



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

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

Adviescollege ICT-toetsing

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

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2023-0000274165

Uw kenmerk

IENW/BSK-2021/266705

Datum 12 mei 2023

Betreft Definitief BIT-advies programma Vrachtwagenheffing

Geachte heer Harbers,

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

Het programma VWH beoogt het invoeren van een heffing voor vrachtwagens op basis van afgelegde kilometers op daartoe aangewezen trajecten en de netto-opbrengsten hiervan terug te sluizen naar de vervoerssector voor innovatie en verduurzaming. De kosten voor realisatie van de VWH worden geraamd op 400 miljoen euro.

Conclusie

De maatschappelijke meerwaarde van VWH wordt voor een belangrijk deel bepaald door de omvang van de terugsluis en het moment waarop die start. Dat vraagt om een doelmatig ingericht stelsel en een slagvaardige uitvoering van het programma. Op beide aspecten zien we nog aanzienlijke risico's, waardoor de opbrengsten voor verduurzaming mogelijk tegen gaan vallen:
A. Doelmatigheid VWH onder druk door inrichtingskeuzes
B. Kans op vertraging door te weinig scherpte in realisatietraject.

Advies

Om tijdig te komen tot een doelmatig en toekomstbestendig stelsel adviseren we u meer ruimte te creëren om in te spelen op veranderingen:

1. Werk een ingroeiscenario uit
2. Zorg voor wendbaarheid in de afspraken met de markt
3. Vergroot de slagvaardigheid van het programma.

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

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA VWH

In het regeerakkoord van het vorige kabinet (Rutte III) is afgesproken dat in Nederland, in navolging van omringende landen, zo spoedig mogelijk een vrachtwagenheffing wordt ingevoerd. Daarbij gaan Nederlandse en buitenlandse vervoerders een heffing betalen op basis van het aantal afgelegde kilometers. De hoogte van het tarief hangt af van het gewicht en de CO₂-uitstoot van het voertuig.

Met VWH beoogt het kabinet de volgende doelstellingen te behalen:

- Bijdragen aan het behalen van klimaatdoelen door binnen- en buitenlands vrachtverkeer te laten betalen voor het gebruik van de weg. Dit gebeurt door de omzetting van een vaste belasting (motorrijtuigenbelasting en Eurovignet/Belasting Zware Motorvoertuigen) naar een (gedeeltelijk) variabele heffing waarbij betaald wordt per gereden kilometer.
- Een bijdrage leveren aan de verduurzaming van de Nederlandse vervoerssector door de netto-opbrengst terug te sluizen in de vorm van subsidies voor onder andere de transitie naar alternatieve energievormen.

Per 1 januari 2023 is de realisatiefase van het programma VWH gestart. Het tolstelsel moet voldoen aan EU-regels die onder andere eisen stellen aan interoperabiliteit tussen landen. Een belangrijke eis betreft het kunnen gebruiken van één apparaat (on-board unit of OBU) in alle Europese landen met tolheffing.

De gekozen uitwerking lijkt op de oplossing die in België sinds 2016 operationeel is. Middels een OBU registreert een vervoerder de afgelegde kilometers op wegen waarvoor de heffing geldt. Door middel van waarnemingsapparatuur langs de kant van de weg, fysiek toezicht en administratieve controle wordt op naleving gecontroleerd.

Bij de realisatie is een aantal overheidspartijen betrokken. RDW is als centrale uitvoerder verantwoordelijk voor tolheffing, toezicht en handhaving, en stuurt andere partijen functioneel aan. Rijkswaterstaat (RWS) stelt bestaande wegportalen open om ze geschikt te maken voor de waarnemingsapparatuur. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) doet de incasso en inning van bestuurlijke boetes; de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt fysiek toezicht.

Daarnaast is een rol weggelegd voor marktpartijen. De administratie van de gereden kilometers en de betaling van tolgelden gebeurt door private, door de RDW geaccrediteerde EETS-aanbieders¹. Vervoerders sluiten een abonnement met deze veelal internationale dienstverleners. Vervoerders die geen gebruik kunnen of willen maken van een EETS-aanbieder kunnen terecht bij de Hoofddienstaanbieder (HDA). RDW start dit voorjaar aanbestedingen voor zowel de HDA als voor het plaatsen en beheren van waarnemingsapparatuur.

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

CONCLUSIE: RISICO OP MINDER OPBRENGSTEN VOOR VERDUURZAMING

De met VWH beoogde bijdrage aan de verduurzaming van het vrachtvervoer wordt vooral bepaald door de omvang van de terugsluis en het moment waarop die start. Om die bijdrage zo groot mogelijk te laten zijn, dient een zo doelmatig mogelijk stelsel te worden ingericht. Ook is een strakke sturing nodig om tijdige invoering te realiseren. Op beide aspecten zien we nog aanzienlijke risico's, die we hierna uitwerken.

A. Doelmatigheid onder druk door inrichtingskeuzes

Het invoeren van VWH vereist de realisatie en exploitatie van een infrastructuur voor registratie, inning, toezicht en handhaving. Daarmee is het in zichzelf al een dure manier om verduurzaming van de vervoerssector te stimuleren. De jaarlijkse rekening voor de vervoerssector voor de dekking van de realisatie- en exploitatiekosten bedraagt de eerste vijf jaar 205 miljoen euro. De geraamde netto-opbrengst van 491 miljoen euro² resulteert in de eerste vijf jaar daarom in een netto jaarlijkse terugsluis van 286 miljoen euro. Als de kosten onverhoopt hoger uitkomen, valt de terugsluis lager uit. Een doelmatige inrichting van het stelsel is dus cruciaal om een zo groot mogelijke bijdrage aan de verduurzaming van de sector te realiseren. Wij zien hier een aantal risico's.

Beperkte aandacht voor kansrijke technologische vernieuwingen

Het programma kiest ervoor om concepten en technische uitwerkingen over te nemen van andere EU-landen. Wij achten dit verstandig, maar we zien ook het risico dat het programma door vast te houden aan de oorspronkelijke opzet onvoldoende rekening houdt met voortschrijdende inzichten en nieuwe technieken.

Dit risico speelt met name bij de keuze voor de in te zetten technologie voor de registratie. Na een brede blik in de voorbereidingsfase lijkt het programma nu toch vooral in te zetten op het gebruik van OBU's. Deze techniek bestaat echter al een tiental jaren en inmiddels dienen zich alternatieven aan. Het programma is zich hier weliswaar van bewust, maar we missen de doorvertaling daarvan naar de aanbestedingen. Dit kan leiden tot een onnodig duur stelsel:

- De markt biedt nu al geïntegreerde oplossingen die de aanschaf van een OBU overbodig maken, zoals een 'slimme' tachograaf. Hoewel de regelgeving alternatieve technologie niet uitsluit, lijkt het programma voor de HDA in te zetten op OBU's. Daardoor committeert de overheid zich voor een tiental jaren aan deze technologie. Tussentijds overstappen naar alternatieve oplossingen leidt immers tot een forse afschrijving op de investering in OBU's. Het programma schat het aantal benodigde OBU's voor de HDA op 630.000 met een investering van circa 95 miljoen euro.
- In de Memorie van Toelichting wordt een ticketsysteem als alternatief voor OBU's bij incidenteel gebruik van het Nederlandse wegennet expliciet uitgesloten, omdat deze oplossing duurder zou uitvallen. Ervaringen in andere EU-landen laten echter zien dat digitale ticketsystemen wel degelijk een doelmatig alternatief vormen voor incidentele gebruikers van het wegennet en

² Dit betreft de geraamde bruto-opbrengst van VWH (€ 807 miljoen), verminderd met de lagere opbrengsten van andere belastingen. De totale realisatiekosten van het programma zijn geraamd op € 400 mln. Deze kosten worden voorgefinancierd vanuit het Mobiliteitsfonds en worden gedurende vijf jaar in gebracht mindering op de terugsluis. Het programma raamt de jaarlijkse exploitatiekosten op € 125 miljoen.

Datum
12 mei 2023

Kenmerk
2023-0000274165

voor gestolen of defecte OBU's. Wij vinden het daarom niet verstandig om een ticketsysteem op voorhand uit te sluiten en juichen het toe dat het programma bereid lijkt te zijn het inzetten hiervan te heroverwegen.

Handhaving onvoldoende gericht op innovatieve en meer doelmatige oplossingen
Het programma heeft de door België gekozen functionele invulling van waarneming en handhaving in essentie overgenomen en geschaald naar de Nederlandse situatie. Onduidelijk is of dit de meest doelmatige invulling is. We geven twee voorbeelden:

- Het aantal in te richten waarnemingslocaties is onvoldoende onderbouwd. Kern van de gekozen invulling is het plaatsen van waarnemingsapparatuur op vaste en variabele plekken langs het wegennet om vrachtwagens te signaleren met een ontbrekende of niet (goed) werkende OBU. Op basis van onderzoek zijn circa veertig vaste locaties geselecteerd, waarmee een gemiddelde controlekans van eens per honderd kilometer kan worden gerealiseerd. Die controlekans lijkt niet gemotiveerd op basis van de verwachte omvang van de fraude. Het programma kiest er bovendien niet voor om te starten met een beperkter aantal waarnemingslocaties, maar legt zich op voorhand vast op deze veertig locaties. Daardoor mist het programma een kans om te leren van de praktijk.
- In de aanbesteding van de datadienst Waarneming worden vergaande inhoudelijke eisen gesteld aan de methode van waarneming. Hierdoor worden mogelijk meer doelmatige oplossingen die een vergelijkbaar effect kunnen realiseren, waaronder het hergebruik van informatie uit reeds bestaande kentekencontroles, op voorhand uitgesloten.

Risico's publiek/private samenwerking nog onvoldoende gemitigeerd

Tijdens ons onderzoek liep de voorbereiding van twee aanbestedingstrajecten voor respectievelijk de HDA-rol en de Waarneming. Ook was het programma bezig met de uitwerking van een accreditatieproces voor EETS-dienstverleners. Een analyse van de concept-aanbestedingsstukken leert dat de risico's van het gekozen stelsel van publiek/private samenwerking daarin nog onvoldoende zijn gemitigeerd. Als deze risico's optreden heeft dat een negatieve impact op de doelmatigheid van het stelsel. De drie belangrijkste risico's zijn:

- De contractopzet voor de HDA is nog onvoldoende robuust voor significante wijzigingen in omstandigheden. Het businessmodel van de HDA is atypisch. Omdat iedereen 'gratis' de heffing moet kunnen betalen is de dienstverlening van de HDA in beginsel kosteloos. Ook kan de HDA geen klanten weigeren en draagt hij het risico van niet betalende vervoerders. Daarnaast is er onzekerheid over het marktaandeel van de HDA. Het programma gaat uit van 60%, maar in België is het marktaandeel inmiddels teruggelopen naar circa 40%. Dit stelt hoge eisen aan de contractopzet die voldoende flexibel moet zijn om met deze onzekerheden om te gaan en voldoende richting moet geven om ook bij significante wijzigingen in de businesscase een balans te vinden tussen een redelijke vergoeding voor de HDA en de kosten voor de overheid. De relevante concept aanbestedingsbijlagen laten zien dat de gedachtevorming daarover nog niet is afgerond.
- Het programma beoogt de HDA-rol en de Waarneming uiteindelijk te gunnen aan elk één leverancier. Dit creëert een sterke afhankelijkheid van deze twee leveranciers. Continuïteitswaarborgen, inclusief terugvalopties, zijn nog onvoldoende uitgewerkt in de stukken:

- Waarborgen voor de aanbestedende partij zijn onvoldoende uitgewerkt. Daarbij gaat het om zaken als intellectueel eigendom, het (laten) uitvoeren van audits, de geschillenregeling, en een wachtkamerregeling. Ook de doorvertaling hiervan naar de positie van onderaannemers is nog onvoldoende.
- Onduidelijk is welke terugvalopties zijn onderzocht voor het geval een leverancier afspraken niet meer nakomt en welke afwegingen daarbij precies zijn gemaakt. Voor zover is gekozen voor step-in rights, ontbreekt de uitwerking daarvan in de aanbestedingsstukken.
- Onduidelijk is of bij de waarnemingsapparatuur sprake is van geopolitieke risico's en of die voldoende zijn afgedekt.
- De keuze voor "Systeemgerichte Contractbeheersing" (SCB)³ leidt tot een relatief grote afstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemers. Dit vormt, in combinatie met het atypische businessmodel en de sterke afhankelijkheid van externe deskundigheid, een risico voor het afdwingen van de naleving van de HDA-rol.

B. Kans op vertraging door te weinig scherpte in realisatietraject

De urgentie om te verduurzamen blijkt uit het feit dat de sector erop aandringt om de terugsluis snel te starten. Daarom is het belangrijk dat VWH zo snel mogelijk, bij voorkeur al per 1 januari 2026, operationeel wordt. Er zijn echter risico's en onzekerheden die kunnen leiden tot vertraging en daarmee indirect ook tot extra kosten. Wij werken deze risico's en onzekerheden hierna uit.

Implementatietraject VWH nog onvoldoende beheersbaar

We zien de volgende verbeterpunten voor het implementatietraject:

- Het programma streeft ernaar bij de livegang een zo groot mogelijk deel van de uiteindelijke functionaliteit operationeel te hebben. Bij een complexe implementatie als VWH is het echter een best practice om te kiezen voor een ingroeiscenario door te starten met een minimale uitwerking en die later uit te bouwen. Door de verschillende realisatiesporen te focussen op die minimale uitwerking kan de livegang worden versneld. Ook kan bij de uitbouw rekening worden gehouden met praktijkervaringen en nieuwe ontwikkelingen. De minimale uitwerking zou bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op het aantal portalen voor Waarneming, het aantal OBU's voor de HDA, of de minimaal noodzakelijke ICT-functionaliteit.
- Door het ontbreken van een heldere implementatiestrategie en duidelijkheid over de minimumcondities is niet scherp hoe de route naar livegang eruitziet en welke afhankelijkheden daarbij spelen. Daardoor heeft het programma ook nog geen kritiekpadplanning op kunnen stellen. Een dergelijke planning is een conditio sine qua non om te kunnen sturen op een snelle invoering van VWH.

Risico van haastwerk en uitloop bij aanbestedingstrajecten

De aanbestedingstrajecten voor de Waarneming en de HDA starten volgens de planning respectievelijk per 1 april en 1 mei 2023; ze kennen een geplande doorlooptijd van een jaar. Het programma moet nog veel werk verzetten om de benodigde uitwerking in voldoende kwaliteit neer te zetten. Zo zijn, zoals we

³ SCB is een binnen RWS gehanteerde systematiek waarbij een leverancier zelf de kwaliteit van producten/diensten controleert en zich daarover verantwoordt, en waarbij de opdrachtgever primair vaststelt of dit kwaliteitsmanagementsysteem naar behoren functioneert en zo nodig aanvullend daarop risico-gebaseerd toetsen uitvoert.

eerder aangaven, terugvalopties en continuïteitswaarborgen nog onvoldoende uitgewerkt. Ook de uitwerking van de nadere selectiecriteria en gunningseisen vraagt nog aandacht. Daardoor is er een risico op vertraging. Door afhankelijkheden met andere sporen in het realisatietraject heeft dat al snel consequenties voor de invoeringsdatum.

De aanbestedingsregels bieden slechts beperkt ruimte om zaken in de selectie- en latere dialoofase te repareren. Als het programma vasthoudt aan de planning zonder de eisen vooraf voldoende scherp te articuleren, dreigen de leveranciers in die fasen te veel het stuur in handen te krijgen.

Ten slotte zien we risico's in de continuïteit van de aanbestedingskennis. De overgang naar de realisatiefase gaat gepaard gaat met aflopende contracten met externen die een belangrijke rol hebben gespeeld in de voorbereiding. Beoogde kennisopbouw door RDW kost tijd waardoor uitstroom van kennis op korte termijn lastig kan worden ondervangen.

Beperkte uitwerking requirements risico voor planning en aansturing leveranciers

Tijdens ons onderzoek was het programma bezig met een inhaalslag bij het uitwerken van requirements en het beheer hiervan. In de voorbereidingsfase heeft DGMO de eisen van de stakeholders op hoofdlijnen vastgelegd. De detaillering en concretisering hiervan naar toetsbare eisen voor de realisatie en de aanbestedingen is echter nog in volle gang en ligt op het kritieke pad:

- De detaillering en concretisering maakt hiaten en onduidelijkheden zichtbaar die zo spoedig mogelijk moeten worden opgelost, gezien de tijdlijnen van de verschillende deelprojecten. Zo waren ten tijde van ons onderzoek bij de aanbestedingen voor de HDA-rol en Waarneming respectievelijk een kleine 20% en ruim 60% van de eisen nog niet stabiel.
- Het programma heeft op hoog niveau 'waardescenario's' opgesteld. De uitwerking van de hierin geformuleerde businessseisen in ICT-eisen loopt nog terwijl het ontwikkeltraject van de software al is gestart. Dat kan leiden tot herstelwerk en vertraging.
- Het is niet duidelijk traceerbaar of en hoe uitgebrachte adviezen (bijvoorbeeld op het gebied van informatiebeveiliging en privacy) zijn overgenomen en vertaald in requirements.
- Het beheer van de requirements is nog niet op orde, mede omdat RDW nog geen knoop heeft doorgehakt over het implementeren van de daarvoor noodzakelijke tooling.
- De beoogde externe uitvoering van een integrale ketentest vereist scherper geformuleerde eisen en acceptatiecriteria dan nu het geval is.

ICT-realisatietraject RDW houdt onvoldoende rekening met afhankelijkheden

De ICT-organisatie van RDW ontwikkelt onder verantwoordelijkheid van het programma de ICT-functionaliteit om VWH te kunnen uitvoeren. Omdat het bouwtraject nog niet was gestart, hebben we in ons onderzoek alleen de opzet hiervan kunnen beoordelen. Over die opzet zijn we op hoofdlijnen positief:

- De architectuur is marktconform en sluit aan bij andere EU-landen;
- De omvang van te ontwikkelen componenten is beperkt;
- Het ontwikkeltraject borduurt voort op het technisch platform en het design dat ook in het programma Tijdelijke Tolheffing is gebruikt;
- Opgebouwde kennis uit dit programma wordt opnieuw ingezet;
- Er wordt gestart met de meer risicovolle en randvoorwaardelijke functionaliteit, zoals de koppeling met EETS-dienstverleners.

Hoewel we over de gekozen opzet positief zijn hebben we zorgen over het ontbreken van een onderbouwde planning die rekening houdt met afhankelijkheden van andere onderdelen van het implementatietraject. Het ontbreken van zo'n planning maakt dat er een kans is op vertraging en leegloop bij het ontwikkelteam.

Hiaten in uitwerking besturing stelsel

Het gekozen besturingsmodel ziet er op papier logisch uit, maar in de uitwerking zijn inmiddels al een aantal issues naar voren gekomen. Als die niet snel worden beslecht komt de planning van onder andere de aanbestedingstrajecten verder onder druk te staan. Bovendien kan, gelet op de beperkte uitwerking van het model, niet worden uitgesloten dat zich bijvoorbeeld in de aanbestedingstrajecten nieuwe issues voordoen die tot vertraging leiden. Tijdens ons onderzoek kwamen drie issues aan het licht:

- In het aanbestedingstraject voor Waarneming ontstond discussie over rolverdeling tussen RWS als wegbeheerder, de door RWS ingehuurde beheerpartijen en de nog in te huren leverancier voor de Waarneming. Wie is straks verantwoordelijk voor de installatie en het onderhoud? Aan welke voorwaarden moet deze partij voldoen? Hoe kunnen de eerder met de onderhoudspartijen afgesproken KPI's worden gewaarborgd?
- De rolverdeling tussen RDW, ILT en CJIB bij handhaving, en bezwaar en beroep is nog niet in detail uitgewerkt. Onduidelijkheid over die rolverdeling kan consequenties hebben voor de ICT-functionaliteit en de tijd om deze te realiseren.
- De rol en het mandaat van RDW als stelselcoördinator bij het bewaken van de compliance van partijen op het gebied van informatiebeveiliging en privacy is nog niet uitgewerkt. Wij missen bijvoorbeeld een detailuitwerking van het verwerkingsregister conform de AVG.

Naast de bovengenoemde punten hebben we zorgen over het kritisch vermogen van het programma. Weliswaar zijn er advies- en dwarskijkrollen ingevuld op verschillende aspecten (kwaliteitsborging, financial control, CIO-rol, Informatiebeveiliging en privacy), maar de impact op het programma lijkt beperkt en de verantwoording daarover in de stukken is vaak gering. Zo zegt het programma aanbevelingen op het gebied van zakelijke rechtvaardiging en planning deels over te nemen, maar wij zien dat de risico's op deze aspecten nog steeds onvoldoende zijn gemitigeerd.

ADVIES: CREËER RUIMTE OM IN TE KUNNEN SPELEN OP VERANDERINGEN

De belangrijkste risico's die we onderkennen hebben betrekking op het tijdig en tegen zo laag mogelijke kosten realiseren van een toekomstbestendig stelsel in een omgeving die nog sterk in beweging is. Om die risico's zo goed mogelijk het hoofd te bieden adviseren we u om langs drie lijnen bij te sturen teneinde ruimte te creëren om op veranderingen in te spelen:

1. Werk een ingroeiscenario uit

Om tolheffing zo snel mogelijk te kunnen invoeren en tevens de hiervoor genoemde onzekerheden hanteerbaar te maken, adviseren we om – binnen de wettelijke mogelijkheden – een ingroeiscenario uit te werken. Dat ingroeiscenario moet in de eerste plaats helderheid geven over de minimumeisen voor livegang.

Op basis daarvan kunnen de verschillende stappen in de implementatie worden uitgewerkt en worden afhankelijkheden zichtbaar. Daarmee kan ten slotte een kritiekepadplanning worden opgesteld waarmee als het ware kan worden terug geredeneerd vanaf de invoeringsdatum. Daardoor wordt het beter mogelijk om te sturen op de invoeringsdatum en eventuele verstoringen – inclusief hun impact op het geheel – tijdig te signaleren.

Een tweede belangrijk voordeel van een ingroeiscenario is dat het programma daarmee tijd kan kopen om keuzes op een later moment in te vullen op basis van concrete praktijkinformatie. Bij de HDA is de uitdaging vooral om zodanige afspraken te maken met de markt dat kan worden gestart met alleen de minimaal noodzakelijke OBU's, om zo tijd te kopen voor innovatieve ontwikkelingen.

Het uitwerken van een ingroeiscenario voor toezicht en handhaving komt neer op een afgewogen keuze voor een tijdelijk lager niveau van handhaving bij invoering, door te volstaan met minder waarnemingslocaties en een lager niveau van fysiek toezicht en dit vervolgens uit te breiden op basis van praktijkervaringen.

2. Zorg voor wendbaarheid in de afspraken met de markt

Het programma is voornemens om zowel voor de HDA als voor Waarneming langjarige verplichtingen aan te gaan met een marktpartij. De wijze waarop de beide aanbestedingen worden ingestoken en de afspraken die uiteindelijk contractueel worden vastgelegd bepalen in belangrijke mate de mogelijkheden van zowel de overheid als de marktpartijen om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en innovaties die nodig zijn om ook in de toekomst een zo doelmatig mogelijk stelsel te houden. In dit licht adviseren we het programma in de aanbestedingen aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- Benut de aanbestedingstrajecten om de innovatieve mogelijkheden van de markt (en de timing daarvan) scherper in beeld te brengen. Zorg ook dat de af te sluiten contracten ruimte bieden om die innovaties tijdens de looptijd gefaseerd te introduceren. Voorkom zo veel mogelijk dat technische specificaties een belemmering vormen voor de inzet van nieuwe technieken. Geef marktpartijen incentives om innovatie verder te stimuleren.
- Vertaal het gekozen ingroeiscenario waar mogelijk door naar een ingroeiscenario voor de marktpartijen. Onderzoek in elk geval met de beoogde HDA-partij de mogelijkheden om bij aanvang te volstaan met een minimaal aantal OBU's, eventueel in combinatie met leveringsafspraken met OBU-leveranciers.
- Onderzoek met voorrang de introductie van alternatieven voor OBU's bij incidenteel gebruik, zoals een digitaal ticketsysteem, waarmee in België al een pilot wordt uitgevoerd. Breng de eventuele blokkades in de regelgeving die dit in de weg staan in beeld en los die zo mogelijk nog voor de invoering van VWH op.

3. Vergroot de slagvaardigheid van het programma

Wij adviseren u om de aansturing van het programma op een aantal punten aan te scherpen om zo de kans op uitloop in tijd en geld te beperken. Concreet adviseren we het programma:

- Breid het (uitvoerings-)kader uit met de randvoorwaarden voor een ingroeiscenario en terugvalopties ingeval van tegenvallers.

- Neem voldoende tijd om aanbestedingen grondig voor te bereiden en inhoudelijk te laten toetsen en zorg voor continuïteit in de beschikbaarheid van cruciale aanbestedingskennis gedurende het hele traject. Haastwerk geeft een grote kans op problemen in de aanloop naar de livegang en extra kosten tijdens de exploitatie. Heroverweeg de keuze voor Systeemgerichte Contractbeheersing en dwing in elk geval het recht op audits af.
- Vul de nog bestaande hiaten in de uitwerking van requirements in en verbeter de traceerbaarheid van toevoegingen en wijzigingen. Geef daarnaast prioriteit aan de doorvertaling (inclusief uitwerking toetsing op compliance van informatiebeveiliging en privacy) naar de verschillende contexten. Implementeer daartoe zo snel mogelijk de requirements managementtool en zorg vanuit de regierol van RDW voor stelselbrede ontsluiting van daarin opgenomen eisen.
- Voer vroegtijdig simulaties uit van de toekomstige beheersituatie met verschillende voorstelbare scenario's (inclusief 'non-happy flows'). Werk op basis daarvan de processen en de rolverdeling en verantwoordelijkheden tussen RDW, ILT, CJIB en RWS in detail uit.
- Versterk het kostenbewustzijn binnen het programma door in de voortgangsrapportages een actueel beeld te geven van de gerealiseerde kosten en de verwachte kosten tot aan de livegang op basis van de actuele implementatiestrategie.
- Breng systematisch consequenties van alternatieven in beeld, bijvoorbeeld bij externe adviezen. Motiveer keuzes vanuit hun bijdrage aan de doelstellingen van VWH. Denk vooraf na over plannen B mochten veranderingen optreden of mijlpalen worden overschreden.
- Versterk het kritisch vermogen van het programma door te investeren in onafhankelijke dwarskijkers op alle relevante aspecten. Geef dwarskijkers meer positie binnen het programma, bijvoorbeeld door hun bijdragen altijd te agenderen in de stuurgroep en expliciet over hun inbreng te besluiten.

* * *

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen met dit advies een bijdrage te leveren aan de beheerste implementatie van een doelmatig en toekomstvast stelsel voor Vrachtwagenheffing en aan de verduurzaming van het vrachtvervoer.

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

w.g.

drs. H.J.A. van Osch
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Datum
12 mei 2023

Kenmerk
2023-0000274165

Bijlage

Informatie over het programma Vrachtwagenheffing

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Vrachtwagenheffing (VWH)
2.	Opdrachtgever	Directeur-generaal Mobiliteit van het ministerie van IenW
3.	Startdatum project	2017
4.	Einddatum project	2026 (exacte datum nog niet bepaald)
5.	Type project	Realisatie beleidsdoelstelling
6.	Fase Project	- De voorbereiding van het programma is gestart in 2017. - In 2018 is het beleidskader vastgesteld en gestart met voorbereiding van aanbestedingen. In verband met de val van het kabinet Rutte III is het programma stilgelegd en op verzoek van de Tweede Kamer na een aantal maanden weer opgestart. - In augustus 2022 is de Wet VWH gepubliceerd in het Staatsblad. - Per 1 januari 2023 is de derde fase (realisatie) formeel gestart en heeft RDW de rol als coördinerende uitvoeringsorganisatie (CUO).
7.	Totaal budget	Programmabudget 400 miljoen euro; geschatte jaarlijkse exploitatiekosten 125 miljoen euro.
8.	Reeds uitgegeven per VGR 10 juli 2022	80 miljoen euro.
9.	Doelstelling	- Binnen- en buitenlands vrachtverkeer laten betalen voor het gebruik van de weg, door de omzetting van een vaste belasting (motorrijtuigenbelasting en Eurovignet) naar een variabele heffing waarbij betaald wordt per gereden kilometer. - Innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector. In het regeerakkoord is afgesproken dat inkomsten van de VWH in overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door, naast verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's, gelden voor innovatie en verduurzaming
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector
11.	Meetbare baten	De jaarlijkse heffingsopbrengst is geraamd op 806 miljoen euro, waar, na aftrek van fiscale derving (zoals beëindiging Eurovignet) en de realisatie- en exploitatiekosten jaarlijks 286 miljoen euro van over blijft voor innovatie en verduurzaming van de sector.
12.	Huidige technologie/ architectuur	Niet van toepassing
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Belangrijkste componenten: - Tolstelsel op basis van On Board Units in vrachtwagens en controle/handhaving met ANPR (kentekenherkenning) en op basis van EETS-standaarden - Solution architectuur: basisplatform RDW op basis van o.a. Azure bouwblokken
14.	Omvang systeem	Verwacht: 1.565 functiepunten (telling Gartner 2020)
15.	Aantal gebruikers	850.000 vrachtwagens op jaarbasis (raming oktober 2022)
16.	Belanghebbenden	Vertegenwoordigers van de transportsector (Transport en Logistiek Nederland))

Adviescollege ICT-toetsing**Datum**

12 mei 2023

Kenmerk

2023-0000274165

		• DGMO-beleid • Commerciële dienstverleners • De vervoerssector • Natuur- en milieuorganisaties • Ketenpartners (RDW, CJIB, ILT, Rijkswaterstaat)
17.	Aanbesteding voorzien	• Een private hoofddienstaanbieder • Waarneming van voertuigpassages • Dienstverlener voor de uitvoering van ketentesten

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Advies over risico en slaagkans; conform artikel 2, lid 2 sub a1 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing
2.	Aanmelddatum	2021 (aanmeldbrief zonder datum) Verzoek tot uitstel van het ministerie van IenW: 24 december 2021
3.	Start onderzoek	15 november 2022
4.	Afronden onderzoek	15 maart 2023
5.	Datum concept advies	12 april 2023
6.	Datum definitief advies	12 mei 2023
7.	Eerder onderzoek	Niet van toepassing
8.	Onderzoeksmethode	Interviews, documentstudie