een Dedicated Backoffice waar voor alle kentekenhouders de geaggregeerde kilometerstanden worden geregistreerd, verrijkt (met voertuigkenmerken), gefactureerd, geïnd, en vindt, indien noodzakelijk, dwanginvordering plaats. Op deze wijze bestaat er op één plek de meest tijdige inzage in alle (debiteuren)posities<sup>35</sup>.

Vanuit standpunt van revenue assurance is een centrale klantenadministratie een aanzienlijk voordeel, daar de financiële en politieke impact van administratief falen bij één van de Service Providers zeer groot is. Hoewel duidelijk is dat de financiële impact van 'total system failure' van één Dedicated Backoffice groter is, is dit risico in opzet beter beheersbaar door de opdrachtgever, daar deze slechts één opdrachtnemer kent, welke contractueel gebonden is (de kans van optreden is kleiner). Zeker **bij aanvang van de Kilometerprijs** zal de politieke impact van falen van ofwel één Dedicated Backoffice ofwel één Service Provider vrijwel gelijk zijn (zeer hoog), waarmee kans x impact van Optie C lager is en daarmee in relatieve zin het meest optimaal op dit criterium.

**Tussen optie A en optie B** bestaat het verschil dat optie B een knip kent tussen inning en dwanginvordering, optie A is end-to-end privaat, inclusief dwanginvordering.

Het proces van invordering is tamelijk complex in verband met, als de betrokkene in verzet gaat tegen verhaal<sup>36</sup>, de noodzaak tot end-to-end dossiervorming (het uitgevoerde facturerings- en incassotraject moet aan de rechter worden voorgelegd, en alle contacten, zowel schriftelijk als telefonische afspraken moeten zijn vastgelegd en beschikbaar zijn. Door de knip tussen factureren en dwangincasso moet dit vanuit twee bronnen aangeleverd worden.) Vanuit revenue assurance oogpunt bestaat er in optie B derhalve meer risico dat er in dit proces fouten ontstaan. **Optie A** scoort dan relatief beter dan **optie B**.

---

<sup>35</sup> Het risico bestaat wel als er om bepaalde redenen, door bijvoorbeeld een technische storing, OBE's van een Service Provider geen contact kunnen maken met de backoffice van deze Service Provider. Daarmee heeft ook de dedicated backoffice geen inzage in deze debiteurenposities. Dit risico heeft grotere waarschijnlijkheid van optreden bij aanvang van de Kilometerprijs als het systeem nog minder robuust is

<sup>36</sup> Naar schatting heeft ca. 94% van de totale populatie de heffing na de 2<sup>e</sup> aanmaning (welke door de SP wordt verstuurd) betaald. (bron: CJIB)

#### 4.6.2 Business Continuity (van de inning)

Voor een systeem dat jaarlijks ca. EUR 7 mld. dient te genereren voor de Staat is zekerheid over continuïteit van de inning cruciaal. Voor **alle opties** is een cruciale voorwaarde voor continuïteit de wijze waarop de Staat zekerheid heeft dat, indien een Service Provider wegvalt, de inning van de Kilometerprijs niet in gevaar komt. Een snelle rekensom leert dat met een hypothetisch marktaandeel van 25% de inkomstenderving voor de Staat bij wegvallen van één Service Provider ca. EUR 33 mln. per week is. Aangenomen dat het een half jaar kost om 2 miljoen OBE's te produceren en te distribueren en de populatie weer te voorzien van nieuwe OBE's kan de inkomstenderving binnen een halfjaar oplopen tot ca. EUR 430 mln<sup>37</sup>. Dit risico zal voor Service Providers naar alle waarschijnlijkheid niet (tegen een redelijke prijs) verzekeraar en bijgevolg niet draagbaar en financierbaar zijn.

In **alle opties** blijven, bij wegvallen van een Service Provider, de OBE's in principe wel operationeel. De datacommunicatie tussen OBE en backoffice werd door de Service Provider ingekocht of over een eigen netwerk verstuurd en is dus in principe niet meer beschikbaar. De Staat dient daarom maatregelen te treffen om, in geval van faillissement, de datacommunicatie tussen OBE's en backoffice te garanderen. Dit komt waarschijnlijk neer op contractuele clausules waarbij de Staat het datacommunicatiecontract overneemt of dat een andere Service Provider de mogelijkheid krijgt dit over te nemen.

In **alle opties** bestaat wel de complicatie dat, in het geval van een dunne OBE (waarbij de volledige GNSS data naar een TTP<sup>38</sup> wordt verstuurd, welke geaggregeerde km-standen naar de Service Provider stuurt), nu ook de desbetreffende TTP door de Staat zal moeten worden overgenomen dan wel vergoed.

#### 4.6.3 Observaties uit de marktconsultatie

Faillissementsrisico's dienen zoveel mogelijk 'aan de voorkant' gemitigeerd te worden, dat wil zeggen dat Service Providers langs certificering en periodieke audits aan eisen ten aanzien van operationele en financiële stabiliteit en solvabiliteit zullen moeten voldoen.

Als in het hoofdspoor gebruik wordt gemaakt van een open standaard voor het koppelvlak tussen OBE en backoffice, kan het faillissementrisico in opzet beheerst worden, indien dit wordt gecombineerd met een protocol onder welke omstandigheden de Staat het recht krijgt om het beheer van de 'gateway' van de Service Provider fysiek over te nemen en door te routeren (naar andere Service Provider dan wel dedicated backoffice) bij niet presteren van de Service Provider, alsmede escrow van het intellectueel eigendom of gebruiksrecht.

---

<sup>37</sup> Op basis van lineaire migratie:  $\frac{1}{2} * 33 * 26$

<sup>38</sup> Trusted Third Party. Aangenomen wordt dat een Trusted Third Party noodzakelijk is om bij thin OBE's de privacy van de gebruiker te garanderen

Een andere mogelijke optie is gebruik maken van een 'dual-SIM' oplossing, waarbij de geaggeerde km-standen bij niet meer functioneren van de Service Provider direct naar de dedicated backoffice gerouteerd worden.

Het ontwikkelen van maatregelen ter beheersing van het faillissementsrisico kan complex zijn en vergt additionele investeringen die voor alle opties gelijk zijn.

Argument	W*	Optie A: end-to-end	Optie B: heffing, facturering, inning	Optie C: km-aangifte
Inkomstenzekerheid KMP				
- Tijdige totaalcontroles	50	- indirect via steekproeven en auditverklaringen, end to end	- - indirect via steekproeven en auditverklaringen	0 direct op centraal niveau, 'anytime', niet volledig 'bulletproof'
- Business Continuity (van de inning)	50	0 gelijk door gebruik open standaard icm aanvullende maatregelen	0 gelijk door gebruik open standaard icm aanvullende maatregelen	0 gelijk door gebruik open standaard icm aanvullende maatregelen
<b>SCORE</b>	<b>100</b>	<b>33</b>	<b>27</b>	<b>40</b>
<b>SCORE NA MEEWEGEN 'FACTOR TIJD'</b>				
Gedurende ingroei		<b>33</b>	<b>27</b>	<b>40</b>
Na succesvolle ingroei		<b>33</b>	<b>33</b>	<b>33</b>

W = weging argument

## 4.7 Criterium B: voldoende aanbod vanuit de markt

*Aantal potentiële marktpartijen die willen bieden zodat er bij voorkeur meer dan één partij zal gaan aanbieden.*

### 4.7.1 Verwachting van marktpartijen dat zij hun investeringen met voldoende zekerheid kunnen terugverdienen.

Doordat er gebruik gemaakt moet worden van een gescheiden factureringsregime van Kilometerprijs (publieke taak) en VAS (commercieel) zal er beperkt synergie te behalen zijn (door bijvoorbeeld het Kilometerprijs proces te draaien over een bestaande backoffice waar reeds een commercieel proces overheen wordt gedraaid). Daarnaast dienen er administratieve maatregelen te worden getroffen (en ge-audit) om te voorkomen dat de publieke taak en de commerciële taken, al dan niet met opzet, vermengen. Dit leidt dus in eerste instantie tot te verwachten extra investeringen en extra operationele kosten.



In **alle opties** heeft het 'EETS<sup>39</sup>-compliant' zijn van de aangeboden service een aanzienlijke invloed op de verwachting van het terugverdienen van de inkomsten (en daarmee op de 'cost of capital').

Immers, indien een EETS-compliant OBE is ontwikkeld voor de Nederlandse markt, en de Service Provider onverhoopt minder klanten krijgt dan verwacht, kan de Service Provider deze investering in ieder geval nog in andere EETS-compliant landen op de markt trachten te brengen. Voor de relatieve vergelijking is de aanname dat het al dan niet EETS-compliant zijn voor alle opties gelijk is, en daarmee op de vergelijking geen invloed heeft.

In alle opties doen aspirant-Service Providers voor eigen rekening en risico de investeringen om de Kilometerprijzdienst aan te kunnen bieden. In **optie A en B** doen aspirant Service Providers extra investeringen, in optie A meer dan in optie B. Doordat kentekenhouders een vrije keuze hebben, lopen aspirant-Service Providers ook hier een volumerisico: meer of minder kentekenhouders dan verwacht (onzekerheid over aantal mogelijke concurrenten).

In **optie A**, bestaat, omdat het gaat om een end-to-end systeem, de kans dat er niet veel consortia zullen zijn die een dergelijk end-to-end systeem kunnen ontwikkelen, bouwen, financieren en exploiteren, in combinatie met de onvoorspelbaarheid welk marktaandeel en dus volume gerealiseerd kan worden voor de individuele Service Provider, terwijl de extra kosten van het ontwikkelen en realiseren van de backoffice als aanzienlijk kunnen worden gekwalificeerd.

Ook in **optie B** introduceert de Staat een markt voor meerdere aanbieders van een dienst rond OBE's inclusief heffing, facturering en inning, exclusief invordering. Er is een langere contractrelatie tussen Service Provider en kentekenhouders. Wanneer de OBE niet naar wens functioneert of wanneer de kentekenhouders een andere OBE wenst, dient deze na contractperiode een andere Service Provider te selecteren. Concurrentie vindt plaats in de markt, op basis van prijs, reikwijdte en kwaliteit van de dienstverlening en aanvullende features en/of Value Added Services. Een kentekenhouders kan, als deze dat wil, wisselen van OBE of Service Provider.

In **optie C** introduceert de Staat een markt voor meerdere aanbieders van een dienst rond OBE's. Er is een langere contractrelatie tussen Service Provider en kentekenhouders. Wanneer de OBE niet naar wens functioneert of wanneer de kentekenhouders een andere OBE wenst, dient deze een andere Service Provider te selecteren.

---

<sup>39</sup> European Electronic Toll Service

Door het volumerisico op het marktaandeel in de Kilometerprijsdienst en de onzekerheid met betrekking tot Value Added Services is **bij aanvang van de Kilometerprijs** de onzekerheid rondom de inkomsten van de Service Provider als hoog te kwalificeren, en daarmee het risico (en het 'upward potential'), vooral omdat dit een nieuwe markt betreft met een nieuwe dienstverlening. Een potentiële Service Provider heeft nog weinig aanknopingspunten om een inschatting te maken van zijn verwachte marktaandeel en de te verwachten concurrentie.

#### 4.7.2 Kans op succes voor een individuele aanbieder

In **optie A**, en in iets mindere mate **optie B** zal de markt naar verwachting gedomineerd worden door een paar grote system integrators, die zelf hun consortia samenstellen om de integrale Kilometerprijsdienst te kunnen bieden. Er zijn naar verwachting maar een beperkt aantal partijen die deze rol op zich kunnen nemen, deze partijen bepalen vervolgens samen de inrichting van de markt.

In **optie C** is de scope van de te leveren dienst het meest beperkt en eenduidig. Immers, facturering tot en met inning vindt plaats in de Dedicated Backoffice. Men kan een OBE als onderdeel van een dienst leveren, eventueel inclusief Value Added Services. Dit biedt goede kansen voor kleinere, innovatieve Service Providers.

#### 4.7.3 Observaties uit de marktconsultatie

Marktpartijen geven een wisselend beeld terug. Een deel van de marktpartijen geeft aan dat zij in principe belangstelling hebben voor optie A (end-to-end). Zij geven aan dat een optie C voor het hoofdspoor, bij aanwezigheid van het garantiespoor, voor hen geen interessante business case lijkt op te leveren. Andere partijen geven aan dat een keuze optie C, gegeven de risico's en gebrek aan ervaringsgegevens, bij aanvang van de kilometerprijs voorstelbaar is. Vanuit het perspectief van de markt levert optie B (t/m inning, exclusief dwanginvordering) ook een duaal beeld op: voor de markt een mogelijk goede oplossing, al erkennen een aantal partijen dat de complexiteit van de interface tussen inning (privaat) en dwanginvordering (publiek) een lastige zal zijn en dat er weinig mogelijkheden zijn tot optimaliseren van het gehele innings- en dwanginvorderingsproces.

Argument	W*	Optie A: end-to-end	Optie B: heffing, facturering, inning	Optie C: km-aangifte
Voldoende aanbod vanuit de markt				
- Verwachting van terugverdienen investeringen	50	- volumerisico, zeer forse investering, geen afnamegarantie	- volumerisico, zeer forse investering, geen afnamegarantie	0 volumerisico, beperktere investering, geen afnamegarantie
- Kans op succes	50	+ grotere system integrators, variabel instappen	+ grotere system integrators, variabel instappen	+ +, meer kans voor kleinere innovators, variabel instappen
<b>SCORE</b>	<b>100</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>40</b>
<b>SCORE NA MEEWEGEN 'FACTOR TIJD'</b>				
Gedurende ingroei		<b>30</b>	<b>30</b>	<b>40</b>
Na succesvolle ingroei		<b>33</b>	<b>33</b>	<b>33</b>

## 4.8 Criterium C: beheersbaarheid van organisatorische interfaces

*De mate van inspanning voor de opdrachtgever ABvM om de organisatorische interfaces te managen. De mate van inspanning voor marktpartijen om organisatorische interfaces te managen.*

### 4.8.1 Beheersbaarheid organisatorische interfaces bij start exploitatie

*Logische allocatie van debiteurenrisico als prikkel voor systeembeheersing*

**Optie A** kent een end-to-end oplossing, dus *tot en met* dwanginvordering. De interfaces zijn:

- contractuele interface (op basis waarvan de vergoeding wordt uitgekeerd);
- de interface met de toezichthouder (ten behoeve van revenue assurance, bezwaar en beroep);
- de interface met de handhavingsinstantie (afmelden defecte OBE's)

In **Optie A** is het debiteurenrisico belegd bij de Service Provider. Daarmee is het voor de Staat, ten opzichte van **optie B**, van iets minder belang om *tijdig* een centraal overzicht te hebben van de (geaggregeerde) 'gemeten kilometers' vs. de 'gefactureerde kilometers' vs. de 'geïnde kilometers'. Immers, de Staat legt de Service Provider een vordering op basis van de gerapporteerde geaggregeerde kilometertotalen. Wel wordt het problematisch als om bepaalde redenen, door bijvoorbeeld een technische storing, OBE's van een Service Provider geen contact kunnen maken met de backoffice van deze Service Provider. In dat geval kan de Staat immers niet te weten komen wat de 'gemeten kilometers' zijn en kan derhalve niet vaststellen hoe hoog deze vordering zou moeten zijn.

**Optie B** kent een oplossing *tot* dwanginvordering. Dit houdt in dat er sprake is van een organisatorische interface tussen meerdere Service Providers en een publieke invorderingsinstantie.

- contractuele interface (op basis waarvan de vergoeding wordt uitgekeerd);
- de interface met de toezichthouder (ten behoeve van revenue assurance, bezwaar en beroep);
- de interface met de handhavingsinstantie (afmelden defecte OBE's);
- de interface met de publieke dwanginvorderingsinstantie.

Optie B biedt geen centraal inzicht in de (geaggregeerde) 'gemeten kilometers' vs. de 'gefactureerde kilometers' vs. de 'geïnde kilometers' van de kentekenhouders.

De belangrijkste organisatorische interfaces<sup>40</sup> voor **optie C** zijn:

- contractuele interface (op basis waarvan de vergoeding wordt uitgekeerd);
- de interface tussen Service Provider en DBO voor het aan- en afmelden gebruikers en het afmelden van een defecte OBE;
- de interface tussen DBO en handhavingsinstantie (afmelden defecte OBE's);
- De interface tussen Service Provider (registratie) en DBO (inning);

Optie C biedt centraal inzicht in de (geaggregeerde) 'gemeten kilometers' vs. de 'gefactureerde kilometers' vs. de 'geïnde kilometers' van *alle* kentekenhouders. Tijdig een totaalrapportage kunnen genereren kan belangrijke managementinformatie opleveren voor het opsporen en herstellen van fouten.

In **opties B en C** is het debiteurenrisico (naar alle waarschijnlijkheid) belegd bij de Staat. Indien om bepaalde redenen de kentekenhouders niet tevreden zijn over het functioneren van de Service Provider en deze al dan niet in georganiseerd verband, de heffing niet betalen, is in **optie C** het 'probleem van de Service Provider' het 'probleem van de Dedicated Backoffice' (en daarmee de Staat) geworden. In **optie B** zal de Service Provider deze debiteuren na het vastgestelde aantal herinneringen doorsturen naar de publieke dwanginvorderingsinstantie. Hiermee is ook voor optie B het probleem van de Service Provider het probleem van de Staat geworden. Indien een rechter de klachten gegrond verklaart kan er een juridisch steekspel ontstaan tussen Staat en Service Provider over de aansprakelijkheid. Uiteraard zal de Service Provider geen, of een lagere prestatievergoeding ontvangen op grond van de mindere prestatie. Hierbij is een belangrijke factor of de kosten voor de Service Provider voor het herstellen van de fouten de omvang van gederfde prestatievergoeding zullen overstijgen.

---

<sup>40</sup> Een organisatorische interface wordt voor het doel van de PPC gedefinieerd als een set van afspraken tussen twee of meer organisaties of waar een bepaalde verantwoordelijkheid wordt overgedragen (afspraken binnen consortia vallen hier buiten)

Het Kilometerprijsstelsel is complex waardoor, zeker direct voor en direct na 'go-live' nog een aantal kleinere en grotere wijzigingen noodzakelijk kunnen zijn. In deze context is een centraal en 'real-time' inzicht in de (geaggregeerde) 'gemeten kilometers' vs. de 'gefactureerde kilometers' vs. de 'geïnde kilometers' van alle kentekenhouders bij **aanvang van de Kilometerprijs** in opzet een belangrijke beheersmaatregel. Op het moment dat de robuustheid van systeem en Service Providers bewezen is wordt het relatieve belang van deze beheersmaatregel lager.

#### *Overkoepelende systeemintegrator*

Het aantal organisatorische interfaces<sup>41</sup> in elk van de opties laat zien dat **alleen in optie A** de Service Provider als vrijwel overkoepelende systeemintegrator kan acteren, een integrator die als eigenaar van de totaalketen effectief kan ingrijpen op de technische en organisatorische interfaces van het end-to-end systeem. Alleen de interface met de handhavingsinstantie en de interface met de toezichthouder worden opgelegd of in overleg vastgesteld. Echter, dit houdt wel in dat de systeemintegrator eigenaar is van de koppelvlakken (proprietary). In het hoofdspoor wordt echter uitgegaan van een aantal open koppelvlakken. Feitelijk betekent dit dat er, **ongeacht welke optie**, sprake zal zijn van gemeenschappelijk overleg ter vaststelling van deze open koppelvlakstandaarden, waarbij door een onafhankelijke partij de regie gevoerd moet worden. De standaarden dienen tevens door een onafhankelijke instantie in beheer te worden genomen.

#### **4.8.2 Observaties uit de marktconsultatie**

De partijen met praktijkervaring geven aan dat het op voorhand niet over voldoende betrouwbare gegevens beschikken om de risico's in te schatten. Tegelijkertijd geeft een aantal zeer respectabele partijen, van wie verwacht mag worden dat zij dit goed kunnen op grond van hun trackrecord, aan dat zij zeer wel in staat zijn om de Kilometerprijs end-to-end voor hun rekening en risico uit te voeren, al dan niet met hulp van financiële instellingen. Ook deze partijen geven wel aan dat nader onderzoek naar de precieze drivers hen in staat zal stellen een betrouwbare inschatting te maken. De door de markt genoemde risico's hebben met name betrekking op: inherente systeemrisico's, inherente stelselrisico's en debiteurenrisico.

---

<sup>41</sup> Alleen als er sprake is van één organisatorische interface, namelijk de contractuele interface, kan er sprake zijn van een echt overkoepelende systeemintegrator

Argument	W*	Optie A: end-to-end	Optie B: heffing, facturering, inning	Optie C: km-aangifte
Beheersbaarheid organisatorische interfaces bij start exploitatie				
- Logische allocatie debiteurenrisico	50	+ meest logische allocatie van debiteurenrisico	- probleem van Service Provider kan probleem van Staat worden	- probleem van Service Provider kan probleem van Staat worden
- Overkoepelende systeemintegrator met volledig mandaat over het end-to-end systeem	50	0 Geen overkoepelende systeemintegrator	0 Geen overkoepelende systeemintegrator	0 Geen overkoepelende systeemintegrator
<b>SCORE</b>	100	<b>42</b>	<b>29</b>	<b>29</b>
<b>SCORE NA MEEWEGEN 'FACTOR TIJD'</b>				
Gedurende ingroei		<b>42</b>	<b>29</b>	<b>29</b>
Na succesvolle ingroei		<b>33</b>	<b>33</b>	<b>33</b>

#### 4.9 Criterium D: flexibiliteit opdrachtgever voor aanpassingen

*De mate van inspanning voor de Staat om de specificaties van het systeem aan te passen ná start exploitatie Kilometerprijs.*

Het belangrijkste en waarschijnlijk meest complexe deel van de Kilometerprijsketen bevindt zich verspreid over ca. 8 mln. voertuigen: de OBE. Aanpassingen op afstand zijn mogelijk door het doorvoeren van firmware updates en/of kaart updates; echter, de OBE bestaat uit aanzienlijk meer dan firmware alleen en ook deze updates kennen een doorlooptijd van (naar verwachting) minimaal een half jaar. Feitelijk houdt dit in dat voor **alle opties** geldt dat de flexibiliteit voor aanpassingen aan OBE zijde na start van exploitatie Kilometerprijs gelijk is, namelijk *zeer beperkt*<sup>42</sup>.

Uiteraard is het niet zo dat er van de ene op de andere dag 8 mln. OBE's operationeel worden, maar dat er ingegroeid wordt vanaf 2011. Ook daarmee rekening houdende is de flexibiliteit beperkt, de productielijnen van de diverse leveranciers zullen immers al volop draaien en een 'wijziging opdrachtgever' zal voor alle opties op deze schaal een kostbare zaak worden.

Aan de backofficekant is voor **optie C** de flexibiliteit het meest optimaal, daar er sprake is van een contractuele relatie tussen Staat en backofficeleverancier. Na gunning is een 'wijziging opdrachtgever' contractueel mogelijk, maar wel gebonden aan -veelal hoge- kosten. In **opties A en B** dient een wijziging opdrachtgever te worden uitonderhandeld met alle Service Providers.

<sup>42</sup> De impact kan verschillend zijn voor een thin OBE versus een smart OBE. De keuze van OBE type staat los van de PPC en heeft derhalve geen invloed op de analyse

Dit kan een langdurig en moeilijker beheersbaar proces zijn, waarbij elke partij een claim doet van de kosten en de Staat voor elke partij een inschatting dient te maken of deze claims valide zijn.

Voor interorganisatorische systemen op deze schaal, gecombineerd met de hoge politieke complexiteit, bestaat gereede kans dat het systeem gedurende ook na ingebruikname nog een aanzienlijk aantal kleinere en grotere wijzigingen moet ondergaan, door voortschrijdend inzicht 'van binnenuit', maar ook door scopewijzigingen van buitenaf.

#### 4.9.1 Observaties uit de marktconsultatie

Praktijkervaring bij andere 'roadpricing' projecten laat zien dat er nog relatief veel wijzigingen nodig zijn vlak voor (testfase), soms tot na start van de exploitatie. Het is aannemelijk dat nadat ervaring is opgedaan en het systeem voldoende robuust is, de flexibiliteitseis minder zwaar weegt. Wel wordt aangetekend dat de flexibiliteit van aanpassingen aan de OBE vanaf de start van de Kilometerprijs beperkt tot zeer laag is.

Met marktpartijen zal een prestatie-afspraken gemaakt moeten worden over de betrouwbaarheid van het systeem. In het certificeringsproces zal gekomen worden tot het definiëren van dergelijke prestatie-afspraken. Eén van de wezenlijke prestatie-afspraken zal betrekking hebben op de betrouwbare afdracht van de verreden kilometers (tegen daarbij behorende tarieven). Een output-gebaseerde certificeringseis zal kunnen zijn dat x% van alle verreden kilometers (maal tarief) ook afgedragen worden aan de overheid. Voorstelbaar is dat met dergelijke afspraken ook ingegroeid wordt; naarmate meer ervaring met het stelsel bestaat zullen de prestatieafspraken scherper worden.

Argument	W*	Optie A: end-to-end	Optie B: heffing, facturering, inning	Optie C: km-aangifte
Flexibiliteit opdrachtgever voor aanpassingen				
Op OBE niveau	80	-- (grote) wijziging is (zeer) lastig te accommoderen	-- (grote) wijziging is (zeer) lastig te accommoderen	-- (grote) wijziging is (zeer) lastig te accommoderen
Op backoffice niveau	20	- relatie met meerdere Service Providers	- relatie met meerdere Service Providers	+ contractuele relatie met één opdrachtnemer
<b>SCORE</b>	100	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>40</b>
<b>SCORE NA MEEWEGEN 'FACTOR TIJD'</b>				
Gedurende ingroei		<b>30</b>	<b>30</b>	<b>40</b>
Na succesvolle ingroei		<b>33</b>	<b>33</b>	<b>33</b>

## 4.10 Criterium E: gebruiksvriendelijkheid van het totale systeem

*De door kentekenhouders gepercipieerde inspanning om 'Kilometerprijs-enabled' te worden, en te blijven*

### *Gepercipieerde inspanning (transactiekosten)*

In **alle opties** zal de kentekenhouders zelf een Service Provider kiezen voor de levering van de Kilometerprijsdienst. Hij/zij zal zich ten behoeve van zijn keuze moeten verdiepen in de verschillen tussen Service Providers. Die zullen zich naar verwachting gaan differentiëren op het gebied van kwaliteit van dienstverlening, Value Added Services, voorwaarden en tarieven. In **opties A en B** heeft de kentekenhouders één aanspreekpunt waar hij terecht kan bij vragen of klachten over de heffing, facturering of inning.

In **optie C** is er sprake van een Service Provider die verantwoordelijk is voor de OBE maar niet voor de heffing, facturering en inning. Bij onjuistheden in de factuur loopt de kentekenhouders dan ook het risico dat hij van het 'kastje naar de muur' gestuurd wordt. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het Kilometerprijsstelsel het zich feitelijk niet kan veroorloven dat fouten in de factuur betrekking hebben op de werking van de OBE. Met andere woorden: het bedrag dat op de factuur staat, *moet* - binnen de bandbreedte van de eisen – 1:1 af te leiden zijn van de OBE waar de factuur betrekking op heeft. Immers, als het voorkomt dat door foutieve km-registratie van de OBE de factuur een onjuist bedrag weergeeft, zou dit kunnen leiden tot zoveel verlies van maatschappelijk draagvlak danwel mogelijkheden tot bezwaar tegen de heffing, dat het volledige Kilometerprijsstelsel omvalt. Het is door certificering van de keten dat de Staat voldoende zekerheid dient te krijgen dat de keten van km-registratie tot inning voldoende betrouwbaar is. Deze betrouwbaarheid moet aantoonbaar zijn in een eventuele rechtsgang. Indien een bezwaar wordt toegewezen, zegt de rechter immers feitelijk dat de betrouwbaarheid (door certificering) van de Kilometerprijsketen van onvoldoende niveau is. Op dat moment zou elke kentekenhouders kunnen gaan twijfelen aan de juistheid van zijn of haar factuur, en heeft de Staat een probleem van heel andere orde. Samengevat: als in optie C de kentekenhouders een vraag heeft over de factuur is deze waarschijnlijk bij de Dedicated Backoffice aan het juiste adres.

**Optie B** kent een traject tot dwanginvordering. Voor kentekenhouders die in het dwanginvorderingstraject zitten is het niet eenduidig met welke partij deze moet communiceren – afhankelijk van de fase waarin de vordering zich bevindt, zal de kentekenhouders moeten communiceren met een private (de Service Provider) of een publieke partij (de invorderingsinstantie). De kentekenhouders zal geïnformeerd moeten worden over de overdracht van de vordering van de ene naar de andere partij.



In het geval van meerdere vorderingen, waarbij de kentekenhouders tussentijds van Service Provider heeft gewisseld, wordt de communicatie mogelijk lastiger.

In **alle opties** is sprake van een, voor de kentekenhouders, lastig traject indien de kentekenhouders een boete ontvangt wegens het niet in het voertuig hebben van een correct werkende OBE. Deze boete zal worden verstuurd vanuit de invorderingsinstantie. Indien de kentekenhouders van mening is dat deze boete onterecht is (omdat deze bijvoorbeeld wel een werkende OBE in het voertuig zegt te hebben, maar 'door een storing de OBE even geen GNSS signaal ontving'), dient deze bewijs hiervoor te hebben. Hiervoor zal contact moeten worden opgenomen met de Service Provider respectievelijk DBO, afhankelijk van de wijze waarop, en in welke vorm de werking van de OBE gelogd wordt. Hierbij moet wederom nadrukkelijk worden aangegeven dat vanwege draagvlakrisico's het Kilometerprijsstelsel het zich niet kan veroorloven dat er 'meer dan zeer beperkt' onterechte boetes worden verstuurd vanwege het niet in het voertuig hebben van een juist werkende OBE.

Fysische inspectie zal, zeker bij aanvang, naar verwachting de voorkeur hebben boven automatische handhaving (met portalen). Hoewel belangrijk, is het, daar dit risico voor alle opties gelijk is, geen onderscheidend risico.

#### *Hinderen van portabiliteit door financieel belang*

In **optie C** is voor Service Providers de investering per klant minder groot dan in de andere opties, omdat de backoffice buiten de scope van de dienstverlening valt. Het financieel belang van de Service Providers om klanten niet te laten switchen is daardoor minder groot, zij zullen minder barrières hoeven op te werpen. In **optie A** dragen Service Providers het grootste financiële belang daar zij ook investeren in een dwanginvorderingsfunctie. Tevens draagt de Service Provider het debiteurenrisico. Dat wil zeggen dat Service Providers een financieel belang hebben om kentekenhouders uit postcodegebieden met relatief veel 'moeilijke debiteuren' te weren als klant. Vanuit het oogpunt van de Staat en kentekenhouders (gelijkheidsbeginsel) is dit onwenselijk.

#### **4.10.1 Observaties uit de marktconsultatie**

Het 'kastje naar de muur'-effect van optie C (t/m aangifte) wordt als een nadeel van deze optie gezien. Hierbij zou de kentekenhouders twee facturen krijgen; één voor de Kilometerprijs (van de dedicated backoffice) en één voor het gebruik van de voorziening en eventuele Value Added Services (van de Service Provider). Voor vragen over de factuur is het niet direct duidelijk voor de kentekenhouders bij welk loket deze zich moet melden. Dit effect is ook aanwezig bij optie B, tussen inning (privaat) en dwanginvordering (publiek).

Een ander punt dat aandacht kreeg vanuit de marktpartijen was het punt van het rechtsgelijkheidsbeginsel. Op grond van dit beginsel zal niet op bedrijfseconomische, maar op publieke gronden geïnd worden bij haar klanten. Een aantal marktpartijen gaf aan dat het via dwangincasso innen van enkele Euro's op gespannen voet staat met het door haar gewenste imago. Op grond hiervan zag een aantal marktpartijen weinig heil in optie A.

Argument	W*	Optie A: End-to-end	Optie B: heffing, facturering, inning	Optie A: end-to-end
Gebruiksvriendelijkheid van het totale systeem				
Gepercipieerde inspanning (transactiekosten)	70	++ Klantvriendelijk, end to end	+ Klantvriendelijk, maar 'kastje naar muur' effect tussen SP en dwanginvordering	0 Kastje naar de muur – effect tussen SP en DBO
Hinderen van portabiliteit door financieel belang	30	-- Grootste financieel belang, ook aan de voorkant in verband met debiteurenrisico bij SP	- Groter financieel belang	+ kleiner financieel belang doordat Service Providers geen end-to-end backoffice voor inning hebben
<b>SCORE</b>	100	<b>36</b>	<b>33</b>	<b>31</b>
<b>SCORE NA MEEWEGEN 'FACTOR TIJD'</b>				
Gedurende ingroei		<b>36</b>	<b>33</b>	<b>31</b>
Na succesvolle ingroei		<b>36</b>	<b>32</b>	<b>31</b>

#### 4.11 Bevindingen uit de kwalitatieve analyse

Op grond van de uitgevoerde kwalitatieve analyse blijkt dat optie C waarbij alleen aangifte van de kilometerstanden wordt gedaan door de Service Providers (en geen inning noch dwanginvordering) in een opstartfase het hoogst scoort. Deze optie geeft de hoogste zekerheid omtrent de belastinginkomsten, het meeste aanbod uit de gehele breedte van de markt en de hoogste flexibiliteit voor de Staat voor het plegen van aanpassingen.

##### Score kwalitatieve analyse, gedurende ingroei

	Optie A	Optie B	Optie C
Inkomstenzekerheid (revenue assurance) KMP	33	27	40
Voldoende aanbod vanuit de markt	30	30	40
Beheersbaarheid van organisatorische interfaces	42	29	29
Flexibiliteit opdrachtgever voor aanpassingen	30	30	40
Gebruiksvriendelijkheid van het totale systeem	36	33	31
	<b>171</b>	<b>149</b>	<b>180</b>

NB: bovenstaande tabel geeft een indicatie van de aantrekkelijkheid van elke optie. De uitgebreide scores per criterium worden besproken in hoofdstuk 4. Hierbij is aan elk criterium een gelijke gewing toegekend. Bij het interpreteren van bovenstaande tabel dient altijd de bijbehorende argumentatie meegenomen te worden.

NB2: door afronding tellen scores per criterium niet altijd op tot 100.

De optie A die én inning én dwanginvordering mogelijk maakt voor Service Providers scoort daarna het hoogst. Het grote voordeel van deze optie is dat er een logische samenhang is met de te leveren prestatie: de partij die de kilometerprestatiedienst levert, int ook.

Daarnaast scoort deze optie goed op gebruikersvriendelijkheid daar er één aanspreekpunt is voor de kentekenhouder. Het is wel zo dat het uitvoeren van dwanginvordering door de Service Provider voor de publieke heffing zal plaatsvinden op grond van publieke normen van rechtsgelijkheid en niet op basis van bedrijfseconomische principes. Dat zal nieuw zijn voor de Service Provider, maar vooral ook voor haar klanten: in het uiterste geval gaat de Service Provider haar klant laten gijzelen voor enkele euro's publieke heffing. Tevens vormt de interactie met de VAS-diensten een punt van aandacht.

Na verloop van tijd echter lopen de risico's grotendeels uit het systeem: er wordt ervaring opgedaan met de betrouwbaarheid van het totale systeem in technische zin, de acceptatie van het systeem door het publiek, met de betrouwbaarheid van het inningsproces, het betaalgedrag en er ontstaat zicht op het effect van het handhavingregime (dichtheid en sanctieniveau) op het betaalgedrag. Het systeem Kilometerprijs is stabiel en robuust<sup>43</sup> geworden, en er is sprake van een ingeregeld systeem. Op grond van deze ervaringen kan het debiteurenrisico beter tot goed ingeschat worden. Op dat moment scoort de optie die én inning én dwanginvordering mogelijk maakt voor de Service Providers het hoogst (optie A) in kwalitatieve zin.

#### Score kwalitatieve analyse, na ingroei

	Optie A	Optie B	Optie C
Inkomstenzekerheid (revenue assurance) KMP	33	33	33
Voldoende aanbod vanuit de markt	33	33	33
Beheersbaarheid van organisatorische interfaces	33	33	33
Flexibiliteit opdrachtgever voor aanpassingen	33	33	33
Gebruiksvriendelijkheid van het totale systeem	36	33	31
	<b>168</b>	<b>165</b>	<b>163</b>

## 4.12 Kwantitatieve vergelijking van de drie opties

Voor de vergelijking is het model gebruikt uit de PPC Update 2008. Voor de kwantitatieve analyse bevinden de belangrijkste verschillen in kostendrijvers tussen de opties zich in de backoffice, customer care, dwanginvordering, toezicht en systeemintegratie.

<sup>43</sup> technische en economische risico's zijn beheersbaar en inschatbaar geworden.

Voor de overige kostendriviers verschillen de opties niet. In onderstaande tabel worden de belangrijkste verschillen in kostendriviers tussen de opties samengevat. De aannames voor het MSP model (scenario C) uit de PPC Update 2008 zijn gehanteerd als vertrekpunt.

	Optie A: end-to-end	Optie B: heffing, facturering, inning	Optie C: km-aangifte
<b>Customer care</b>			
Meerkosten aanvangsjaar	12%	10%	7%
Meerkosten tot 2015	10%	12%	10%
Meerkosten tot 2020	8%	15%	12%
Meerkosten tot 2030	6%	20%	15%
<b>Back Office</b>			
Meerkosten licenties en investering	100%	100%	50%
Meerkosten beheer aanvangsjaar	100%	150%	25%
Meerkosten beheer tot 2015	75%	125%	30%
Meerkosten beheer tot 2020	25%	50%	35%
Meerkosten beheer tot 2030	0%	0%	40%
<b>Dwanginvordering</b>			
Meerkosten aanvangsjaar	100%	50%	20%
Meerkosten tot 2015	50%	50%	25%
Meerkosten tot 2020	0%	50%	30%
Meerkosten tot 2030	0%	50%	35%
<b>Supervisie</b>			
Meerkosten aanvangsjaar	220%	200%	100%
Meerkosten tot 2015	220%	200%	100%
Meerkosten tot 2020	220%	200%	100%
Meerkosten tot 2030	220%	200%	100%
<b>System integration</b>			
Meerkosten aanvangsjaar	0%	50%	50%
Meerkosten tot 2015	0%	50%	50%
Meerkosten tot 2020	0%	50%	50%
Meerkosten tot 2030	0%	50%	50%

### Customer Care

Customer Care zal naar verwachting worden ingekocht bij de daartoe gespecialiseerde dienstverleners. De totale kosten hiervan nemen lineair toe met toename van het aantal klanten, de kosten per klant zullen, door schaalvoordelen, afnemen naarmate er meer klanten bediend worden. De meerkosten van Customer Care in **opties A en B** worden veroorzaakt doordat elke Service Provider zelf Customer Care 'seats' dient in te kopen, waardoor beperkter van deze schaalvoordelen gebruik gemaakt kan worden. Door concurrentiedruk zullen Service Providers wel geprikkeld worden de kosten doorlopend te optimaliseren.

Ook in **optie C** moet elke Service Provider een klantenservice in stand houden, ten behoeve van sales, vervanging en afmelden defecte OBE's. Daarnaast zal het effect van schaalvoordelen van de dedicated backoffice met name gedurende de aanbesteding gelden. Na aanbesteding nemen de effecten af, daar er sprake is van één contractpartij. Na afloop contractperiode is gunning aan een andere partij wel mogelijk, maar dit brengt migratiekosten met zich mee.

### *Backoffice*

In **opties A en B** zal elke provider zijn eigen backoffice moeten inrichten en exploiteren. In de PPC 2007 werd voor het MSP model 100% meerkosten aangehouden als gevolg van de meerdere backoffices. Doordat er gebruik gemaakt moet worden van een gescheiden factureringsregime van Kilometerprijs (publieke taak) en VAS (commercieel) zal er nauwelijks tot zeer beperkt synergie te behalen zijn (door bijvoorbeeld het Kilometerprijsproces te draaien over een bestaande backoffice waar reeds een commercieel proces overheen wordt gedraaid). Dit leidt dus in eerste instantie tot extra investeringen en extra operationele kosten. Ook hier zullen door concurrentiedruk Service Providers geprikkeld worden zijn de kosten doorlopend te optimaliseren. Hierdoor nemen de meerkosten gedurende de looptijd af.

In **optie B** zijn, ten opzichte van **optie A** en **optie C** de volgende aanvullende verschillen door de extra interface met dwanginvordering:

- De extra interface voor instroom t.b.v. dwanginvordering vanuit de Service Provider, deze interface is relatief complex omdat de hele inningshistorie moet worden overgedragen. Daarnaast is het noodzakelijk om de contacthistorie te kunnen verantwoorden tijdens de dwanginvordering.
- Extra gegevens transformaties, het lijkt vrijwel uitgesloten dat alle Service Providers dezelfde standaarden gebruiken voor gegevensdefinities, hierdoor zullen extra vertalingen ontwikkeld moeten worden.
- De functionaliteit voor innen vervalt niet: door diverse oorzaken als onjuiste adressen blijken casussen onterecht in de dwanginvordering terecht te komen. Een dergelijke casus wordt opnieuw opgestart en begin weer in de inning. Het lijkt qua complexiteit erg lastig om deze zaken weer terug te leggen bij de Service Provider.
- Extra testwerk, met iedere Service Provider dient de overdracht van zaken getest te worden.
- Extra interface over nagekomen betalingen: omgaan met het scenario dat na overdracht de Service Provider alsnog een betaling ontvangt, hierover is extra communicatie met de dwanginvordering noodzakelijk.

Op basis van bovenstaande punten wordt als aannahme gehanteerd dat de initiële meerkosten voor optie B 50% hoger zijn dan voor optie A.

Omdat in optie C elke Service Provider ook een backoffice dient te hebben voor doorgifte van de geaggregeerde km-standen, is ook hier sprake van meerkosten: 25% in het aanvangsjaar. Ook hier geldt dat het effect van schaalvoordelen van de dedicated backoffice met name gedurende de aanbesteding zal gelden. Na aanbesteding nemen de effecten af, daar er sprake is van één contractpartij. Na afloop van de contractperiode is gunning aan een andere partij wel mogelijk, maar dit brengt migratiekosten met zich mee.

### *Dwanginvordering*

Indien, zoals in **optie A**, de dwanginvordering is belegd bij de Service Providers, houdt dit in dat zij tevens het debiteurenrisico dragen: de Staat zal een vordering opleggen aan de Service Provider ter hoogte van de, in totaal door haar klanten gereden, 'kilometers maal tarief'. Huidige schattingen op basis van getallen van het CJIB gaan uit van een afschrijving van ca. 1,8% op de totale inkomsten door oninbare debiteuren aan het eind van de dwanginvorderingsketen. Als dit percentage de norm wordt<sup>44</sup> voor acceptatie van het debiteurenrisico voor de Service Provider, loopt de Service Provider de kans dat zij beter weet te innen dan deze norm (en hier dus winst op maakt), danwel dat zij het slechter weet te innen (en hier dus op verliest). De Service Provider zal een schatting moeten maken van haar toekomstige prestatie en doet dat op basis van onzekerheid over de toekomst en zal bijgevolg deze onzekerheid inprijzen. Naar alle waarschijnlijkheid zal deze beprijzing een redelijke (voorzichtige) omvang kennen, gegeven de hoogte van de bedragen (waar het snel gaat over vele tientallen miljoenen Euro's per jaar<sup>45</sup>) en de afwezigheid van ervaringsgetallen (een ingeregeld systeem waarbij de effecten van de verschillende deelcomponenten op elkaar bekend zijn, ontbreekt).

Daarnaast is een complicerende factor dat het gaat om een vorm van belastingheffing. Vanwege het gelijkheidsbeginsel zal de Service Provider naar alle waarschijnlijkheid dus meer inspanning dienen te plegen dan wat puur in bedrijfeconomisch opzicht optimaal is. De publieke instantie kent deze inefficiëntie uiteraard ook, echter, de kosten van kapitaal voor de publieke instantie zijn lager. Door verdiscontering van deze risicopremie wordt een initiële meerprijs van 100% aangehouden. Naar mate meer ervaringscijfers bekend zijn, zullen betere risico-inschattingen gemaakt kunnen worden. Hierdoor, en door concurrentiedruk, nemen de meerkosten gedurende de looptijd af.

---

<sup>44</sup> Het betreft hier een circa 15 jaar ingeregeld systeem waar de verschillende elementen (zoals bijv. handavingsregime) bekend zijn. Bij kilometerprijs is dat nog niet het geval.

<sup>45</sup> Een SP met 25% marktaandeel en een inningsverlies van 1% extra wordt geconfronteerd met 20 miljoen Euro verlies op jaarbasis op inning.

In **optie B** bestaat er een scheiding tussen inning en dwanginvordering. Hierdoor ontstaan extra lasten, zoals reeds onder 'Backoffice' genoemd, maar dan voor de zijde van de dwanginvordering. Daarnaast zijn er minder mogelijkheden om het proces van heffing tot en met dwanginvordering te optimaliseren, waardoor een hogere afschrijving dan de norm van 1,8% voorzien wordt. Dit leidt tot hogere kosten van dwanginvordering van 50%.

In **optie C** is er sprake van een de facto monopolistische situatie van de dedicated backoffice. Door afwezigheid van concurrentieprikkels wordt aangenomen dat de kosten voor dwanginvordering gedurende de looptijd licht toenemen.

### *Supervisie*

In **opties A en B** is er sprake van een toezichthouder die toezicht houdt op onder meer de volledigheid van de opbrengsten van het systeem. De toezichthouder controleert of alle kentekenhouders aangemeld zijn bij een Service Provider en controleert via steekproeven of zij ook juist gefactureerd worden. Uitgangspunt is dat dit leidt tot een verdubbeling van de monitoring kosten.

In **optie A** zal er tevens aanvullend toezicht moeten plaatsvinden of de Service Providers de extra maatregelen die zij ter beschikking hebben voor het vervullen van de dwanginvordering Kilometerprijs (publieke taak) al dan niet met opzet, gebruiken voor dwanginvordering van commerciële diensten. Aanname is dat dit nog eens 20% extra supervisiekosten met zich meebrengt.

### *System integration*

In de end-to-end **optie A** is er sprake van één verantwoordelijke partij voor het realiseren van een werkende end-to-end heffingsketen: hierdoor kan in opzet de meest effectieve systeemintegratie plaatsvinden. Dit heeft een weerslag in 50% lagere systeemintegratiekosten.

## **4.13 Bevindingen uit de kwantitatieve analyse**

De aanpassingen in de aannames zijn verwerkt in het rekenmodel van de PPC voor de Landelijke Kilometerprijs. Voor de Staat zou uitbreiding van de scope aan dienstverlening (optie A) value for money moeten opleveren – waarbij het systeem voor het leveren van een gelijke prestatie tegen lagere totaalkosten geëxploiteerd kan worden. Omdat het om een vergelijking van de levensduurkosten gaat, is de organisatieoptie met de laagste contante waarde aan kosten vanuit financieel perspectief het meest aantrekkelijk.

Het verschil in risicoprofiel tussen de opties, is afgeleid van de kwalitatieve analyse en komt naar voren in de risico-opslag.

Hierbij is het tijdsaspect van groot belang daar met name het risicoaspect in de tijd afneemt. De opstartrisiko's ebben immers in de tijd weg. In de kwantitatieve analyse blijkt dit effect uit het feit dat de verschillen tussen de opties relatief kleiner worden in contante waarden van de kosten in de periode 2011-2020 en de periode 2021-2030 (ten opzichte van basisjaar 2011). Om dit zichtbaar te maken is voor deze twee perioden de contante waardes berekend. Hierbij wordt opgemerkt dat het bij gebrek aan vergelijkbare ervaringsgegevens zeer lastig is te voorspellen hoe snel de markt zich uiteindelijk zal ontwikkelen en ordenen. Invloeden op de concurrentiedruk zoals de door de Staat gestelde eisen aan het systeem, het ontstaan van een markt voor VAS, acceptatie door doelgroep, Europese ontwikkelingen zijn lastig te duiden. Al naar gelang de snelheid van deze ontwikkelingen kan een omslagpunt eerder of later in de tijd worden verwacht.

De risico-opslag voor optie x is afgeleid van de risico-opslag uit de PPC Update 2008 voor het MSP model (3,3%), waaraan de relatieve score van de kwalitatieve analyse van dit addendum is gerelateerd volgens<sup>46</sup>:

$$RISK_x = RISK_{MSP} * \frac{(MAX_{kwal} - score_x)}{(MAX_{kwal} - MIN_{kwal})}$$

#### 4.13.1 Periode 2011-2020

Contante Waarde 2011 t/m 2020	optie A	optie B	optie C
OBE, inbouw en customer care	1.829	1.836	1.831
Communicatie en backoffice	1.382	1.371	1.260
Handhaving en supervisie	675	670	642
Systeem integratie & diversen	130	148	148
<b>Totaal</b>	<b>4.016</b>	<b>4.024</b>	<b>3.881</b>
<i>Relatieve risico-opslag kwal.analyse</i>	1,0%	3,3%	0,0%
<b>PPC totaal, in mln. euro</b>	<b>4055</b>	<b>4157</b>	<b>3881</b>

In de periode tot en met 2020 biedt **optie C** (t/m aangifte) de laagste kosten, zowel zonder als met verdiscontering van de risico-opslag.

<sup>46</sup> Ter illustratie: voor optie A is de risico opslag dan:  $3,3 * ((180-171)/(180-149)) = 0,958 \cong 1\%$



De contante waarde van de kosten ligt circa 3% lager in vergelijking met optie A, en 4% lager in vergelijking met optie B. Met verdiscontering van de risico-opslag wordt het verschil tussen optie C met optie A en B groter: 4% resp. 7%.

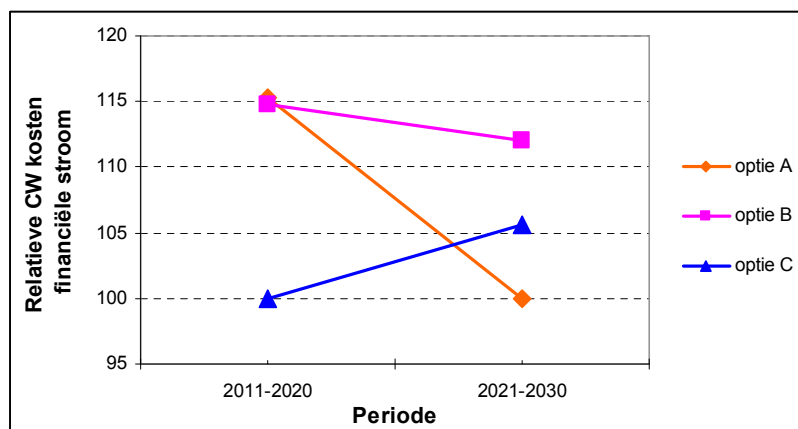
#### 4.13.2 Periode 2021-2030

In de periode 2021 tot en met 2030 biedt **optie A** (end-to-end) de laagste kosten, zowel zonder als met verdiscontering van de risico-opslag (NB: bij de risico-opslag is rekening gehouden met het tijdseffect op de risico's: na ingroei blijft met name het restrisico van de klantvriendelijkheid (meerdere loketten) aanwezig).

Contante Waarde 2021 t/m 2030	optie A	optie B	optie C
OBE, inbouw en customer care	1.233	1.253	1.246
Communicatie en backoffice	1.007	1.055	1.026
Handhaving en supervisie	377	373	356
Systeem integratie & diversen	28	28	28
<b>Totaal</b>	<b>2.645</b>	<b>2.709</b>	<b>2.656</b>
<i>Relatieve risico-opslag kwal.analyse</i>	0,0%	2,0%	3,3%
<b>PPC totaal, in mln. euro</b>	<b>2645</b>	<b>2763</b>	<b>2744</b>

#### 4.13.3 Analyse van de financiële stroom

Wordt puur naar de relatieve verhoudingen van de kosten van de *financiële stroom* gekeken (facturering, inning en dwanginvordering), dan levert dit het volgende significante beeld op:



Figuur 5 genormeerde contante waarde van de kosten, alleen financiële stroom (facturering, inning en dwanginvordering)

Uit het kostenmodel blijkt voor de periode 2011-2020 voor optie C (aangifte) circa 15% lagere kosten van de financiële stroom ten opzichte van optie A en B. Dit heeft voor optie A te maken met de door Service Providers ingecalculerde hogere risicopremies bij gebrek aan ervaringscijfers alsmede de op te zetten backoffices en voor optie B met name de hogere kosten als gevolg van de interface tussen inning en dwanginvordering en de daarmee beperktere mogelijkheden voor optimalisering van de financiële stroom. Voor de periode 2021-2030, als redelijkerwijs mag worden uitgegaan van voldoende ervaringsgegevens en daarmee gunstiger risico-inschatting en concurrentiedruk in het voordeel te zijn van optie A, met circa 5% lagere kosten voor de financiële stroom. Optie B is ook in de periode 2021-2030 minder aantrekkelijk door beperktere mogelijkheden voor optimalisatie van de financiële stroom.

Een model met meerdere private Service Providers die een 'end-to-end' dienst verlenen, lijkt -bij een ingeregeld systeem-, mits doelmatig en kosteneffectief uitgevoerd, de meest optimale keuze: er is de grootste kans op duurzame marktwerking (concurrentie en innovatie) waarbij de kentekenhouders één aanspreekpunt kent, en ook de Staat één relatie heeft (via de licentie) met de Service Provider.

In kwantitatieve zin loopt optie A dan in op optie C: afhankelijk van de daadwerkelijke marktontwikkeling zal dit kostenaspect zich sneller dan wel trager voordoen.

Het lijkt dan ook verstandig om te starten met één centraal inningspunt om de zekerheid van systeem en inning belastinggelden zeker te stellen ('hedge your bets'). Marktpartijen mogen zeker in staat geacht worden om inning en dwanginvordering uit te voeren. Als het systeem naar behoren stabiel functioneert, maatschappelijk geaccepteerd is en marktpartijen voldoen aan de gestelde voorwaarden (zoals certificering), dan kan de reikwijdte van de dienstverlening van Service Providers opgerekt worden.

#### **4.14 Conclusie en aanbeveling**

*Markt mag, kan, en wil het, maar nog niet zeker dat 'end-to-end' dienstverlening leidt tot Value for Money*

Een aanzienlijk deel van de marktpartijen geeft aan dat zij in principe belangstelling hebben voor, en in staat zijn om, de dienstverlening uit te breiden met facturering, inning en dwanginvordering van de kilometerprijs. Op basis van hun bewezen marktactiviteiten mag dat ook verwacht worden. Echter rond het kunnen inschatten en dragen van het bijbehorende risico bestaat een gemengd beeld.

Partijen met relevante ervaring geven aan dat het op voorhand aangaan van harde prestatiegaranties een ingewikkelde is, daar zij niet over vergelijkbare ervaringsgegevens beschikken om de risico's voldoende betrouwbaar in te schatten. Tegelijkertijd geeft een aantal andere partijen aan dat zij deze risico's wel goed kunnen inschatten (op grond van hun ervaringen in andere trajecten). Deze laatste partijen geven aan dat goed in staat zijn om deze activiteiten voor hun rekening en risico uit te voeren, al dan niet met hulp van financiële instellingen. De financiële instellingen geven op hun beurt aan dat dergelijke risico's draagbaar kunnen zijn, mits met voldoende betrouwbaarheid ingeschat (en daarmee de kans op een afwijking laag is) en het resterende risico aanvaardbaar is qua omvang<sup>47</sup>. Wegens gebrek aan bruikbare ervaringscijfers op dit moment, lijkt daar, naar hun idee, nu nog geen sprake van te zijn. Partijen geven aan dat nader onderzoek en opdoen van ervaringen (pilots en kilometerprijs zelf) naar de precieze drivers hen in staat zal stellen een betrouwbare inschatting te maken.

Op dit moment is niet éénduidig vast te stellen of een keuze in deze fase voor integrale end-to-end dienstverlening door Service Providers (optie A) 'value for money' oplevert. Reden is gelegen in de onvoldoende duidelijkheid over de precieze beprijzing. De beprijzing is immers gebaseerd op de inschatting van de aanwezige risico's. En de aanwezige risico's zijn op dit moment aanzienlijk en moeilijk inschatbaar, denk aan de systeem-, stelsel-, en debiteurenrisico's. In een situatie waarin een prestatie-garantie nog niet degelijk te onderbouwen valt, is te verwachten dat Service Providers uit voorzichtigheid laag zullen inzetten. Het innemen van een voorzichtige financiële positie door Service Providers leidt tot een relatief hoge beprijzing van het risico, en levert daarmee niet snel 'value for money'. Een hoge prestatie-garantie afgegeven door de Service Provider zou wel eens een niet te accepteren risico zijn voor haar financiers.

### *Aanbeveling*

Indien er sprake is van een ingeregeld kilometerprijssysteem waar de risico's bekend, inschatbaar en beheersbaar zijn, is vanuit het oogpunt van de belangen van de Staat, kentekenhouders en marktpartijen het integrale end-to-end Service Provider model in opzet een goede oplossing. Hierbij ontstaat de meest duurzame marktwerking waarbij de kentekenhouders één aanspreekpunt kent en ook de Staat één relatie (via de licentie) heeft met elke Service Provider.

Er is echter nog geen sprake van een ingeregeld systeem en het systeem kent nog een aanzienlijk aantal risico's (systeem-, stelsel- en debiteurenrisico's) die moeilijk inschatbaar zijn.

---

<sup>47</sup> De omvang van de financiële garanties die banken kunnen geven, zijn door de financiële credit crunch ook in omvang beperkter geworden.

Een keuze nu voor end-to-end dienstverlening door Service Providers, lijkt niet te leiden tot value for money, omdat de onbekendheid met de risico's zal leiden tot een te hoge beprijzing en bijgevolg een te lage prestatie-garantie.

Wij bevelen aan om in het certificeringstraject de activiteiten facturering, inning en dwanginvordering nader onderwerp van de marktconsultatie/certificering te laten zijn. Indien in het komende halfjaar blijkt dat er meer duidelijkheid kan worden verkregen over de onderliggende risico's en er voldoende waarborgen ontstaan voor een prestatie-garantie die value for money oplevert, kan doorgroei van optie C naar optie A gerealiseerd worden, en direct onderdeel zijn van certificering.

Indien blijkt dat er voor het aangaan van harde prestatie-garanties toch eerst echte 'real-life' ervaring opgedaan moet worden, dan zouden we ons kunnen voorstellen dat doorgroei van optie C naar optie A gerealiseerd kan worden nadat de start-up-risico's uit het systeem zijn 'gelopen' en er sprake is van een stabiel en robuust systeem. In deze opstartfase kan het debiteurenrisico dan voorlopig bij de Staat gehouden worden (ofwel materieel een keuze voor optie C), waarbij na de opstartfase de reeds gecertificeerde<sup>48</sup> Service Providers de vrijheid krijgen en de plichten aangaan voor optie A.

### *Tenslotte...*

Het is vooraf lastig te voorspellen wanneer er voldoende stabiele ervaringsgegevens zijn rond systeemrisico's en debiteurenrisico. Daarmee is een exact tijdstip waarop kan worden doorgegroeid moeilijk vooraf vast te leggen. Feitelijk dient te worden aangestuurd op een 'turn key anytime' model. Dit kan door minimaal invulling te geven aan de volgende maatregelen:

- Vooraf aan de markt kenbaar maken aan welke condities en randvoorwaarden moet zijn voldaan, wil er sprake zijn van een volwassen markt en daarmee doorgroei naar de end-to-end situatie;
- Bewaking van het level playing field tussen garantiespoor en hoofdspoor. De kostenperceptie voor de kentekenhouders dient in ieder geval niet in het nadeel te zijn van het hoofdspoor;
- Potentiële Service Providers moet zekerheid worden gegeven dat het garantiespoor 'ontkoppelbaar', op- en afschaalbaar en 'uitfaseerbaar' is. Dat wil zeggen dat op termijn de rol van de dedicated backoffice kan worden teruggeschroefd naar een back-up functie;
- Service Providers bij aanvang te laten certificeren voor de end-to-end dienst zodat zij 'op elk moment' in staat zijn door te groeien naar de end-to-end situatie.

---

<sup>48</sup> Service Providers kunnen bijvoorbeeld reeds voorafgaand aan een harde prestatie-garantie gecertificeerd worden op hun innings- en dwanginvorderingsprocessen

Optie B wordt afgeraden, daar dit voor de Staat nauwelijks toegevoegde waarde biedt – er bestaat in deze optie een complexe en onnatuurlijke interface tussen private inning en publieke dwanginvordering waarbij bijvoorbeeld optimaliseren van het invorderingsproces door gebruik van klantprofielen bij inning lastig zal worden. De Service Providers zullen aanvullende vergoeding verwachten zonder dat er een echt groot risico wordt overgedragen aan Service Providers.

Wij bevelen verder aan om in overleg met belanghebbenden tijdig invulling te geven aan de specifieke indicatoren die door de Staat gehanteerd zullen worden ter vaststelling of er sprake is van een volwassen markt, en de wijze waarop deze indicatoren gemeten worden. Dit zou vorm kunnen krijgen als onderdeel van ontwikkeling van het certificeringsstelsel. Deze (SMART geformuleerde) indicatoren kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de volgende thema's:

- De mate van marktwerking op het hoofdspoor (het aantal geschikte potentiële end-to-end Service Providers);
- aantoonbare beheersing van de belangrijkste technische risico's (het percentage gereden km's dat daadwerkelijk wordt omgezet in 'geïnde km's');
- aantoonbare beheersing van de belangrijkste financiële risico's (zoals faillissement);
- mate van acceptatie van het stelsel door de doelgroep;
- inzicht in de gemiddelde kostprijs van inning per kentekenhouders per jaar;
- inzicht in betaalgedrag (% inning na herinnering t/m gijzeling);
- werking van het handhavingsregime.

*Inbouwen van flexibiliteit om door te kunnen groeien naar end-to-end op hoofdspoor: aandacht voor dedicated back office*

Uitgangspunt van de PPC is dat de dedicated backoffice een organisatieonderdeel binnen het kilometerprijsstelsel is, welke onder integrale publieke regie wordt uitgevoerd. De strategische functie (het richtinggevend beleid) zal uiteraard berusten bij de beleidsverantwoordelijke *opdrachtgever*, de minister van Verkeer en Waterstaat. Eén publieke instantie zal als *opdrachtnemer* het tactisch beheer<sup>49</sup> voeren over de exploitatie van de dedicated backoffice (er is dus één partij die uitvoeringsorganisatie aanstuurt en aanspreekbaar is op het resultaat). Voldoende 'countervailing power' tussen opdrachtgeversrol en opdrachtnemersrol kan waarborgen dat er middels een geformaliseerde dialoog een evenwichtige afweging plaatsvindt tussen enerzijds het opdrachtgeversbelang (een gunstige prijs/kwaliteitverhouding van de dienst,

---

<sup>49</sup> Tactisch beheer is verantwoordelijk voor de sturing en beheersing van de uitvoering en vormt daarmee de koppeling tussen beleid (richtinggevend) en operatie (uitvoering)

welke voldoet aan de eisen) en anderzijds het uitvoeringsbelang (een goed toegeruste uitvoerende organisatie met voldoende middelen om de processen te kunnen beheersen en, indien nodig, tijdig bij te sturen). De technische inrichting (hardware en software) en bemensing van de operationele functies valt onder de tactisch beheerder en zal worden aanbesteed in de markt. Het is heel goed denkbaar dat hiervoor prestatieafspraken tussen tactisch beheerder en private marktpartij worden gemaakt.

Dit houdt in dat één publieke organisatie het volledige eigenaarschap heeft (en de organisatie aanstuurt en aanspreekbaar is) en verantwoordelijk is voor de uitvoering van het proces van ontvangst van de geaggregeerde kilometerstanden tot en met overdracht van de geïnde gelden (aan de Staat). Om op termijn migratie naar een volledig privaat spoor open te houden, worden de bedrijfsprocessen en ondersteunende informatiesystemen van deze dedicated backoffice op dusdanige wijze transparant ingericht en bestuurd dat ze ontkoppeld (tevens op- en afschaalbaar) kunnen worden. De processen die ontkoppelbaar vormgegeven moeten worden zijn heffing, facturatie, (dwang)invordering en afdracht. Er wordt separaat gerapporteerd over de volledige kosten, opbrengsten en resultaten (productie) van deze processen welke door de dedicated backoffice worden uitgevoerd. Dit is noodzakelijk om bruikbare ervaringsgetallen (de benchmark) beschikbaar te hebben, zoals de gemiddelde kostprijs per kentekenhouders per jaar. Zonder realistische benchmark zal het immers lastig worden om te komen tot realistische prestatieafspraken met Service Providers die bereid zijn de dienst integraal end-to-end aan te bieden. Hierbij kunnen de administratieve, technische en beheerprocessen die gehanteerd worden ten behoeve van taken en functies voor de Kilometerprijs gescheiden worden uitgevoerd van eventueel overige, reeds bestaande, publieke taken en functies.

Gezien de complexiteit van de materie is het aan te bevelen dat op korte termijn nader onderzoek wordt gedaan en afspraken worden gemaakt naar de optimale inrichting van de governancestructuur van het Kilometerprijsstelsel, gedurende de ontwikkelingfase, de realisatiefase en de exploitatiefase waarbij rekening wordt gehouden met zowel optie A als C.

Daarnaast bevelen wij aan om de volgende zaken nader uit te werken:

1. beheersing van de bij de overheid verblijvende systeem-, stelsel- en debiteurenrisico's (met name in de fase dat er geen "overdracht" heeft plaatsgevonden);
2. business continuity is in alle varianten een belangrijk criterium voor de overheid gegeven de grote financiële belangen. Zoals in paragraaf 4.6.2 is aangegeven dient de Staat maatregelen te treffen om in geval van een faillissement de datacommunicatie tussen OBE's en backoffice te garanderen,

al dan niet via contractuele step-in-rights;

3. vergoedingensysteem -in geval van end-to-end dienstverlening- dat een levelplaying field creëert en dat voldoet aan de geldende regels. De wet is nu geënd op een niet-end-to-end MSP;
4. de juridische grondslag van overdracht van facturering, inning en dwanginvordering aan de service providers en de organisatorische interfaces.

## Appendix A: geconsulteerde organisaties

### Marktpartijen

Organisatie	Datum
AGES	23-09-2008
ARS	24-09-2008
Cannock Chase	23-09-2008
Cap Gemini	24-09-2008
EDS	24-09-2008
HP	24-09-2008
IBM/Tomtom	24-09-2008
Kapsch	24-09-2008
KPN	23-09-2008
Logica	23-09-2008
Movenience	23-09-2008
Oracle	24-09-2008
RDC	23-09-2008
Serco	24-09-2008
Siemens	23-09-2008
T-Systems	23-09-2008
VNO-NCW	18-07-2008

### Financiers

Organisatie	Datum
Fortis	15-09-2008
MacQuarie	10-09-2008
Rabobank	23-09-2008

### Publieke organisaties

Organisatie	Datum
CJIB	23-07-2008
RDW	21-07-2008



## **Appendix B: Schematische weergave hoofdspoor met garantiespoor**

(zie volgende pagina)

