

ORGANISATIEMODELLEN VOOR DE
UITVOERING VAN KILOMETERPRIJS

Utrecht, 30 november 2006

Drs. R.C. van der Mark

Ir. B.P.A. van Mill

Drs. M.J.A. Hecker

Drs. N.R.J. de Blaay

Ir. M.B. Kort

Mr. M.C. de Voogd

Drs. ing. B. Böhm

ORGANISATIEMODELLEN VOOR DE UITVOERING VAN KILOMETERPRIJS

	Blz.
0. MANAGEMENTSAMENVATTING	1
0.1 CONTEXT	1
0.2 VRAAGSTELLING	1
0.3 WIJZE VAN UITVOERING	1
0.4 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES	3
0.5 AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLG	6
1. INLEIDING	7
1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING	7
1.2 DOEL	7
1.3 WERKWIJZE	9
1.4 RELATIE MET ANDERE WERKSTROMEN	11
1.5 LEESWIJZER	12
2. BESCHRIJVING HUIDIGE SITUATIE	15
2.1 BELASTING VAN PERSONENAUTO'S EN MOTORRIJWIELEN (BPM)	15
2.2 MOTORRIJTUIGENBELASTING (MRB)	17
2.3 BELASTING ZWARE MOTORVOERTUIGEN (BZM)	18
2.4 ACCIJS	21
2.5 WEGONDERHOUD	23
2.6 AANLEG INFRASTRUCTUUR	25
2.7 WESTERSCHELDETUNNEL	28
3. UITGANGSPUNTEN OPSTELLEN ORGANISATIEMODELLEN	31
3.1 UITGANGSPUNTEN VOOR DE EINDSITUATIE	32
3.2 UITGANGSPUNTEN UIT DE ORGANISATIEKUNDE	34
3.3 OVERIGE UITGANGSPUNTEN	35

4.	BESCHRIJVING PRIMAIR PROCES KILOMETERPRIJS	42
4.1	INLEIDING	42
4.2	BESCHRIJVING HOOFDPROCES KILOMETERPRIJS.....	43
4.3	TOEZICHT EN HANDHAVING	44
4.4	VASTSTELLEN TARIEF	50
4.5	INSTALLEREN EN ONDERHOUDEN ‘ON BOARD UNIT’ (OBU).....	55
4.6	INSTALLEREN EN ONDERHOUDEN REGISTRATIESYSTEEM.....	60
4.7	INNEN	63
4.8	EVALUEREN KILOMETERPRIJS.....	68
5.	BESCHRIJVING ACTOREN.....	70
5.1	INLEIDING	70
5.2	IDENTIFICATIE EN BESCHRIJVING ACTOREN.....	70
5.3	PRIVATE PARTIJEN.....	77
5.4	NATUURLIJKE ROL.....	78
5.5	CONCLUSIE	81
6.	VERGELIJKINGSKADER	82
6.1	CRITERIA EN INDICATOREN	83
7.	BESCHRIJVING ORGANISATIEMODELLEN	90
7.1	INLEIDING	90
7.2	BOUWSTENEN VOOR DE ORGANISATIEMODELLEN.....	92
7.3	HOOFDTAAK TARIEFSTELLING.....	92
7.4	HOOFDTAAK INNING	103
7.5	UITWERKING ORGANISATIEMODELLEN.....	118
8.	VERGELIJKING ORGANISATIEMODELLEN	127
8.1	INLEIDING	127
8.2	MATE VAN BORGING PUBLIEKE BELANGEN	127
8.3	DOELMATIGHEID ORGANISATIE	129
8.4	OPBRENGSTEN OP SYSTEEMNIVEAU.....	130
8.5	STIMULEREN MARKTWERKING	131
8.6	EFFECT PRIJS OF HEFFING/BELASTING OP ORGANISATIEWIJZE.....	131
9.	CONCLUSIE.....	134

Bijlagen:

1. Keuze uit te werken modellen.
2. Concepten thick & thin client.

0. MANAGEMENTSAMENVATTING

0.1 CONTEXT

Binnen het Ministerie van V&W is het projectteam *Anders Betalen voor Mobiliteit* (ABvM) opgericht. Dit projectteam is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemaakte afspraken inzake de kilometerprijs. Ter ondersteuning van de beleidskeuzes vindt onderzoek plaats. De subwerkgroep *Organisatie Kilometerprijs* heeft de afgelopen maanden de problematiek bestudeerd rondom de uitwerking van verschillende mogelijkheden op het gebied van de organisatorische inrichting van de kilometerprijs. Door de werkgroep is een aanzet gemaakt om van extreme organisatiemodellen te komen tot een aanzet van meer reële modellen. De werkgroep *Organisatie Kilometerprijs* heeft het adviesbureau Berenschot gevraagd om ondersteuning van de verdere structurering en uitwerking van de modellen. Dit rapport is het resultaat van deze ondersteuning.

0.2 VRAAGSTELLING

De hoofdvragen die in dit rapport centraal staan zijn:

1. *Welke organisatiemodellen (in termen van de verdeling van taken en bevoegdheden, de sturing en de verantwoording) zijn denkbaar bij de uitvoering van de kilometerprijs?*
2. *Hoe kunnen deze worden vergeleken?*

Daarnaast zijn een twaalftal subonderzoeksvragen geformuleerd, welke bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag. Bijvoorbeeld: Welke vormen van betrokkenheid van relevante partijen zijn denkbaar bij de vaststelling van de tarieven? of Wat zijn de gevolgen van de Europese Interoperabiliteitswetgeving voor de organisatie van de kilometerheffing?

0.3 WIJZE VAN UITVOERING

In acht stappen hebben wij de beantwoording van de hoofdvraag mogelijk gemaakt. Het onderzoek is gestart met 1) het beschrijven van de huidige wijze van betalen voor het gebruik van motorvoertuigen (MRB, BPM). Dit heeft bijgedragen aan de mogelijkheid om 2) een toekomstig organisatiemodel, gebaseerd op het gebruik van motorvoertuigen (kilometerprijs), te beschrijven. Ook kan hierdoor het verschil tussen de huidige situatie en de *effort* die nodig is om een organisatie voor de kilometerprijs in te voeren worden beoordeeld. Voorafgaand aan de beschrijving van het primair proces van de kilometerprijs, zijn uit verschillende brondocumenten, waaronder uiteraard het rapport van de Commissie Nouwen, 3) uitgangspunten achterhaald. Deze uitgangspunten, zoals het uitgaan van een centrale inningsorganisatie, hebben de beschrijving van het primaire proces en de hieruit volgende organisatiemogelijkheden beïnvloed. In de eerste fase van dit onderzoek zijn ook de relevante 4) actoren beschreven. Op basis van de huidige focus en natuurlijke rol van de actoren is bepaald welke mogelijke positie zij in een toekomstig model met

kilometerprijs kunnen vervullen. Voordat in het meer analytische deel van dit rapport een beschrijving is gegeven van theoretische organisatiemodellen, is 5) een vergelijkingskader opgesteld.

Met behulp van de indicatoren uit dit vergelijkingskader kunnen modellen onderling worden vergeleken. Door vervolgens ook weging aan de indicatoren te geven kan het vergelijkingskader uitgroeien tot een beoordelingskader. Het 6) beschrijven van de theoretische organisatiemodellen is vormgegeven door combinaties te maken van de verschillende taken in het primaire proces en de actoren. 7) Op basis van onder andere de uitgangspunten is een focus aangebracht in het aantal reële organisatiemodellen. Allereerst zijn de hoofdelementen (zoals tariefstelling of in-ning) afzonderlijk beschreven vanuit de verschillende perspectieven (publiek – pri-vaat, centraal – decentraal), vervolgens zijn deze gecombineerd tot de vijf modellen. Deze organisatiemodellen op hoofdlijnen zijn nader uitgewerkt met behulp van de keuzes die in de beschrijving van het primaire proces zijn aangegeven en door het maken van een combinatie met mogelijke actoren. 8) Binnen het onderzoek is ook het vergelijkingskader indicatief ingevuld om zo illustratief te kunnen beoordelen of de modellen afdoende discrimineren ten opzichte van elkaar.

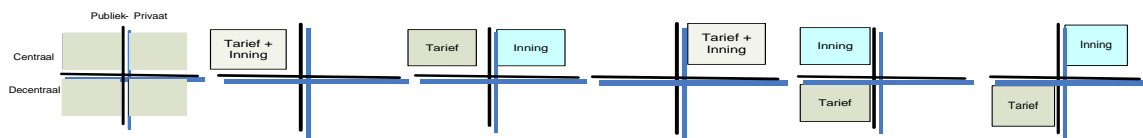
Bij het uitwerken van de verschillende stappen hebben wij gebruikgemaakt van een grote hoeveelheid informatie die reeds beschikbaar was over de uitvoering van de kilometerprijs in het algemeen en over mogelijke organisatiemodellen in het bijzonder. Met name de discussienotitie van de werkgroep Organisatie Kilometerprijs ‘van extreme naar reële modellen’ en het advies van de Commissie Nouwen over anders betalen voor mobiliteit, hebben als belangrijke bronnen gediend. Bovendien is bij de uitwerking van de vijf stappen nauw samengewerkt met de werkgroep Or-ganisatie Kilometerprijs, onder meer door presentatie en evaluatie van tussentijdse resultaten. Ook is getracht inzichten uit andere werkgroepen/werkstromen te ge-bruiken onder andere: Vormgeving kilometerprijs, Overgang MRB en BPM, voor-bereiding implementatiestrategie en de werkstromen: Marktbenadering en tech-niek, Anders Organiseren Wegbeheer, Versnellingsprijs en tol. Bovendien is getracht binnenlandse (onder andere Westerscheldetunnel) en buitenlandse voor-beelden (onder andere Toll Collect, Duitsland) te gebruiken, om nadere invulling te geven aan de keuzemogelijkheden binnen de modellen. De buitenlandse voorbeel-den zijn vooral illustratief.

0.4 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

In dit rapport is op een systematische wijze nagedacht over organisatiemodellen die passend zijn bij de uitvoering van een kilometerprijs. Dit heeft verschillende deelresultaten opgeleverd.

Als eerste is er op hoofdlijnen een overzicht van de verschillende processtappen die zijn te onderscheiden bij de uitvoering van de kilometerprijs. Daarbij is ook inzicht gegeven in verschillende keuzeopties binnen deze processtappen. Er is een palet van keuzemogelijkheden aangegeven van bijvoorbeeld: 1) vormen van handhaving (van zelfregulering tot toezicht), 2) vormen van raadpleging bij het vaststellen van tarieven (van meeweten tot bindend adviesrecht), 3) methoden van vaststellen ta-rieven (van vaststelling door de Tweede Kamer tot vaststelling door decentrale overheden), 4) toedelingsmechanismen (van aanbesteding tot vrije marktwer-king/certificatie), 5) contractvormen (van prestatiecontracten tot concessieverle-ning), 6) evaluatievormen (van ex post tot ex ante evaluatie).

Als tweede is er een overzicht gegeven van de uitgangspunten die een rol spelen bij de uitvoering van de kilometerprijs. Deze uitgangspunten zijn onderwerp van discussie geweest en na vaststelling door de werkgroep toegepast. Hierdoor is het speelveld dat door Nouwen al enigszins is ingekaderd, verder verkleint. Nadere focus is ook aangebracht door minder reële organisatiemodellen beargumenteerd te laten afvallen. Nadere uitwerking heeft zich toegespitst op vijf hoofdmodellen.



De uitgangspunten hebben voor een deel de selectie van modellen bepaald. In het rapport zijn de uitgangspunten: *uitgaan van de huidige vorm van wegbeheer* en *uitgaan van een centrale inningsorganisatie* genuanceerd. Het loslaten van het eerste uitgangspunt kan mogelijk veranderingen in de organisatiewijze met zich meebrengen. Op het moment dat de resultaten uit de andere werkgroepen beschikbaar komen; met name uit de werkgroep *anders organiseren wegbeheer*, dient te worden beoordeeld of het nog wenselijk is een koppeling aan te brengen tussen enkele modellen van anders organiseren van wegbeheer en modellen uit dit rapport. Het uitgangspunt dat de opbrengsten van de kilometerprijs naar het infrastructuurfonds lopen geeft de mogelijkheid om 'slechts' de administratieve afhandeling van de kilometerprijs aan te besteden. Het tweede uitgangspunt betreft vooral de eenduidigheid, transparantie en communiceerbaarheid en bovenal dat de automobilist slechts van één organisatie een factuur ontvangt. Binnen deze uitgangspunten is het van belang dat er vanuit een centraal punt regie wordt gevoerd. Dit betekent niet dat alle taken in eigen beheer dienen te worden uitgevoerd. Zelfs de inning kan mogelijk door verschillende *providers* worden vormgegeven indien wordt gewerkt met een zogenaamde constructie van een 'clearing house'. In het rapport is zo'n variant op hoofdlijnen beschreven. Aangrijpingspunten ten aanzien van een markt voor extra diensten via de on board unit en de discussie over verkeersmanagement sluiten hierbij aan.

Een derde meerwaarde van dit rapport is het overzicht van actoren en een beschrijving van de mogelijke rol van deze actoren in het proces van de kilometerprijs. Uit voorgaande paragrafen blijkt dat vanuit de meeste partijen een rol spelen in de beleidsfase van het anders betalen voor mobiliteit. Overheidspartijen, belangenorganisaties hebben een natuurlijke rol in deze fase. Private partijen hebben geen natuurlijke rol in de beleidsfase; hun rol ligt eerder in de uitvoering en mogelijk in de fase van toezicht en handhaving. In de uitvoeringsfase is het aantal organisaties redelijk beperkt. (Inter)nationale overheden, private partijen en nieuw op te richten organisaties kunnen een rol spelen in de uitvoering. Doordat er focus is aangebracht in het primaire proces van de kilometerprijs en de mogelijke organisatiemodellen, bestaat de mogelijkheid om via een meer actieve benadering van de actoren verder concretisering aan te brengen.

Een vierde resultaat betreft het vaststellen en illustratief toepassen van een vergelijkingskader. Alle uitgewerkte organisatiemodellen bieden voldoende aangrijpingspunten om publieke belangen te borgen. De indicatoren zijn goed toepasbaar om verschillen tussen mogelijke modellen bloot te leggen. In een vervolgfase kan

mogelijk op basis hiervan meer interactief met betrokken actoren een weging worden gegeven aan de indicatoren en kan per criterium een model worden besproken en beoordeeld.

In deze fase zijn de modellen ook doordacht vanuit het perspectief van een prijs of publieke heffing/belasting. Indien voor een belasting wordt gekozen ligt bijvoorbeeld een model waarbij de inning centraal publiek wordt uitgevoerd meer voor de hand.

Belangrijkst resultaat van dit rapport is de beschrijving van de modellen zelf. Er is een focus aangebracht in het aantal modellen. Deze modellen zijn vervolgens gedetailleerd uitgewerkt. Zo is in alle modellen de minister uiteindelijk verantwoordelijke voor de tariefstelling, maar kan de minister dit op verschillende wijzen vormgeven, zonder dat haar eindverantwoordelijkheid wordt aangetast. Op basis van dit rapport is het nog niet mogelijk om te bepalen welk(e) model(len) het meest kansrijk is (zijn) om verder te verdiepen. In combinatie met politiek/bestuurlijk richtinggevende besluiten kan een verdere verdieping gericht plaatsvinden.

0.5 AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLG

In de beschrijving van de bevindingen van dit rapport zijn ook de aanbevelingen voor het vervolg opgenomen. Mogelijkheden tot verdieping kunnen worden gevonden door: 1) internationaal vergelijkend onderzoek uit te voeren puur gericht op organisatiewijze, 2) het combineren van modellen met resultaten van de andere werkgroepen voorzover deze gevolgen hebben voor de organisatiewijze, 3) na politiek/bestuurlijk richtinggevende besluiten, samen met actoren een nadere verdieping maken van de werkprocessen in het bijzonder wie wat kan/wil gaan doen, 4) samen met actoren een wegging geven aan de criteria uit het vergelijkingskader en samen met actoren komen tot een meer diepgaande vergelijking van de modellen op basis van het vergelijkingskader. Op deze wijze komen de belangen en inzichten van verschillende partijen samen. In deze fase kan ook 5) verkend worden op welke wijze actoren willen participeren in bijvoorbeeld een gebruikersraad.

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING

Binnen het Ministerie van V&W is het projectteam Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) opgericht. Tot en met mei 2007 is dit projectteam verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemaakte afspraken inzake kilometerprijs die zijn neergelegd in de Nota Mobiliteit deel 3 (inclusief uitvoeringsagenda) en de afspraken met de landsdelen in het kader van het MIT 2006. Ter ondersteuning van de beleidskeuzes vindt onderzoek plaats, waarmee de opties met voor- en nadelen inzichtelijk worden gemaakt. Dit onderzoek wordt gezamenlijk met de omgeving van V&W uitgevoerd (Joint Fact Finding). De bedoeling is zo veel mogelijk informatie boven tafel te krijgen en overwegingen en intenties inzichtelijk te maken op basis waarvan besluiten kunnen worden genomen.

In het kader van de Joint Fact Finding (JFF) zijn vier werkgroepen actief: 1) Vormgeving Kilometerprijs, 2) Overgang MRB (motorrijtuigenbelasting) en BPM (belasting van personenauto's en motorrijwielen), 3) Voorbereiding Implementatiestrategie en 4) Organisatie Kilometerprijs. De laatste werkgroep heeft de afgelopen maanden de problematiek bestudeerd rondom de uitwerking van verschillende mogelijkheden op het gebied van de organisatorische inrichting van de kilometerprijs. Voor deze uitwerking is een aanzet gemaakt om van enkele extreme organisatie-modellen te komen tot een aanzet van reële modellen. Dit heeft zijn weerslag gekregen in een discussienotitie. De werkgroep Organisatie Kilometerprijs heeft Berenschot om ondersteuning gevraagd bij de verdere uitwerking van deze aanzet. Dit rapport is het resultaat van deze ondersteuning.

1.2 DOEL

Doel van dit rapport is om de werkgroep Organisatie Kilometerprijs te ondersteunen bij het ontwikkelen van een aantal organisatiemodellen dat denkbaar is bij de uitvoering van kilometerprijs en om tot een vergelijking van deze modellen te komen. De hoofdvraag voor dit onderzoek is:

Welke organisatiemodellen (in termen van de verdeling van taken en bevoegdheden, de sturing en de verantwoording) zijn denkbaar bij de uitvoering van kilometerprijs en hoe kunnen deze worden vergeleken?

Bij de start van het onderzoek zijn ons de volgende onderzoeksvragen meegegeven:

Onderzoeksvragen ten aanzien van het vaststellen van tarieven:

- Welke vormen van betrokkenheid van relevante partijen zijn denkbaar bij de vaststelling van de tarieven?
- Hoe zou dit georganiseerd moeten worden?
- Welke rol/verantwoordelijkheden horen hierbij en wat zijn hiervan de voor- en nadelen?

- Welke consequenties heeft dit voor de organisatie van de kilometerprijs?

Onderzoeksvragen ten aanzien van de organisatie van de inning:

- Wat zijn de mogelijke organisatievormen van de centrale inningsorganisatie?
- Hoe kunnen handhavingstaken binnen en/of buiten de centrale inningsorganisatie uitgevoerd worden?
- Wat is de optimale verdeling van taken op het gebied van toezicht en handhaving tussen de Centrale Inningsorganisatie en (bestaande) organisaties (politie, CJIB, etc.)? Hierbij dient expliciet te worden aangegeven welke taken hierin privaat mogelijk zijn.

Onderzoeksvragen ten aanzien van gebruikersbetrokkenheid:

- Welke rollen kan een gebruikersraad toebedeeld krijgen ten aanzien van tariefstelling, werking kilometerprijs en werking inningsorganisatie?
- Hoe zou de gebruikersraad dan georganiseerd kunnen worden en wat zijn hiervan de voor- en de nadelen?

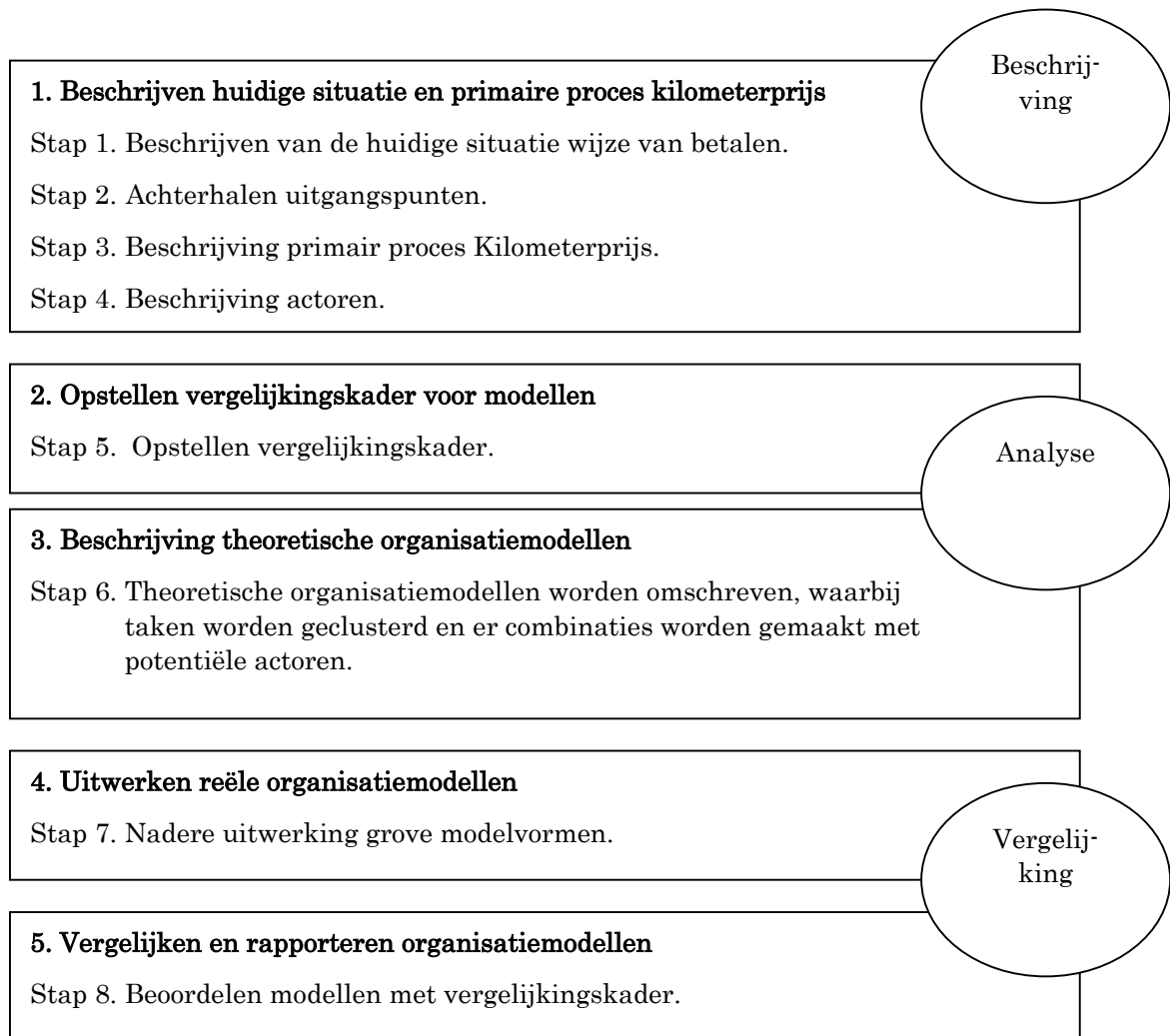
Overige onderzoeksvragen

- Hoe is het beprijzen van wegverkeer in het buitenland georganiseerd? Wat zijn de belangrijkste leerpunten hieruit voor een beprijzingsorganisatie in Nederland?
- Wat zijn de gevolgen van de Europese Interoperabiliteitswetgeving voor de organisatie van de kilometerheffing? Kunnen verschillende providers een rol hebben in de inningsorganisatie?
- Wat zijn de eisen die worden gesteld aan de organisatie van de kilometerprijs naar aanleiding van de (tussen)resultaten van de werkgroepen Overgang, Prijzen en Implementatie? Zijn andere, nog niet uitgewerkte, organisatievarianten daarvoor nodig?

Door deze vragen te beantwoorden, zal beantwoording van de hoofdvraag mogelijk worden.

1.3 WERKWIJZE

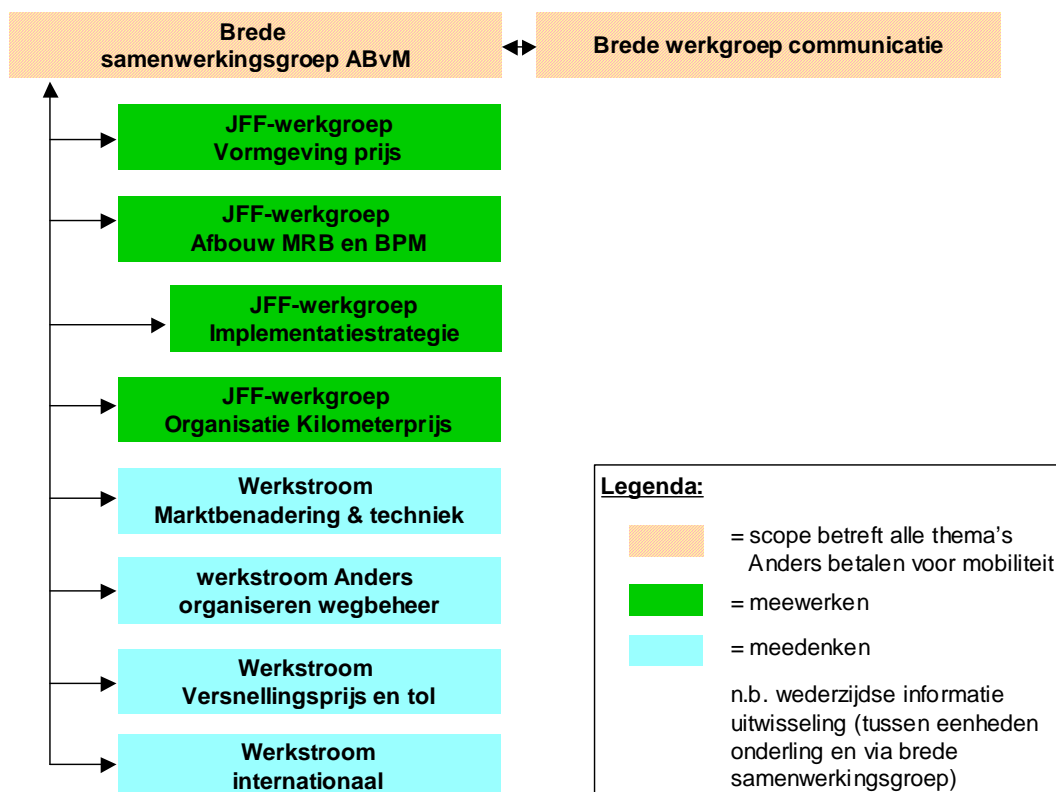
In vijf stappen hebben wij beantwoording van de hoofdvraag mogelijk gemaakt. Door het volgen van deze stappen worden de onderzoeksvragen tevens beantwoord. De volgende tabel geeft deze stappen weer.



Bij het uitwerken van de verschillende stappen hebben wij gebruikgemaakt van een grote hoeveelheid informatie die reeds beschikbaar was over de uitvoering van de kilometerprijs in het algemeen en over mogelijke organisatiemodellen in het bijzonder. Met name de discussienotitie van de werkgroep Organisatie Kilometerprijs ‘van extreme naar reële modellen’ en het advies van de Commissie Nouwen over anders betalen voor mobiliteit hebben als belangrijke bronnen gediend. Bovendien is bij de uitwerking van de vijf stappen nauw samengewerkt met de werkgroep Organisatie Kilometerprijs, onder meer door presentatie en evaluatie van tussentijdse resultaten.

1.4 RELATIE MET ANDERE WERKSTROMEN

De Joint Fact Finding (JFF) bestaat uit vier werkgroepen, vier werkstromen, een brede samenwerkingsgroep en een brede werkgroep communicatie (zie onderstaande figuur).



De volgende vier werkgroepen zijn actief binnen de JFF:

1. *Werkgroep organisatie kilometerprijs*

In deze werkgroep wordt nagedacht over de inrichting van de innings-, hand-havings- en toezichtorganisaties van de kilometerprijs en de doorwerking naar de organisatie van de versnellingsprijs en tol.

2. *Werkgroep vormgeving kilometerprijs*

In deze werkgroep vindt feitenonderzoek plaats met betrekking tot de opties voor de vormgeving van de kilometerprijs. Tevens wordt in kaart gebracht wat de effecten zijn van verschillende opties voor de kilometerprijs. De mogelijkheden van decentrale differentiatie zullen hier worden uitgewerkt.

3. *Werkgroep overgang MRB en BPM*

In de werkgroep overgang vindt feitenonderzoek plaats met betrekking tot twee thema's: (1) afschaffing BPM en (2) afbouw MRB. De organisatie van de provinciale opcenten is deels afhankelijk van de conclusies uit deze werkgroep

4. *Werkgroep voorbereiding implementatiestrategie*

In deze werkgroep vindt feitenonderzoek plaats met betrekking tot de wijze van invoeren (big bang of geleidelijk). In dit rapport wordt uitgegaan van het eindbeeld en wordt niet uitgebreid stilgestaan bij transitiemogelijkheden.

Daarnaast zijn de volgende werkstromen actief:

1. *Werkstroom marktbenadering en techniek*

In deze werkstroom staat de kostenmonitor centraal. Hierin zullen bedrijven worden uitgenodigd het onderzoek voor de kostenmonitor vorm te geven aan de hand van een functioneel programma van eisen. De bevindingen uit de kostenmonitor zijn meegenomen in dit rapport.

2. *Werkstroom Anders Organiseren Wegbeheer*

Binnen deze werkstroom wordt aan de hand van drie fasen onderzocht of anders organiseren van wegbeheer mogelijk is. In de eerste twee fasen wordt de huidige situatie beschreven en in fase drie zal gekeken worden naar mogelijke andere ordeningsmodellen. Met name het onderzoek naar mogelijke andere ordeningsmodellen voor het wegbeheer heeft raakvlakken met de organisatie van de kilometerprijs. In dit rapport is het uitgangspunt gehanteerd: geen verandering in de organisatie van wegbeheer. Wel is kort verkend welke implicaties dit heeft en welke mogelijke varianten het nader onderzoeken waard zijn.

3. *Werkstroom Versnellingsprijs en tol.*

De stand van zaken en de bevindingen van de haalbaarheidsstudies naar tol en versnellingsprijs zullen in de brede samenwerkingsgroep worden besproken. In de brede samenwerkingsgroep wordt ook gesproken over de wijze waarop eventuele tol-/versnellingswijze kan worden verwezenlijkt (en hoe hierover wordt gecommuniceerd), omdat dit ook van invloed is op (het draagvlak voor) de kilometerprijs.

4. *Werkstroom internationaal*

Eventuele signalen/ontwikkelingen, notities, rapporten worden doorgegeven aan de Joint Fact Finding-werkgroepen of de werkstromen. In dit rapport zijn buitenlandse voorbeelden als illustratie opgenomen.

1.5 LEESWIJZER

De opbouw van dit conceptrapport is als volgt: na deze inleiding zal in hoofdstuk 2 de huidige wijze van betalen beschreven worden, waarbij achtereenvolgens aandacht is voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), de motorrijtuigenbelasting (MRB), de belasting zware motorvoertuigen (BZM), de accijns en het wegbeheer. Tevens wordt de situatie bij de inning van tol bij de Westerschelde-tunnel omschreven. Na de omschrijving van de huidige situatie volgen de uitgangspunten die wij hanteren voor de organisatiemodellen. Deze hebben wij onder

meer gedestilleerd uit documenten van de werkgroep, wettelijke bepalingen en het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit.

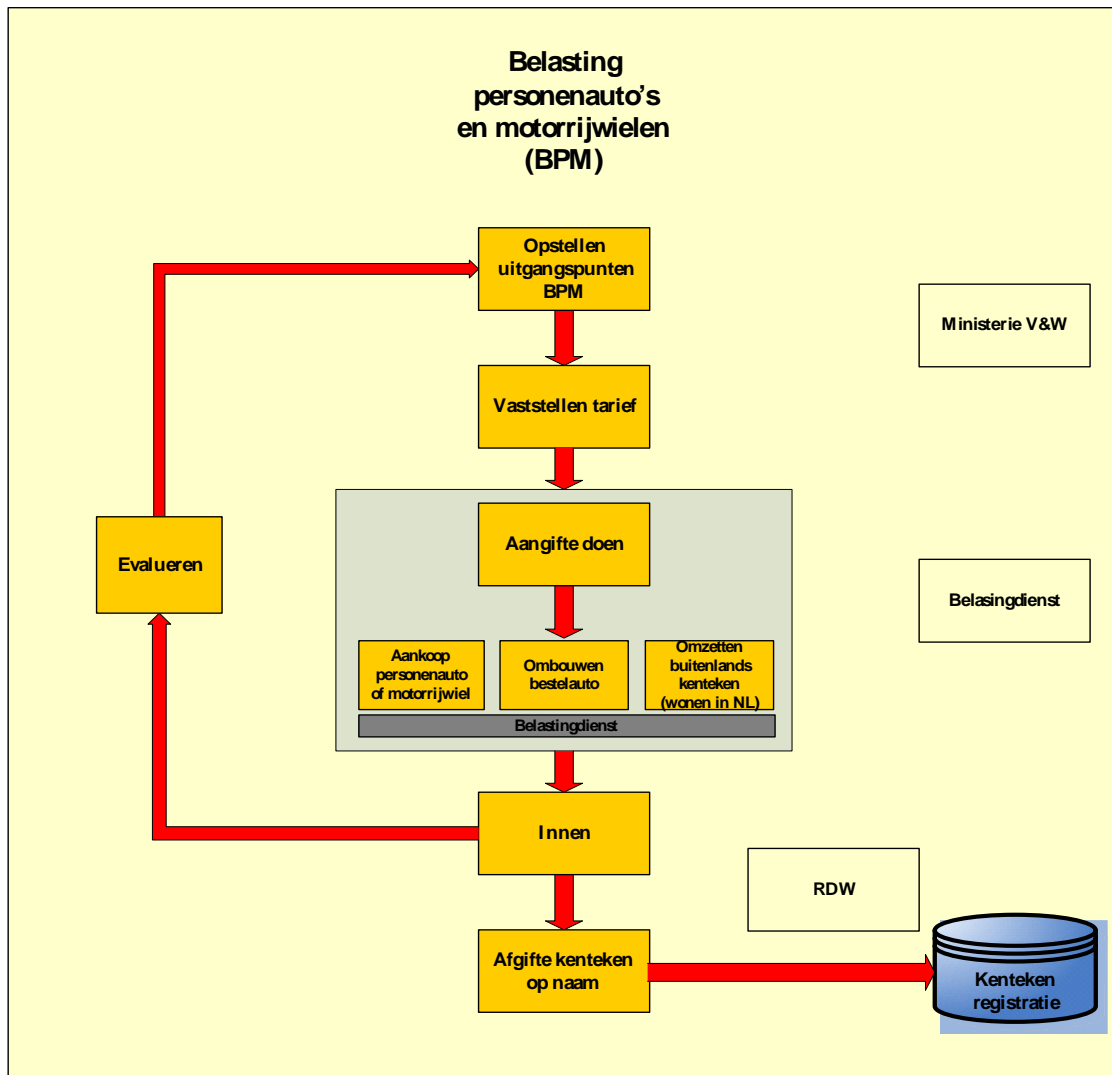
Vervolgens is het primaire proces van de kilometerprijs de focus van hoofdstuk 4. Hier worden het hoofdproces, de vaststelling van het tarief, het installeren en onderhouden van het registratiesysteem, de inning en de evaluatie van de uitgangspunten omschreven. Ook worden wijzen van toezicht en handhaving beschreven in het hoofdproces en in de deelprocessen. De beschrijving van de actoren en hun natuurlijke rol in het proces volgt in hoofdstuk 5.

Na de beschrijving van de actoren volgt de analyse. Hierin geven wij allereerst in het vergelijkingskader aan op welke manier en op welke aspecten de organisatie-modellen vergeleken kunnen worden. Vervolgens worden in hoofdstuk 7 organisatie-modellen omschreven, waarbij taken worden geclusterd en er combinaties worden gemaakt met potentiële actoren. Na deze uitwerking zullen de modellen worden vergeleken op basis van het vergelijkingskader in hoofdstuk 8. Op basis hiervan komen wij in het laatste hoofdstuk tot beantwoording van de hoofdvraag en samenvattende conclusies.

2. BESCHRIJVING HUIDIGE SITUATIE

2.1 BELASTING VAN PERSONENAUTO'S EN MOTORRIJWIELEN (BPM)

BPM is een belasting die eenmalig moet worden betaald door degene die als eerste een personenauto, bestelauto of motorrijwiel op zijn naam laat registreren. In het onderstaande schema hebben wij de processtappen van BPM opgenomen.



Hierna lichten wij de stappen van het proces kort toe.

2.1.1 Opstellen uitgangspunten BPM

De uitgangspunten voor de BPM worden opgesteld door het Rijk. Om tot deze uitgangspunten te komen, wordt advies gevraagd bij diverse ministeries en wordt met maatschappelijke instellingen overlegd.

2.1.2 Vaststellen tarief

Het tarief maakt onderdeel uit van het belastingplan. Dit wordt jaarlijks door de Tweede Kamer vastgesteld. Met de vaststelling van het belastingplan wordt eveneens het BPM-tarief vastgesteld. De tarieven worden vervolgens gecommuniceerd naar weggebruikers, maatschappelijke instellingen en in de databestanden van de Belastingdienst opgenomen.

2.1.3 Aangifte doen

Het grootste gedeelte van de aangiftes wordt door de importeurs gedaan. Elke maand doen zij bij de Belastingdienst aangifte van de geïmporteerde (aangekochte) nieuwe auto's. Hiervoor wordt door deze importeurs een boekhouding bijgehouden die door middel van steekproeven door het Ministerie van Financiën wordt gecontroleerd. Op basis van de aangifte wordt door de Belastingdienst een aanslag opgelegd.

Een veel kleiner gedeelte betreft aangifte van particulieren die of een bestelauto ombouwen tot personenauto of een buitenlandse auto op een Nederlands kenteken willen zetten. De particulieren dienen hiervoor respectievelijk bij de Belastingdienst of de douane aangifte te doen. Op basis van de aangifte wordt door de Belastingdienst een aanslag opgelegd.

2.1.4 Innen

De heffing wordt geïnd door de Belastingdienst. De handhaving wordt eveneens door de Belastingdienst uitgevoerd. Dit betreft met name een controle op betaling van BPM bij de verkoop van gebruikte auto's.

2.1.5 Afgifte kenteken op naam

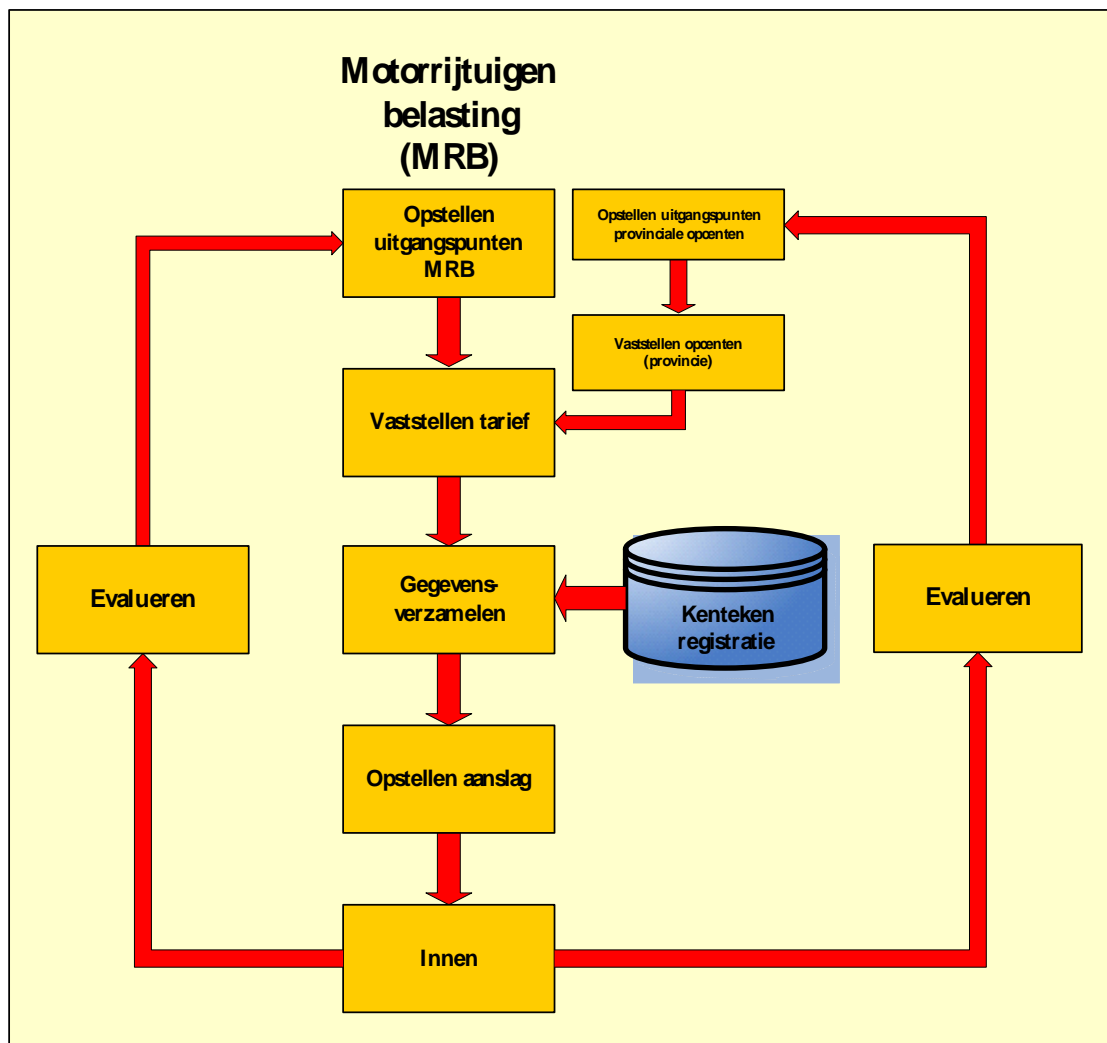
Nadat de belasting is voldaan, wordt het kenteken op naam gezet.

2.1.6 Evaluatie

De uitgangspunten van deze belasting en de werking worden samen met betrokken departementen en maatschappelijke instellingen geëvalueerd. Op basis daarvan begint het proces opnieuw.

2.2 MOTORRIJTUIGENBELASTING (MRB)

MRB is een belasting die door een kentekenhouder betaald moet worden vanaf het moment dat een kentekenbewijs op naam is gesteld. In het onderstaande schema hebben wij de processtappen van MRB opgenomen.



Hierna lichten wij de stappen van het proces kort toe.

2.2.1 Opstellen uitgangspunten MRB/opcenten

De uitgangspunten voor het MRB en provinciale opcenten worden opgesteld door het Ministerie van V&W. Om tot deze uitgangspunten te komen, wordt advies gevraagd bij diverse ministeries en wordt met diverse overheden en maatschappelijke instellingen overlegd.

2.2.2 Vaststellen tarief

Het tarief voor MRB maakt onderdeel uit van het belastingplan. Dit wordt jaarlijks door de Tweede Kamer vastgesteld. Met de vaststelling van het belastingplan wordt eveneens het MRB-tarief vastgesteld.

Voorafgaand aan de vaststelling van het belastingplan worden de provinciale opcenten door elke provincie afzonderlijk vastgesteld. Provincies dienen hiervoor binnen de vastgestelde kaders van het Ministerie van V&W te blijven. Maar er zijn in de hoogte van de Opcenten stevige verschillen tussen de provincies.

De tarieven voor MRB en provinciale opcenten worden vervolgens gecommuniceerd naar weggebruikers, maatschappelijke instellingen en in de databestanden van de Belastingdienst opgenomen.

2.2.3 Gegevens verzamelen

De Belastingdienst heeft een uitvoerende rol. Door de Belastingdienst worden op basis van het kentekenbewijs de gegevens van het betreffende voertuig verzameld.

2.2.4 Opstellen aanslag

De Belastingdienst stelt de aanslag voor iedere kentekenhouder op. De gegevens van een voertuig vormen samen met de woonplaats van de houder de basis voor de aanslag.

2.2.5 Innen

De aanslag wordt via automatische incasso door de Belastingdienst geïnd. De handhaving wordt eveneens door de Belastingdienst uitgevoerd. Hiervoor worden controles op kenteken en betaling gehouden.

2.2.6 Evaluatie

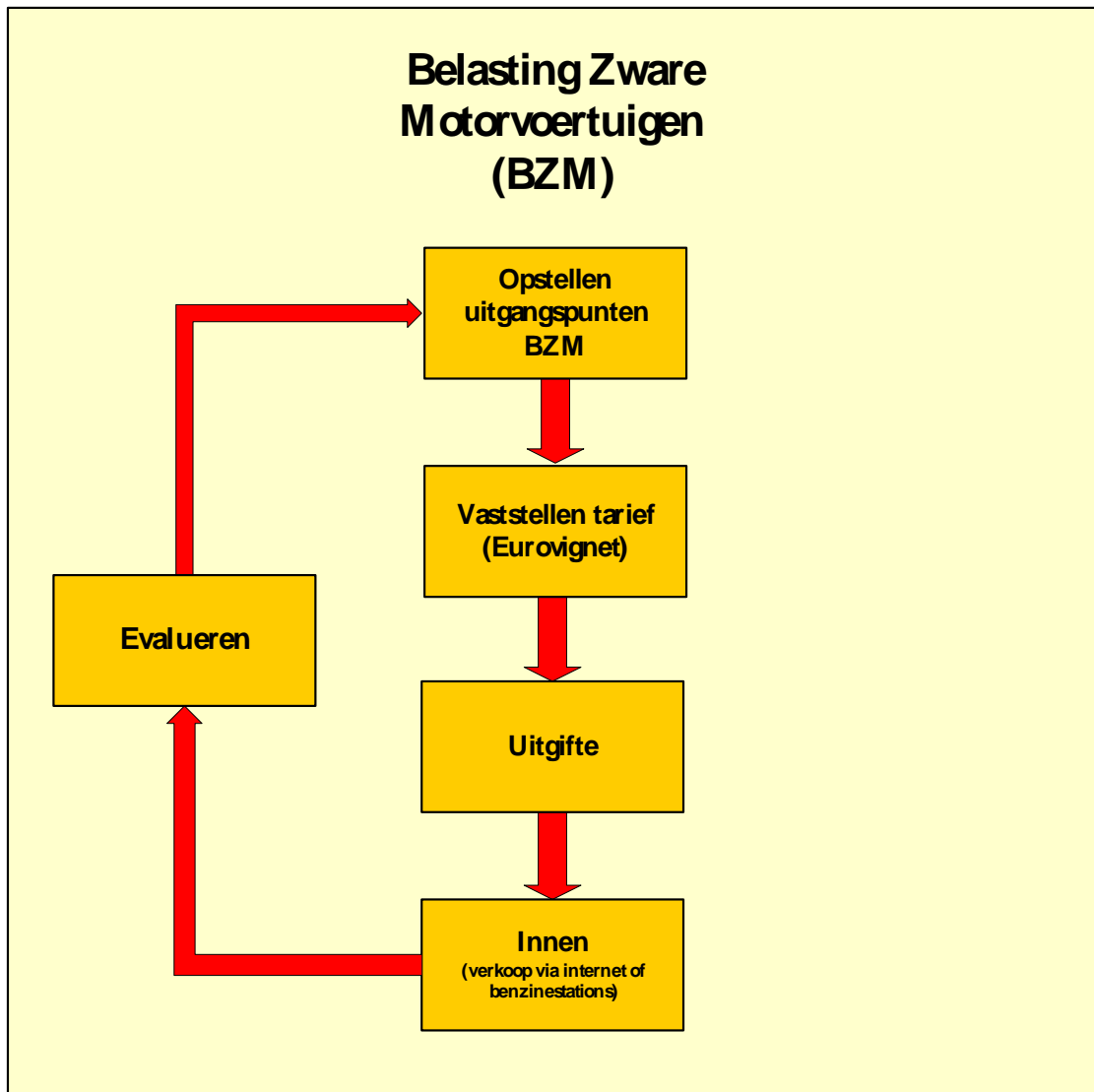
De uitgangspunten van deze belasting en de werking worden samen met diverse overheden en maatschappelijke instellingen geëvalueerd. Op basis daarvan begint het proces opnieuw.

2.3 BELASTING ZWARE MOTORVOERTUIGEN (BZM)

Voor zware motorrijtuigen is BZM verschuldigd als de vrachtauto of vrachtauto-combinatie:

- een toegestane maximummassa (= het ledig gewicht plus maximumgewicht aan laadvermogen) van 12.000 kg of meer heeft; en
- uitsluitend bestemd is voor het vervoer van goederen over de weg; en
- gebruik maakt van de autosnelweg.

In het onderstaande schema hebben wij de processtappen van BZM opgenomen.



Hierna lichten wij de stappen van het proces kort toe.

2.3.1 Opstellen uitgangspunten BZM

De uitgangspunten voor het BZM worden opgesteld door het Ministerie van V&W; op basis van Europese afspraken met Denemarken, België, Luxemburg en Zweden. Om tot deze uitgangspunten te komen wordt adviesgevraagd bij diverse ministeries en wordt met maatschappelijke instellingen overlegd.

2.3.2 Vaststellen tarief

Het tarief voor BZM maakt onderdeel uit van het belastingplan. Dit wordt jaarlijks door de Tweede Kamer vastgesteld. Met de vaststelling van het belastingplan wordt eveneens het BZM-tarief vastgesteld.

De tarieven voor BZM worden vervolgens gecommuniceerd naar weggebruikers, maatschappelijke instellingen en in de databestanden van de Belastingdienst opgenomen.

2.3.3 Uitgifte

De uitgifte van het Eurovignet vindt op diverse wijze plaats. Het vignet kan bij benzinestations (aan de grens) worden verkregen of via internet.

2.3.4 Innen

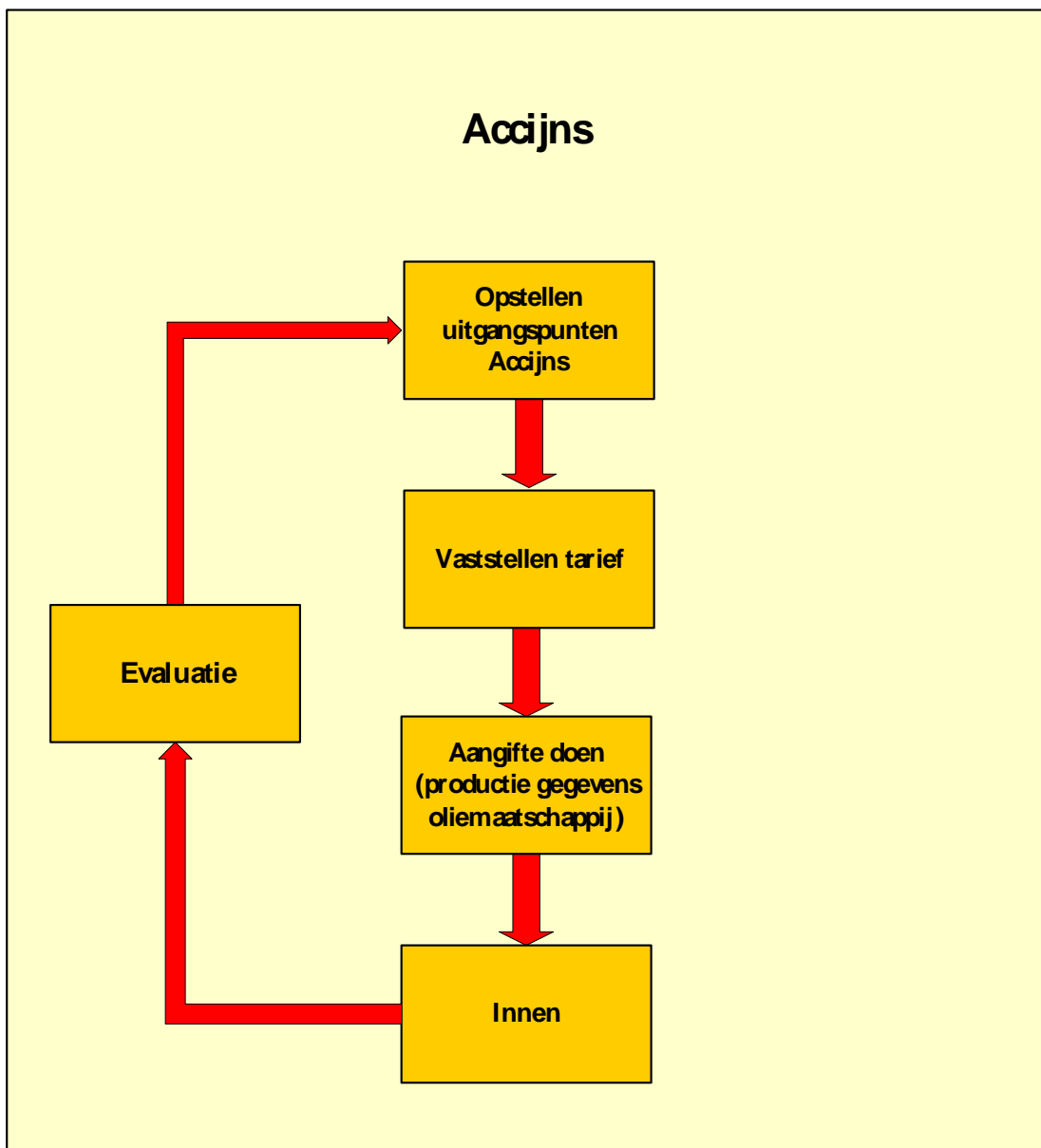
De gelden worden geïnd door de Belastingdienst. De handhaving wordt eveneens door de Belastingdienst uitgevoerd. Hiervoor worden controles op kenteken en betaling gehouden.

2.3.5 Evaluatie

De uitgangspunten van deze belasting en de werking worden samen met diverse departementen en maatschappelijke instellingen geëvalueerd. Op basis daarvan begint het proces opnieuw.

2.4 ACCIJS

In het onderstaande schema hebben wij de processtappen van accijs opgenomen.



Hierna lichten wij de stappen van het proces kort toe.

2.4.1 Opstellen uitgangspunten accijs

De uitgangspunten voor de accijs worden opgesteld door het Ministerie van Financiën. Om tot deze uitgangspunten te komen, wordt adviesgevraagd bij diverse ministeries en wordt met maatschappelijke instellingen overlegd.

2.4.2 Vaststellen tarief

Het tarief voor accijns maakt onderdeel uit van het belastingplan. Dit wordt jaarlijks door de Tweede Kamer vastgesteld. Met de vaststelling van het belastingplan wordt eveneens het accijnstarief vastgesteld.

De tarieven voor accijns worden vervolgens gecommuniceerd naar oliemaatschappijen, maatschappelijke instellingen en in de databestanden van de Belastingdienst opgenomen.

2.4.3 Aangifte doen

De aangifte wordt gedaan door olieraffinaderijen. Op basis van hun productiegegevens berekenen zij de accijns. Hierover wordt periodiek aangifte gedaan bij de Belastingdienst.

2.4.4 Innen

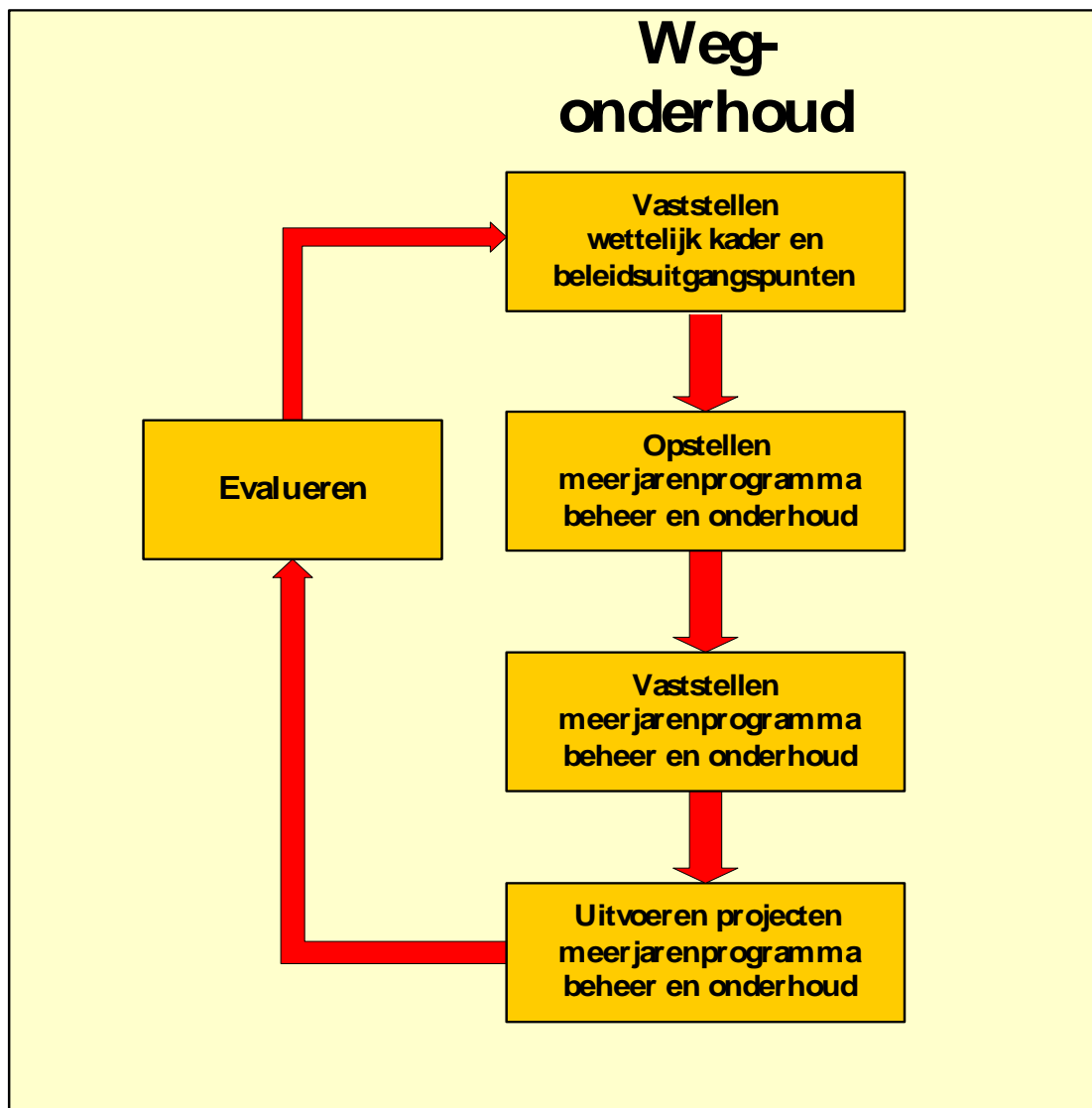
De gelden worden geïnd door de Belastingdienst. De handhaving wordt eveneens door de Belastingdienst uitgevoerd. Hiervoor worden bij de oliemaatschappijen controles uitgevoerd.

2.4.5 Evaluatie

De uitgangspunten van deze belasting en de werking worden samen met diverse departementen en maatschappelijke instellingen geëvalueerd. Op basis daarvan begint het proces opnieuw.

2.5 WEGONDERHOUD

In het onderstaande schema hebben wij de processtappen van het wegonderhoud opgenomen.



2.5.1 Vaststellen wettelijk kader en beleidsuitgangspunten

Door het Ministerie van V&W worden de wettelijke kaders opgesteld¹. De Nota Mobiliteit vormt het nationale beleidskader. De Planwet Verkeer en Vervoer vormt het wettelijk kader. Om tot deze uitgangspunten te komen, wordt advies gevraagd bij diverse overheden en wordt met maatschappelijke instellingen overlegd.

¹ In het geval van Rijkswegen, voor onderhoud van secundaire wegen in beheer bij onder andere Provincies en gemeentelijke wegbeheerders gelden m.n. decentrale kaders.

2.5.2 Opstellen en vaststellen meerjarenprogramma beheer en onderhoud

In Nederland zijn de volgende beheerders voor wegonderhoud aan te wijzen: het Rijk voor de rijkswegen, de provinciën voor de provinciale wegen, de gemeenten voor de lokale wegen, enkele waterschappen voor wegen op dijken en in polders en (publiek-)private ondernemingen, zoals de Westerscheldetunnel. In totaal zijn er meer dan 450 wegbeheerders. Deze zijn verantwoordelijk voor het dagelijks beheer (kwaliteit, bruikbaarheid, veiligheid, etc.) en het groot onderhoud. Decentrale wegbeherende overheden (provincies en gemeenten) stellen verkeer- en vervoersplannen en beheers- en onderhoudsplannen op. Deze vormen, samen met de eigen financiële kaders, de uitgangspunten voor het plaatselijke beleid met betrekking tot de meerjarenprogramma's voor beheer en onderhoud van wegen en de openbare ruimte. Ook het opstellen van deze programma's gebeurt in overleg met stakeholders.

2.5.3 Uitvoeren projecten

Het Rijk voert zelf niet uit. Uitvoering wordt door middel van aanbesteding uitgevoerd door private partijen. Uit de beschikbare gelden worden door de wegbeheerder middelen aan het dagelijks onderhoud en groot onderhoud gealloceerd. Elke wegbeheerder beschikt dus zelf over de besteding van de budgetten. In de reeds genoemde meerjarenprogramma's beheer en onderhoud worden de budgetten gealloceerd. Bij het Rijk zijn middelen voor het beheer en onderhoud van wegen bij het Ministerie van V&W opgenomen. De gelden bij decentrale overheden zijn afkomstig uit de begroting van het overheidsorgaan (eigen middelen) al dan niet via het provincie- en gemeentefonds. Tevens beschikken de decentrale overheden over gelden vanuit de Brede Doel Uitkering (BDU).

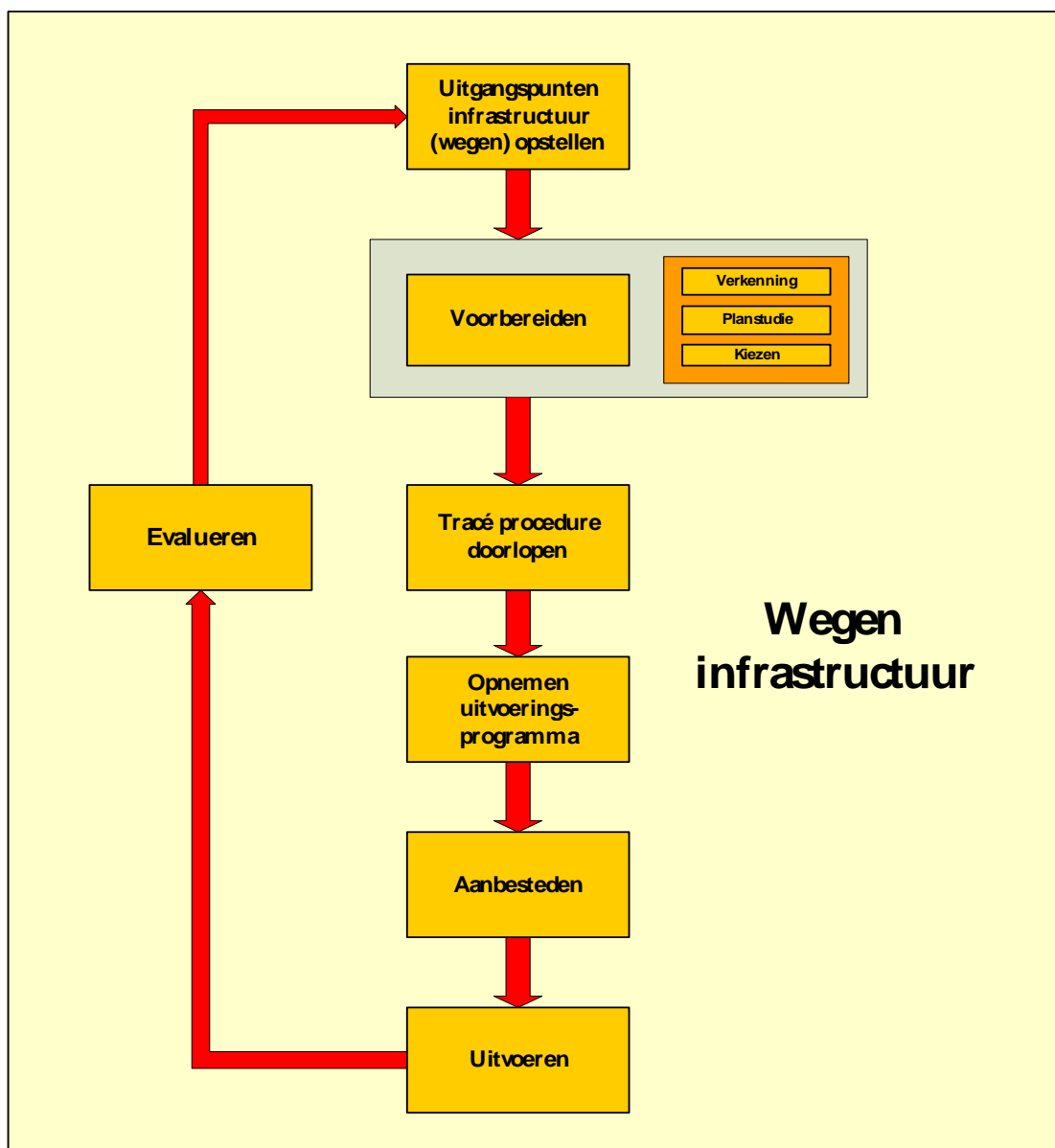
Met name bij het groot onderhoud van de wegen wordt door de wegbeheerder overleg gevoerd met bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen.

2.5.4 Evalueren

Door de wegbeheerder worden de onderhoudsprojecten geëvalueerd op basis waarvan weer de uitgangspunten worden geëvalueerd. Dit gebeurt in overleg met stakeholders.

2.6 AANLEG INFRASTRUCTUUR

In het onderstaande schema hebben wij de processtappen van de ontwikkeling van weginfrastructuur opgenomen. Dit schema heeft vooral betrekking op nieuwe infrastructuur gefinancierd via de MIT-gelden. Voor de meeste infrastructurele projecten, die via de regionale BDU-financiering lopen, worden door de decentrale overheden in hoofdlijnen dezelfde processtappen doorlopen. Daarbij gaat het niet alleen over het realiseren van nieuwe weginfrastructuur, maar veelal om aanpassingen aan bestaande infrastructuur ter verbetering van de doorstroming, capaciteit, verkeersveiligheid en/of infrastructurele wijzigingen voor andere modaliteiten (fiets en OV). Ook is de relatie tussen infrastructuurontwikkeling met gebiedsontwikkeling sterker.



Hierna lichten wij de stappen van het proces kort toe.

2.6.1 Opstellen uitgangspunten infrastructuur

De uitgangspunten voor de infrastructuur (rijkswegen) worden opgesteld door het Ministerie van V&W². De Nota Mobiliteit (en de Nota Ruimte) vormt het nationale beleidskader. De Planwet Verkeer en Vervoer vormt het wettelijk kader. Om tot deze uitgangspunten te komen, wordt advies gevraagd bij diverse overheden en wordt met maatschappelijke instellingen overlegd. Hierbij wordt ook afgestemd met ruimtelijke ordening, milieuaspecten en worden financiële gevolgen meegewogen. Binnen dit kader stellen decentrale overheden (provincies, stadsregio's en gemeenten) verkeer en vervoerplannen op. Deze vormen de uitgangspunten voor het plaatselijke ruimtelijke en verkeersbeleid. Binnen de beleidskaders stellen de overheden meerjarenprogramma's op. Ook het opstellen van deze programma's gebeurt in overleg met stakeholders. De verschillende overheden, vervoerders en wegbeheerders binnen de regio's werken in toenemende mate samen om de verkeersnetwerken en ruimtelijke ontwikkelingen op elkaar af te stemmen en mobiliteitsvraagstukken aan te pakken, de aanpak in regionale Netwerkanalyses zijn hiervan een duidelijk voorbeeld.

2.6.2 Voorbereiden

De voorbereidende werkzaamheden betreffen: verkenning, planstudie en kiezen. Als eerste stelt de wegbeheerder een globale verkenning op. Hiervoor wordt verkeersinformatie geanalyseerd en worden netwerkstudies opgesteld. Op basis van deze informatie wordt een eerste keuze gemaakt of worden scenario's opgesteld. Hiervoor wordt overlegd met diverse maatschappelijke organisaties, zoals de ANWB en het bedrijfsleven.

Vervolgens wordt, voor een bepaald nieuw tracé, een planstudie opgesteld. Hierin worden de mogelijkheden (scenario's) uitgewerkt en wordt een eerste inschatting van de kosten gemaakt. Op basis van deze planstudie wordt een keuze gemaakt.

2.6.3 Tracéprocedure doorlopen

De volgende stap die voor de aanleg van infrastructuur doorlopen wordt, is de tracéprocedure. Hiermee worden alle randvoorwaarden voor de aanleg van een nieuw tracé doorlopen: milieueffectrapportage (MER-rapportage), participatie omwonende/belanghebbende, vergunning ruimtelijke ordening, etc.

Op basis van deze procedure wordt opnieuw een inschatting van de kosten (per scenario) gemaakt. Aan het eind van deze stap wordt een besluit genomen om het wel of niet op te nemen in het uitvoeringsprogramma.

² Dit geldt met name voor investeringen boven de 225 mln. euro. Veel investeringen vinden ook plaats op het onderliggend wegennet. Het proces van besluitvorming, tracékeuze en financiering is dan meer decentraal vormgegeven. De inpassing en koppeling met stedelijke gebiedsontwikkeling is dan anders. Wegen worden bijvoorbeeld uit de BDU of uit de grondexploitatie (GREX) gefinancierd.

2.6.4 Opnemen tracé in uitvoeringsprogramma

Nadat de tracéprocedure is doorlopen, wordt door de wegbeheerder een besluit genomen. Voor rijkswegen is dat de Tweede Kamer (het MIT), voor provinciale wegen Provinciale Staten (het meerjarenprogramma) en voor lokale wegen de Gemeenteraad (het meerjarenprogramma).

Op basis van dit besluit wordt het tracé door de wegbeheerder in het uitvoeringsprogramma opgenomen. Op dat moment worden onder andere de technische voorbereidingen getroffen en is de financiering (publiek, Rijk en/of provincie), publiek-private samenwerking) geregeld. Aan het eind van deze stap zijn de randvoorwaarden voor de uitvoering bekend: technische eisen, omgevingseisen, planning, etc.

2.6.5 Aanbesteden

Wegbeheerders voeren niet zelfstandig de aanleg van een tracé uit. Op basis van de eisen aan het project wordt door de wegbeheerder een Europese aanbesteding gehouden. De omvang van het project bepaalt aan welke inhoudelijke eisen moet worden voldaan. De wegbeheerder gunt vervolgens de aanbesteding.

2.6.6 Uitvoeren

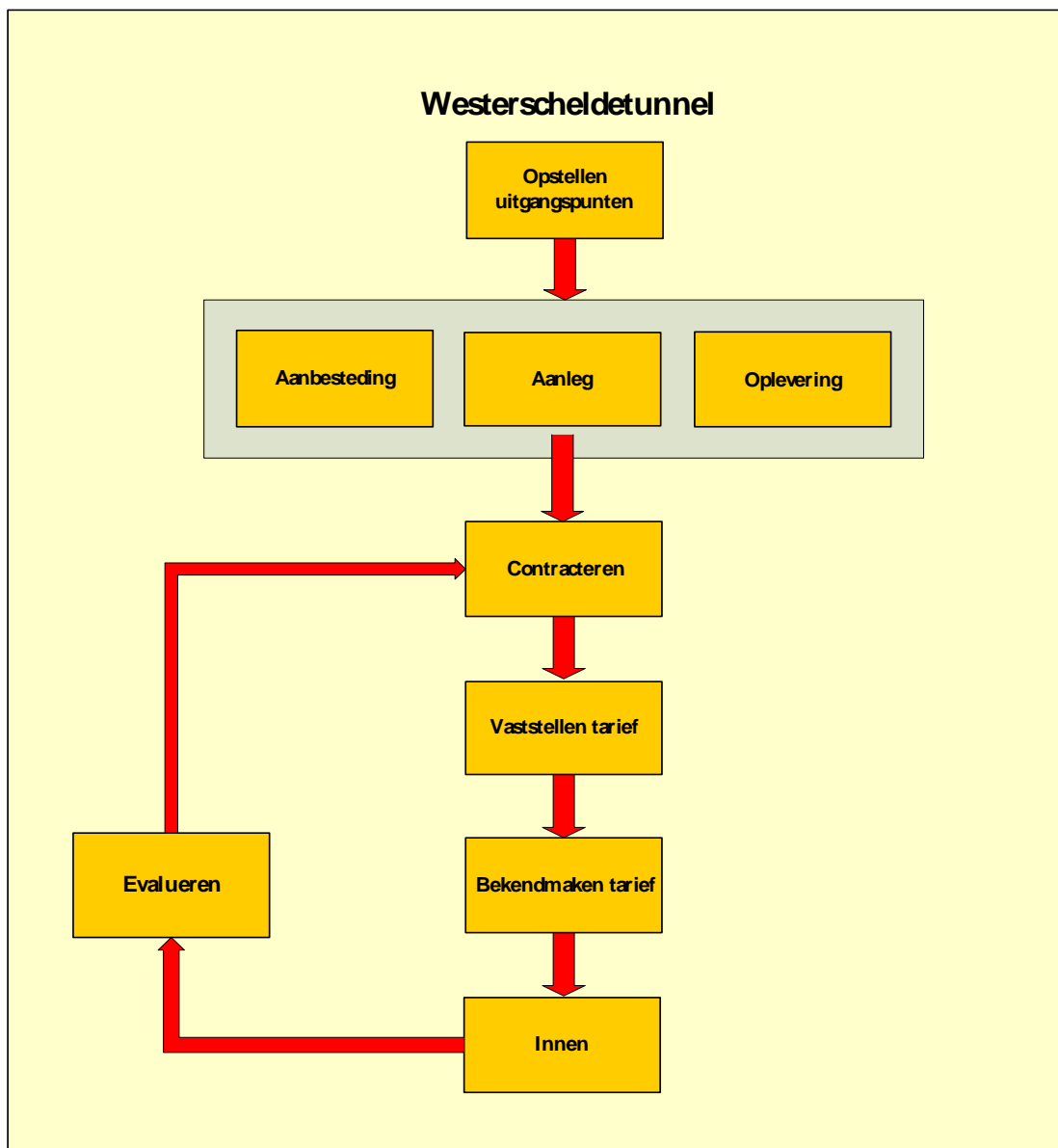
De uitvoering wordt door private partijen uitgevoerd. Dit gebeurt steeds vaker door middel van een DBFM-contract (design-build-finance-maintain). De wegbeheerder is als opdrachtgever degene die de voortgang monitort en controleert of aan de eisen wordt voldaan. De wegbeheerder wordt vervolgens eigenaar van een nieuw tracé. Vervolgens verzorgt de wegbeheerder het beheer en onderhoud van het tracé.

2.6.7 Evalueren

De aanleg van de infrastructuur wordt samen met andere overheden en maatschappelijke instellingen geëvalueerd. Op basis daarvan begint het proces opnieuw.

2.7 WESTERSCHELDETUNNEL

Het proces dat leidt tot het innen van gelden voor het gebruik van de Westerscheldetunnel³ bestaat uit de volgende stappen:



³ Deze beschrijving van de Westerscheldetunnel is illustratief bedoeld. De case van de Westerscheldetunnel komt voort uit een PPS-constructie waarbij naast de exploitatie ook de aanleg en financiering gemoeid is. Bovendien is deze beschrijving van toepassing op één tunnel en niet op het gehele Nederlandse wegennetwerk.

Hierna lichten wij de stappen van het proces kort toe.

2.7.1 Opstellen uitgangspunten Westerscheldetunnel

Voorafgaand aan de aanleg van de tunnel zijn de uitgangspunten voor de Westerscheldetunnel vastgelegd. Hiervoor is onder andere gebruikgemaakt van de voorwaarden die opgenomen zijn in de Tunnelwet. Deze is vastgesteld door de Tweede Kamer.

Bij de uitgangspunten voor de Westerscheldetunnel zijn daarnaast afspraken gemaakt over de financiering van de aanleg, het beheer, de kwaliteit van de wegen, de exploitatie, het tarief, de gebruikers (korting voor bewoners van Zeeuws-Vlaanderen).

De belangen bij het project waren tegengesteld. Met de aanleg zijn onder andere twee veerdiensten gedeeltelijk uit de vaart genomen. Al het wegverkeer moet daarnaast gebruikmaken van de ponten (of omrijden via een alternatieve route). Alleen voor fietsers is een veerdienst beschikbaar. Bij de totstandkoming zijn daarvoor veel actoren betrokken, zoals Rijkswaterstaat, de Provincie Zeeland, de betrokken gemeenten, vakbonden van personeel veerdiensten, bedrijfsleven en vertegenwoordigers van de Antwerpse haven.

2.7.2 Project Westerscheldetunnel

Op basis van de uitgangspunten is het project Westerscheldetunnel gestart. Voor dit project zijn de uitgangspunten vertaald naar beleidsmatige en technische eisen. De beleidsmatige eisen zijn vervolgens onder andere vertaald naar een juridische structuur voor het eigendom en het beheer en onderhoud van de tunnel na oplevering. Op basis van de technische eisen is een aanbesteding georganiseerd. Na de gunning is het project door een externe partij uitgevoerd. Na de afronding van de bouwwerkzaamheden is de Westerscheldetunnel aan de eigenaar opgeleverd.

2.7.3 Contracteren

De exploitatie is in handen van de N.V. Westerscheldetunnel. Dit is een private onderneming die de komende 30 jaar tot doel heeft om de tunnel winstgevend te exploiteren. De aandelen zijn voor meer dan 95% in handen van het Rijk. De overige aandelen behoren tot de Provincie Zeeland.

Jaarlijks legt de N.V. Westerscheldetunnel verantwoording af aan de aandeelhouders: het Rijk en de Provincie Zeeland.

2.7.4 Vaststellen tarief

De exploitant stelt de tarieven vast voor het gebruik van de weg van de tunnel. Bij de uitgangspunten voor de exploitatie zijn eisen aan de tarieven gesteld door vaststellen van een referentietarief. Zo is opgenomen:

- op welke grondslagen de tarieven zijn gebaseerd,
- welke maximale stijging van de tarieven is toegestaan en

- de maximale hoogte van het tarief ten opzichte van het vastgestelde referentietarief.

Jaarlijks worden de nieuwe tarieven door de exploitant berekend. Doordat de eigenaar het Rijk en de provincie is, worden de publieke belangen naar verwachting sterk vertegenwoordigd.

2.7.5 Bekendmaken

De vastgestelde tarieven worden door de exploitant bekendgemaakt. De aandeelhouders worden hiervan in kennisgesteld, waarna de tarieven aan de weggebruikers bekend worden gemaakt. Deze bekendmaking van het tarief wordt vervolgens via de media gecommuniceerd. Vervolgens worden de tarieven opgenomen bij het tolpunt van de tunnel.

2.7.6 Innen

De N.V. Westerscheldetunnel is de onderneming die verantwoordelijk is voor de inning van de tarieven.

De kosten voor inning zijn relatief hoog doordat het tolpunt nog (semi-)bemand is. Aan elk motorvoertuig wordt op basis van de gemeten hoogte en lengte van het voertuig een tarief berekend en direct in rekening gebracht. Frequente gebruikers kunnen een 'tag' verkrijgen waarmee het bedrag (automatisch) direct van hun rekening wordt afgeschreven. Het voordeel van en voor deze gebruikers is dat zij niet bij het tolpunt fysiek moeten stoppen.

Weggebruikers kunnen geen gebruikmaken van de tunnel als geen betaling is ontvangen. Hierdoor wordt de inzet voor handhaving beperkt.

2.7.7 Beheer en onderhoud

De N.V. Westerscheldetunnel heeft een tienjarig (tot 14 maart 2013) contract afgesloten met aannemer Combinatie Middelpaats Westerschelde voor onderhoud. Dit is een design-, build- and maintenancecontract. Rijkswaterstaat inspecteert de kwaliteit van de weg en houdt daarmee toezicht.

2.7.8 Evaluatie

De eigenaar evalueert gezamenlijk met de exploitant en de belanghebbende periodiek de beleidsuitgangspunten.

3. UITGANGSPUNTEN OPSTELLEN ORGANISATIEMODELLEN

Alle denkbare organisatiemodellen bij de uitvoering van de kilometerprijs moeten aan een aantal uitgangspunten voldoen. Dit kunnen financiële, organisatorische of juridische uitgangspunten zijn. Deze uitgangspunten zijn onder andere gedestilleerd uit eerder door de werkgroep opgestelde documenten, uit de Nota Mobiliteit en uit het rapport van de Commissie Nouwen: Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Hieruit hebben wij een selectie gemaakt van uitgangspunten die daadwerkelijk van belang zijn voor de vorming van organisatiemodellen. Wij hebben een driedeling gemaakt in de zin van uitgangspunten over de eindsituatie van kilometerheffing, uitgangspunten uit de organisatiekunde en overige uitgangspunten. Onderstaande tabel presenteert kort samengevat de uitgangspunten. In het vervolg gaan wij kort in op de uitgangspunten.

Samenvatting uitgangspunten voor de organisatiemodellen

Eindsituatie:

- Eén centrale inningsorganisatie.
- De huidige organisatie van wegbeheer als uitgangspunt.
- Scheiding inningsorganisatie en organisatie wegbeheerders.
- Grotere rol voor de markt.
- Waarborgen voor het gebruikersperspectief (transparantie).
- Minister stelt de tarieven vast.
- Focus op de eindsituatie van de kilometerprijs: een landelijk naar tijd, plaats en milieukenmerken gedifferentieerde kilometerprijs.
- De netto-opbrengsten komen ten goede aan het Infrastructuurfonds.

Uit de organisatiekunde:

- Duidelijk onderscheid tussen beleid, uitvoering en toezicht/handhaving.
- Duidelijk onderscheid tussen rollen (opdrachtgever en opdrachtnemer).
- Duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden.
- Maximale efficiency: minimale coördinatie met inachtneming van beheersbaarheid en kwaliteit.
- Functionele samenhang is het primaire clustering principe.

Overig

- Modellen doordenken voor prijzen of belastingen of heffingen.
- Voldoen aan Europese Interoperabiliteitswetgeving.
- Voldoen aan Wet bescherming persoonsgegevens.
- Fraudebestendig.
- In overeenstemming met technische mogelijkheden.

3.1 UITGANGSPUNTEN VOOR DE EINDSITUATIE

Eén centrale inningsorganisatie

De inning moet door één landelijke (onafhankelijke) organisatie ter hand worden genomen, zodat de gebruiker slechts één factuur krijgt. Onafhankelijk betekent niet gebaseerd op wegbeheer. De inningsorganisatie op zich zelf, een “trusted third party” hoeft niet volledig onafhankelijk te zijn van (politieke) sturing. Een landelijke inningsorganisatie bevordert een eenduidige aansturing vanuit het Ministerie van V&W en de mogelijkheid van verantwoording voor het gehele systeem van de kilometerprijs. Dit komt de herkenbaarheid en transparantie ten goede.

De huidige organisatie van wegbeheer is uitgangspunt van alle modellen

Er wordt op brede schaal nagedacht over andere vormen van wegbeheer op het snijvlak van publiek en privaat. Voor het schetsen van mogelijke organisatiemodellen heeft de werkgroep besloten vooralsnog ervan uit te gaan dat de organisatie van het wegbeheer niet verandert. Dit uitgangspunt betekent niet dat in het eindbeeld mogelijk geen veranderingen in de huidige vorm van wegbeheer zullen worden doorgevoerd. De Commissie Nouwen adviseert bijvoorbeeld toe te werken naar verzelfstandigde wegbeheerders (kunnen voor 100% in publieke handen zijn) die zorgdragen voor een op de vraag afgestemd aanbod van wegcapaciteit en die daarvoor de opbrengsten van de wegen in het eigen gebied inzetten. De werkstroom *anders organiseren wegbeheer* zal hierover rapporteren. Indien wordt gekozen voor een model met een andere organisatie van het wegbeheer zal dit consequenties hebben voor de organisatie van de kilometerprijs zoals in dit rapport beschreven. Op het moment dat de resultaten uit de andere werkgroepen beschikbaar komen, met name uit de werkgroep *anders organiseren wegbeheer*, dient te worden beoordeeld of het nog wenselijk is een koppeling aan te brengen tussen enkele modellen van anders organiseren van wegbeheer en modellen uit dit rapport.

Scheiding inningsorganisatie en organisatie wegbeheerders

Om te waarborgen dat de inning volledig onafhankelijk gebeurt, worden de organisaties voor inning en wegbeheer van elkaar gescheiden. Deeltaken binnen de inning, zoals het onderhoud van registratiesystemen, kunnen mogelijk wel uitbesteed

worden aan wegbeheerders, mits dit onder de verantwoordelijkheid van een centrale inningsorganisatie plaatsvindt.

Grotere rol voor de markt

Eén van de hoofdpunten van het rapport van de Commissie Nouwen is uit te gaan van een aantal marktprincipes. Marktpartijen dienen een grotere rol te krijgen bij het ontwikkelen van voorstellen voor de aanleg en het versnellen van verbeteringen van de weginfrastructuur. De overheid dient verantwoordelijk te blijven voor de planning en besluitvorming over de aanleg en infrastructuur.

Waarborgen voor het gebruikersperspectief (transparantie)

Naast het geven van een grotere rol aan de markt dienen in de organisatiemodellen voldoende waarborgen voor het gebruikersperspectief te zitten. Dit blijkt onder andere uit de mate van transparantie bij het nemen van beslissingen. Als minimale voorwaarde dient helder te zijn op welke wijze belangen zijn afgewogen bij het nemen van een beslissing. Belangrijker nog is de transparantie van de opbouw van het tarief en de besteding daarvan. Conform het advies van de Commissie Nouwen dient een duidelijk beeld te worden gegeven van wat er op de automobilist afkomt: de doelen van het systeem, de eerlijke prijs, de transparantie en wat hij ervoor terugziet. Ook dienen de burger en de ondernemer duidelijk inzicht krijgen in de schade van files en het milieu voor henzelf, nu en vooral in de toekomst als er geen wijziging van beleid komt.

De minister stelt de tarieven vast

Dit betekent dat de minister eindverantwoordelijk is voor de vaststelling van tarieven. Dit kan uiteraard op zeer veel verschillende manieren gebeuren met verschillende vrijheidsgraden voor de minister, maar uiteindelijk stelt de minister het tarief, of minstens een bandbreedte hierin, vast. Uiteindelijk beslist de Tweede Kamer hierover.

Focus op de eindsituatie van de kilometerprijs: een landelijk naar tijd, plaats en milieukenmerken gedifferentieerde kilometerprijs

De bestaande vaste autobelastingen zijn afgeschaft in de eindsituatie en er is een landelijke naar tijd, plaats en milieukenmerken gedifferentieerde kilometerprijs. De gedachte hierachter is dat de weggebruiker een kostenafweging gaat maken. Bovendien worden beslissingen over weginfrastructuur gebaseerd op daadwerkelijk gebruik, zodat de weggebruiker ook krijgt waarvoor hij betaalt. De wens tot een gedifferentieerde kilometerprijs stelt nadere eisen aan de tariefstelling en de betrokkenheid van verschillende partijen hierbij vergeleken met een platte heffing.

De netto-opbrengsten komen ten goede aan het Infrastructuurfonds

De netto-opbrengsten van de kilometergelden komen ten goede van het Infrastructuurfonds. Hierdoor kan er een (indirecte⁴) koppeling worden aangebracht tussen de opbrengsten van de kilometerprijs en de besteding van de gelden aan infrastructuurprojecten.

3.2 UITGANGSPUNTEN UIT DE ORGANISATIEKUNDE

Ons inziens is het gewenst dat de modellen aan een aantal specifiek organisatorische uitgangspunten voldoen. Op basis van onze ervaring zijn wij van mening dat de volgende uitgangspunten uit de organisatiekunde onmisbaar zijn voor de organisatie modellen.

Duidelijk onderscheid tussen beleid, uitvoering en toezicht/handhaving

De verantwoordelijkheden verbonden met deze drie hoofdtaken dienen duidelijk te worden gescheiden en mogen niet binnen een organisatie door elkaar lopen. Voor voldoende checks-and-balances vanuit het oogpunt van good public governance dienen verschillende organisatie eenheden deze hoofdtaken op te pakken.

Duidelijk onderscheid tussen rollen (opdrachtgever en opdrachtnemer)

Vanuit het oogpunt van *good public governance* kan de rol van opdrachtgever niet worden gecombineerd met de rol van opdrachtnemer. De opdrachtgever kan dan niet zuiver met de nodige afstand zijn rol vervullen.

Duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden

Taken en bevoegdheden moeten duidelijk worden benoemd en scherp worden beschreven, zodat helder is wie waarvoor verantwoordelijk is.

Maximale efficiency: minimale coördinatie met inachtneming van beheersbaarheid en kwaliteit

De organisatie modellen in de zin van toedeling van taken en bevoegdheden dienen idealiter zodanig te worden geconstrueerd dat er zo min mogelijk coördinatie hoeft plaats te vinden. Hierbij dient het eindresultaat uiteraard niet uit het oog verloren te worden. Met andere woorden: de toedeling van taken en bevoegdheden moet altijd gericht zijn op het gewenste eindresultaat.

Functionele samenhang is het primaire clusteringprincipe

In de organisatiekunde zijn er op hoofdlijnen drie primaire clusteringprincipes: geografisch, naar eenheden (sector, doelgroep) en naar functie. In principe worden de

⁴ 'Indirect' omdat het uitgangspunt is dat de opbrengsten via het infrastructuurfonds lopen.

taken geordend en samengevoegd waar deze functioneel met elkaar samenhangen, zodat ook maximaal efficiënt kan worden samengewerkt binnen de specifieke rollen en verantwoordelijkheden.

Het lijkt ons niet logisch als uitgangspunt te hanteren dat elke regio een eigen clustering van taken vormt. Dit leidt landelijk gezien in potentie tot te veel versnippering en minder samenhang. Ook een indeling naar sector ligt niet voor de hand. Als de gebruikers of de uitvoeringsorganisaties centraal staan is de kans groot dat dit leidt tot een zekere verzuiling op basis van deze sectoren. Ook dit leidt tot versnippering en minder samenhang, terwijl bij kilometerprijs het juist zo belangrijk is dat het hele systeem in samenhang goed functioneert.

3.3 OVERIGE UITGANGSPUNTEN

Modellen doordenken voor prijzen of publieke heffing/belasting⁵

Ten aanzien van de kilometerprijs is het eindbeeld een prijs. Het is de vraag wat hiermee wordt bedoeld: een vergoeding (op privaatrechtelijke of publiekrechtelijke grondslag) voor een door een onderneming of een overheid geleverde dienst (individueel profijt)? Of wellicht een publiekrechtelijke (bestemmings)heffing (bekostiging van collectieve maatregelen, opbrengst is geoormerkt)?

Om verwarring te voorkomen wordt hierna in dit rapport onder een prijs een privaatrechtelijk vormgegeven prijs verstaan, oftewel weggebruiker en wegbeheerder sluiten een privaatrechtelijk contract. Retributies zijn publiekrechtelijke betalingen van een burger voor een concrete, individuele tegenprestatie van de overheid, waarvan de opbrengst is bestemd voor de bekostiging van die prestatie. Bij (bestemmings)heffingen is de opbrengst nog wel geoormerkt, maar de relatie tussen profijt en betalingsplicht, en tussen kosten en opbrengsten, is globaler. Belastingen ten slotte zijn de bijdragen van burgers aan de algemene middelen, zonder relatie tussen profijt en betalingsplicht. De vraag is of deze verschillende vormen consequenties hebben voor de verschillende organisatiemodellen. Dit zal worden doorzocht. Hieronder zijn globaal de belangrijkste aspecten van het verschil voor de wijze van organiseren tussen prijs of publieke heffing/belasting opgenomen.

De kilometerprijs vormgeven als een prijs:

- vereist een rechtstreekse contractuele relatie tussen de weggebruiker en degene die de weg ter beschikking stelt: de exploitant biedt de weg aan tegen een door hem bepaalde prijs, de weggebruiker aanvaardt dat aanbod (door de desbetreffende weg op te rijden) en betaalt het overeengekomen bedrag aan de exploitant; vereist individueel profijt.

Dit:

⁵ Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op een concepttekst van juristen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

- veronderstelt dat de wegexploitant zélf bepaalt óf hij een prijs wil rekenen en zo ja, welke;
- veronderstelt een marktsituatie, dat wil zeggen: ligt alleen voor de hand als de wegen waarvoor de prijs moet worden betaald, niet zoals nu ter beschikking worden gesteld door overheden maar worden geëxploiteerd door privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals bij de Westerscheldetunnel);
- veronderstelt dat de wegexploitant het overeengekomen bedrag rechtstreeks ontvangt van de weggebruiker en zélf bepaalt waar hij de opbrengst voor gebruikt;
- staat dus op gespannen voet met de afspraak dat er één landelijke inningsorganisatie komt, althans één loket, en spoort niet met de afspraak dat de opbrengst naar het Infrastructuurfonds gaat;
- spoort niet met de wens om op rijksniveau te bepalen dát moet worden betaald en hoeveel;
- spoort niet met de wens om het wegbeheer vooralsnog niet ‘anders te organiseren’.

De kilometerprijs vormgeven als een retributie:

- vereist net als bij een prijs een rechtstreekse juridische relatie tussen de weggebruiker en de instantie (in dit geval overheidsinstantie) die de weg ter beschikking stelt; vereist individueel profijt;
- vereist dat de retributie in beginsel niet hoger is dan de kosten van de desbetreffende dienst en vereist dat de opbrengst wordt gebruikt ter bekostiging van die dienst;
- vereist in beginsel dat álle weggebruikers betalen naar gelang van de kosten die zij door hun gebruik veroorzaken en staat dus op gespannen voet met het geheel vrijstellen van bromfietzers, fietsers en voetgangers.

Dit:

- veronderstelt dat de wegbeheerder zelf bepaalt of hij een bedrag wil rekenen voor de toegang tot de weg;
- spoort dus niet met de wens om de tarieven op rijksniveau vast te stellen;
- staat om dezelfde reden (rechtsgelijkheid) op gespannen voet met de wens om de km-prijs gefaseerd in te voeren;
- kan alleen als uitsluitend betaald hoeft te worden voor wegen die worden onderhouden op kosten van de overheid (= de meeste openbare wegen), dus vereist dat duidelijk is wat wel en niet behoort tot het begrip ‘weg’ en welke wegen openbaar zijn en vereist dat het systeem technisch in staat is om met grote zekerheid te bepalen of iemand al dan niet op een openbare weg rijdt;
- veronderstelt dat de overheid die de weg ter beschikking stelt, elke individuele betaling rechtstreeks ontvangt van de weggebruiker (eventueel door tussenkomst van een derde);

- spoort dus niet met de afspraak dat de opbrengst naar het Infrastructuurfonds gaat.

De kilometerprijs vormgeven als een (bestemmings)heffing:

- vereist dat de totale opbrengst gerelateerd is aan de totale kosten van de betrokken publieke taak, dat de opbrengst ook aan die taak wordt besteed en spoort dus met het uitgangspunt dat de opbrengst naar het Infrastructuurfonds gaat.

Dit:

- spoort met de wens dat de tarieven op rijksniveau worden vastgesteld;
- spoort met de wens om buitenlanders anders te behandelen (bijvoorbeeld wegvignet), en om bromfietzers, fietsers en voetgangers vrij te stellen.

De kilometerprijs vormgeven als een (rijks)belasting:

- betekent dat in beginsel de Belastingdienst verantwoordelijk is voor heffing en invordering;
- laat minder ruimte voor wettelijke delegatie van de bevoegdheid om de tariefhoogte vast te stellen.

Dit:

- veronderstelt dat de opbrengst naar de algemene middelen gaat en spoort dus niet met het uitgangspunt dat de opbrengst naar het Infrastructuurfonds gaat.

De vraag of het een prijs, een retributie, een (bestemmings)heffing of een belasting is, heeft gevolgen voor de organisatie. Indien de kilometerprijs is vormgegeven als een prijs gelden de regels van het privaatrecht, eventueel aangevuld met specifieke wettelijke regels die de wetgever voor de inning van de kilometerprijs in de wet heeft opgenomen. Bij deze specifieke regels kunnen we denken aan specifieke bepalingen omtrent de inhoud van de algemene voorwaarden, de wijze van betaling en facturering, de mogelijkheid van klachtbehandeling, etc. In deze situatie is het van belang te bepalen of het wenselijk is dat de private wegexploitant en de inningsorganisatie niet zijn onderworpen aan de geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht die in het algemeen gelden voor de overheid (denk met name aan de regels uit de Awb).

Indien er een vormgeving is als een retributie, een bestemmingsheffing of een belasting handelen de wegbeheerder en de inningsorganisatie (ook al is de inningsorganisatie een private partij) als overheid of als gemandateerde van de overheid. In beide gevallen is hun handelen onderworpen aan alle geschreven en ongeschreven regels die in het algemeen voor de overheid gelden. Ook in deze situatie is het van belang te bepalen of dat wenselijk is.

Wat betreft rechtsbescherming zijn de mogelijke gevolgen van een prijs of een heffing/
belasting als volgt. Indien de kilometerprijs is vormgegeven als een prijs, handelt

de inningsorganisatie als een private partij en bestaat tussen de inningsorganisatie en de weggebruiker een contractuele relatie. In dat geval behoort de inningsorganisatie niet tot de overheid.

Dit impliceert dat klachten over de inningsorganisatie niet mogen worden behandeld door de Nationale Ombudsman. Evenmin kan een burger met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur de inningsorganisatie dwingen inzage te verstrekken in documenten van de inningsorganisatie. Ten slotte heeft de weggebruiker in dit geval niet de mogelijkheid om op grond van de Algemene wet bestuursrecht tegen de opgelegde prijs een bezwaarschrift in te dienen en in beroep te komen bij de bestuursrechter. Indien de weggebruiker het met de opgelegde prijs niet eens is, dient hij zich via een dagvaardingsprocedure te wenden tot de burgerlijke rechter.

Indien de kilometerprijs is vormgegeven als een retributie, heffing of belasting handelt de inningsorganisatie (ook al is de inningsorganisatie een private partij) als overheid (als bestuursorgaan) of als gemandateerde van de overheid. Dit impliceert dat klachten over de inningsorganisatie in beginsel mogen worden behandeld door de Nationale Ombudsman, tenzij dit uitdrukkelijk bij algemene maatregel van bestuur is uitgesloten. Eveneens kan een burger met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur de inningsorganisatie dwingen inzage te verstrekken in documenten van de inningsorganisatie.

Omdat de retributie, heffing of belasting een besluit is, is hierop het systeem van rechtsbescherming van de Awb en (in geval van een belasting) Algemene Wet inzake rijksbelastingen van toepassing. Dit betekent dat eerst een bezwaarschrift kan worden ingediend en daarna in beroep kan worden gegaan bij de bestuursrechter.

Voldoen aan Europese Interoperabiliteitswetgeving

Vanuit de Europese Unie zijn er richtlijnen betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingsystemen. Er zijn twee vormen van interoperabiliteit waar in de toekomst rekening mee gehouden dient te worden:

1. Technische interoperabiliteit: technische normen en vereisten aan de hand waarvan de industrie de voor de dienstverlening benodigde apparatuur kan produceren.

De eisen vanuit interoperabiliteit raken vooral andere werkstromen (omzetting BPM in kilometerprijs, implementatie). De technische interoperabiliteit is niet direct van toepassing op de organisatiewijze van een Nederlandse uitvoering van een kilometerprijs. Het betreft vooral technische eisen aan de *on board equipment*. Het systeem dient bijvoorbeeld te kunnen communiceren via vaste standaarden (via GSM/GPRS, GPS of DSCR, vooralsnog niet een infraroodtechniek). Daarnaast dienen de classificatieparameters voor voertuigen aangehouden te worden (euroklasse, gewicht, aantal assen, etc.). Een ander element dat de aandacht verdient is de interoperabiliteit met de elektronische tachograaf.

2. Contractuele/procedurele interoperabiliteit: één contract tussen de klanten en exploitanten.

In (beperkte mate) is voor de organisatiemodellen wel van belang dat er tussen de (internationale) klant en de exploitant/inningsorganisatie slechts een klantcontact/

contract dient te zijn. Indien er in de toekomst een Europese serviceprovider komt, dient de Nederlandse inningsorganisatie contact te hebben met deze serviceprovider en niet direct met de (internationale) weggebruiker.

Men kan (buitenlandse) vrachtwagens niet verplichten tot aanschaf van elektronische voertuigapparatuur. Hierop is wel een uitzondering mogelijk door gebruik te maken van een zeer goedkoop kastje (tag/transponder) zoals Oostenrijk heeft gedaan, of een inboekstelsysteem via internet zoals Duitsland doet.

De Eurovignetrichtlijn stelt randvoorwaarden aan bijvoorbeeld het maximale bedrag dat geïnd mag worden. Samen met Luxemburg, Nederland, België, Denemarken en Zweden wordt er een gebruikersrecht geïnd. Deze Belasting Zware Motorrijtuigen (BZM) wordt door de belastingdienst geïnd. Indien de kilometerprijs ook voor vrachtwagens gaat gelden is opzegging van het Eurovignetverdrag een optie (zoals ook Duitsland heeft gedaan).

Verwerking van persoonsgegevens dient te geschieden met inachtneming van Europese voorschriften. Ook het betalingsverkeer dient aan Europese normen te voldoen.

Voldoen aan Wet bescherming persoonsgegevens (WBP)

Het al dan niet borgen van privacy staat in de huidige maatschappij steeds vaker ter discussie. Is schending van de privacy gerechtvaardigd indien er veiligheidsrisico's op het spel staan? En wanneer is er sprake van schending van de privacy? Voor de uitvoering van de kilometerprijs geldt dat de verwerking van persoonsgegevens minimaal aan de eisen van de WBP dient te voldoen. De WBP bevat regels die betrekking hebben op de toelaatbaarheid en de kwaliteit van de verwerking van persoonsgegevens (artikel 6 t/m 11 WBP). Persoonsgegevens moeten in overeenstemming met de wet op een behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt (artikel 6 WBP).

Voor de verwerking van persoonsgegevens gelden op hoofdlijnen de volgende regels, die door de organisatiemodellen geborgd dienen te worden:

- Persoonsgegevens mogen slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld (artikel 7 WBP).
- De omschrijving van het doel blijkt uit de melding van de verwerking bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) of bij de functionaris voor de gegevensbescherming (artikel 28 WBP) of uit de doelstelling van één van de verwerkingen van persoonsgegevens genoemd in het Vrijstellingsbesluit (artikel 29 WBP).
- De persoonsgegevens mogen niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor deze zijn verkregen (artikel 9, eerste lid WBP).

Zoals aangegeven, moet de verantwoordelijke een gerechtvaardigd belang hebben bij de verwerking van persoonsgegevens. Hierbij moet in alle stadia van de verwerking altijd minimaal één van de zes voorwaarden uit artikel 8 WBP van toepassing zijn. Deze voorwaarden zijn:

- Ondubbelzinnig toestemming verleend door de betrokkene voor de verwerking.
- De verwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is.
- De verwerking is noodzakelijk om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is.
- De verwerking is noodzakelijk ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene.
- De verwerking is noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan.
- De verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Bij het gebruik van verkeersinformatie die door de registratie wordt gegenereerd voor verkeersmanagement doeleinden, dient de informatie te zijn geanonimiseerd en in geaggregeerde vorm te worden aangeleverd.

Fraudebestendig

De organisatiemodellen dienen zodanig te zijn vormgegeven dat ze 'fraudebestendig' zijn. Met andere woorden: ze dienen vervalsing van administratie of ontduiking van voorschriften zo veel mogelijk tegen te gaan. De fraudebestendigheid van een willekeurig systeem is altijd gebaseerd op twee elementen: 1) de moeite die het kost het systeem zodanig te manipuleren dat het niet betrouwbaar meer is en 2) de kosten die betrekking hebben op de controle van het juiste gebruik van het systeem.

In overeenstemming met technische mogelijkheden

De organisatiemodellen die worden beschreven, moeten gebaseerd zijn op de beschikbare technieken met betrekking tot het elektronisch registreren van de verreden kilometers. De specificaties op basis waarvan de kostenmonitor is gebaseerd zijn hierbij het uitgangspunt. Differentiatie dient op regionaal niveau mogelijk te zijn.

4. BESCHRIJVING PRIMAIR PROCES KILOMETERPRIJS

4.1 INLEIDING

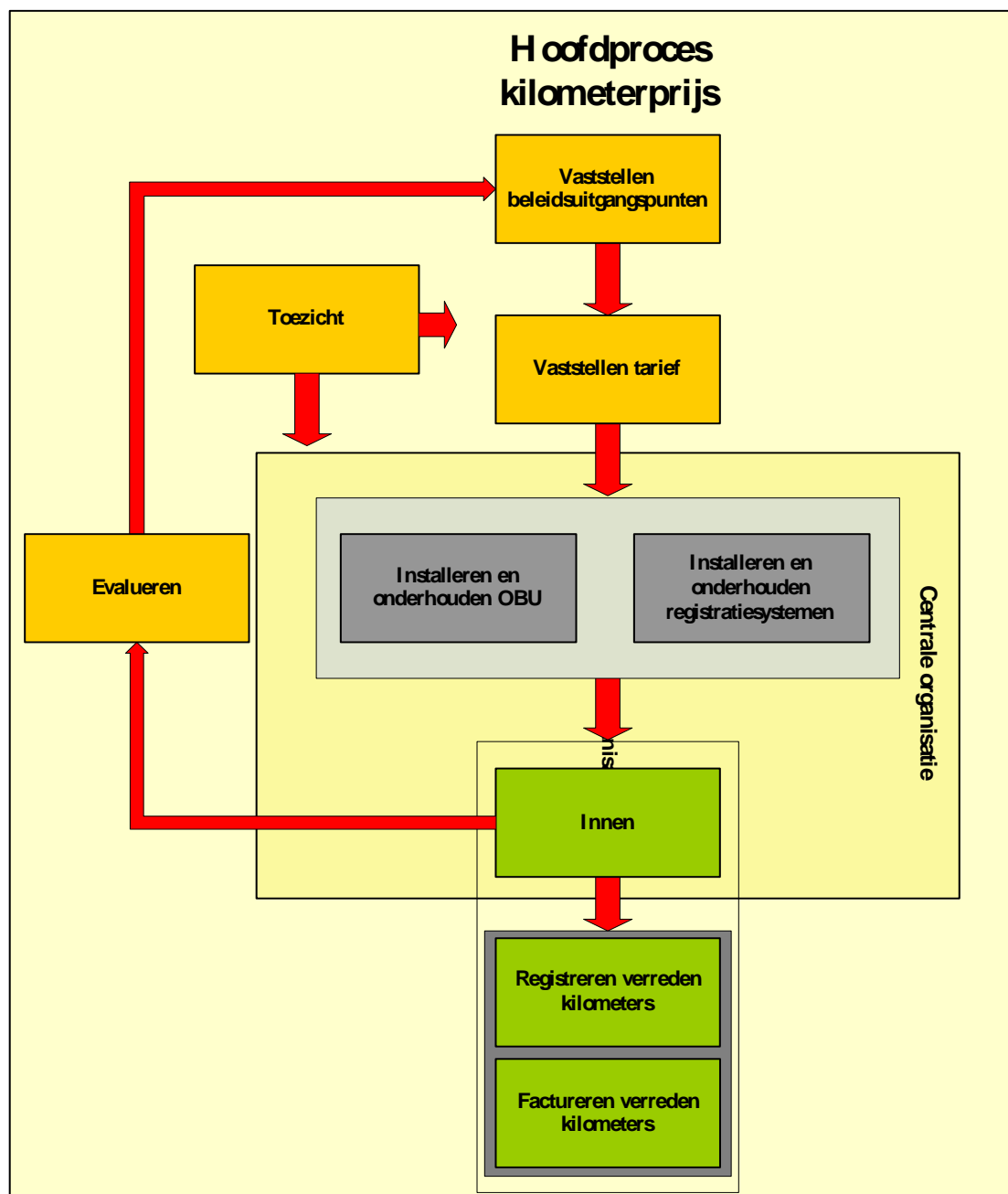
In dit hoofdstuk beschrijven wij het hoofdproces van kilometerprijs. Dit doen wij door elke stap in het proces nader toe te lichten.

Per processtap beschrijven wij op een bondige wijze de rollen en activiteiten. Het betreft een zo veel mogelijk neutrale beschrijving. Aan de activiteiten en rollen van een processtap verbinden wij (veelal) nog geen actoren. Wij maken bij elke processtap duidelijk welke keuzes nog gemaakt kunnen worden. Dit kan worden gezien als de ‘menukaart’ waaruit bij de inrichting van het proces gekozen kan worden. Een onderbouwde keuze uit de ‘menukaart’ maken wij bij de uitwerking van de modellen.

Eén van de uitgangspunten die wij bij de beschrijving van de onderstaande model voor kilometerprijs hebben gebruikt, is dat er een centrale inningorganisatie komt (zie paragraaf 4.1). Daarmee wordt bij de onderstaande beschrijving bedoeld dat er één organisatie verantwoordelijk wordt voor het installeren en onderhouden OBU en registratiesystemen en het innen.

4.2 BESCHRIJVING HOOFDPROCES KILOMETERPRIJS

In het onderstaande overzicht presenteren wij het hoofdproces kilometerprijs.



In het bovenstaande overzicht hebben wij het hoofdproces kilometerprijs opgedeeld in de volgende processtappen:

- Vaststellen tarief.
- Installeren en onderhouden 'On Board Unit' (OBU).

- Installeren en onderhouden registratiesysteem⁶.
- Innemen.
- Evalueren.

In de volgende paragrafen werken wij deze deelstappen nader uit. Ook toezicht zal hierin worden meegenomen.

Voordat deze deelstappen worden uitgewerkt wordt in de volgende paragraaf toegelicht wat er onder toezicht en handhaving wordt verstaan en op welke wijze hiermee op systeemniveau mee wordt omgegaan. In de uitwerking van de deelstappen wordt toegelicht op welke wijze toezicht en handhaving binnen deze stappen plaatsvindt.

4.3 TOEZICHT EN HANDHAVING

*Het kabinet verstaat onder toezicht: "het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren."*⁷

Toezicht kent drie kernactiviteiten; informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen. Daarmee valt handhaving ook onder toezicht (namelijk bij ingrijpen). Preventieve handhaving omvat voorts ook communicatieactiviteiten. Verderop in dit rapport worden verschillende vormen van toezicht en handhaving onderscheiden. Indien er in algemene zin over toezicht wordt gesproken vallen hier zowel vormen van toezicht als handhaving onder.

Toezichthouders zijn organisaties waarbij het hoofdproces uit deze activiteiten bestaat. De drie activiteiten van toezicht hoeven niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie te worden uitgeoefend. Controlerende activiteiten die organisaties verrichten om een ander hoofdproces goed te kunnen uitvoeren, worden in deze visie niet onder toezicht verstaan. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het verstrekken van subsidies.

Het kabinet gebruikt de term toezicht uitsluitend voor het toezicht op burgers, bedrijven, zelfstandige organisaties en (mede)overheden. Controle op (de kwaliteit

⁶ Bij de verdeling van taken tussen de OBU en het registratiesysteem (walkant) zijn er meerdere varianten mogelijk (zie ook de bijlage: concepten thick & thin client). Zo is het mogelijk dat het registratiesysteem de plaats, tijd en kosten regelt en ook de facturering en incasso. Elk van deze taken kan echter ook uitsluitend met behulp van een OBU worden uitgevoerd. Indien alle taken via de OBU worden geregeld is een registratiesysteem en een deel van de inningsorganisatie niet meer noodzakelijk en hoeft er alleen nog handhaving en toezicht plaats te vinden. In dit rapport gaan wij vooralsnog uit van een OBU, registratiesysteem en inningsstelsel. In een vervolg is het goed technische modaliteiten verder te doordenken voor de organisatiemodellen.

⁷ *Kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1

van) beleid en uitvoering binnen de ministeriële organisatie valt daarmee in deze visie niet onder het begrip toezicht.

De functie van toezicht

Toezicht bevordert de naleving van in beleid en regelgeving vastgelegde normen door regels te handhaven. Daarnaast levert toezicht informatie over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Op basis van deze informatie kan de minister zonedig bijsturen. Ten derde informeert toezicht minister, parlement en samenleving over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. Toezicht ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid en heeft daarnaast een maatschappelijke functie.

Sturing en toezicht

In beleid en wet- en regelgeving legt het kabinet vast wat het in de maatschappij wil bereiken en wie daarvoor verantwoordelijk is. Sturing en toezicht moeten in alle fasen van een beleidsproces goed op elkaar aansluiten. Bij beleidsontwikkeling dienen toezichthouders vanuit hun kennis over de praktijk een onafhankelijk oordeel te geven. Tussentijds informeren toezichthouders beleid, politiek en samenleving over de stand van zaken van datgene wat het kabinet in de maatschappij wil bereiken. Achteraf dienen bij beleidsevaluaties de bevindingen van toezichthouders te worden meegenomen. Bevindingen van toezichthouders spelen zo een continue rol bij het opstellen van nieuw en het aanpassen van bestaand beleid.

4.3.1 Onderscheid toezicht en handhaving

De functie van toezicht is breed. Toezicht is het verzamelen van informatie over of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het oordelen daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Handhaving richt zich op de vraag of burgers, bedrijven en overheden zich aan de gestelde regels houden. Het is daarbij gericht op repressief optreden. Deze repressie is de bevoegdheid om dwang uit te oefenen en vrijheden te beperken. Deze bevoegdheid wordt gebruikt voor het verzamelen van informatie of het opleggen van een sanctie.

Handhaving is gericht op twee typen van gedrag. Allereerst is er gedrag dat we niet willen verbieden, maar wel willen regelen. Het gaat om een grote variëteit aan gedragingen, zoals bij economische activiteiten, in het wegverkeer, bij recreatie etc. Nalevingstoezicht en handhaving vallen hierbij samen en is gericht op de naleving van regels die de samenleving ordenen.

Daarnaast is er gedrag dat we streng verbieden. Het gaat dan om allerlei vormen van misdaad. Handhaving is dan niet zozeer gericht op naleving, maar op afweer, op bestrijding. Het gaat dan om opsporing, vervolging en berechting door politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur. Deze vorm van handhaving valt buiten deze visie op toezicht.

Handhaving is te onderscheiden in strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Dit onderscheid hangt samen met de typen gedrag. Het bestuursrecht is vooral gericht op naleving en herstel van de orde. Het strafrecht is meer gericht is op afweer en bestrijding.

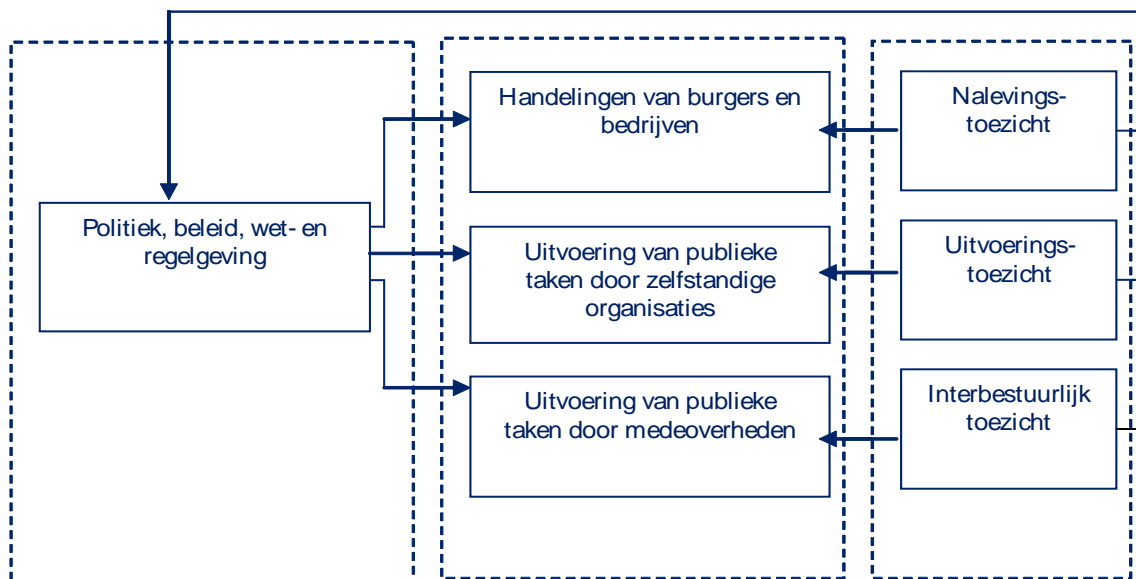
Om welke vorm toezicht of handhaving het ook gaat, uiteindelijk gaat het om het bereiken van het toezichtsdoel. De keuze voor bestuursrecht of strafrecht hangt af van de effectiviteit. Het moet wel werken. Bij nalevingstoezicht wordt per geval nagegaan of bestuursrecht of strafrecht het meest effectief is voor het (doen) naleven van regels.

4.3.2 Soorten toezicht en handhaving

Het kabinet onderscheidt drie soorten toezicht die in de dagelijkse werkelijkheid zijn te herkennen: nalevings-, uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht.

- *Nalevingstoezicht* is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven. Deze soort is het meest zichtbaar in de samenleving als toezicht door rijksinspecties of markttoezichthouders.
- *Uitvoeringstoezicht* is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties.
- *Interbestuurlijk toezicht* betreft het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Toezicht kan zowel *privaat* als *publiek* worden vormgegeven. Er bestaat bijvoorbeeld ook de mogelijkheid van *zelfregulering* en/of *certificatie*. Zelfregulering betekent overlaten aan de markt (eventueel met incentives van het rijk, bijvoorbeeld subsidie). Certificering kent twee varianten: *vrijwillige certificatie* en *verplichte certificatie*.

Bij *vrijwillige certificatie* spreken bedrijven in een bepaalde branche zelf een kwaliteitsnorm af (voor een product, persoon of een proces/systeem). Uit de branche en andere gremia (vakbonden, wetenschappers, overige deskundigen) wordt een College van Deskundigen (CvD) gevormd die de norm definieert. De bedrijven die de norm voeren laten zich doorlichten op de afgesproken kwaliteitsnorm door certifi-

cerende en keurende instellingen (CKI's), die op hun beurt beoordeeld worden door de Raad voor Accreditatie (RvA). Hier geldt geen overheidstoezicht voor. De minister kan hooguit besluiten om tot verplichte certificatie of andere vormen van toezicht om te schakelen indien een en ander onvoldoende waarborgen en resultaten oplevert.

Bij *verplichte certificatie* betreft het een wettelijk verankerde plicht die bepaalt bijvoorbeeld dat alleen door de desbetreffende minister aangewezen instellingen bepaalde werkzaamheden - zoals installeren van OBU's - mogen verrichten (license to operate). Ook bij verplichte certificatie controleren certificerende en keurende instellingen bedrijven en beoordeelt de RvA de kwaliteit van de CKI's. De minister is gehouden toe te zien op de werking van het toezichtstelsel.

Waar toezichthouders dwang mogen uitoefenen spreekt het kabinet van handhaving. Handhaving is te onderscheiden in *strafrechtelijke* en *bestuursrechtelijke handhaving*⁸. Strafrechtelijke handhaving is de handhaving door middel van opsporing, vervolging en berechting door politie, openbaar ministerie en rechtelijke macht. Bestuursrechtelijke handhaving heeft betrekking op het handhaven van ordeningswetgeving door bestuursorganen (rijk, provincie, gemeenten, waterschappen).

In het onderstaande overzicht hebben wij diverse opties voor toezicht en handhaving uitgewerkt.

4.3.3 Niveaus van toezicht

Hiernaast kan onderscheid gemaakt worden naar niveaus van nalevingstoezicht:

- Systeemtoezicht, waarbij de minister verantwoordelijk is voor het functioneren van het systeem van toezicht en handhaving voor kilometerbeprijzing (werkt het arrangement voldoende?).
- Toezicht op deelverzamelingen: op kwaliteit van de dataverzameling/registratie ten behoeve van de tariefbepaling en inning.
- Toezicht en handhaving op afwijkend gedrag van individuele burgers (i.c. voertuigbestuurders).

Vertaald naar de kilometerprijs ziet dit er als volgt uit:

	Wat	Wie
Systeemniveau	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijkheid voor het toezicht c.q. de werking van het gehele arrangement 	Altijd VenW, mogelijk ook Fin.
Deelsysteemniveau	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijkheid voor het toezicht op de tariefstelling • Verantwoordelijkheid voor de inning van het toezicht op de tariefstelling • Verantwoordelijkheid voor het toezicht op het functioneren van: <ul style="list-style-type: none"> – installeren en werking van de OBU's (contractniveau) – registratie walkant 	De verdeling hiervan is afhankelijk van de keuze voor het beleggen van de toezichtverantwoordelijkheid langs dezelfde assen: centraal-decentraal en publiek-privaat
Uitvoeringsni-	<ul style="list-style-type: none"> • Opsporing van en optreden tegen frau- 	Belastingdienst, inspectie,

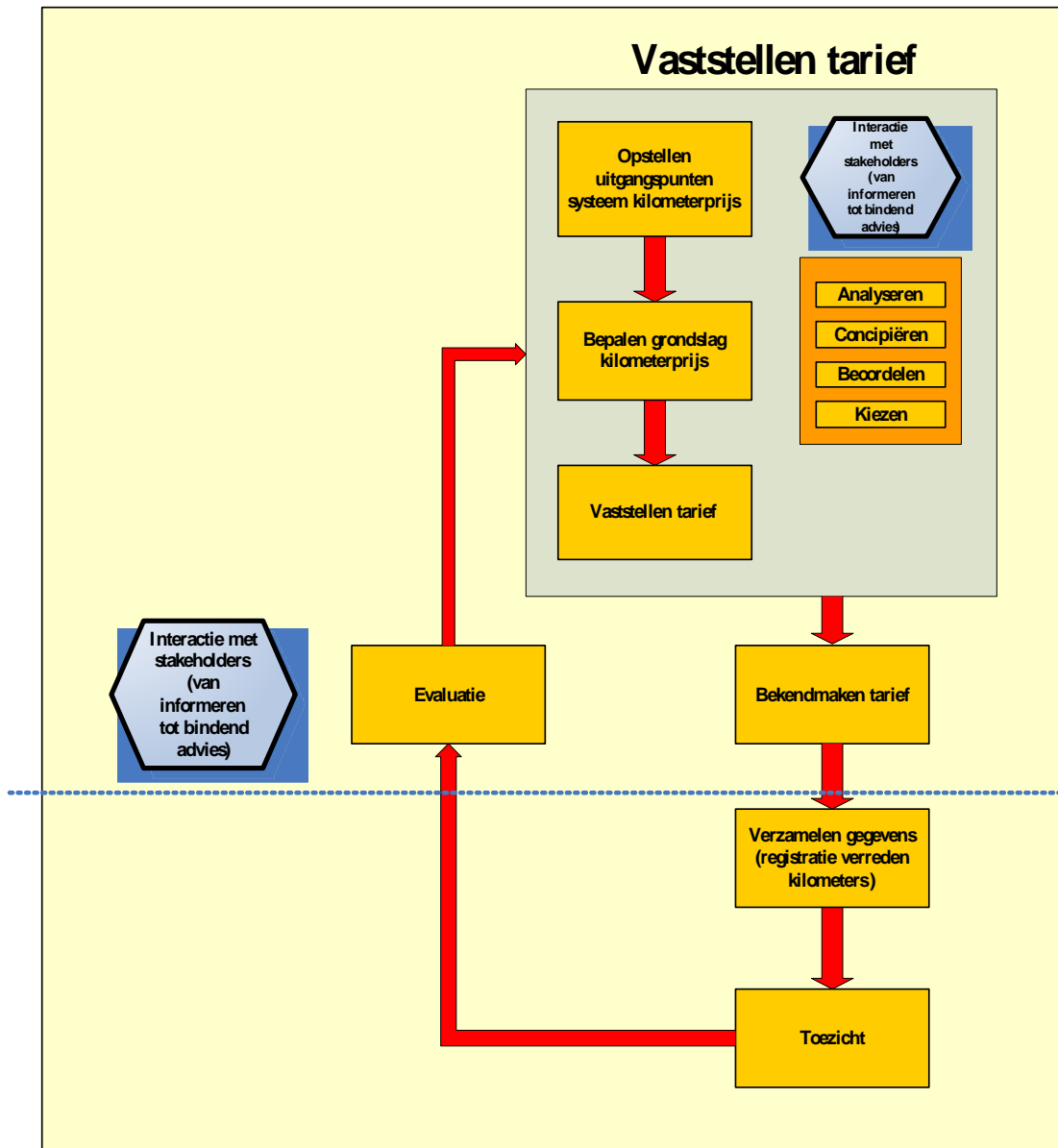
⁸ Op contractrelaties is ook nog civielrechtelijke handhaving mogelijk.

veau	de met OBU's <ul style="list-style-type: none"> • Installeren en werking van de OBU's (controleniveau) 	politie, uitvoerende partijen
------	---	-------------------------------

Per deelproces wordt in de volgende paragrafen toegelicht op welke wijze er met toezicht wordt omgegaan.

4.4 VASTSTELLEN TARIEF

In het onderstaande overzicht presenteren wij het deelproces vaststellen tarief.



Het proces van vaststellen tarief hebben wij opgedeeld naar de volgende stappen:

- Opstellen uitgangspunten.

- Bepalen grondslag.
- Vaststellen tarief.

In de praktijk zal dit per stap een iteratief en interactief proces zijn van het consulteren van actoren en het doen van voorstellen. Stappen in deze zijn telkens:

- Analyseren.
- Concepten opstellen.
- Beoordelen concepten.
- Het maken van keuzes.

De interactie met actoren kan verschillende vormen aannemen van los tot formeel (zie kader). Keuze is mede afhankelijk van “macht” van de actor, omvang achterban, etc.

Interactie tussen actoren

- Meeweten: actoren worden bekend gemaakt met het onderwerp.
- Informeel overleg: tussen de actoren wordt vrijblijvend over het onderwerp gesproken.
- Meedenken: met actoren wordt nagedacht over hetzelfde onderwerp.
- Meewerken: samen met actoren wordt ten aanzien van het onderwerp een doel nagestreefd.
- Adviesrecht: aan een bepaalde partij wordt advies gevraagd. Dit advies wordt betrokken bij de uiteindelijke besluitvorming.
- Adviesrecht: aan een bepaalde partij wordt advies gevraagd. Als van dit advies wordt afgeweken moet dit worden gemotiveerd worden.
- (Bindend) adviesrecht: aan een bepaalde partij wordt advies gevraagd dat bindend is.
- Meebeslissen: actoren besluiten samen over het onderwerp

4.4.1 Opstellen uitgangspunten/bepalen grondslagen

Tijdens de interactie met de actoren krijgt de tariefstelling vorm en inhoud. In onze ogen worden de uitgangspunten door de Tweede Kamer vastgesteld. Net als in de huidige situatie bij MRB, BPM, BZM en accijns worden de uitgangspunten door de Tweede Kamer besloten. Bij het opstellen van de uitgangspunten zal in de nieuwe situatie bovendien rekening gehouden dienen te worden met verkeerskundige en gedrageffecten, fiscale budgetneutraliteit op macro niveau en dekking van het budget voor wegbeheerder. Zodoende zal de opstelling van de uitgangspunten een complexe aangelegenheid zijn waarbij met een veelheid aan belangen en effecten rekening gehouden dient te worden. Op basis van deze uitgangspunten kunnen de grondslagen worden bepaald.

4.4.2 Vaststellen tarief

Afhankelijk van de modellen worden de tarieven voor de kilometerprijs uiteindelijk door de minister vastgesteld. De minister kan hierbij verschillende methoden hanteren waarbij het publieke belang wordt geborgd. In het onderstaande overzicht hebben wij opties voor het vaststellen van tarieven uitgewerkt.

Methoden vaststellen tarieven (onafhankelijk van keuze voor prijs, heffing of belasting)

- Goedkeuren tarieven: tarieven worden jaarlijks door de Tweede Kamer goedgekeurd.
- Goedkeuren proces tariefstelling: de processtappen worden, inclusief de grondslagen voor het bepalen van het tarief, vastgelegd en jaarlijks gecontroleerd.
- Bandbreedte tarieven: jaarlijks wordt de bandbreedte van de tarieven vastgesteld. Daarbinnen stellen actoren hun 'eigen' tarief vast.
- 'Price cap'-tarieven: het maximale maar ook het minimale tarief wordt vastgesteld. Daarbinnen stellen actoren hun 'eigen' tarief vast.
- Afspraken bepaling tariefstijgingen: grondslagen tarief wordt in een bepaalde periode eenmaal berekend en het tarief wordt vastgesteld (bijvoorbeeld door Tweede Kamer of minister). De tarieven voor de daaropvolgende jaren door de actor vastgesteld op basis van de afspraken (bijvoorbeeld inflatiecorrectie, efficiencykorting, etc.)
- Afspraken afromen winsten: tarieven worden door marktpartijen bepaald. Met deze partijen worden afspraken gemaakt over afdracht van winsten (benefit-sharing).

Voorbeelden kunnen zijn de wijze waarop de tarieven van de NS wordt vastgesteld, of de wijze waarop nutsbedrijven op het gebied van gas, water en stroom hun tarieven bepalen.

4.4.3 Bekendmaken tarief

Als het tarief door de verantwoordelijke organisatie is vastgesteld, wordt het aan de andere actoren bekend gemaakt. In de meeste gevallen is het zo dat de verantwoordelijke organisatie ook zorgt voor de bekendmaking van het tarief. Op basis van het tarief worden vervolgens de systemen aangepast waarna de verzameling en registratie van gegevens kan beginnen. De wijze waarop het tarief operationeel wordt is bovendien sterk afhankelijk van de gekozen technische oplossing.

4.4.4 Toezicht

Om het publieke belang te waarborgen moet het toezicht en de handhaving op een juiste wijze zijn afgestemd. Voor bepaling van het toezicht op de verschillende elementen van kilometerprijs geldt ook dat een keuze gemaakt moet worden of het toezicht centraal of decentraal en publiek of privaat wordt belegd. Volgens ons is het zo dat de keuze voor een organisatie die het tarief vaststelt tevens de mate van toezicht, controle of handhaving bepaalt. Naarmate de bepaling van tarieven meer door decentrale overheden, regio's en/of marktpartijen worden uitgevoerd/vastgesteld, vinden wij dat regulering en een intensievere mate van toezicht of controle door de centrale overheid wenselijk is.

4.4.5 Evaluatie tarieven

De uitgangspunten bij het vaststellen van het tarief worden periodiek geëvalueerd. Deze evaluatie wordt samen met de betrokken overheden en maatschappelijke partners uitgevoerd. In de meeste gevallen nemen hieraan dezelfde partners deel die aan het begin van de processtap betrokken zijn.

Illustratief: Tariefstelling en inning⁹

Duitsland

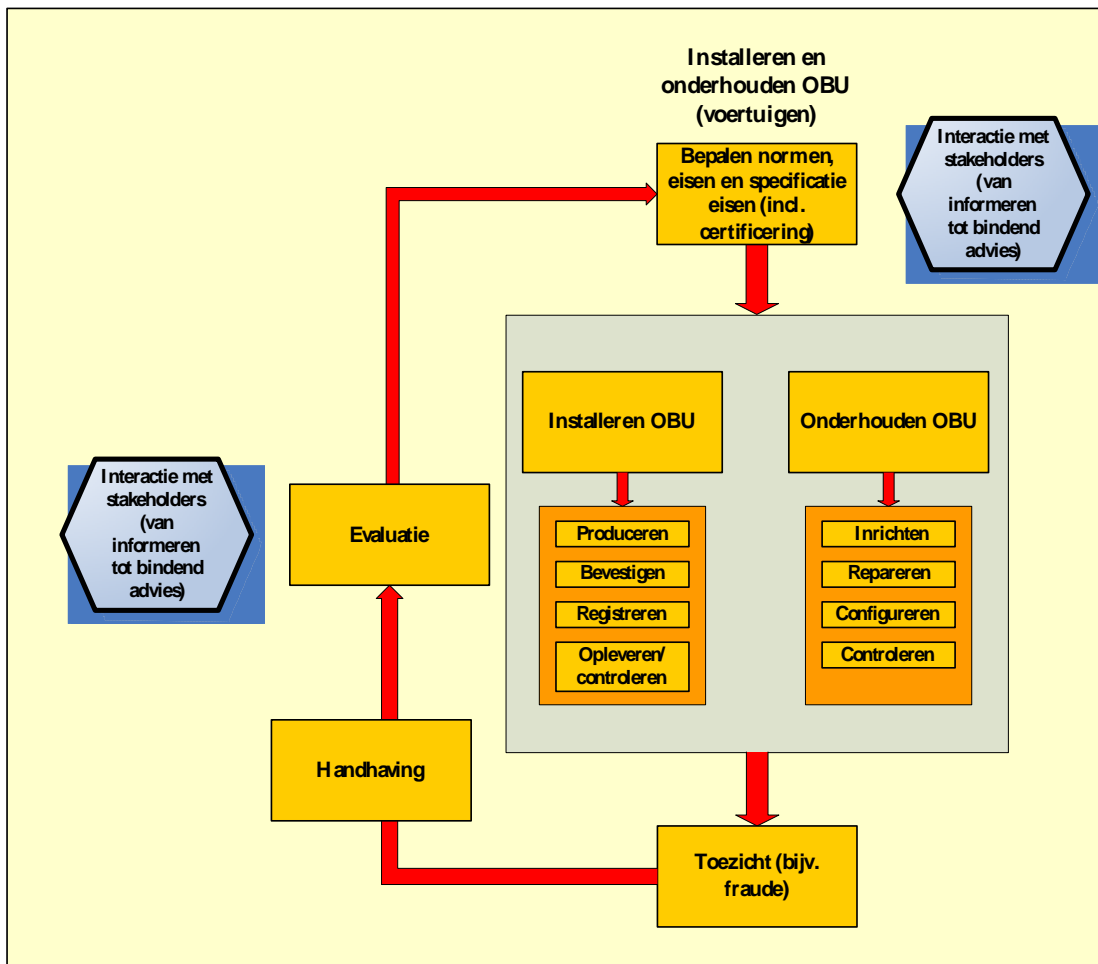
In Duitsland is sinds 2005 sprake van een publiek-private samenwerking bij tolheffing voor zware bedrijfswagens op Duitse autosnelwegen. De tariefstelling wordt publiekelijk geregeld, de inning door een private partij.

De Autobahnmautgesetz (Tolwet voor de Autobahn) regelt dat de Duitse overheid de hoogte van de tarieven bij verordening kan vaststellen. De privaatrechtelijke onderneming Toll Collect heeft het systeem van satellietondersteunde tolheffing ontwikkeld en exploiteert het in opdracht van de Bondsrepubliek Duitsland. De door de politiek besloten regelingen inzake de tolplicht bepalen het kader waarbinnen Toll Collect als opdrachtnemer kan optreden. Toll Collect heeft geen invloed op vaststelling met betrekking tot tolplichtigheid van voertuigen of trajecten, tarieven en emissieklassen. Dit wordt door de wetgever bepaald.

⁹ In dit rapport zijn enkele kaders met buitenlandse voorbeelden opgenomen. Dit is vooral illustratief bedoeld. Buitenlandse modellen zoals de verblijfsheffing in Londen of de congestieheffing in Stockholm zijn niet vergelijkbaar met de invoeren van de kilometerprijs in Nederland. Het gericht leren van buitenlandse voorbeelden voor de mogelijke organisatie van kilometerprijs vereist een verdiepingsslag door nader onderzoek.

4.5 INSTALLEREN EN ONDERHOUDEN 'ON BOARD UNIT' (OBU)

De volgende stap in het hoofdproces is het installeren en onderhouden van de OBU. In het onderstaande overzicht presenteren wij dit deelproces.



Dit deelproces bestaat uit de volgende stappen:

- Bepalen normen en specificatie eisen.
- Installeren en onderhouden OBU.
- Toezicht en handhaving.
- Evalueren.

De bovenstaande vier stappen worden in de volgende subparagraaf kort toegelicht.

4.5.1 Bepalen normen en specificatie eisen

Voor de processtap installeren en onderhouden OBU zullen als eerste de normen en specificatie eisen van de OBU worden opgesteld. Ook in deze processtap wordt de interactie met actoren gezocht. De bescherming van de persoonsgegevens is een belangrijke specificatie van de techniek. Het is van belang dat voorafgaand aan de aanbesteding wordt vastgelegd welke gegevensverwerking voor welk doel noodzakelijk is (artikel 7 Wbp).

4.5.2 Installeren OBU

Voor de installatie en het onderhoud van de OBU moeten keuzes worden gemaakt ten aanzien van:

- producent: volgens specificatie gebouwde OBU
- installatie: plaatsing van de OBU in de voertuigen
- registratie: vastleggen van de kenmerken van de OBU: eigenaar, voertuig, plaatsing
- opleveren en controleren: controleren of de installatie juist is uitgevoerd.

De onderdelen kunnen op diverse wijze worden georganiseerd. Als meerdere partijen in aanmerking komen, is van belang dat een rechtvaardige toedeling voor de uitvoering van de werkzaamheden wordt gekozen. Wij hebben hiervoor enkele toedelingmechanisme uitgewerkt.

Toedelingmechanismen

- Aanbesteding: geïnteresseerden stellen op basis van de criteria een offerte op waaruit een beargumenteerde keuze wordt gemaakt (varianten: openbaar of niet, met preselectie of niet, op prijs of prijs-kwaliteitsverhouding, etc.).
- Veiling: partijen schrijven zich in en geven aan welke prijs ze willen betalen om bijvoorbeeld een taak te mogen uitvoeren en exploiteren. Zo kan bijvoorbeeld een vijftal licenties worden geveild om OBU's in te mogen bouwen (analoog aan de veiling van de gsm frequenties aan vijf mobiele operators in 1998).
- Opgedragen dienst (zoals TPG nu verplicht is om post te bezorgen tot een bepaald gewicht).
- Loterij: geïnteresseerde partijen schrijven in. Uit deze partijen wordt een willekeurige keuze gemaakt.
- Case by case: een geïnteresseerde partij die wil toetreden tot de markt dient daartoe een verzoek in (vergelijk met goederenvervoerders per spoor). Per geval wordt een beoordeling gemaakt.
- Certificering door aangewezen instellingen (verplichte certificering). De minister wijst certificerende en keurende instellingen aan die bedrijven certificeren en controleren die de OBU's mogen installeren en onderhouden.

Om te komen tot borging van het publieke belang is het vervolgens van belang dat een adequate contractvorm wordt gekozen. In het onderstaande overzicht werken wij de diverse contractvormen nader uit.

Contractvormen

Privaatrechtelijk:

- Openbare dienstverplichting: door de overheid aan een verleners van een dienst van algemeen belang opgelegde verplichtingen om te waarborgen dat aan bepaalde doelstellingen van algemeen belang wordt voldaan. Deze verplichtingen kunnen voortvloeien uit Europees recht, nationaal recht of het recht van decentrale overheden. Een dienst van algemeen belang omvat markt- en niet-marktdiensten (economische en sociale activiteiten) die niet uitsluitend aan het marktmechanisme worden overgelaten en die tot op zekere hoogte door de overheid gereguleerd en gecontroleerd worden. Goed beschouwd is een openbare dienstverplichting een specifiek soort wettelijke verplichting.
- (Prestatie)contract (overeenkomst): een meerzijdige obligatoire (verplichtende) rechtshandeling waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis (verplichting) aangaat.
- Concessie: een overheidsvergunning tot het verrichten van bepaalde feitelijke handelingen of rechtshandelingen met uitsluiting van anderen (monopolie). Vaak heeft de concessie betrekking op een bepaald grondgebied.
- Vergunning: een overheidsbesluit waarbij een of meer bepaalde feitelijke handelingen worden toegestaan.
- Licentie: de toestemming of vergunning van de licentieverlener aan de licentiehouders om gebruik te maken van bepaalde privaatrechtelijke rechten van de licentieverlener.
- Intentieovereenkomst/gentlemen's agreement/convenant (ook publiekrechtelijk): een meerzijdige rechtshandeling waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een rechtens niet afdwingbare verbintenis aangaat.

Publiekrechtelijk:

- Wettelijke verplichting: een uit de wet of besluit van een bestuursorgaan voortvloeiende plicht van een privaatrechtelijk of publiekrechtelijk rechtssubject tot een bepaald doen of nalaten.
- Erkenning: een besluit waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of instelling aan bepaalde wettelijke eisen voldoet teneinde een bepaalde publiekrechtelijke of privaatrechtelijke bevoegdheid te mogen uitoefenen.
- Publiekrechtelijke overeenkomst: meerzijdige obligatoire (verplichtende) rechtshandeling die zijn grondslag in het publiekrecht vindt. Voorbeelden van de publiekrechtelijke overeenkomst zijn de gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, de subsidieuitvoeringsovereenkomst (artikel 4:36 Awb) en mandaatovereenkomst (artikel 10:4, eerste lid, Awb).
- Delegatie: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten in de zin van de Awb aan een ander die deze op eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent.
- Mandaat: de bevoegdheid om in naam en onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan besluiten te nemen.
- Volmacht: de bevoegdheid die de volmachtgever verleent aan een ander, de gevolmachtigde, om in zijn naam privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Machtiging: de bevoegdheid die de machtiginggever verleent aan een ander, de gemachtigde, om in zijn naam feitelijke handelingen te verrichten. |
|--|

Op het functioneren van de OBU's zal afhankelijk van de constructie publiek - privaats toezicht op deelsysteemniveau wenselijk zijn.

4.5.3 Onderhouden OBU

De OBU's moeten worden onderhouden. De volgende stappen worden hiervoor doorlopen:

- **Inrichten:** organiseren dienstverlening onderhoud OBU.
- **Repareren:** herstellen van disfunctionerende OBU.
- **Configureren:** 'update' van OBU: tarief, etc.
- **Controleren:** controleren of het onderhoud juist is uitgevoerd.

Dit onderhoud van de OBU kan weer op diverse wijze worden georganiseerd. Voor de borging van het publieke belang moet worden gezocht naar een rechtvaardige toedeling van de werkzaamheden (indien meerdere partijen in aanmerking komen) en een adequate contractvorm (zie boven).

4.5.4 Toezicht en handhaving

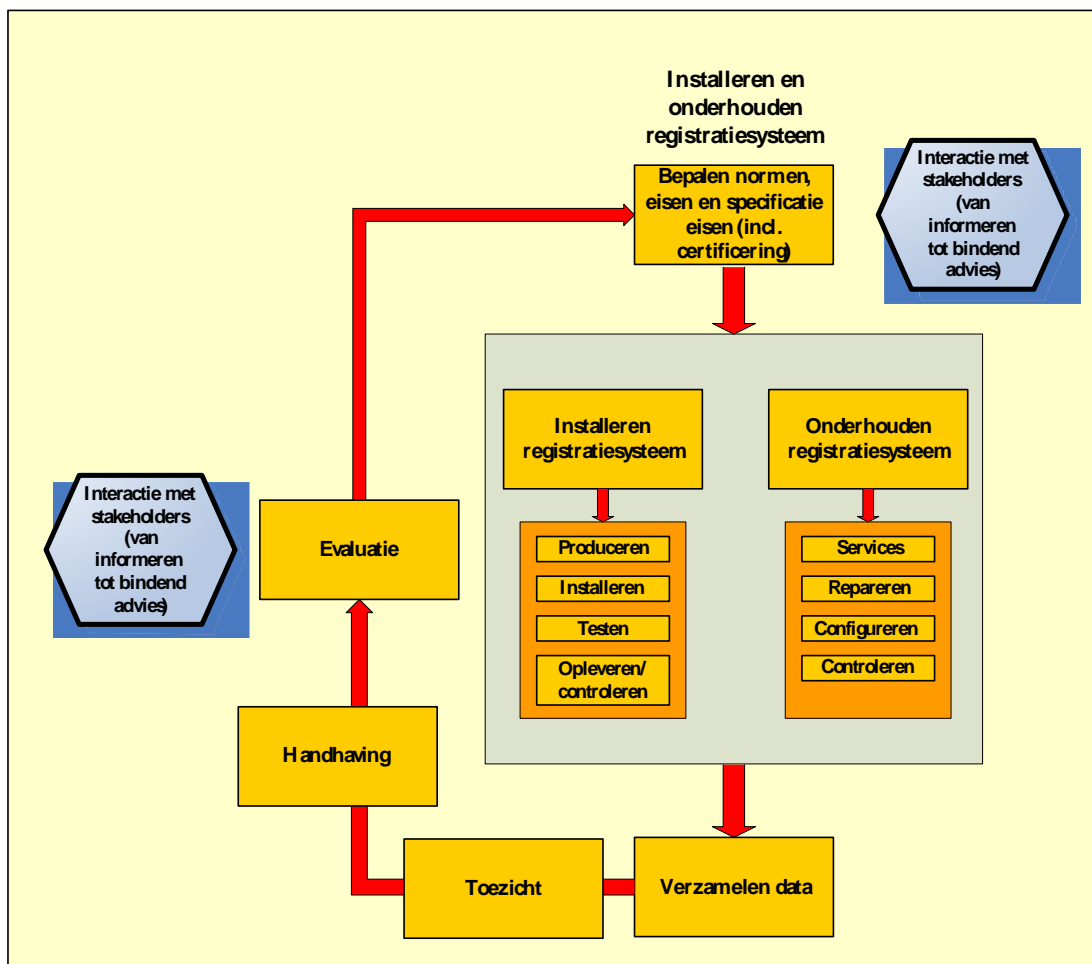
Op de registratie aan de voertuigkant zal toezicht gehouden moeten worden om enerzijds het kwaliteitsniveau te bewaken en anderzijds te voorkomen dat er gefraudeerd wordt. Daarnaast dient gecontroleerd te worden of iedere weggebruiker überhaupt over de vereiste techniek beschikt. Uit de eerder onderscheiden vormen van toezicht zijn alle vormen van toezicht mogelijk. De keuze voor een bepaalde vorm van toezicht zal vooral afhankelijk zijn van de keuze voor uitvoering van taken door publieke of private partijen. Indien publieke organen taken uitvoeren ligt interbestuurlijk toezicht voor de hand. Bij taken die door private partijen worden uitgevoerd zijn nalevingtoezicht, uitvoeringstoezicht, zelfregulering, vrijwillige en verplichte certificeringsopties. Afhankelijk van de ruimte die wordt gelaten door overheidsorganen aan private partijen kan gekozen worden voor zelfregulering en vrijwillige certificering dan wel verplichte certificering. Actoren die bij deze vormen van toezicht een rol kunnen spelen zijn de NMa (algemeen kartel toezicht), het CBP en een (de)centrale inspectiedienst van de overheid. Indien veel ruimte aan de markt wordt gelaten, spelen de private partijen zelf ook een belangrijke rol. Eventuele fraude bij gebruik van OBU's kan worden opgespoord en bestraft door middel van bestuursrechtelijke handhaving of strafrechtelijke handhaving door politie, ministerie en rechtelijke macht.

4.5.5 Evalueren installatie en onderhoud OBU

De uitgangspunten worden periodiek geëvalueerd. Deze evaluatie wordt samen met de deelnemende overheden en maatschappelijke partners uitgevoerd. In de meeste gevallen nemen hieraan dezelfde partners deel die aan het begin van de processtap betrokken zijn.

4.6 INSTALLEREN EN ONDERHOUDEN REGISTRATIESYSTEEM

De volgende stap in het hoofdproces is het installeren en onderhouden van het registratiesysteem. In het onderstaande overzicht presenteren wij dit deelproces.



Deze bestaat uit de volgende stappen:

- Bepalen normen en specificatie eisen.
- Installeren en onderhouden registratiesysteem.
- Verzamelen data.
- Toezicht en handhaving.
- Evalueren.

De bovenstaande vier stappen lichten wij in de volgende subparagraaf kort toe.

4.6.1 Bepalen normen en specificatie eisen

Voor de processtap installeren en onderhouden van het registratiesystemen worden als eerste normen en specificaties opgesteld. Ook in deze processtap wordt de interactie met actoren gezocht. De bescherming van de persoonsgegevens is wederom een belangrijke specificatie van de techniek.

4.6.2 Installeren en onderhouden registratiesysteem

De processtappen installeren en onderhouden registratiesysteem loopt min of meer parallel aan de voorgaande processtap: installatie en onderhoud OBU. De onderdelen van de processtap verschillen echter. Voor de registratiesystemen bestaan de stappen uit:

- Producent: volgens specificatie gebouwde registratiesysteem.
- Installatie: plaatsing van registratiesystemen.
- Testen: specificaties en functionaliteiten uitproberen.
- Opleveren/controleren: controleren of registratiesysteem juist is geïnstalleerd.

Het registratiesysteem zal eveneens moeten worden onderhouden. De volgende stappen zullen hiervoor moeten worden doorlopen:

- Services: organiseren dienstverlening onderhoud registratiesysteem.
- Repareren: herstellen van disfunctionerend registratiesysteem.
- Configureren: 'update' van systemen: tarief, grondslagen, etc.
- Controleren: zorgen voor accurate, juiste en volledige registratie.

De onderdelen kunnen op diverse wijze worden georganiseerd. Hiervoor zal wederom naar de diverse toedelingmechanisme (indien meerdere partijen in aanmerking komen) en adequate contractvormen moeten worden gekeken zoals voorgaand zijn opgenomen.

4.6.3 Verzamelen data

Als de registratiesystemen zijn geïnstalleerd en communiceren met de OBU kan worden begonnen met het verzamelen van de data. Dit maakt geen onderdeel uit van deze processtap maar geeft een verbinding met de processtap Innen. Bovendien verdient het de vermelding dat deze gegevens ook bruikbaar zijn voor verkeersmanagement in strategische, tactische en operationele zin. De overdracht van deze informatie verdient een procesbeschrijving op zich, maar valt buiten de kaders van dit onderzoek.

4.6.4 Toezicht en handhaving

Op de registratie aan de walkant zal toezicht gehouden moeten worden om enerzijds het kwaliteitsniveau te bewaken en anderzijds te voorkomen dat er gefraudeerd wordt. Uit de eerder onderscheiden vormen van toezicht zijn alle vormen van toezicht mogelijk. De keuze voor een bepaalde vorm van toezicht zal vooral afhankelijk zijn van de keuze voor uitvoering van taken door publieke of private partijen.

Indien publieke organen taken uitvoeren, ligt interbestuurlijk toezicht voor de hand. Bij taken die door private partijen worden uitgevoerd zijn nalevingtoezicht, uitvoeringstoezicht, zelfregulering, vrijwillige en verplichte certificeringsopties.

Afhankelijk van de ruimte die wordt gelaten door overheidsorganen aan private partijen kan gekozen worden voor zelfregulering en vrijwillige certificering dan wel verplichte certificering.

Actoren die bij deze vormen van toezicht een rol kunnen spelen zijn de NMa (algemeen kartel toezicht), het CBP en een (de)centrale inspectiedienst van de overheid. Indien veel ruimte aan de markt wordt gelaten, spelen de private partijen zelf ook een belangrijke rol. Eventuele fraude bij gebruik van registratie apparatuur kan worden opgespoord en bestraft door middel van bestuursrechtelijke handhaving of strafrechtelijke handhaving door politie, ministerie en rechtelijke macht.

4.6.5 Evalueren installatie en onderhoud registratiesystemen

De uitgangspunten worden periodiek geëvalueerd. Deze evaluatie wordt samen met betrokken overheden en de deelnemende maatschappelijke partners uitgevoerd. In de meeste gevallen nemen hieraan dezelfde partners deel die aan het begin van de processtap betrokken zijn.

Illustratief: Registratie

Stockholm

Registratie vond in Stockholm plaats via het fotograferen van het kenteken van alle passerende auto's, waardoor er geen slagbomen of kassa's nodig zijn geweest. De automobilisten ontvingen geen nota, het verschuldigde bedrag was te achterhalen door te bellen met de klantenservice, via internet of bij twee winkelketens door heel Zweden.

Londen

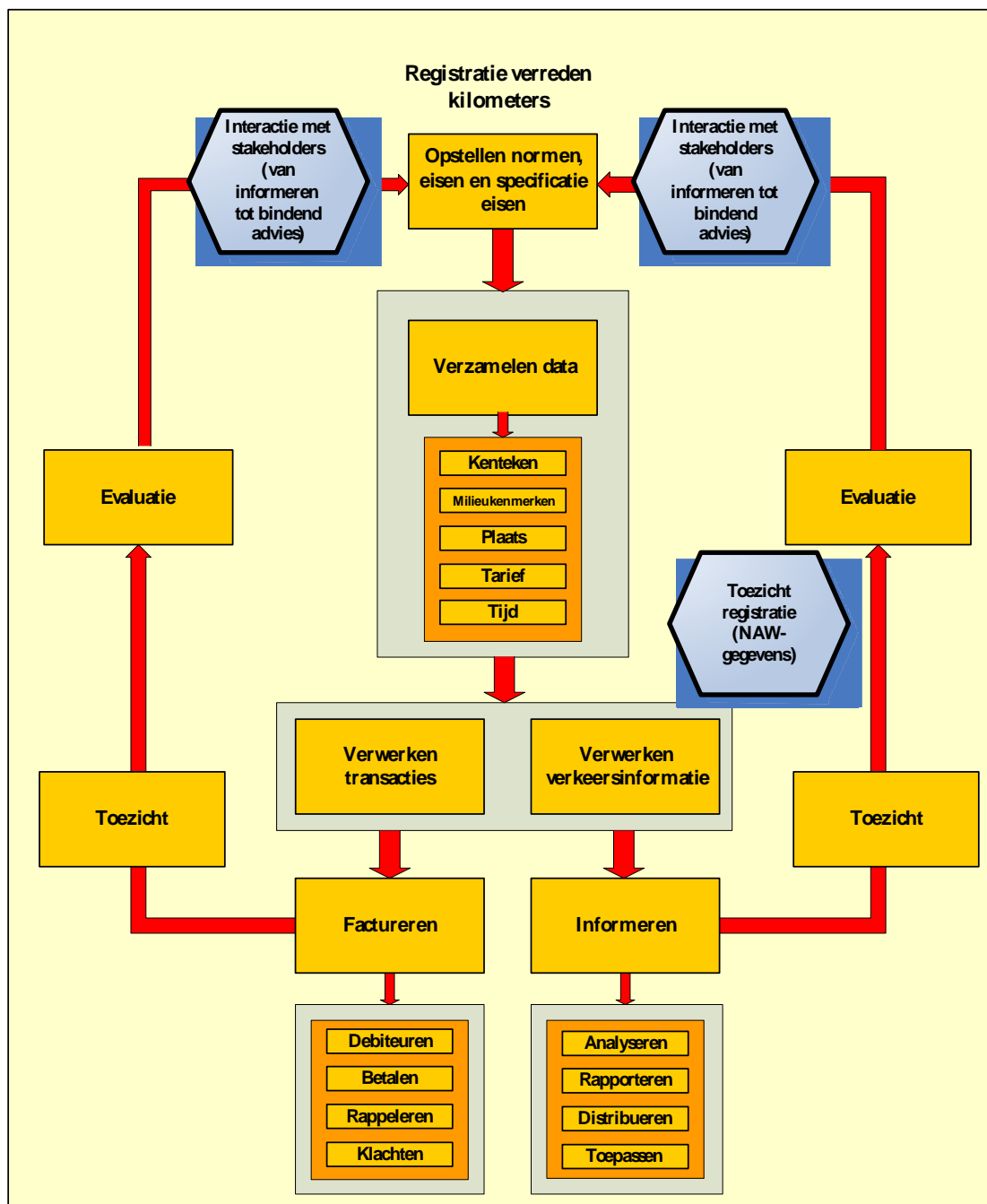
In Londen neemt net als in Stockholm een netwerk van camera's de kentekens van de voertuigen op, zodat alle voertuigen in het centrum kunnen worden geregistreerd. Plaatsing van slagbomen of kassa's is hierdoor niet nodig geweest.

Duitsland

In Duitsland is voorwaarde voor het boeken via de OBU en via internetregistratie bij Toll Collect. De tolheffing wordt afgerekend via de LogPay-procedure (automatische incasso), tankcard of tegoedrekening. Bij een tolterminal kunnen alle gebruikers betalen. Niet-geregistreerde gebruikers kunnen betalen via tankcard, Duitse pinpas, credit card en contant. Een geregistreerde gebruiker kan met de voertuigkaart (chipcard) ook bij de terminals boeken. De afrekening gebeurt dan via het bij de registratie vastgelegde betaalmiddel.

4.7 INNEN

De laatste stap in het hoofdproces is het innen. In het onderstaande overzicht presenteren wij dit deelproces.



Deze stap bestaat uit de volgende onderdelen:

- Opstellen normen en specificatie eisen.
- Verzamelen data.
- Verwerken transacties.
- Verwerken verkeersinformatie.
- Factureren.
- Informeren.
- Toezicht en handhaving.
- Evalueren.

De bovenstaande acht stappen worden in de volgende subparagraaf kort toegelicht.

4.7.1 Opstellen normen en specificatie eisen

Voor de processtap innen worden als eerste normen en specificaties opgesteld. Een van de eisen die bekend is betreft de centrale inningorganisatie. Eisen die onder andere aan deze organisatie worden gesteld zijn:

- Efficiency en effectiviteit.
- Rechtmatigheid.
- Klantgerichtheid.

Desondanks kan een centrale inningorganisatie op diverse wijze worden georganiseerd. Hiervoor zal wederom naar de diverse toedelingmechanisme (indien meerdere partijen in aanmerking komen) en adequate contractvormen moeten worden gekeken zoals voorgaand zijn opgenomen. Ook in deze processtap wordt de interactie met actoren gezocht.

4.7.2 Verzamelen data

Bij het verzamelen van de data kan het volgende onderscheid worden gemaakt. Aan de ene kant basisgegevens en aan de andere kant gebruiksgegevens. Met basisgegevens worden de kenmerken van de auto en kentekenhouder bedoeld:

- Kenteken auto: identificeren van kentekenhouder.
- Kentekenhouder: adresgegevens.
- Milieukenmerken voertuig: additionele factor voor berekening tarief, deze worden via het kenteken bekend.

Deze gegevens zijn nodig om bij de inning een eventuele rekening naar de juiste persoon te sturen¹⁰.

¹⁰ Uit de kostenmonitor die in het kader van de werkstroom techniek is uitgevoerd komt naar voren dat registratie van bijvoorbeeld milieukenmerken technische gezien het best

Met gebruiksgegevens wordt ‘het verbruik’ van een voertuig bedoeld:

- Plaats (tarief): additionele factor voor berekening tarief.
- Tijd (tarief): additionele factor voor berekening tarief.
- Tarief: basis component tarifiering.

Deze gegevens zijn nodig om een berekening van het verbruik voor een kenteken te maken en een juiste factuur op te stellen.

4.7.3 Verwerken transacties

De verzamelde data worden vervolgens verwerkt. Deze verwerking van de gegevens wordt uitgevoerd door de inningorganisatie. De verwerking van deze transacties is afhankelijk van de eisen die daaraan worden gesteld door bijvoorbeeld het College Bescherming Persoonsgegevens, maar ook de gebruikte methodiek voor het innen: achteraf of direct/inboeken of afboeken.

De omvang van centrale inningorganisatie en de daaruit voorkomende administratieve last is afhankelijk van de wijze van facturering (inning). Hiervoor onderscheiden wij drie methoden:

Inning:

- Achteraf: Bij passeren van betaalpunt wordt kenteken vastgelegd en krijgt de houder een rekening thuisgestuurd die binnen een bepaalde termijn betaald moet zijn. Subvarianten zijn rekeningen per dag of opgespaard per maand bijvoorbeeld.
- Inboekstelsel: Bij passeren van betaalpunt wordt kenteken vastgelegd. De weggebruiker is echter zelf verantwoordelijk voor de elektronische betaling binnen een bepaalde termijn.
- Afboekstelsel: Bij passeren van betaalpunt wordt kenteken vastgelegd, tegelijkertijd wordt een elektronische afboeking gedaan.

Het eerste systeem zorgt voor een redelijk grote administratieve last. Per periode wordt aan elke kentekenhouder een rekening gestuurd. Hiervoor is een debiteurenadministratie nodig met alle kentekenhouders, afboeking van de vorderingen, rappelleren en incasso.

Bij het tweede systeem is het niet nodig om facturen te versturen. De verantwoordelijkheid voor betalingen ligt geheel bij de weggebruiker. De administratieve last is hierdoor naar verhouding lager. Wel is het nodig om de geregistreerde kilometers te vergelijken met de betalingen van elke kentekenhouder. Dit is echter iets dat kan worden geautomatiseerd. Ook hier hoort incasso en sanctionering bij.

Bij het derde systeem lijken de administratieve lasten nog lager. Het is namelijk niet nodig om facturen te versturen. Een administratief systeem is ook bij dit systeem nodig, al is het maar om de gebruiker inzicht te verlenen in zijn gegevens. Alleen bij een negatief saldo wordt een sanctie opgelegd.

kunnen (blijven) verlopen via het kenteken. De rol van de RDW is hierbij van belang. Er zijn dagelijks vele aanpassingen in de kentekenregistratie database van de RDW.

Bij alle drie de systemen vinden wij het nodig om een mogelijkheid voor het indienen van klachten te hebben.

4.7.4 Verwerken verkeersinformatie

De data over het weggebruik vormen een betrouwbare bron voor verkeersinformatie: doorstromingsnelheid, CO₂-uitstoot, files, etc.

4.7.5 Factureren

Afhankelijk van de wijze waarop de inning (achteraf of direct/afboeken of inboeken) wordt georganiseerd, wordt het onderdeel factureren ingericht. In elk geval onderscheiden wij de volgende stappen:

- Debiteuren: wie moet welk bedrag betalen?
- Betalen: ontvangen van betalingen.
- Rappelleren: herinneren en aanmanen als niet tijdig betaald wordt.
- Klachten: mogelijkheden om klachten te ontvangen.

De administratieve last verschilt (zoals eerder beschreven) bij de gekozen methoden van facturering.

Illustratief: Betalen

Stockholm

Betalen kan in Stockholm automatisch via een transponder in de auto of binnen vijf dagen bij de toladministratie. Indien de eigenaar van het voertuig dit niet doet, dan krijgt de eigenaar een herinnering om binnen vier weken de tol te betalen plus een toeslag. Als er opnieuw niet wordt betaald, volgt opnieuw een boete. De automobilisten ontvangen geen nota, het verschuldigde bedrag is te achterhalen door te bellen met de klantenservice, via internet of bij twee winkelketens door heel Zweden.

Londen

Betaling kan geschieden bij geselecteerde winkels, betaalautomaten in het gebied, via internet en een sms-bericht. Ook kunnen bestuurders een week-, maand- of jaarkaart bestellen met een korting van 15%.

Duitsland

In het Duitse systeem kan betaling op drie manieren plaatsvinden:

1. Automatisch met een On-Board Unit (OBU).
2. Handmatig bij een tolterminal.
3. Handmatig via internet.

In het systeem staat het automatisch boeken centraal. De in de vrachtwagen ingebouwde OBU herkent met behulp van GPS en extra ondersteunende peilsensoren via welke toltrajecten een vrachtwagen rijdt. De OBU bepaalt de positie van de vrachtwagen en berekent vervolgens aan de hand van de door de gebruiker ingevoerde specificaties met betrekking tot emissieklasse en het aantal assen het tarief. Dit wordt vervolgens radiografisch aan het rekencentrum van de privaatrechtelijke onderneming Toll Collect doorgegeven. Ook de handmatige methoden worden aan het rekencentrum van Toll Collect doorgegeven.

4.7.6 Informeren

Door het verwerken van de data over het weggebruik ontstaat verkeersinformatie. Hiervoor worden de volgende stappen doorlopen:

- Analyseren: mate van weggebruik, frequenties en plaats, vergelijking met de historie.
- Rapporteren: opstellen rapportages.
- Distribueren: periodiek aan departementen, andere overheden, maatschappelijke instellingen en providers.
- Toepassen: gebruik verkeersinformatie voor tariefstelling en andere zaken, zoals wegbeheer.

Het informeren kan op diverse wijze worden georganiseerd. Hiervoor zal wederom naar de diverse toedelingmechanisme (indien meerdere partijen in aanmerking komen) en adequate contractvormen moeten worden gekeken, zoals voorgaand zijn opgenomen.

4.7.7 Toezicht en handhaving

Op de facturering en inning zal toezicht gehouden moeten worden om enerzijds het kwaliteitsniveau te bewaken en anderzijds te voorkomen dat er gefraudeerd wordt. Uit de eerder onderscheiden vormen van toezicht zijn alle vormen van toezicht mogelijk. De keuze voor een bepaalde vorm van toezicht zal vooral afhankelijk zijn van de keuze voor uitvoering van taken door publieke of private partijen. Indien publieke organen taken uitvoeren, ligt interbestuurlijk toezicht voor de hand. Bij taken die door private partijen worden uitgevoerd zijn nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht, zelfregulering, vrijwillige en verplichte certificeringsopties. Afhankelijk van de ruimte die wordt gelaten door overheidsorganen aan private partijen kan gekozen worden voor zelfregulering en vrijwillige certificering dan wel verplichte certificering. Actoren die bij deze vormen van toezicht een rol kunnen spelen zijn de NMa, het CBP en een (de)centrale inspectiedienst van de overheid. Indien veel ruimte aan de markt wordt gelaten spelen de private partijen zelf ook een belangrijke rol. Eventuele fraude en wanbetalers moeten worden opgespoord en bestraft door middel van bestuursrechtelijke handhaving of strafrechtelijke handhaving door politie, ministerie en rechtelijke macht.

Illustratief: Toezicht en handhaving

Duitsland

In Duitsland is de Bundesamt für Güterverkehr (BAG) verantwoordelijk voor het uitvoeren van sancties bij inbreuk op de tolplicht. Toll Collect heeft voor de BAG een controlesysteem ontwikkeld voor automatische, stationaire en mobiele controles. De boekingsgegevens van alle gebruikers worden ten behoeve van de controle in het rekencentrum van Toll Collect vergeleken en afgestemd met de controlegegevens. De controlebruggen en de mobiele teams van de BAG zijn daarvoor met geschikte techniek uitgerust. Bepaling met betrekking tot de bescherming van gegevens worden hierbij in acht genomen. Als blijkt dat de tol voor een gereden traject voor een tolplichtige vrachtwagen niet is voldaan, dan wordt het tarief voor het afgelegde traject achteraf geheven. Tevens kan er een boete worden opgelegd. Als het

afgelegde traject niet kan worden vastgesteld, wordt standaard een tol in rekening gebracht voor een traject van 500 km. Bij de controle registreert de BAG de vereiste invoergegevens en kan het de boeteprocedure opstarten.

4.7.8 Evalueren innen

De uitgangspunten van de processtap worden periodiek geëvalueerd. Deze evaluatie wordt samen met de deelnemende overheden en maatschappelijke partners uitgevoerd. In de meeste gevallen nemen hieraan dezelfde partners deel die aan het begin van de processtap betrokken zijn.

4.8 EVALUEREN KILOMETERPRIJS

De uitgangspunten van organisatie kilometerprijs worden periodiek geëvalueerd. Deze evaluatie wordt samen met de andere overheden en deelnemende maatschappelijke partners uitgevoerd. In de meeste gevallen nemen hieraan dezelfde partners deel die aan het begin van de processtap betrokken zijn. Bij de verdere uitwerking van de modellen maken wij uit de bovenstaande voorbeelden geen keuze.

- Ex post: na verloop van tijd wordt het beleid (resultaten) geëvalueerd.
- Monitoring: tijdens het proces wordt het beleid (indicatoren) geëvalueerd.
- Ex ante: voorafgaand wordt het beleid (het proces) geëvalueerd.
- Onafhankelijke evaluatie: een onafhankelijke derde partij voert de evaluatie uit.
- Eigenstandige evaluatie: een van de actoren van het proces voert de evaluatie uit.

5. BESCHRIJVING ACTOREN

5.1 INLEIDING

Met het voorgaande hoofdstuk is de huidige situatie en het primaire proces van de kilometerprijs uitgewerkt. In dit hoofdstuk worden de relevante actoren beschreven en wordt hun mogelijke natuurlijke rol in het primaire proces weergegeven. De beschrijving is in eerste instantie gericht op de huidige rollen van de actoren. Op basis hiervan wordt globaal beoordeeld welke mogelijke rol zij zouden kunnen hebben bij de kilometerprijs. Een nadere actorenanalyse waar ook direct met de partij en wordt gesproken over hun ambities bij de kilometerprijs vereist nader onderzoek en kan mogelijk in het vervolg van de voorbereiding van de invoering een plek krijgen.

5.2 IDENTIFICATIE EN BESCHRIJVING ACTOREN

5.2.1 (Inter)nationale overheden

Europese Unie

De Europese Unie (EU) is relevant vanwege het beleid dat geformuleerd wordt voor verkeer, vervoer en infrastructuur en randvoorwaarden die op Europees niveau worden vastgelegd in wet- en regelgeving. Hierbij gaat het voornamelijk om de Europese Interoperabiliteitswetgeving (zie uitgangspunten). Het Europese mededingingsrecht heeft een grote invloed op het Nederlandse mededingingsrecht en de NMa.

Parlement

Het parlement wordt geïdentificeerd als actor doordat het parlement uiteindelijk beslissingsbevoegd is. Het parlement heeft een wetgevende en een controlerende functie. Het oefent controle uit op het beleid van de regering.

Ministerie van V&W¹¹

Het Ministerie van V&W staat voor: 'Nederland duurzaam beschermen tegen water en zorgen voor veilige verbindingen van internationale kwaliteit'. Het ministerie: 1) ontwikkelt beleid voor verkeer en water, zorgt dat dit beleid wordt uitgevoerd en gehandhaafd, 2) richt zich op de bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid en 3) houdt rekening met eigen verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en andere overheden.

¹¹ Los van hoe precies de rolverdeling tussen verschillende betrokken ministeries zal worden vormgegeven is de aanname in dit rapport dat het Ministerie van V&W de regie voert op de kilometerprijs.

Binnen het ministerie zijn de volgende onderdelen relevant voor het 'anders betalen voor mobiliteit': de directoraten-generaal (DG's) Personenvervoer, en Rijkswaterstaat. Daarnaast is Inspectie V&W een belangrijke actor met betrekking tot dit onderwerp, net als de Hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ) of FMC.

Het *DG Personenvervoer (DGP)* ontwikkelt beleid op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving.

Het *DG Rijkswaterstaat (RWS)* is een agentschap en heeft de dagelijkse zorg voor vier kerntaken: Nederland beschermen tegen overstroming, zorgen voor schoon en voldoende water voor alle gebruikers, het aanleggen, beheren en onderhouden van de rijkswegen en rijkswaerwegen, zorgen voor vlotte en veilige doorstroming van het verkeer.

De *Inspectie V&W (IVW)* bewaakt en bevordert een veilig en duurzaam gebruik van weg, water, lucht en rail door burgers en ondernemers en bericht over de resultaten van het werk in de openbaarheid.

De *Hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ)* is verantwoordelijk voor de totstandkoming van wetgeving van VenW en ondersteuning op bestuurlijk-juridisch gebied van de departementale top en de beleidsdirectoraten. HDJZ werkt op het gebied van kwaliteitszorg samen met de bestuurlijk-juridische afdelingen van Rijkswaterstaat en de Inspectie V&W.

De *Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)* is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en zorgt ervoor dat het wegverkeer in Nederland zo veilig, schoon, en geordend mogelijk verloopt. Door de verzelfstandiging van de RDW in 1996 is een organisatorische scheiding ontstaan in de verantwoordelijkheden voor beleidsontwikkeling en wet- en regelgeving enerzijds en de uitvoering van wettelijke taken anderzijds. De RDW is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en legt daarover op hoofdlijnen verantwoording af aan de minister van V&W. De RDW vervult een rol in de voertuigketen tussen overheid, particulieren en ondernemingen. Vanaf de ontwikkeling van een nieuw model voertuig tot aan sloop, van registratie tot controle en van (milieu)veiligheid tot fraude- en criminaliteitsbestrijding. Het is een organisatie die enerzijds toezicht houdt en anderzijds informierend en faciliterend optreedt.

Ministerie van VROM

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) stelt zichzelf de volgende prioriteiten: het scheppen van een prettige woonomgeving, het voeren van een ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en de ontwikkeling van een duurzame toekomst.

Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën speelt een sleutelrol in het financiële beleid van de rijksoverheid. 'Wij bewaken de schatkist en werken aan een financieel gezond en welvarend Nederland'. Om dit te bewerkstelligen, werkt het ministerie aan rechtvaardige en solide fiscale regelgeving, int ze belastingen (rechtmatig, rechtsgelijk

en rechtszeker), ziet ze toe op een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen en bewaakt ze de budgettaire spelregels.

Daarnaast leent het ministerie geld tegen de laagste tarieven en beheert staatsbezit in goed rentmeesterschap, maakt ze regels voor een stabiel financieel stelsel, werkt aan een sterke economische structuur, stevig verankerd in een sterk Europa en tot slot werkt het ministerie mee aan bescherming van de samenleving tegen ongewenste goederen en diensten.

Belastingdienst

De meest bekende taak van de Belastingdienst is de heffing en inning van belastingen en premies volksverzekeringen. Andere belangrijke werkprocessen zijn het onderhouden van contacten met de zeer grote organisaties (ZGO's), de opsporing van fraude en douaneactiviteiten. Naast innen, keert de Belastingdienst ook uit. Sinds de belastingherziening van 2001 is bijvoorbeeld het uitbetalen van voorlopige teruggaven uitgegroeid tot een belangrijke taak. Daarnaast heeft de Belastingdienst sinds 2004 een belangrijke rol gekregen bij het uitbetalen van toeslagen.

Binnen de Belastingdienst houdt de douane zich bezig met het heffen en innen van belastingen aan de grens. De douane zorgt voor heffing en inning van accijnzen en belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM) die in het binnenland verschuldigd zijn; een handhavende rol aan de grens.

Ministerie van EZ

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) 'bevordert duurzame economische groei in Nederland'. Daarbij beoogt zij markten waarin ondernemerszinnig zich kan ontplooiën en waar iedere ondernemer gelijke kansen heeft, er voor consumenten optimale keuzevrijheid is en vitale publieke belangen goed geborgd zijn. Daarnaast voelt het ministerie zich verantwoordelijk voor goed werkende markten, ook internationaal. Het ministerie richt zich alleen op de markt van vandaag maar ook op de markt van morgen en stimuleert vernieuwingszin in alle sectoren van de economie.

Politie

De politie¹² heeft, zoals zij dit zelf verwoorden, tot taak: "om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven". Kerntaken van de politie zijn: 1) opsporing van strafbare feiten en gedragingen, 2) handhaving van de openbare orde en 3) noodhulpverlening. Daarnaast zijn dienstverlening, service en het adviseren van andere organisaties over veiligheid belangrijk.

¹² In de Joint Fact Finding werkgroepen is er geen participatie van de Politie (of Justitie). Afhankelijk van het gekozen model van uitvoering komen er mogelijk wel werkzaamheden bij deze partijen te liggen.

Centraal Justitioneel Incasso Bureau

Als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie draagt het Centraal Justitioneel Incasso Bureau (CJIB) bij tot een veilige samenleving door een rechtvaardige, effectieve en efficiënte uitvoering van opgelegde straffen, administratieve sancties, transacties en maatregelen. Het CJIB staat voor het afhandelen, innen en coördineren van opgelegde straffen, administratieve sancties, transacties en maatregelen en zet zich in voor een continue verbetering van al die processen waarin het een uitvoerende taak heeft. Het CJIB heeft een coördinerende rol binnen de justietieten: het CJIB stemt af en werkt samen met zijn partners.

Toezichthouders:

De Nederlandsche Bank (DNB) is verantwoordelijk voor het bewaken van de financiële stabiliteit. Dit doet zij door: 1) het gemeenschappelijke monetaire beleid in het eurogebied mede te bepalen en uit te voeren, 2) een goede werking van het betalingsverkeer te bevorderen en 3) toezicht te houden op financiële instellingen en de financiële sector. Naast deze drie hoofdtaken heeft DNB ook een belangrijke adviesfunctie. Zo treedt DNB onder meer op als onafhankelijk economisch adviseur van de regering.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ziet toe op eerlijke concurrentie in Nederland. Zij bestrijdt partijen die kartels vormen en daarbij bijvoorbeeld prijsafspraken maken én partijen die misbruik maken van een economische machtspositie (algemeen kartel toezicht). Zij toetst fusies en overnames. De NMa houdt toezicht op alle sectoren.

Het *College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)* houdt toezicht op de naleving van wetten die het gebruik van persoonsgegevens regelen. Het CBP houdt zodoende toezicht op de naleving en toepassing van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP).

5.2.2 Decentrale overheden

Provincies

Provincies formuleren beleid over verkeer, vervoer en infrastructuur, voeren dit beleid uit en besteden het openbaar vervoer aan. Daarnaast zijn provincies net als Rijk en gemeenten, wegbeheerder. Naast beleid- en onderhoudstaken heeft de provincie de taak van regionaal verkeersregisseur. Provincies hebben ook op vele andere terreinen bevoegdheden. Het formuleren van verkeer en vervoersbeleid gebeurt vanuit haar integrale verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de Provincie. Gebiedsontwikkeling speelt daarbij een belangrijke rol.

IPO

De twaalf provincies werken samen in het Interprovinciaal Overleg, het IPO. Het IPO is actief op dezelfde terreinen als de provincies, zoals milieu, landelijk gebied,

sociaal beleid, ruimtelijke ordening, wonen, economie en mobiliteit. Het IPO heeft drie kernfuncties: belangenbehartiging, platform en vernieuwing.

Stadsregio's

De wettelijke basis voor de stadsregio's is de Wijzigingswet Wgr-plus. Met de vaststelling van de Wgr-plus is een verplichtende samenwerking en een verplichte uitvoering van bij de wet toegekende taken structureel geworden. Het takenpakket omvat onder meer ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer. Stadsregio's hebben vooral een afstemmende taak in het verkeer en vervoersbeleid. In tegenstelling tot Rijk, provincies en gemeenten zijn zij geen wegbeheerder. Wel formuleren zij beleid en besteden zij het openbaar vervoer aan. Gemeenten kunnen taken aan de stadsregio's overdragen en provincies kunnen taken delegeren. Net als de provincie hebben stadsregio's de taak van regionaal verkeersregisseur.

SkVV

Stadsregio's Verkeer en Vervoer (SkVV) is het samenwerkingverband van de zeven stadsregio's op het gebied van verkeer en vervoer. In SkVV-verband worden gezamenlijke verkeers- en vervoersactiviteiten op nationaal niveau uitgevoerd. Daaronder valt onder meer het bestuurlijk overleg met de rijksoverheid. SkVV ondersteunt de zeven stadsregio's op het gebied van verkeer en vervoer, vertegenwoordigt ze en bereidt gezamenlijke besluitvorming voor.

Gemeenten

Gemeenten formuleren beleid over verkeer, vervoer en infrastructuur en voeren dit beleid uit. Gemeenten hebben ook op vele andere terreinen bevoegdheden (welzijn, zorg, jeugd, sport, stedenbouw, etc.). Het formuleren van verkeer en vervoersbeleid gebeurt vanuit haar integrale verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de stad. Gebiedsontwikkeling en stedelijke inpassing spelen een belangrijke rol. Daarnaast zijn gemeenten wegbeheerder.

VNG

Samen met alle gemeenten staat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor kracht en kwaliteit van het lokaal bestuur. Doelen en ambities van de VNG zijn het zetten van de trend in het binnenlandse bestuur en zichtbaar resultaat bereiken voor raad, college en ambtenaren. Kernwaarden zijn: samenwerking, dienstbaar, alert, betrouwbaar, zelfbewust, slagvaardig. De taken zijn: 1) belangenbehartiging van alle gemeenten bij andere overheden (Tweede Kamer, kabinet en maatschappelijke organisaties zijn belangrijke gesprekspartners), 2) dienstverlening: advisering aan alle leden over actuele ontwikkelingen (proactief) en advisering aan individuele leden (op verzoek) en 3) platformfunctie.

Waterschappen

Waterschappen zijn regionale overheden, die uitsluitend taken verrichten op het gebied van waterbeheer. De belangrijkste taken van waterschappen zijn zorg voor de waterkering, de waterkwaliteit en de waterkwantiteit. Daarnaast zijn enkele waterschappen verantwoordelijk voor het beheer van wegen.

5.2.3 Belangenorganisaties

Organisaties gericht op ondernemers

Deze organisaties zijn onder te verdelen in organisaties gericht op: 1) transportbedrijven, 2) vervoerbedrijven, 3) ondernemingen in het algemeen.

Tot de eerste categorie behoren organisaties *TLN* en *EVO*. Transport en Logistiek Nederland (TLN) is een vereniging van en voor ondernemers in de sector logistiek en transport. TLN wil als vereniging op drie vlakken actief zijn: 1) voeren van een sociaal-economisch sectorbeleid, 2) behartigen van individuele en deelbelangen en 3) behartigen van collectieve belangen. Voor TLN zijn mobiliteit en bereikbaarheid belangrijk in het kader van economische groei. Het economisch verkeer heeft voorrang op al het andere. De *EVO* is een verband van verladers en vrachtvervoerders. De *EVO* bevindt zich in de sfeer van de algemene economische noodzaak van mobiliteit. Ook zij zijn van mening dat economisch verkeer voorgaat op ander verkeer.

Voorbeelden van de tweede categorie zijn organisaties gericht op vervoer zoals *KNV* en de brancheorganisatie die zich inzet voor openbaar vervoerbedrijven, *Mobis*. Koninklijk Nederlands Vervoer (*KNV*) is de werkgeversorganisatie in het beroepsgoederen- en beroepspersonenvervoer, waarbij ondernemingen werkzaam in besloten busvervoer, taxivervoer, openbaar vervoer en goederenvervoer zijn aangesloten. Economische groei is belangrijk voor deze organisatie. *Mobis* is de branchevereniging van ondernemingen in het collectief personenvervoer. De vereniging zet zich in voor ondernemingen die actief zijn in het aanbieden van collectief personenvervoer over weg, water en rail. De leden van *Mobis* zijn ondernemingen in het stads- en streekvervoer en *NS Reizigers*. *Mobis* behartigt onder meer de (collectieve) belangen van haar leden bij de centrale en decentrale overheden.

Onder het derde type organisaties, gericht op ondernemingen, vallen het *VNO/NCW* en *MKB Nederland*. *VNO-NCW* is de grootste ondernemingsorganisatie van Nederland. De gemeenschappelijke belangen van het Nederlandse bedrijfsleven worden door hen behartigd. Voor *VNO-NCW* is bereikbaarheid van groot belang. *MKB Nederland* is de organisatie van ondernemers die per branche of per regionale/lokale vereniging zijn aangesloten en die met de overheid overlegt, onderhandelt en samenwerkt teneinde wetgeving en regels zo gunstig mogelijk af te stemmen op de wensen en belangen van het midden- en kleinbedrijf. Ook zij redden veelal vanuit bereikbaarheid en economisch groei.

Organisaties gericht op burgers

Hieronder valt bijvoorbeeld *ROVER* of de *ANWB*. *ROVER* zet zich in voor de belangen van de reizigers van bus, trein, tram, metro en andere vormen van open-

baar vervoer. ROVER ziet verbetering van het openbaar vervoer ook in het kader van algemene maatschappelijke belangen. De ANWB is met name belangenbehartiger van autogebruikers, waarbij mobiliteit voorop staat en vertegenwoordigt tevens een recreatie- en milieubelang. Bovendien is de ANWB op diverse andere terreinen in de verkeer en vervoersector actief. Zo geeft de ANWB verkeersinformatie door. Daarnaast biedt de ANWB onder meer rechtshulp, heeft ze een wegenwacht-service en geeft ze erkenningen aan hotels, campings, bungalowparken, fietsverhuurders en autoherstelbedrijven.

Maatschappelijke organisaties

1. Milieu

Milieugroeperingen behartigen het belang van natuur en milieu. Zij zijn vooral voor alternatieven die de remmend werken op milieuschade. Een belangrijke, actieve organisatie is de *Stichting Natuur en Milieu (SNM)*.

2. Veiligheid

Veilig Verkeer Nederland (VVN) verenigt mensen die het belang van veilig verkeer onderkennen en zich daarvoor willen inzetten.

5.3 PRIVATE PARTIJEN

Uitvoerende marktpartijen

Voorbeelden van deze marktpartijen die betrokken zijn bij de invoering en uitvoering van kilometerprijs zijn: *Siemens, DaimlerChrysler* en *Vodafone*. Ook een particuliere inningsorganisatie kan hieronder worden beschouwd. Dit geldt ook voor eventuele particuliere handhavings- en toezichtsorganisaties.

5.3.1 Overige partijen

Nieuw op te richten organisatie(s)

In de toekomstige situatie waarbij de kilometerprijs is ingevoerd, is het goed mogelijk dat er nieuwe organisaties worden opgericht. Dit kan één publieke of private organisatie zijn die verantwoordelijk is voor één of meerdere taken in het 'kilometerprijsproces', maar deze taken kunnen ook verdeeld worden over meerdere organisaties of er kunnen meerdere organisaties verbonden zijn aan de uitvoering van één taak.

Gebruikersraad

Om betrokkenheid van de gebruiker vorm te geven is oprichting van een gebruikersraad een optie. Deze raad kan opkomen voor de belangen van gebruikers bij het nemen van beslissingen. Het gebruikersperspectief staat bij oprichting hiervan

centraal en in dat opzicht kan oprichting van een gebruikersraad bijdragen aan de borging van publieke belangen. Doordat er diverse typen weggebruikers zijn is er sprake van een veelheid van belangen die (impliciet of expliciet) tegen elkaar afgewogen moeten worden om tot een heldere keuze te kunnen komen.

In het rapport van de Commissie Nouwen is ook nadrukkelijk oog voor de gebruiker. De gebruiker die Nouwen voor ogen heeft, is toch eerst en vooral de consument die via een koopkrachtige vraag en prijsvorming door de confrontatie van vraag en aanbod zijn preferenties realiseert. De commissie spreekt over een gebruikersraad die een rol moet krijgen bij onder meer de beleidsvorming.

Een relevant aspect is of er één landelijk of meerdere regionale gebruikersraden komen. Het is immers goed voorstelbaar dat in elke provincie en/of stadsregio een decentrale gebruikersraad wordt opgericht met representanten uit de regio. Mogelijke taken voor een gebruikersraad zijn het interacteren bij het vaststellen van de tarieven, de kaderstelling voor en de uitvoering van het inningsproces en het evalueren van diverse deelaspecten.

Bij het opstellen van de grondslagen die betrekking hebben op de uitvoering van de kilometerprijs kan de Minister ook de procedure van benoeming van leden van de gebruikersraad betrekken. Er zijn in verschillende branches vele vormen van gebruikersraden. Voor een nadere invulling is het bestuderen en evalueren van de situatie bij de instelling van Reizigers Advies Raden (RAR) (de WP 2000) mogelijk gewenst. Net als bij de RAR is het wenselijk om vooraf een reglement op te stellen. Hiermee kunnen artikelen worden vastgelegd met betrekking tot de taak van de gebruikersraad, de samenstelling, benoeming, schorsing of ontslag, de voorzitter en secretaris en elementen zoals onkostenvergoedingen.

Zo is het vanuit het uitgangspunt 'een grotere rol voor de markt' goed mogelijk een private partij verantwoordelijk te maken voor de inning. Teneinde samenwerking tussen partijen op financieel terrein te vergemakkelijken, is oprichting van een zogenaamd 'clearing house' denkbaar.

'De' gebruiker

Onder weggebruikers worden automobilisten, vrachtwagenchauffeurs en motorrijders verstaan. Binnen deze categorieën zijn verschillende subcategorieën weggebruikers te onderscheiden, zoals de incidentele weggebruiker en de weggebruiker uit het buitenland. Van belang is te beseffen dat 'de' gebruiker niet bestaat; bij de uitvoering van de kilometerprijs dient rekening gehouden te worden met de weggebruiker in al zijn vormen. Bovendien maakt elke gebruiker andere afwegingen ten aanzien van onder andere prijs, kwaliteit, natuur en milieu. Voor de organisatie-modellen is het van belang dat deze zodanig zijn ingericht dat rekening wordt gehouden met alle typen gebruikers. Zo zullen voor incidentele weggebruikers mogelijk alternatieve registratie- en inningsmogelijkheden geboden moeten worden.

5.4 NATUURLIJKE ROL

In onderstaande tabel staan de natuurlijke rollen van de verschillende actoren die betrokken zijn bij het anders betalen voor mobiliteit. Het gaat hierbij om potentiële

rollen die de actoren kunnen spelen bij het beleid, de uitvoering en de toezicht en handhaving. Bij de bepaling van de potentiële rollen hebben wij de uitgangspunten gehanteerd, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Veel actoren kunnen een rol spelen bij de formulering van het beleid. De vorm waarin en met welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden actoren rollen spelen in deze fase, is punt van nadere uitwerking. Wat betreft de uitvoering is het aantal potentiële actoren beperkt. Op basis van het uitgangspunt dat de wegbeheerder en inningsorganisatie niet dezelfde organisatie kan zijn en het uitgangspunt dat de organisatie van het wegbeheer niet verandert, zou Rijkswaterstaat alleen op onderdelen een rol kunnen spelen bij de uitvoering. Bij toezicht en handhaving kunnen weer wat meer actoren in potentie een rol spelen op centraal niveau (IVW, politie en nationale toezichthouders) en decentraal niveau (decentrale overheden).

Actor	Natuurlijke rol		
	Beleid	Uitvoering	Toezicht & Handhaving
(INTER)NATIONALE OVERHEDEN			
EU	X		
Parlement	X		
Ministerie van V&W			
• DGP	X		
• DGTL	X		
• Rijkswaterstaat		(X)	X
• Inspectie V&W			X
• RDW		X	
Ministerie van VROM	X		
Ministerie van Financiën	X		
• Belastingdienst (douane)		X	X
Ministerie van EZ	X		
Politie			X
Centraal Justitioneel Incassobureau		X	
Toezichthouders (DNB, NMa, CBP)			X
DECENTRALE OVERHEDEN¹³			
Provincies	X	x	
IPO	X		
Stadsregio's	X		
SkVV	X		
Gemeenten	X	x	
VNG	X		
Waterschappen	X	x	

¹³ Bij beheer en plaatsing van walkantapparatuur is het mogelijk dat decentrale overheden een rol spelen. Vanuit de hoofdtaak inning bezien is er echter voor gekozen een 'kleiner' kruisje in de uitvoeringsfase te plaatsen bij deze partijen. Daarnaast kan er bij het plaatsen van walkantapparatuur op het gebied van vergunningverlening (bij de beoordeling van de veiligheid) een rol zijn weggelegd voor wegbeheerders.

Actor	Natuurlijke rol		
	Beleid	Uitvoering	Toezicht & Handhaving
BELANGENORGANISATIES			
Organisaties gericht op transport (TLN, EVO)	X		
Organisaties gericht op vervoer (KNV, Mobis)	X		
Organisaties gericht op ondernemingen (VNO/NCW, MKB Nederland)	X		
Organisaties gericht op burgers (ROVER, ANWB)	X	X ¹⁴	
Maatschappelijke organisaties (SNM, VVN)	X		
Gebruikersraad	X		
PRIVATE PARTIJEN			
Uitvoerende marktpartijen		X	X
OVERIGE PARTIJEN			
Nieuw op te richten organisatie(s)		X	X

5.5 CONCLUSIE

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat veruit de meeste partijen een rol spelen in de beleidsfase van het anders betalen voor mobiliteit. Overheidspartijen, belangenorganisaties en private partijen hebben een natuurlijke rol in deze fase. Private partijen hebben geen natuurlijke rol in de beleidsfase; hun rol ligt eerder in de uitvoering en de fase van toezicht en handhaving. In de uitvoeringsfase is het aantal organisaties redelijk beperkt. (Inter)nationale overheden, private partijen en nieuw op te richten organisaties kunnen een rol spelen in de uitvoering. In de fase van toezicht en handhaving zijn meer partijen actief, maar zijn het wel dezelfde typen actoren als in de uitvoeringsfase die een rol kunnen spelen.

Voor bovenstaande geldt dat er een groot aantal en een diversiteit aan partijen rollen kunnen spelen in het primair proces van de kilometerprijs. Dit aantal en de diversiteit zullen echter voor een belangrijk deel beperkt worden door de keuze voor publieke en/of private partijen in de verschillende fasen. Ook de keuze voor centrale of decentrale partijen heeft hierop grote invloed. In de organisatiemodellen zal dit type keuzes gemaakt worden, waardoor het aantal potentiële partijen beperkt wordt. Welke gevolgen deze keuzen kunnen hebben voor onder andere de borging van publieke belangen wordt duidelijk gemaakt in het vergelijkingskader.

¹⁴ Indien de ANWB een rol speelt in de uitvoeringsfase dient zij gezien te worden als uitvoerende private partij.

6. VERGELIJKINGSKADER

In dit hoofdstuk wordt het vergelijkingskader voor de organisatiemodellen beschreven. Het vergelijkingskader is opgebouwd uit een aantal algemene criteria, waarbinnen een aantal indicatoren is gedefinieerd. Voor de opstelling van dit hoofdstuk is aangesloten bij uitgangspunten zoals gepresenteerd in hoofdstuk 4. Niet alle uitgangspunten vinden een rechtstreekse vertaling naar het vergelijkingskader. Veel uitgangspunten zijn immers absolute eisen. Als een model hieraan niet voldoet, is het geen reëel model. Daarnaast is gebruikgemaakt van de Discussienotitie “van extreme naar reële modellen”. Ten slotte hebben we onze algemene inzichten en kennis over organisatiemodellen aangewend voor het opstellen van dit kader. In hoofdstuk 8 voeren wij een eerste vingeroefening uit waarbij wij globaal de beschreven modellen vergelijken aan de hand van de indicatoren.

Het vergelijkingskader ziet er kort samengevat als volgt uit.

Criteria	Indicatoren
Mate van borging publieke belangen	Mate van borging publieke belangen
	Risico van niet borging
Draagvlak/legitimiteit	Mate van draagvlak van weggebruikers
	Mate van draagvlak van andere overheden
	Mate van draagvlak van maatschappelijke organisaties
	Mate van draagvlak van bedrijfsleven
Doelmatigheid organisatie	Eenduidigheid afbakening taken en bevoegdheden
	Eenduidigheid besluitvormingslijnen
	Mogelijkheid van afstemming met andere taken
	Coördinatielast met inachtneming van beheersbaarheid en kwaliteit
	Invoeringskosten
	Complexiteit invoering
	Complexiteit uitvoering
Opbrengsten op systeemniveau	Administratieve lasten (burgers, bedrijfsleven)
	Kosten (beleid, uitvoering, handhaving)
	Mate van kostenneutraliteit
Stimuleren marktwerking	Aandeel kosten in opbrengsten
	Rol marktpartijen

Hierna worden de verschillende criteria en indicatoren uitgewerkt.

6.1 CRITERIA EN INDICATOREN

In het vergelijkingskader zijn vijf hoofdgroepen van criteria gedefinieerd:

1. Mate van borging publieke belangen (doeltreffendheid).
2. Draagvlak.
3. Doelmatigheid organisatie.
4. Opbrengsten op systeemniveau.
5. Stimuleren marktwerking.

Deze hoofdgroepen worden hieronder uitgewerkt in indicatoren.

6.1.1 Mate van borging publieke belangen

De publieke belangen rondom de organisatie van de kilometerprijs kunnen inhoudelijk als volgt worden gedefinieerd:

Bereikbaarheid

Onder bereikbaarheid wordt hier bereikbaarheid van deur-tot-deur verstaan. Dit betreft het gehele wegsysteem, zowel het hoofdwegennet (HWN) als het onderliggend wegennet (OWN). Daarbij gaat om acceptabele en betrouwbare reistijden, waarbij de samenhang met ander modaliteiten zoals de fiets en het openbaar vervoer niet uit het oog verloren moet worden. De Nota Mobiliteit benoemt concrete normen voor bereikbaarheid. Een betere bereikbaarheid komt bovendien ten goede aan de versterking van het economische vestigingsklimaat en de sociale structuur van Nederland. De wijze waarop taken worden ondergebracht in verschillende organisatiemodellen kan indirect een effect hebben op de mogelijkheid om met het instrument kilometerprijs het publieke belang van bereikbaarheid te beïnvloeden.

Veiligheid

Doelstelling van het publiek belang 'veiligheid' is vermindering van het aantal verkeersslachtoffers door maatregelen met betrekking tot infrastructuur, gedragsbeïnvloeding en voertuigtechnologie. De wijze waarop taken worden ondergebracht in verschillende organisatiemodellen dient beoordeeld te worden op de veiligheidswaarborgen die kunnen worden ingebouwd. Indien bijvoorbeeld de plaatsing van de walkantapparatuur volledig door private partijen wordt gedaan, zonder inspraakmogelijkheden van decentrale wegbeheerders op het gebied van veiligheid, kan het publieke belang minder direct worden geborgd. Ook dienen er bij de specificaties van de OBU eisen vanuit de overheid te worden gesteld die betrekking hebben op veiligheid, bijvoorbeeld van de hoeveelheid informatie die, tijdens het rijden, aan de weggebruiker wordt getoond.

Milieu

Wat betreft de doelstelling 'milieu' dient te worden voldaan aan wet- en regelgeving. Het gaat hier om eisen met betrekking tot luchtkwaliteit, geluid en het ruimtebeslag van het wegareaal.

Privacy

Maximale borging van de privacy. Om de privacy te waarborgen, moet de verwerking van persoonsgegevens minimaal voldoen aan de regels volgens de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP).

Fraude

De organisatiemodellen dienen vervalsing van administratie of ontduiking van voorschriften zo veel mogelijk tegen te gaan.

Rechtszekerheid/rechtsgelijkheid

Een gelijke behandeling van alle weggebruikers waarbij de weggebruiker indien nodig bezwaar en beroep kan aantekenen. Per model kunnen de bezwaar- en beroepsprocedures verschillen. Bij een publiek model zijn er andere beroepsmogelijkheden dan bij een privaat model.

Rechtvaardige prijs

De prijs die de weggebruiker betaalt, moet in verhouding zijn tot wat hij ervoor krijgt. Ook de kwaliteitsverwachting van de gebruiker speelt hierbij een rol. Het beeld dat men met de invoering van de kilometerprijs betaald in de file komt te staan, dient te worden voorkomen. De verwachting is dat de door onderscheiden modellen niet of nauwelijks zullen discrimineren op de mate van borging van publieke belangen. De veronderstelling die we hanteren, is dat hoe meer overgelaten wordt aan private partijen hoe groter het risico indien er geen mechanisme van toezicht en controle wordt ingebouwd om publieke belangen te borgen.

Indicatoren:

- Mate van borging van bovengenoemde publieke belangen.
- Risico van niet borging van bovengenoemde publieke belangen.

6.1.2 Draagvlak/legitimiteit

Draagvlak is een belangrijk uitgangspunt. Het gaat om draagvlak bij de weggebruiker, andere overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Randvoorwaarden voor draagvlak worden bijvoorbeeld geschapen door deze partijen een rol te geven in de verschillende onderdelen van het proces. Verondersteld wordt dat: (1) hoe meer invloed partijen kunnen uitvoeren, hoe meer draagvlak er zal zijn en (2) hoe beter uitlegbaar de gekozen organisatiewijze gezien de taken, hoe meer vertrouwen hierin en hoe meer draagvlak.

Het bewerkstelligen van draagvlak zal voor elk van deze groepen op een andere manier gaan.

Draagvlak bij weggebruikers ontstaat bijvoorbeeld door transparante besluitvorming en tariefstelling, gebruiksgemak, kostenneutraliteit, rechtszekerheid en privacy. Voor andere overheden, maatschappelijke organisaties en markt veronder-

stellen we in algemene zin dat hoe groter de rol, hoe groter het draagvlak in potentie is.

Bij andere overheden ontstaat draagvlak door ze een rol te geven in de verschillende onderdelen van het proces. Belangrijk is hier ook de mate waarin een model inbreuk doet op de bestaande bestuurlijke verhoudingen en de verdeelsleutel die wordt gehanteerd voor de opbrengsten. Voor maatschappelijke organisaties zal gelden dat hoe meer er tegemoet wordt gekomen aan de belangen van deze organisaties, hoe groter het draagvlak zal zijn. Hetzelfde geldt min of meer voor het bedrijfsleven (OV-bedrijven, logistieke bedrijven, etc).

Indicatoren:

- Mate van draagvlak van weggebruikers.
- Mate van draagvlak van andere overheden.
- Mate van draagvlak van maatschappelijke organisaties.
- Mate van draagvlak van het bedrijfsleven.

6.1.3 Doelmatigheid organisatie

Een aantal uitgangspunten is gegeven voor de organisatie, bijvoorbeeld één inningsorganisatie, scheiding tussen wegbeheer en inningsorganisatie en huidige organisatie van het wegbeheer is leidend. Gegeven deze uitgangspunten blijven er genoeg vrijheidsgraden over voor de organisatie modellen.

Indicatoren:

- Eenduidigheid afbakening taken en bevoegdheden.

Taken en bevoegdheden dienen elkaar niet te overlappen. Indien er in het proces ergens iets misgaat, dient duidelijk te zijn wie daarop kan worden aangesproken.

- Eenduidigheid besluitvormingslijnen.
- Mogelijkheid van afstemming met andere taken.

De uitvoering van de kilometerprijs kan bijvoorbeeld een raakvlak hebben met de vaststelling van de OV-tarieven of parkeertarieven. Indien decentrale overheden ook de taak krijgen om decentraal het kilometerprijstarief vast te stellen, is afstemming mogelijk tussen beide taken¹⁵.

- Coördinatielast met inachtneming van beheersbaarheid en kwaliteit.

¹⁵ De mogelijkheid van afstemming met andere taken geeft de mogelijkheid van een integrale afstemming van de verschillende instrumenten op het gebied van verkeer en vervoer (OV-tarieven, parkeertarieven, verkeersmanagement, etc.) Wij komen hiermee aan de rand van onze afbakening. De kilometerprijs wordt ingezet om de huidige vaste lasten van het bezit van een motorvoertuig meer variabel te maken naar het gebruik. Het daadwerkelijk reguleren doormiddel van variatie in de hoogte van het tarief van de kilometerprijs is vooralsnog niet het huidige uitgangspunt. Discussiepunt kan zijn of de uitvoering van de (tariefstelling en inning van de) kilometerprijs bij voorkeur onafhankelijk dient te worden vormgegeven van beleid ten aanzien van bijvoorbeeld wegbeheer of dat juist synergie wordt nagestreefd.

- Invoeringskosten (deze moeten lager zijn dan geraamd in Nouwen).

Bij de beoordeling van de invoeringskosten zal ook gekeken worden naar de implementatiemogelijkheden. Indien er bijvoorbeeld een langere periode twee inrichtingsorganisaties naast elkaar dienen te blijven staan, betekent dit hogere invoeringskosten. De doelmatigheid betreft de organisatiewijze van de taken en wordt onafhankelijk beschouwd van de wijze waarop de kilometerprijs wordt ingezet.

- Complexiteit invoering (complexiteit wordt bijvoorbeeld vergroot als gevolg van veel rolveranderingen van partijen).
- Complexiteit uitvoering.
- Administratieve lasten (burgers, bedrijfsleven en overheid).
- Kosten (beleid, uitvoering, handhaving).

NB. Voor complexiteit en kosten geldt in zekere zin dat deze worden beperkt als er minder partijen betrokken zijn, er dus minder samengewerkt hoeft te worden en er minder overdrachtsmomenten van informatie zijn. Dit kan op gespannen voet staan met andere criteria, zoals draagvlak.

6.1.4 Opbrengsten op systeemniveau

De kosten voor het hele systeem moeten in verhouding zijn tot de opbrengsten. Daarnaast moeten de opbrengsten uit het systeem benodigd voor de infrastructuur evenredig zijn met de huidige beschikbare middelen (kostenneutraliteit). De nauwkeurigheid van de tegenprestatie van de overheid tegen de betaling door de gebruiker kan variëren afhankelijk van de regeling als prijs (dan is een hoge nauwkeurigheid vereist), heffing (grove tegenprestatie) of belasting (open tegenprestatie).

Indicatoren:

- Mate van kostenneutraliteit (uitgaande van bovenstaande redenering).
- Aandeel kosten (invoering, beleid, uitvoering, handhaving) in opbrengsten.

6.1.5 Stimuleren marktwerking

Eén van de hoofdpunten van het rapport van de Commissie Nouwen is uit te gaan van een aantal marktprincipes. Marktpartijen dienen bijvoorbeeld een grotere rol te krijgen bij het ontwikkelen van voorstellen voor de aanleg en het versnellen van verbeteringen van de weginfrastructuur. Het gaat hier om uitvoerende marktpartijen zoals Siemens, Logica, private inrichtingsorganisaties, toezichthouders, etc. In dit onderzoek is private verantwoordelijkheid voor het wegbeheer echter niet meegenomen. Naast wegbeheer kunnen marktpartijen op vele andere terreinen een rol spelen; bijvoorbeeld bij installatie en onderhoud van OBU's of de inrichting. Beoordeeld zal worden of het model dit – in de toekomst – relatief eenvoudig mogelijk maakt.

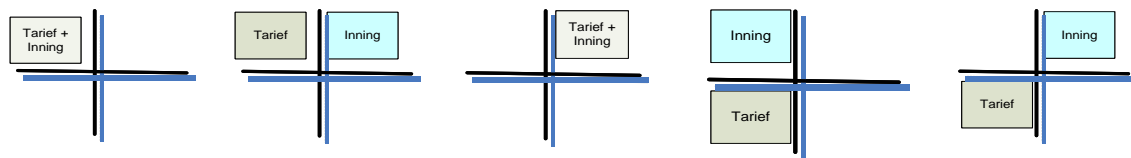
Indicator:

- Rol marktpartijen (beleid, uitvoering, handhaving).

7. BESCHRIJVING ORGANISATIEMODELLEN

7.1 INLEIDING

Theoretisch zijn er vele mogelijkheden om modellen te ontwikkelen op basis van de dimensies en de verschillende taken. In de bijlage “keuze uit te werken modellen” wordt de keuze voor het uitwerken van een beperkt aantal modellen beargumenteerd. Allereerst wordt het aantal taken waarop gevarieerd wordt, beperkt tot een tweetal hoofdtaken: tariefstelling en inning. Deze kunnen variëren op de assen (1) publiek - privaat en (2) centraal - decentraal. Dit geeft 16 mogelijke modellen. Vanwege de uitgangspunten die worden gehanteerd (bijvoorbeeld één *centrale* inningsorganisatie), blijven er acht ‘uitgangspuntbestendige’ modellen over. In de bijlage wordt, deels op basis van bestaande (buitenlandse) voorbeelden, beargumenteerd dat vijf van deze modellen het meest voor de hand liggen om verder uit te werken:



Na het bepalen van deze vijf modellen is de hoofdtaak *inning* nader beschouwd. Dat er één centrale inningsorganisatie verantwoordelijk dient te zijn, betekent namelijk niet dat alle deeltaken in eigen beheer dienen te worden uitgevoerd. De volgende drie varianten zijn denkbaar: geheel publiek, geheel privaat of een mengvorm.

Resumerend worden er vijf combinaties van modellen uitgewerkt bestaande uit de volgende onderdelen:

1. Tariefstelling centraal publiek.
2. Tariefstelling decentraal publiek¹⁶.
3. Tariefstelling centraal privaat.
4. Een centrale publieke inningsorganisatie, waarbij deeltaken publiek worden georganiseerd.
5. Een centrale private inningsorganisatie, waarbij deeltaken privaat worden georganiseerd.
6. Een publieke inningsorganisatie, waarbij deeltaken zowel publiek als privaat worden georganiseerd.

¹⁶ Ook in een decentraal model blijft het uitgangspunt dat de minister de tarieven vaststelt. De decentrale invloed op de tariefstelling is echter groter in dit model.

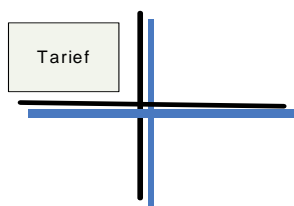
Allereerst zullen deze hoofdelementen afzonderlijk worden beschreven, vervolgens worden deze gecombineerd tot de vijf modellen. Dan zullen de onderlinge relaties tussen de actoren worden beschreven.

7.2 BOUWSTENEN VOOR DE ORGANISATIEMODELLEN

Bij de keuze voor de uit te werken modellen is aangegeven dat eerst de verschillende onderdelen (tariefstelling, inning) worden beschreven op de verschillende dimensies. Vervolgens worden deze gecombineerd tot logische modellen en wordt de onderlinge relatie tussen de actoren nader beschreven. In dit hoofdstuk worden allereerst verschillende vormen van tariefstelling (publiek, privaat, decentraal) beschreven. Omdat bij de keuze voor uit te werken modellen niet gekeken wordt naar een model waarbij de tariefstelling decentraal – privaat wordt georganiseerd, blijft deze mogelijkheid bij de beschrijving hieronder achterwege. Na de behandeling van de tariefstelling, worden organisatiemogelijkheden van de inning beschreven. Ook hier wordt uitgegaan van drie mogelijkheden: publiek, privaat en een mengvorm tussen beide. In het volgende hoofdstuk zullen de verschillende onderdelen worden gecombineerd tot modellen.

7.3 HOOFDTAAK TARIEFSTELLING

7.3.1 Tariefstelling publiek – centraal



Algemeen

Het centraal, publiek organiseren van de tariefstelling sluit het meest aan bij de huidige situatie waar het Rijk de tarieven voor BPM en MRB vaststelt¹⁷. De tariefstelling geschiedt in dit model onder volledige verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Decentrale overheden en stakeholders worden in dit model geraadpleegd.

Opstellen uitgangspunten en grondslagen

De ministeries van V&W en Financiën nemen het voortouw als het gaat om de opstelling van de beleidsuitgangspunten en grondslagen. Andere departementen (VROM, EZ) zullen in dit proces vanuit hun eigen expertise worden betrokken, bijvoorbeeld in een interdepartementale werkgroep. Ook zullen decentrale overheden en maatschappelijke partijen in dit proces worden betrokken. De rol die zij krijgen, kan variëren tussen meeweten (informer), meedenken (informeel overleg) en

¹⁷ Wel is de vaststelling van de provinciale opcenten decentraal georganiseerd. De JFF-werkgroep afbouw MRB en BPM zal uitspraken doen over de omvorming van de kilometerprijs rekening houdend met de huidige organisatie rond de provinciale opcenten.

meewerken (formeel overleg)¹⁸. De Tweede Kamer stelt de beleidsuitgangspunten waarop het tarief wordt gebaseerd vast.

¹⁸ Daarnaast zullen zij via lobby proberen invloed uit te oefenen.

Vaststellen tarief

Het tarief wordt centraal bepaald en vastgesteld. De minister van V&W doet een voorstel voor de tarieven (die gedifferentieerd kunnen zijn naar plaats, tijd en milieukenmerken) gehoord hebbende decentrale overheden en maatschappelijke partijen. Hun inbreng kan via centraal georganiseerde overleggen (gebruikersraden) worden geregeld. Het voorstel voor de tarieven wordt conform de beleidsuitgangspunten gedaan. De Tweede Kamer stelt het tarief vast.

Toezicht

Toezicht op tariefstelling betekent hier toezicht op de rijksoverheid, dit geschiedt via verantwoording aan de Tweede Kamer.

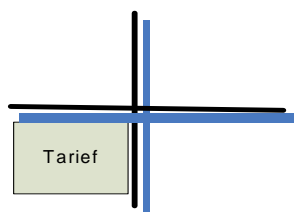
Bekend maken tarief

De minister van V&W maakt de tarieven na vaststelling door de Tweede Kamer bekend. In alle gevallen zullen gegevens over het gebruik van de weg gekoppeld aan tariefstelling voor de gebruikers transparant en inzichtelijk moeten zijn. Dit in het kader van rechtszekerheid/rechtsgelijkheid voor de gebruiker. Het is daarom van belang om bij de communicatie van het tarief ook aan te geven waarop het tarief gebaseerd is, hoe het tarief aansluit bij (landelijke) doelstellingen en waar (indirect¹⁹) de opbrengsten aan besteedt zullen worden.

Evalueren tarief

De procedure van vaststelling van de tarieven is een jaarlijks of tweejaarlijks terugkerende procedure. Zeker in de eerste jaren van ingebruikname is het aan te bevelen deze procedure jaarlijks te doorlopen. Na een aantal jaar kan wellicht besloten worden tot een jaarlijkse prijsverhoging, bijvoorbeeld gelijklopend met de inflatie.

7.3.2 Tariefstelling publiek – decentraal



¹⁹ De tariefhoogte (indien sprake van een heffing) hoeft niet rechtstreeks gerelateerd te zijn aan de kosten van de desbetreffende weg of aan de specifieke kosten die de desbetreffende weggebruiker daar veroorzaakt; toegestaan is bijvoorbeeld dat de tariefhoogte is afgeleid van de **totale** kosten van de wegen in beheer bij de desbetreffende overheidsinstantie.

Algemeen

Indien de tariefstelling publiek – decentraal wordt georganiseerd is er het meeste maatwerk mogelijke voor regionale differentiatie van de prijs die per kilometer dient te worden betaald²⁰. Bij de beschrijving van de mogelijkheden van tariefstelling door decentrale overheden wordt uitgegaan dat de centrale overheid (minister van V&W/Tweede Kamer) een rol heeft bij het vaststellen van de tarieven. Tariefvaststelling vindt in dit model echter plaats op initiatief van decentrale overheden. Zij kunnen, binnen een door het Rijk gereguleerde bandbreedte, zelf een tarief voorstellen. De voorgestelde tarieven worden vervolgens op hoofdlijn door het Rijk getoetst en definitief vastgesteld²¹. De minister van V&W neemt het finale besluit over de vaststelling van de tarieven, maar Provincies en stadregio's hebben het voortouw bij het bepalen van het tarief.

Opstellen uitgangspunten en grondslagen

De minister stelt het tarief vast, maar decentraliseert een groot deel van de verantwoordelijkheid bij het vormgeven van een adequaat tarief naar decentrale overheden. Om decentrale beleidsvrijheid te kunnen geven, maar de eindverantwoordelijkheid te kunnen behouden, stelt de minister uitgangspunten en grondslagen op. De totstandkoming van de grondslagen vindt in nauw overleg met de regio's plaats.

²⁰ Een prijs, retributie of publiek heffing/belasting laat meer/minder ruimte voor wettelijke delegatie van de bevoegdheid om de tariefhoogte vast te stellen.

²¹ Er zijn modellen denkbaar waarbij de verantwoordelijkheid voor de tariefvaststelling nog 'extremer' decentraal wordt georganiseerd. Bijvoorbeeld zoals het geval wordt bij het vaststellen van de OV-tarieven. Nu is de situatie zo dat de minister van Verkeer en Waterstaat jaarlijks op advies van de OV-autoriteiten (provincies en stadsregio's) en de consumentenorganisaties de tarieven vaststelt. De minister van Verkeer en Waterstaat bepaalt ook de zone-indeling. Decentrale overheden kunnen voorstellen voor wijziging doen.

Een vervoerbedrijf mag ook zelf tarieven vaststellen, maar binnen de grenzen die de concessie stelt. Het is verstandig in de concessie de rollen van de partijen goed vast te leggen. Vervoerbedrijven hebben immers, na de concessieverlening, een langdurig monopolie. Bovendien liggen tariefhoogtes politiek gevoelig. In de praktijk toetst de overheid de tarieven die de vervoerder voorstelt.

Als de chipkaart is ingevoerd, naar verwachting begin 2008, zal het NVB zijn uitgeschakeld. De OV-autoriteiten kunnen dan zelf de tarieven voor hun concessies vaststellen. Er is op dat moment dus geen nationale tariefintegratie meer, maar aangezien de drager van het tarief, de chipkaart, bruikbaar is in het hele land is er wel kaartintegratie. Dit tariefstelsel biedt de decentrale overheid de mogelijkheid daadwerkelijk tariefbeleid te gaan voeren. Zij kan de tarieven verhogen met als doel de subsidies te verminderen (maar dat leidt in het algemeen wel tot minder reizigers). Verlagen kan echter ook. Spits- en daltarieven zijn mogelijk. De tram kan duurder worden dan de bus. Overheid en vervoerbedrijf kunnen gebruik maken van het gegeven dat prijselasticiteiten verschillen per doelgroep en per tijdstip.

Ook andere departementen zijn hier nauw bij betrokken en worden gebruikers geraadpleegd via een landelijke gebruikersraad (stakeholders).

De decentrale overheden dienen hun tarieven te baseren op de grondslagen. De grondslagen bepalen:

- waarop de berekening van een kilometerprijs gebaseerd dient te zijn;
- welk proces gevolgd dient te worden bij de vaststelling;
- een bandbreedte van het tarief (minimum en maximum);
- waarop de decentrale tariefvoorstellen worden beoordeeld.

De berekening van de decentrale kilometerprijs kan bijvoorbeeld verplicht gebaseerd worden op het beheer en onderhoud van/en toekomstige investeringen in wegen in de regio en externe milieueffecten. Gezien de verschillen per regio is er dan per definitie sprake van regionale differentiatie.

Ook kunnen in de grondslagen eisen worden opgenomen ten aanzien van het proces dat decentrale overheden dienen te volgen bij de vaststelling. Zo dienen inliggende gemeenten betrokken te worden bij de vaststelling²² en zal er een rol zijn voor regionale stakeholders.

Het vooraf vaststellen van een bandbreedte van een minimaal en maximaal tarief waarborgt extreme verschillen tussen regio's onderling. De minister draagt, samen met de koepelorganisaties (IPO, SKVV en VNG), zorg voor afstemming tussen de overheden.

Eén van de uitgangspunten/grondslagen die het Rijk van tevoren van toepassing kan verklaren, kan bijvoorbeeld zijn: budgetneutraliteit op macro-economisch niveau. De minister zal bij de beoordeling van de decentrale tariefvoorstellen aan dit uitgangspunt toetsen.

Vaststellen tarief

De techniek van registratie maakt het mogelijk verschillende tariefstellingen toe te passen. Gezien regionale verschillen en de ontwikkelingen per gebied (ruimtelijk-economische ambities) is, bij de vaststelling van de tarieven, maatwerk gewenst. Decentrale overheden worden niet beperkt bij de bepaling van het decentrale tarief zolang geen buitensporige prijsverhogingen worden doorgevoerd en de door de minister opgestelde grondslagen worden gevolgd om te komen tot een transparante vaststelling van het tarief.

De voorstellen voor een decentraal tarief komen van 19 decentrale overheden; de 12 provincies en meer specifiek voor de stedelijke regio's van de 7 WGR-plusgebieden²³. Dit schaalniveau sluit aan bij decentraal maatwerk en het inzetten

²² Bij stedelijke regio's zijn inliggende gemeenten vertegenwoordigd in de raad. In de Provinciale Staten zijn niet alle inliggende gemeenten vertegenwoordigd. Hier zal met andere overlegvormen gewerkt dienen te worden. Bijvoorbeeld via een mobiliteitsberaad.

²³ Het is ook mogelijk om uit te gaan van alle decentrale wegbeheerders (Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten, waterschappen), dit zijn er echter meer dan vijfhonderd en bemoeilijkt het inzetten van de kilometerprijs volgens een strategie over het gehele net-

van een integrale regionale strategie. De centrale overheid stelt minimale randvoorwaarden aan de tariefstelling.

werk. Uitgaande van de huidige bevoegdheden verdeling tussen wegbeheerders zou het Rijk in dit geval verantwoordelijk blijven voor de tariefstelling van Rijkswegen.

De decentrale overheden hebben, mits wordt voldaan aan de landelijke kaders, de ruimte om de kilometerprijs als instrument in te zetten in het regionale verkeer- en vervoersbeleid²⁴. De regio's *analyseren* in eerste instantie het effect van een kilometerprijs op het regionale netwerk (inclusief de rijkswegen). Deze analyse wordt meegenomen in integrale planvorming en leidt tot een *conceptvoorstel* voor een tarief. De regionale kilometerprijsstrategie maakt onderdeel uit van het regionale beleid vastgesteld in de verkeer- en vervoersplannen. Maatschappelijke partijen kunnen hier hun invloed op uitoefenen. Voor de decentrale overheid, handelend vanuit regionale publieke belangen, moet het reizigersbelang vanzelfsprekendheid zijn verankerd in het beleid. Daar wordt zij ook door haar burgers op aangesproken. Specifiek voor de kilometerprijs zal een voorstel aan decentrale gebruikersraden (stakeholders) moeten worden voorgelegd.

Eindverantwoordelijk voor de tariefstelling blijft de minister; formeel dienen de decentrale overheden een verzoek voor een tarief(wijziging) in. De minister *beoordeelt* deze verzoeken en houdt hierbij rekening met de totale prijseffecten voor de reizigers en de effecten op de opbrengsten in relatie tot bijvoorbeeld de kosten van de inning en handhaving. Zij kijkt alleen – beargumenteerd – af van een centraal voorgesteld tarief indien bovenstaande uniformiteit in het geding is. Meeegewogen dient te worden dat er ook reeds nu (provinciale opcenten) reeds geaccepteerde verschillen zijn in de kosten voor autogebruik in Nederland. Ook in de decentrale tariefstelling van het openbaar vervoer zijn er regionale verschillen in prijs of zonelengte. De decentrale overheden krijgen zo het initiatief bij het *kiezen* van de 'juiste' tariefstelling, maar er blijft voor de minister ruimte om hiervan af te wijken en haar ministeriële verantwoordelijkheid te laten gelden. Zeker bij de uitvoering van de kilometerprijs is deze waarborg gezien de politieke gevoeligheid voor tariefstelling van belang. De minister toetst aan de (in overleg opgestelde) en vooraf vastgestelde grondslagen van de kilometerprijs.

Los van de afspraken over periodieke veranderingen in de tariefstelling zal er in dit model veel overleg vereist zijn tussen de verschillende partners. Zeker bij grote verschillen in regionale differentiatie is veelvuldige afstemming gewenst vanuit het oogpunt van uniformiteit.

Toezicht

Vanuit het Rijk dient toezicht te worden gehouden op de tarieven die in de praktijk vorm krijgen conform de afspraken met het Rijk. Hierbij is sprake van interbestuurlijk toezicht. Deze kan worden uitgevoerd door de Inspectie V&W en wat privacy betreft door het CBP.

Bekend maken tarief

Na goedkeuring van de tarieven door de minister (Tweede Kamer) zal het definitieve tarief door de decentrale overheden zelf richting de weggebruiker worden gecommuniceerd. Het is van belang om bij de communicatie van het tarief ook aan te

²⁴ De kilometerprijs als reguleringsinstrument is niet het uitgangspunt (Zie ook noot 14).

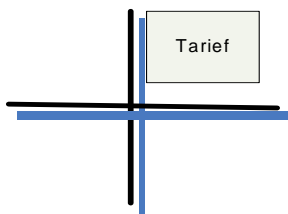
geven waarop het tarief gebaseerd is, hoe het tarief aansluit bij (regionale) doelstellingen en waar (indirect) de opbrengst aan besteed zal worden. Hierbij worden door de decentrale overheden ook afspraken gemaakt met de inningsorganisatie. De centrale inningsorganisatie zal in haar communicatiebeleid en facturenstromen het decentrale tarief dienen te vermelden.

Evalueren tarief

De (verkeers)informatie die door de registratieapparatuur wordt gegenereerd, wordt (geanonimiseerd) aan de decentrale overheden beschikbaar gesteld. De decentrale overheden stellen deels op basis hiervan een evaluatierapport op. Op basis hiervan kunnen de decentrale overheden bij de nieuwe decentrale tariefstelling rekening houden met reacties van automobilisten op de prijs.

De evaluatierapporten worden gebundeld aan de minister aangeboden en is een basis voor een overallevaaluatie van de kilometerprijs. Op basis hiervan kunnen de grondslagen worden aangepast en beoordeelt de minister nieuwe decentrale tariefvoorstellen.

7.3.3 Tariefstelling centraal - privaat



Algemeen

Private tariefstelling heeft vooral een meerwaarde als de private partij over kennis en expertise beschikt waardoor die betere tarieven kan vaststellen dan een ander, of als de business-case van de private partij erdoor wordt beïnvloed. Tariefstelling door private partijen ligt alleen voor de hand indien private partijen ook belangen hebben bij de opbrengsten, bijvoorbeeld omdat zij risiconemend betrokken zijn bij de uitvoering van de kilometerprijs. Dit is geredeneerd vanuit het ondernemersperspectief. Het is de uitdaging private partijen prikkels mee te geven zodat zij redeneren vanuit het gebruikersperspectief

De meest directe relatie tussen tariefstelling en de besteding van de opbrengsten door private partijen is aan de orde indien ook de huidige organisatie van het wegbeheer anders wordt georganiseerd. Als er knelpuntconsortia komen – advies Nounen – die snelwegen versneld gaan aanleggen en beheren en die het recht krijgen om dat bijvoorbeeld door middel van beprijzing 25 jaar lang te exploiteren, net als met de Westerscheldetunnel is gebeurd. Verandering van het wegbeheer is in dit rapport echter niet het uitgangspunt.

De relatie tussen tariefstelling en de betrokkenheid van private partijen bij de uitvoering dient daarom minimaal betrekking te hebben op de exploitatie; het innen

van de kilometerprijs. Hier zit, voor een deel²⁵, een relatie tussen de opbrengsten en de investeringen in registratieapparatuur en het efficiënt inrichten van de in-ningsorganisatie.

²⁵ Slechts voor een deel, omdat het meest van de opbrengsten ten goede dienen te komen aan het infrastructuurfonds. Het uitgangspunt is dat niet meer dan 5% van de totale opbrengsten van de kilometerprijs aan het beheer en handhaven van het systeem wordt besteed.

Opstellen uitgangspunten en grondslagen

De minister stelt het tarief vast, maar legt een groot deel van de verantwoordelijkheid bij het vormgeven van een adequaat tarief bij de private partij. De private partij doet op basis van inzicht in vraag en aanbod een voorstel voor een tarief. Dit tarief zal strak gebonden zijn aan voorafgestelde randvoorwaarden, zoals een maximaal tarief. De minister stelt hiertoe, vergelijkbaar met het decentrale model, uitgangspunten en grondslagen op.

Vaststellen tarief

Er wordt met de private partij een concessie/contract gesloten waarbij de private partij voor een bepaalde periode de ruimte krijgt om de inning van de kilometerprijs voor zijn rekening te nemen. De kosten voor de inning kan de private partij terugverdienen, doordat zij een vooraf vastgesteld deel van de opbrengsten krijgen toegedeeld. Om uit te sluiten dat de private partij het tarief voor de kilometerprijs uitsluitend bepaald op basis van winstmaximalisatie, zal door de overheid een gereguleerde bandbreedte worden aangegeven waarbinnen het tarief mag variëren²⁶. De private exploitant mag dus zelf tarieven voorstellen, maar binnen de grenzen van de door de minister vastgestelde grondslagen. Ook is het mogelijk dat de minister een maximum stelt aan de winst die het bedrijf mag behouden (benefit-sharing). Het is verstandig in de concessie/het contract de rollen van de partijen goed vast te leggen. De private partij heeft immers, na de concessieverlening, een langdurige monopolie. Bovendien liggen tariefhoogtes politiek gevoelig. In de praktijk toetst de overheid de tarieven die de private partij voorstelt.

Door tariefregulering met een prijsplafond krijgt de uitvoerder maximale ondernemingsvrijheid, terwijl de belangrijkste publieke belangen gewaarborgd blijven. Bij de vaststelling van tarieven moet de private partij gedwongen worden te overleggen met stakeholders waaronder decentrale overheden.

Toezicht

Hierbij is sprake van nalevingstoezicht (juiste uitvoering conform de afspraken met het Rijk) en markttoezicht (verbod van misbruik overheids- of marktmacht, juiste manier van aanbesteden). Relevante partijen in deze zijn de Inspectie V&W en de NMa en wat privacy betreft het CBP.

Bekend maken tarief

Jaarlijks worden de nieuwe tarieven door de exploitant bekendgemaakt.

²⁶ Dit model voor tariefvaststelling is vergelijkbaar met het model dat is gekozen bij de vaststelling van de tarieven voor personenvervoer per spoor door de NS. Ook daar heeft de overheid een maximum vastgesteld (van 1,75% per jaar prijsstijging), een maximum dat eventueel ook nog kan worden gekoppeld aan minimale prestaties op het gebied van kwaliteit.

Evalueren tarief

De private organisatie dient te rapporteren zoals een private vennootschap betaamt. Jaarlijks wordt een evaluatierapport opgesteld.

7.4 HOOFDTAAK INNING

7.4.1 Inleiding

De hoofdtaak *inning* bestaat uit de volgende subtaken:

Registratie aan de voertuigkant (OBU).

Registratie aan de walkant.

Facturering en inning.

Uitgangspunt is dat er één centrale inningsorganisatie verantwoordelijk dient te zijn voor deze drie subtaken^{27 28}. Dit creëert voor de overheid één aanspreekpunt. Overigens betekent dat niet dat alle deeltaken ook door het consortium zelf in eigen beheer dienen te worden uitgevoerd. Het consortium kan de uitvoering van bepaalde taken, zoals het produceren van de OBU's, buiten het consortium beleggen. Ook betekent het uitgangspunt één centrale inningsorganisatie voor de hoofdtaak *inning* dat als een partij, zeg RDW of RWS, in het consortium participeert deze in het kader van deze hoofdtaak geen rechtstreekse, individuele contacten heeft met het Ministerie van V&W. Contacten lopen altijd via het consortium.

Er zijn drie varianten denkbaar die hierna worden uitgewerkt:

- Geheel publieke inningsorganisatie.
- Geheel private inningsorganisatie.

²⁷ Los van de centrale regie op de uitvoering van de kilometerprijs en het bouwen en installeren van OBU's, kan er een nieuwe markt worden gecreëerd indien de OBU's worden aangeboden door verschillende (gecertificeerde) private providers die extra services via de OBU aan de reiziger mogen aanbieden, bijvoorbeeld dynamische multi-modale reisinformatie of internet, tv en telefonie ineen. De specificaties en eisen aan het onderdeel van de OBU dat registreert dient in alle gevallen uniform te zijn.

²⁸ De centrale inningsorganisatie, of deze nu privaat of publiek is georganiseerd, dient in overleg met de aansturende overheid bij het specificeren van de technische registratie-apparatuur rekening te houden met de mogelijkheid om meer of minder van de registratie in de OBU (front) dan wel aan de walkant (back) te laten plaatsvinden (thin client/thick client). Naast technische en kostenoverwegingen (grootte back en front office) dient hierbij rekening te worden gehouden met de privacy en fraudegevoeligheid. Hoe meer elementen in de OBU worden opgenomen hoe fraudegevoeliger. Voor meer informatie over de concepten thick en thin client wordt verwezen naar bijlage 2.

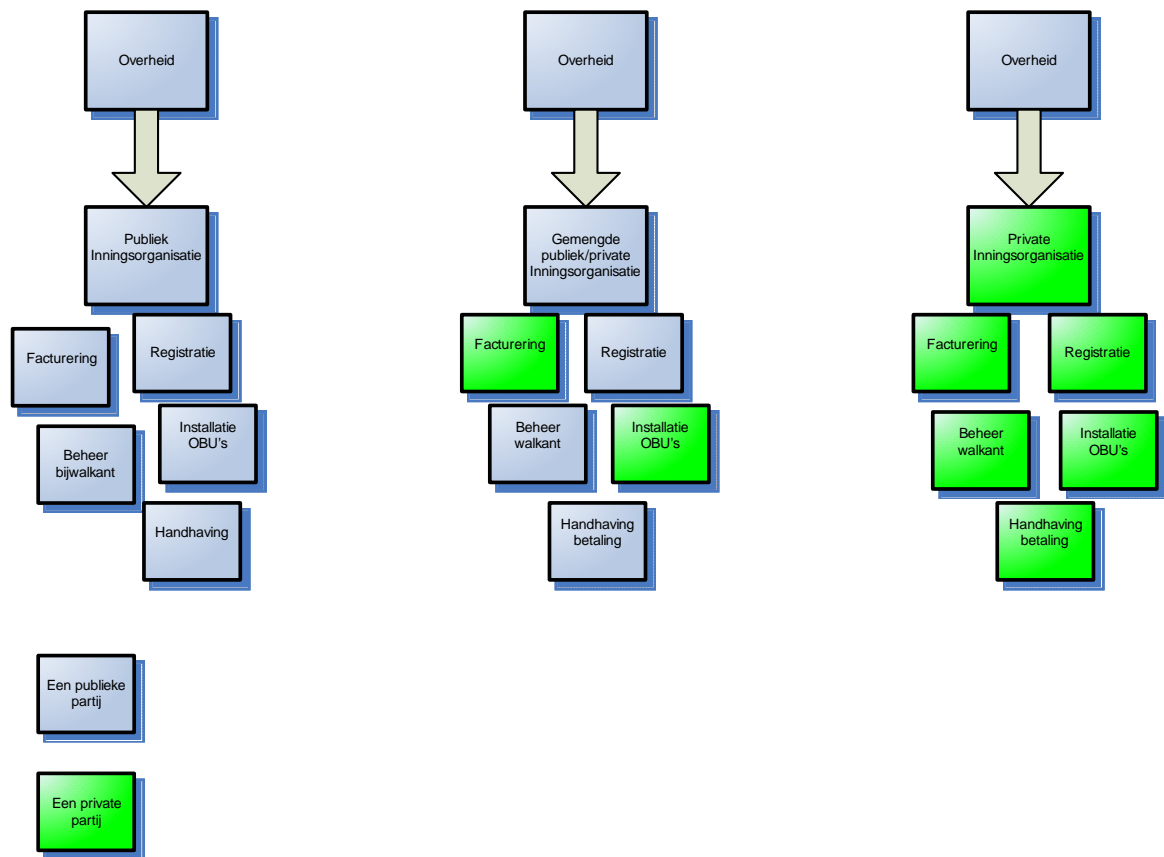
Verondersteld wordt dat het up-to-date houden van de OBU's (bijvoorbeeld aanpassen configuratie na een tariefwijziging), automatisch op afstand (via walkantapparatuur) kan plaatsvinden. Indien dit technisch niet mogelijk is, bestaat er een voorkeur om de 'thick client' aan de walkant te organiseren.

- Een publiek-private mengvorm.

De modellen verdienen bij voorbaat enige nuancering. In het volledig publieke model is het ondenkbaar dat bijvoorbeeld een overheidfabriek de apparatuur en techniek voor de wegkant of voor in het voertuig daadwerkelijk gaat produceren. Er zal in dit model dus ook enige private inbreng zijn.

Het verschil in de modellen zit vooral ook in het moment waarop die markt wordt ingeschakeld en de vrijheden die de markt krijgt. Wordt bijvoorbeeld een private inningsorganisatie gezocht die enkele functionele eisen meekrijgt vanuit de overheid en kan die vervolgens zelf bepalen hoe zij invulling geeft aan die eisen (volledig private inningsorganisatie)? Of ligt de regie echt bij de overheid en wordt het bedrijfsleven alleen ingeschakeld voor die paar deelaspecten waarvoor de overheid zelf niet is geëquipeerd (en waar zij in het kader van concurrentievervalsing ook niet mag opereren)?

Hierna worden de drie varianten ter illustratie schematisch weergegeven.



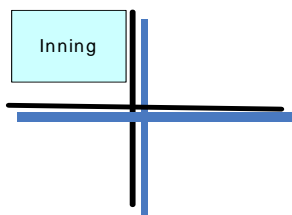
Geconcentreerd of gedeconcentreerd

Binnen elk van de varianten kan onderscheid worden gemaakt tussen het uitvoeren van taken geconcentreerd bij een partij of gedeconcentreerd bij meerdere partijen. Productie kan zowel geconcentreerd als gedeconcentreerd georganiseerd worden onder regie van het consortium. Bijvoorbeeld in het geconcentreerde model worden de OBU's door één partij geproduceerd volgens de geldende eisen.

Dit kan de partij in het consortium zijn of een partij daarbuiten. In het gedeconcentreerde model kunnen meerdere private bedrijven de OBU's gaan produceren volgens de geldende, vastgestelde eisen. Als het gaat om het installeren dan kan ook daar worden gekozen voor een geconcentreerd of gedeconcentreerd model. In een geconcentreerd model wordt de installatie door één private partij uitgevoerd. In een gedeconcentreerd model kunnen meerdere partijen de OBU's inbouwen. Hierbij kan er concurrentie zijn tussen private installateurs en onderhoudsbedrijven (denk aan de garages die in concurrentie APK-keuringen verrichten en denk aan de bedrijven die carkits inbouwen). Er kan in dat model worden gekozen voor een ordening waarbij het aantal partijen dat OBU's mag inbouwen, wordt gelimiteerd of voor een ordening waarbij er geen beperking geldt voor het totaal aantal 'OBU-installatiebedrijven'. Dus niet een beperkt aantal licenties verdelen, maar alle bedrijven die door middel van bijvoorbeeld een vergunning of certificering willen voldoen aan bepaalde standardeisen, mogen de markt betreden.

Die certificering zou ook door het consortium zelf kunnen worden geregeld (analoog aan de wijze waarop bijvoorbeeld notarissen zich hebben georganiseerd en geëngageerd aan kwaliteitseisen). De overheid kan hiervoor eisen stellen. Keuzes tussen het geconcentreerde en gedeconcentreerde model is ook relevant bij de registratie en inning.

7.4.2 Inning publiek



Algemeen

De hoofdtaak inning kan worden uitgevoerd door een publiek consortium. In dit model zal bij de start een nieuwe publieke entiteit worden opgericht waarin een aantal publieke partijen participeert. Dan zijn twee vragen aan de orde: wie richt de entiteit op en wie participeren? Die entiteit kan bijvoorbeeld worden opgericht door het Ministerie van V&W, maar de oprichting zou ook kunnen worden opgedragen aan bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat of aan publieke organisaties zoals de RDW, het CJIB of de Belastingdienst. Als het gaat om de vraag wie de participanten zijn, komen in principe diezelfde partijen in aanmerking. Qua status van de organisatie is het denkbaar dat deze volledig los komt te staan van deze bestaande organisaties en bijvoorbeeld de ZBO-status krijgt. De intensiteit van samenwerking in deze entiteit kan variëren van meer los (iedereen participeert met behoud van eigen verantwoordelijkheid) tot intensief (alle taken worden onder gezamenlijke verantwoordelijkheid uitgevoerd en iedereen heeft gelijke beslissingsmacht). In de praktijk zal hier een mengvorm worden gekozen.

Opstellen uitgangspunten

De overheid, in casu het Ministerie van V&W, zal de normen en eisen voor de hoofdtaak inning bepalen (OBU, registratie walkant en proces van facturering en inning). In dit kader zal de minister bepaalde organisaties raadplegen en/of zich laten adviseren. Hierbij valt te denken aan andere overheden (zowel ministeries als decentrale overheden), meer gespecialiseerde organisaties op dit terrein zoals het College Bescherming Persoonsgegevens (in verband met privacy) en de gebruikersraad. Deze normen en eisen worden meegegeven aan het publieke consortium. De overheid is opdrachtgever van het consortium.

1. Registratie aan de voertuigkant (OBU).

Het consortium is verantwoordelijk voor productie, installatie, registratie en onderhoud. Het ligt niet voor de hand dat het consortium de OBU's zelf produceert, installeert en reparaties en onderhoud zelf uitvoert (tenzij de 'bouwer' in het consortium zit). Voor productie zal het de markt inschakelen. Het consortium fungeert als opdrachtgever.

Daarnaast zal het consortium de kwaliteit van de OBU-installateurs en hun onderhoud bewaken, bijvoorbeeld door middel van het verstrekken van licenties, het stellen van eisen en het steekproefsgewijs controleren daarvan (net zoals nu de kwaliteit wordt bewaakt van de garagebedrijven die APK-keuringen uitvoeren). Binnen het consortium ligt het voor de hand een organisatie als de RDW verantwoordelijk te maken voor de daadwerkelijke registratie.

2. Registratie aan de walkant.

Het consortium is verantwoordelijk voor productie, installatie en onderhoud van het registratiesysteem aan de walkant. Een organisatie als Rijkswaterstaat is op dit moment al de regisseur als het gaat om de informatietechnologie die langs de weg te vinden is. Denk bijvoorbeeld aan de DRIP's boven de snelweg en de detectielussen die in de wegen te vinden zijn. Binnen het consortium zou Rijkswaterstaat vanuit die taakinvulling ook de registratie aan de walkant op zich kunnen nemen. Waarschijnlijk zal voor productie en installatie de markt worden ingeschakeld. Het consortium zal dan als opdrachtgever van één of meer private leveranciers optreden. RWS kan de installaties onderhouden en repareren.

3. Facturering en inning.

Het consortium is vervolgens verantwoordelijk voor het verzamelen van de data en het verwerken van deze informatie, de facturering en daadwerkelijke inning. Een organisatie als de Belastingdienst of het CIJB zou de facturering en inning op zich kunnen nemen. Zij zijn gespecialiseerd in het – op basis van aangeleverde gegevens – laten betalen van rekeningen en daarop handhaven. Omdat het publieke organisaties zijn, kunnen ze mogelijk ook gebruikmaken van specifieke bevoegdheden.

Het verzamelen van data heeft betrekking op een set basisgegevens (zoals gegevens over voertuigen en tariefstelling variërend naar plaats, tijd en milieukenmerken) en gegevens over het daadwerkelijk gebruik van voertuigen van de weg.

Op basis van de vergelijking hiervan kan een factuur worden opgemaakt die op verschillende manieren betaald kan worden:

- Acceptgiro.
- Automatische incasso.
- Afboeken op een tegoed.

In alle gevallen zullen gegevens over het gebruik van de weg gekoppeld aan tariefstelling voor de gebruikers transparant en inzichtelijk moeten zijn. Dit in het kader van rechtszekerheid/rechtsgelijkheid voor de gebruiker. Bijvoorbeeld via het model van de gespecificeerde telefoonrekening: op die dag is op die tijd tussen betaalpunt x en y gereden tegen dit tarief. Alle benodigde gegevensstromen bevinden zich binnen het consortium, zodat deze koppeling relatief gemakkelijk te leggen moet zijn.

In eerste instantie zal de gebruiker bij klachten terecht moeten kunnen bij het consortium. Het consortium zal de opbrengsten onder aftrek van inhouding van de contractueel overgekomen fee overhevelen naar de opdrachtgever, zodat dit ten goede komt aan het Infrafonds (in de stap normen en specificatie eisen kunnen hierover afspraken worden gemaakt).

Het consortium beschikt op basis van de gebruiksgegevens over waardevolle (real-time) verkeersinformatie. Het consortium kan deze informatie beschikbaar stellen aan de wegbeheerder en de verschillende verkeersinformatiediensten (over de wijze waarop kunnen in de stap normen en specificatie eisen nadere afspraken worden gemaakt). Op basis hiervan kunnen ook beleidsrapportages voor het Ministerie van V&W worden opgesteld.

Toezicht en handhaving

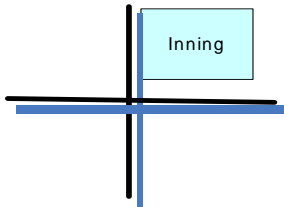
Op de registratie aan de voertuigkant, aan de walkant en op de facturering en inning zal toezicht moeten worden gehouden om enerzijds het kwaliteitsniveau te bewaken en anderzijds te voorkomen dat er gefraudeerd wordt. Op uitvoerend niveau bijvoorbeeld bij het opsporen en bestraffen van eventuele fraude bij het gebruik van de OBU's door middel van bestuursrechtelijke handhaving of strafrechtelijke handhaving zijn de politie, CJIB (inning) en rechtelijke macht de actoren. Op deelsysteemniveau zijn de volgende vormen van toezicht logisch in dit publieke model: uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk. Verplichte certificering kan worden ingezet indien private partijen taken van publieke partijen uitvoeren. Belangrijkste actoren in deze kan de Inspectie V&W zijn. Potentiële actoren bij toezicht op de markt is de NMa en wat privacy betreft het CBP.

Evaluatie

De hoofdtaak inning dient periodiek te worden geëvalueerd, zeker in de aanvangsfase. Het is hierbij van belang dat er samenwerking plaatsvindt tussen het Ministerie van V&W, het consortium, de gebruikersraden en andere overheden. Het consortium levert de gegevens aan en het ministerie stelt de evaluatie op en is hiervoor eindverantwoordelijk. De gebruikersraden kunnen hierbij ook een rol krijgen (de overheid kan dit als eis stellen aan het consortium in de stap normen en speci-

ficatie eisen). Die rol kan variëren: ze worden geraadpleegd in het proces, kunnen meewerken aan de opstelling ervan (coproductie) of ze kunnen een (bindend) adviesrecht krijgen. Tot slot kunnen ook andere overheden gedurende de evaluatie worden gevraagd om input.

7.4.3 Inning privaat



Algemeen

De inning wordt in dit model georganiseerd door een landelijke opererende private inningsorganisatie. Bij de start zal een privaat consortium worden geselecteerd waarin een aantal private partijen participeert. Dan is de volgende vraag aan de orde: hoe vindt de selectie plaats? Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld aanbesteding of veiling.

Het is bijvoorbeeld denkbaar dat V&W (of haar uitvoeringsorganisatie RWS) door middel van een aanbesteding een opdacht gunt aan dé private inningsorganisatie, analoog aan bijvoorbeeld de wijze waarop de bewegwijzering van het hoofdwegenet (HWN) is gegund aan Tebodin. Die private organisatie kan zelf weer bezien hoe die bij de uitvoering deelactiviteiten uitbesteedt en laat uitvoeren door andere bedrijven. In dit model is de private inningsorganisatie een soort van private inkooporganisatie die aan de voorkant fungeert als aanspreekpunt voor de overheid, en die aan de achterkant organiseert dat het werk goed wordt uitgevoerd door private partijen. Vergelijk met zogenaamde *management agents* als het gaat om wegbeheer: hun competentie is goed organiseren, inkopen en aansturen.

Opstellen uitgangspunten

De overheid, in casu het Ministerie van V&W, zal de normen en (functionele) eisen voor de hoofdtaak inning bepalen. Het gaat dan om de registratie via OBU's, de registratie aan de walkant en het proces van facturering en inning). In dit kader zal de minister bepaalde organisaties raadplegen en/of zich laten adviseren. Hierbij valt te denken aan andere overheden (zowel ministeries als decentrale overheden), meer gespecialiseerde organisaties op dit terrein, zoals CBP (in verband met privacy) en de gebruikersraad. Eventueel kan de minister ook uitvoerende marktpartijen consulteren. Deze normen en eisen worden meegegeven aan het private consortium. De overheid is opdrachtgever van het consortium.

1. Registratie aan de voertuigkant (OBU).

Het consortium is verantwoordelijk voor productie, installatie, registratie en onderhoud. Het consortium kan productie, installatie, registratie en onderhoud in eigen beheer uitvoeren, bijvoorbeeld door de participanten in het consortium. Een

andere mogelijkheid is dat het consortium niet alles in eigen beheer doet (dus zelf uitvoert), maar hiervoor weer andere marktpartijen inschakelt (het hierboven beschreven *managing agent*model).

De verschillende OBU-installatiebedrijven kunnen met elkaar concurreren op bijvoorbeeld wachttijd voor inbouw, het aantal inbouwpunten (of zelfs service op een door de klant te kiezen locatie), vervangend vervoer, prijs en andere kwaliteitskenmerken. Vergelijk dit bijvoorbeeld met de wijze waarop APK-keuringen in Nederland zijn georganiseerd.

Als het gaat om het ontwikkelen dan ligt een rol van bedrijven, zoals telecomoperators, carkit-ontwikkelaars, navigatiesysteemontwikkelaars en ICT-bedrijven, voor de hand. Bij het installeren liggen garagebedrijven of carkitinbouwbedrijven voor de hand. Bij het onderhoud liggen garagebedrijven mogelijk voor de hand.

2. Registratie aan de walkant.

Het consortium is verantwoordelijk voor productie, installatie en onderhoud van het registratiesysteem aan de walkant. Ook hier geldt weer dat het consortium dit in eigen beheer kan doen of aan de markt kan gunnen volgens het centrale of het decentrale model. Te denken valt aan ICT-bedrijven die zich sterk richten op de PPS-achtige projecten (zoals Siemens-achtige bedrijven). Denkbaar is ook dat de uitvoering van het onderhoud bij RWS wordt belegd vanwege de synergie met weg- onderhoud in algemene zin. In het volledig private model worden dan publieke partijen ingeschakeld.

3. Facturering en inning.

Het consortium is vervolgens verantwoordelijk voor het verzamelen van de data en het verwerken van deze informatie, facturering en daadwerkelijke inning. Binnen het consortium is hier specifiek private expertise voor aangezocht, bijvoorbeeld in de vorm van participatie door een type organisatie als Interpay of een bank. Zij zijn gespecialiseerd in het afwickelen van facturen, het laten betalen daarvan en daarop handhaven.

Het verzamelen van data heeft betrekking op een set basisgegevens (zoals gegevens over voertuigen en tariefstelling variërend naar plaats, tijd en milieukenmerken) en gegevens over het daadwerkelijk gebruik van voertuigen van de weg. Op basis van de vergelijking hiervan kan een factuur worden opgemaakt die op verschillende manieren betaald kan worden:

- Acceptgiro.
- Automatische incasso.
- Afboeken op een tegoed.

In alle gevallen zullen gegevens over het gebruik van de weg gekoppeld aan tariefstelling voor de gebruikers transparant en inzichtelijk moeten zijn. Dit in het kader van rechtszekerheid/rechtsgelijkheid voor de gebruiker. Bijvoorbeeld via het model van de gespecificeerde telefoonrekening: op die dag is op die tijd tussen betaalpunt x en y gereden tegen dit tarief. Alle benodigde gegevensstromen bevinden zich binnen het consortium, zodat deze koppeling relatief eenvoudig te leggen moet zijn.

In eerste instantie zal de gebruiker bij klachten terecht moeten kunnen bij het consortium zelf. De overheid zal zeker - omdat het hier een privaat consortium betreft - ook andere kanalen willen organiseren.

Het consortium zal de opbrengsten onder aftrek van inhouding van de contractueel overgekomen fee overhevelen naar de opdrachtgever, zodat dit ten goede komt aan het Infrafonds (in de stap normen en specificatie eisen kunnen hierover afspraken worden gemaakt).

Het consortium beschikt op basis van de gebruiksgegevens over waardevolle (real-time) verkeersinformatie. Het consortium kan deze informatie beschikbaar stellen aan de wegbeheerder en verschillende verkeersinformatiediensten (over de wijze waarop kunnen in de stap normen en specificatie eisen nadere afspraken worden gemaakt). Op basis hiervan kunnen ook beleidsrapportages voor het Ministerie van V&W worden opgesteld.

Toezicht en handhaving

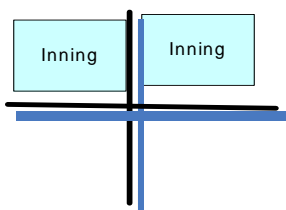
Op de registratie aan de voertuigkant, aan de walkant en op de facturering en inning zal toezicht gehouden moeten worden om enerzijds het kwaliteitsniveau te bewaken en anderzijds te voorkomen dat er gefraudeerd wordt. Uit de eerder onderscheiden vormen van toezicht zijn de volgende vormen van toezicht logisch in dit private model: nalevingtoezicht, uitvoeringstoezicht, zelfregulering, vrijwillige en verplichte certificering. Indien veel ruimte aan de markt wordt gelaten, zijn zelfregulering en vrijwillige certificering plausibele vormen van toezicht. Indien dit het geval is zal tegelijkertijd controle van overheidsorganen in belang toenemen waardoor nalevings- en uitvoeringstoezicht ook vaker voor zal komen.

Actoren die bij deze vormen van toezicht een rol kunnen spelen zijn de NMa en de Inspectie V&W en wat privacy betreft het CBP. Indien veel ruimte aan de markt wordt gelaten, kunnen de private partijen zelf ook een belangrijke rol spelen bij de opsporing en handhaving.

Evaluatie

De hoofdtaak inning dient periodiek te worden geëvalueerd, zeker in de aanvangsfase. Het is hierbij van belang dat er samenwerking plaatsvindt tussen het Ministerie van V&W, het consortium, gebruikersraden en andere overheden. Het consortium levert de gegevens aan en het ministerie stelt de evaluatie op en is hiervoor eindverantwoordelijk. De gebruikersraden kunnen hierbij tevens een rol krijgen (de overheid kan dit als eis stellen aan het consortium in de stap normen en specificatie eisen). Die rol kan variëren: ze worden geraadpleegd in het proces, kunnen meewerken aan de opstelling ervan (coproductie) of ze kunnen een (bindend) adviesrecht krijgen. Tot slot kunnen ook andere overheden gedurende de evaluatie worden gevraagd om input.

7.4.4 Inning publiek-privaat



Algemeen

In deze variant wordt de inning uitgevoerd door een consortium, waarin zowel overheid als private partijen participeren. Binnen dit consortium is de taakverdeling als volgt: private partijen doen de facturering en inning en het installeren en onderhouden van de OBU's. Publieke partijen verzorgen de overige deeltaken.

Voorstelbaar is dat de overheid, in casu het Ministerie van V&W, in dit model zal starten met de oprichting van een publieke entiteit, waarin naar alle waarschijnlijkheid partijen als RDW en RWS participeren. Dit consortium zal vervolgens private partijen selecteren om toe te treden, zodat een publiek-privaat consortium ontstaat (ingroei-model). Tussen het Ministerie van V&W en de publiek-private entiteit bestaan rapportage- en verantwoordingslijnen.

De publiek-private entiteit verzorgt de uitvoering van de drie subtaken. De private inningsorganisatie exploiteert de wijze van betaling. Het is niet zo dat de inningsorganisatie eigenaar wordt van bijvoorbeeld alle mobiliteitsinformatie uit beprijzing (vergelijk situatie chipcard). Deze kunnen niet voor eigen doeleinden of voor verkoop worden gebruikt.

Opstellen uitgangspunten

De overheid, in casu het Ministerie van V&W, zal de normen en (functionele) eisen voor de hoofdtaak inning bepalen (inzake de registratie door middel van OBU's, de registratie van de walkant en het proces van facturering en inning). In dit kader zal de minister organisaties raadplegen en/of zich laten adviseren. Hierbij valt te denken aan andere overheden (zowel ministeries als decentrale overheden), meer gespecialiseerde organisaties op dit terrein zoals het CBP (in verband met privacy) en de gebruikersraad.

Eventueel kan de minister ook uitvoerende marktpartijen consulteren. Deze normen en eisen worden meegegeven aan het publiek-private consortium. De overheid is opdrachtgever van het consortium.

1. Registratie aan de voertuigkant (OBU).

Ontwikkeling, installatie en onderhoud worden binnen het consortium georganiseerd. Hiervoor zijn twee mogelijkheden. Ontwikkeling en installatie vinden plaats in eigen beheer of het consortium schakelt zelf andere marktpartijen in (managing agentmodel). Bij inschakeling van andere marktpartijen zijn het centrale en decentrale model mogelijk.

In het consortium zal de RDW de deelnemende private OBU-ontwikkelaars aansturen op basis van de geformuleerde eisen. Kwaliteitsbewaking van OBU-installateurs kan ook binnen het consortium worden belegd door middel van het verstrekken van licenties, het stellen van eisen en het steekproefsgewijs controleren daarvan (net zoals nu de kwaliteit wordt bewaakt van de garagebedrijven die APK-keuringen uitvoeren). Het consortium kan daar periodiek aan het departement over rapporteren.

2. Registratie aan de walkant.

Ontwikkeling, installatie en onderhoud worden binnen het consortium georganiseerd. Ontwikkeling en installatie kunnen plaatsvinden in eigen beheer (door bijvoorbeeld RWS en een uitvoerende marktpartij zoals Siemens) of hiervoor kan het consortium andere marktpartijen inschakelen. RWS zal hierbij een rol krijgen vanwege de synergie met wegonderhoud in algemene zin. Voorstelbaar is dat het consortium het registratiesysteem aan de walkant na aanleg in beheer zal nemen en zelf zal zorgdragen voor onderhoud en kwaliteitscontroles. Wanneer problemen ontstaan met het registratiesysteem aan de walkant kan de overheid het consortium daarop aanspreken.

3. Facturering en inning.

Het consortium is vervolgens verantwoordelijk voor het verzamelen van de data en het verwerken van deze informatie, de facturering en de daadwerkelijke inning.

Binnen het consortium is hier specifiek private expertise aanwezig, bijvoorbeeld in de vorm van betrokkenheid van partijen als Interpay of individuele banken. Zij zijn gespecialiseerd in het afwickelen van facturen, het laten betalen daarvan en het daarop handhaven.

Het verzamelen van data heeft betrekking op een set basisgegevens (zoals gegevens over voertuigen en tariefstelling variërend naar plaats, tijd en milieukenmerken) en gegevens over het daadwerkelijk gebruik van voertuigen van de weg. Op basis van de vergelijking hiervan kan een factuur worden opgemaakt die op verschillende manieren betaald kan worden:

- Acceptgiro.
- Automatische incasso.
- Afboeken op een tegoed.

In alle gevallen zullen gegevens over het gebruik van de weg gekoppeld aan tariefstelling voor de gebruikers transparant en inzichtelijk moeten zijn. Dit in het kader van rechtszekerheid/rechtsgelijkheid voor de gebruiker. Bijvoorbeeld via het model van de gespecificeerde telefoonrekening: op die dag is op die tijd tussen betaalpunt x en y gereden tegen dit tarief. Alle benodigde gegevensstromen bevinden zich binnen het consortium, zodat deze koppeling relatief eenvoudig te leggen moet zijn.

In eerste instantie zal de gebruiker bij klachten terecht moeten kunnen bij het consortium.

Het consortium zal de opbrengsten onder aftrek van inhouding van de contractueel overgekomen fee overhevelen naar de opdrachtgever, zodat dit ten goede komt aan het Infracfonds. In de stap normen en specificatie eisen kunnen hierover afspraken worden gemaakt.

Het consortium beschikt op basis van de gebruiksgegevens over waardevolle (real-time) verkeersinformatie. Het consortium kan deze informatie beschikbaar stellen aan de wegbeheerder en verschillende verkeersinformatiediensten (over de wijze waarop kunnen in de stap normen en specificatie eisen nadere afspraken worden gemaakt). Op basis hiervan kunnen ook beleidsrapportages voor het Ministerie van V&W worden opgesteld.

Toezicht en handhaving

Op de registratie aan de voertuigkant, aan de walkant en op de facturering en inning zal toezicht gehouden moeten worden om enerzijds het kwaliteitsniveau te bewaken en anderzijds te voorkomen dat er wordt gefraudeerd. Uit de eerder onderscheiden vormen van toezicht zijn alle vormen van toezicht mogelijk in dit gecombineerde model. De keuze voor een bepaalde vorm van toezicht zal vooral afhankelijk zijn van de keuze voor uitvoering van taken door publieke of private partijen. Indien publieke organen taken uitvoeren, ligt interbestuurlijk toezicht voor de hand. Bij taken die door private partijen worden uitgevoerd zijn nalevingtoezicht, uitvoeringstoezicht, zelfregulering, vrijwillige en verplichte certificering opties. Afhankelijk van de ruimte die wordt gelaten door overheidsorganen aan private partijen kan worden gekozen voor zelfregulering en vrijwillige certificering dan wel verplichte certificering. Actoren die bij deze vormen van toezicht een rol kunnen spelen, zijn de NMa en de Inspectie V&W en wat privacy betreft het CBP. Eventuele fraude bij gebruik van OBU's kan worden opgespoord en bestraft door middel van bestuursrechtelijke handhaving of strafrechtelijke handhaving door politie, CJIB en rechtelijke macht.

Evaluatie

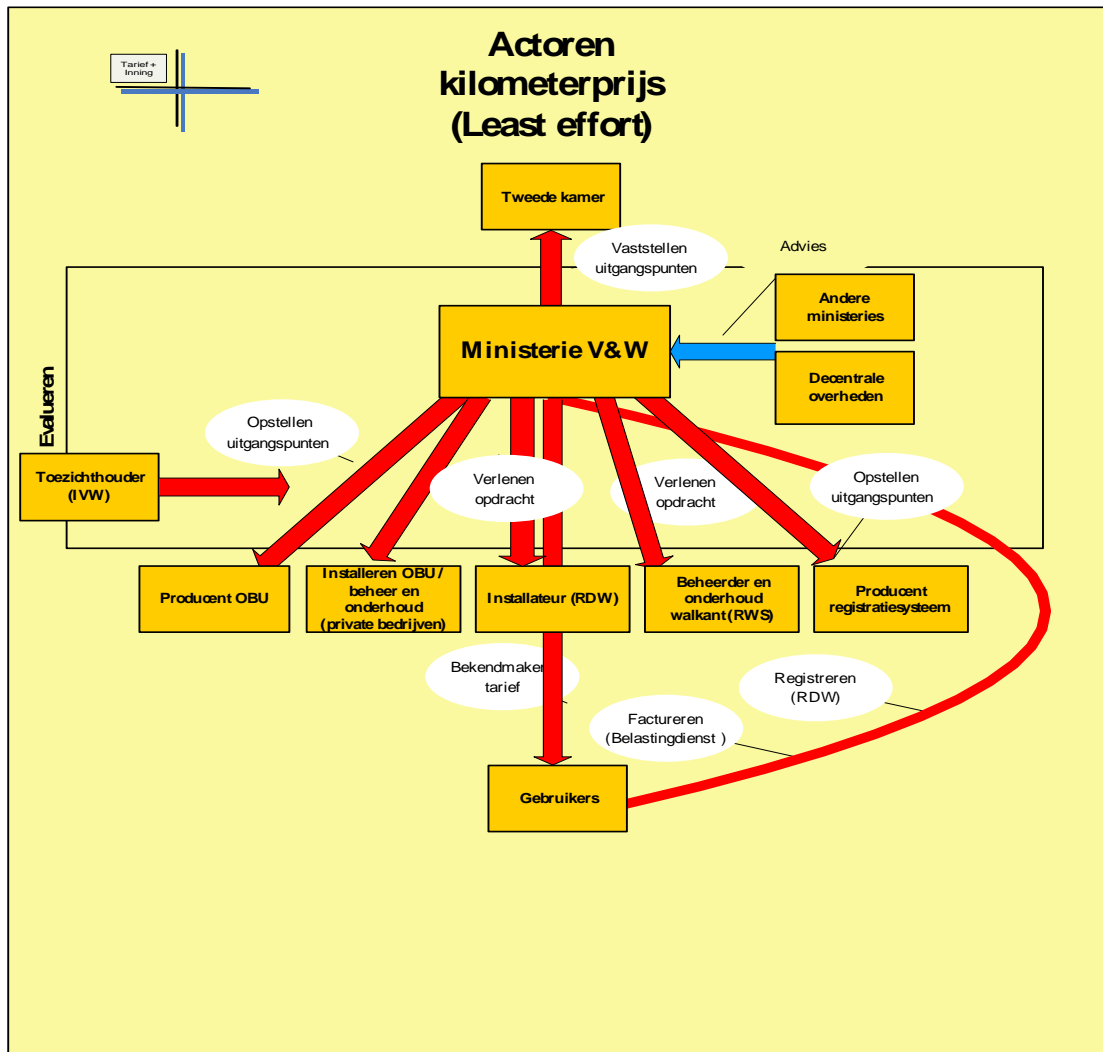
De hoofdtaak inning dient periodiek geëvalueerd te worden, zeker in de aanvangsfase. Het is hierbij van belang dat er samenwerking plaatsvindt tussen het Ministerie van V&W, het consortium, de gebruikersraden en andere overheden. Het consortium levert de gegevens aan en het ministerie stelt de evaluatie op en is hiervoor eindverantwoordelijk. De gebruikersraden kunnen hierbij tevens een rol krijgen (de overheid kan dit als eis stellen aan het consortium in de stap normen en specificatie eisen). Die rol kan variëren: ze worden geraadpleegd in het proces, kunnen meewerken aan de opstelling ervan (coproductie) of ze kunnen een (bindend) adviesrecht krijgen. Tot slot kunnen ook andere overheden gedurende de evaluatie worden gevraagd om input.

7.5 UITWERKING ORGANISATIEMODELLEN

In deze paragraaf zijn de organisatiemodellen visueel uitgewerkt waardoor rollen en taken van actoren en verhoudingen tussen deze actoren in het proces duidelijk worden. Per model is een korte toelichting te vinden. Een uitgebreide toelichting van de verschillende organisatievormen voor de hoofdtaken tariefstelling en inning is in de voorgaande twee paragrafen te vinden.

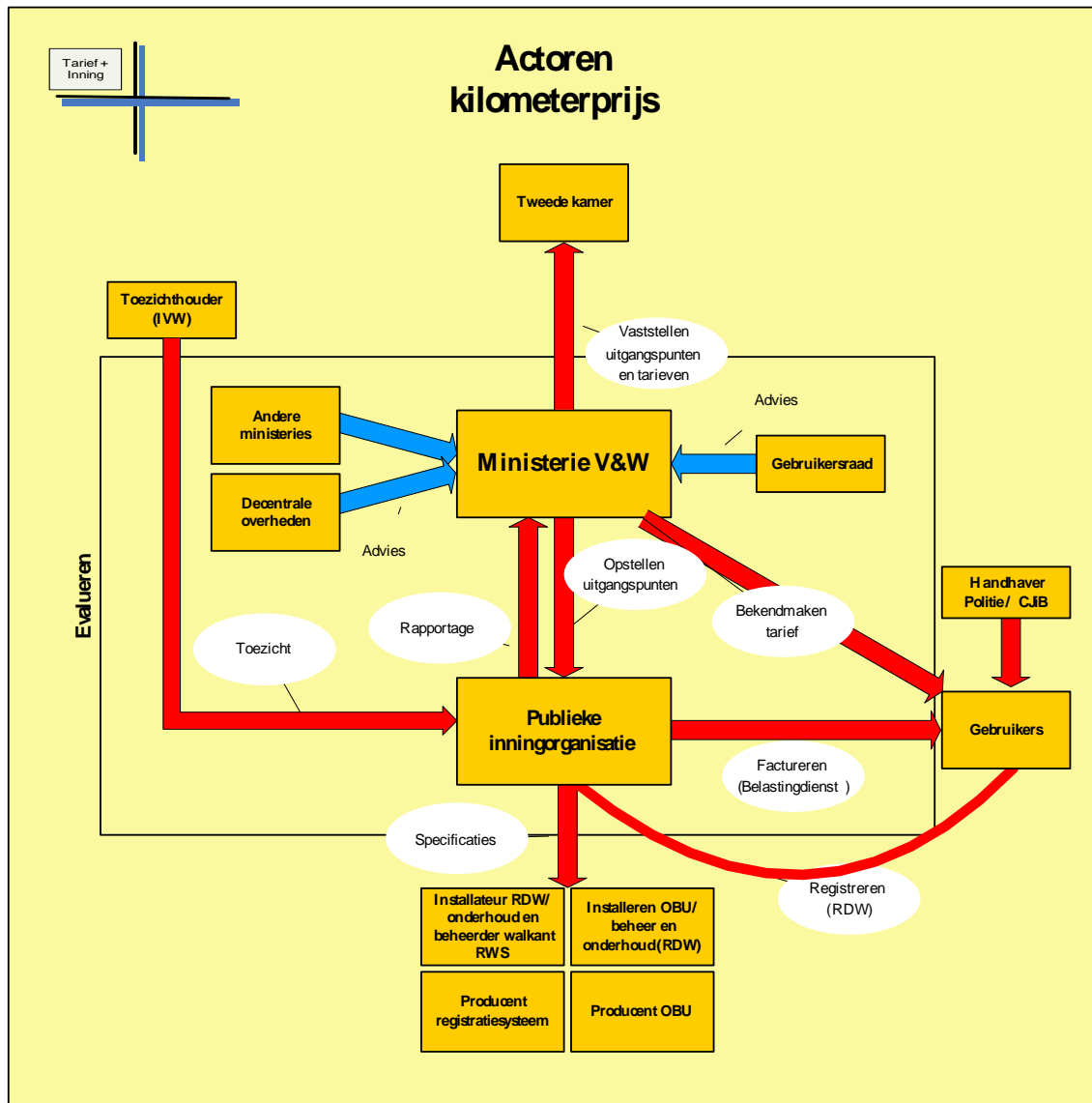
7.5.1 Least effort-model

Het least effort-model sluit het meest aan bij de huidige wijze van organisatie van het betalen voor het bezit van een motorvoertuig: publiek – centraal. In het least effort-model stuurt V&W direct de actoren aan die ook nu een rol hebben bij de belasting van het bezit van een motorrijtuig.



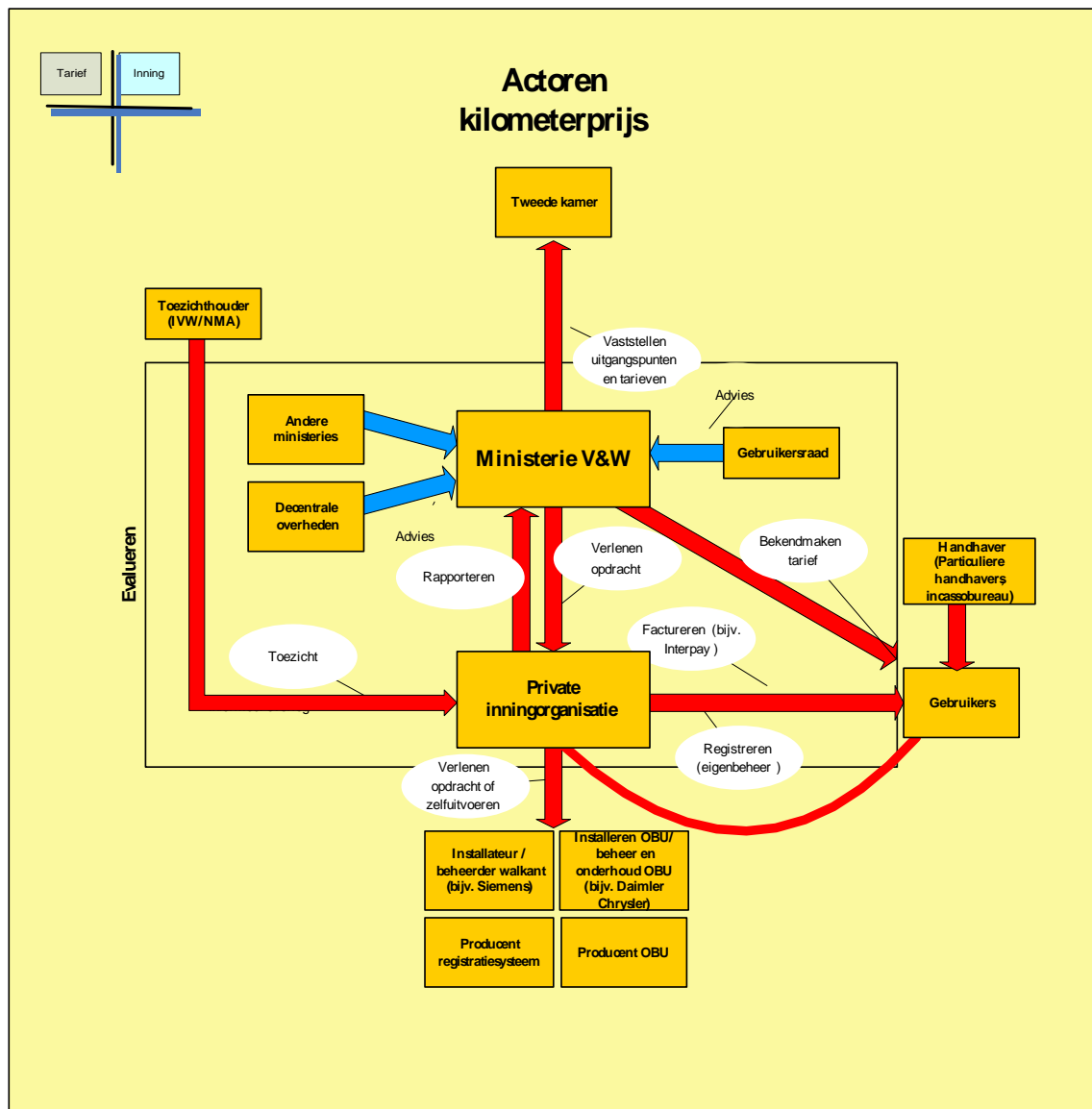
Dit betekent dat de Belastingdienst net als nu de inning voor zijn rekening neemt. Op basis van de registratie versturen zij de facturen naar de weggebruikers. De voor de registratie benodigde registratieapparatuur wordt voor wat de walkant betreft door RWS geïnstalleerd en onderhouden. Rijkswaterstaat kan, net zoals nu vaak het geval is, bij het installeren van walkantapparatuur hiervoor een aanbesteding doen. Rijkswaterstaat zal echter direct de contracten met de producenten voor haar rekening nemen. De RDW zal net als nu het meest direct zijn betrokken bij het registreren van zaken die direct met de auto te maken hebben. In dit geval zal de RDW dan ook, direct in opdracht van V&W, de verantwoordelijkheid dragen voor de installatie en het onderhoud van de OBU's.

7.5.2 Model 1



In het eerste model zijn de hoofdtaken tariefstelling en inning geregeld vanuit een centraal, publiek perspectief. Het Ministerie van V&W is volledig verantwoordelijk voor de vaststelling van de tarieven. Decentrale overheden en stakeholders worden in dit model geraadpleegd bij de tariefstelling. Er is uitsluitend een landelijke gebruikersraad die de minister van V&W adviseert. De hoofdtak inning wordt uitgevoerd door een nieuw op te richten publiek consortium dan wel één bestaande publieke organisatie. De inningsorganisatie werkt in opdracht van Verkeer en Waterstaat.

7.5.3 Model 2

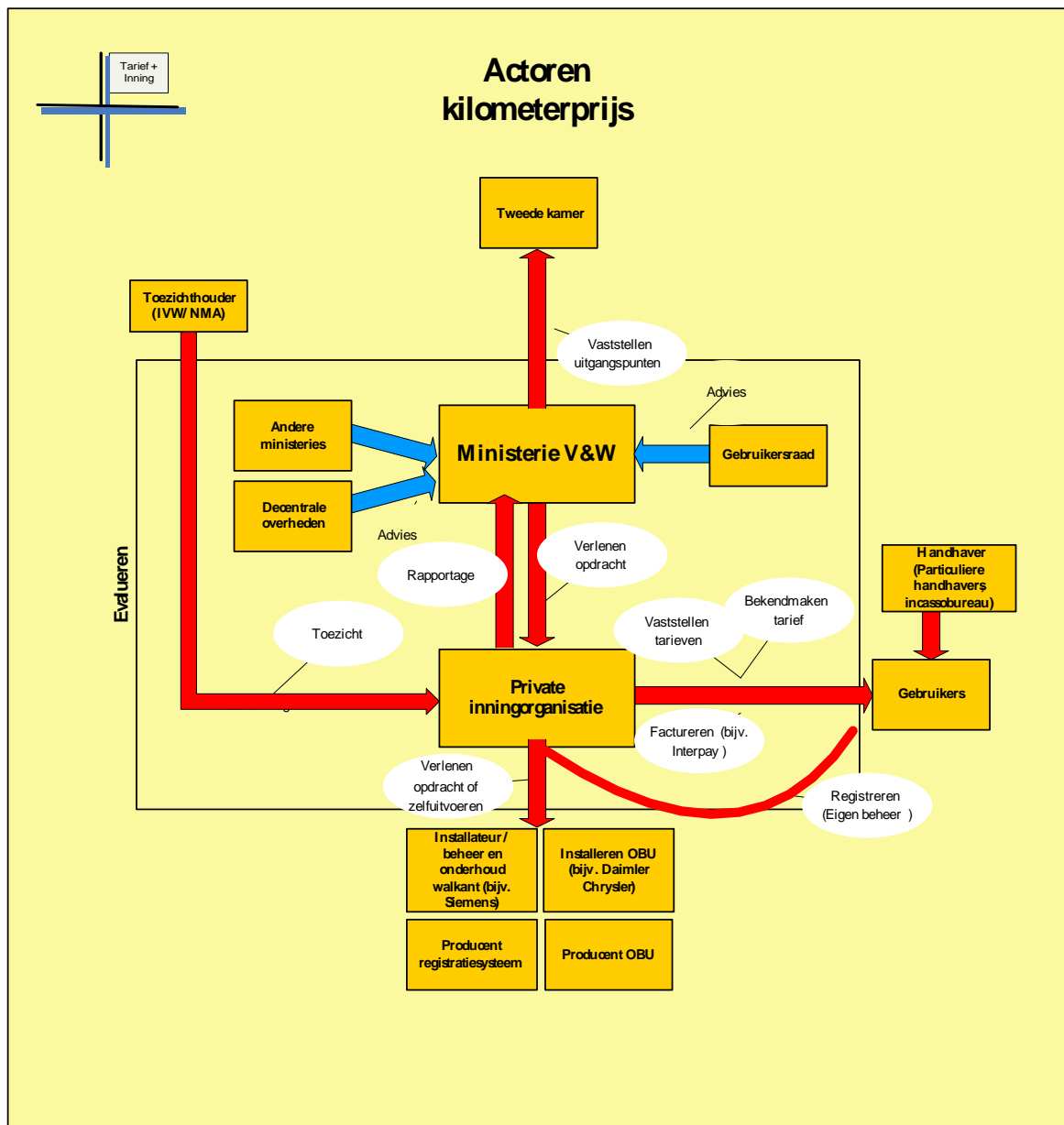


Het tweede organisatiemodel gaat uit van een centrale, publieke organisatie voor de hoofdtaak tariefstelling en een centrale, private organisatie voor de hoofdtaak inning. Net als in model 1 is het Ministerie van V&W volledig verantwoordelijk voor de vaststelling van de tarieven, waarbij decentrale overheden en stakeholders worden geraadpleegd. De hoofdtaak inning zal in dit model echter niet door een publiek consortium worden uitgevoerd; een privaat consortium is verantwoordelijk voor deze hoofdtaak. Dit nieuwe consortium zal landelijk opereren waarbij het Ministerie van V&W of RWS door middel van een aanbesteding een opdracht gunt aan de private inningsorganisatie. In dit model fungeert deze inningsorganisatie aan de voorkant als aanspreekpunt voor de overheid en aan de achterkant als regisseur die ervoor zorgt dat het werk goed wordt uitgevoerd door private partijen.

De Inspectie van Verkeer en Waterstaat ziet toe op de uitvoering door het private consortium. De NMa ziet erop toe dat de private inningsorganisatie handelt binnen de kaders van de Mededingingswet.

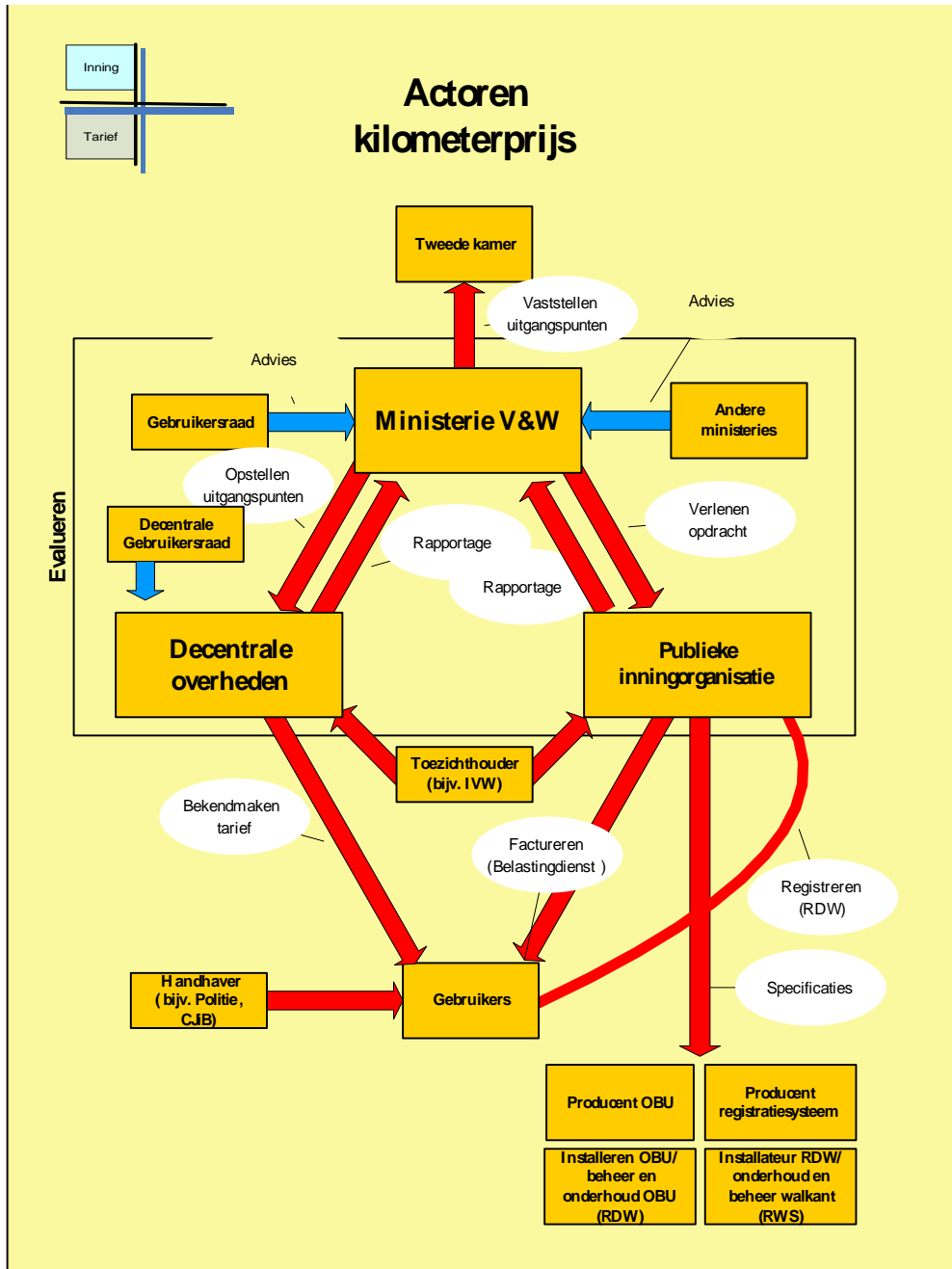
7.5.4 Model 3

In het derde organisatiemodel zijn zowel de tariefstelling als de inning centraal, privaat geregeld. In dit model is de minister nog steeds verantwoordelijk voor de vaststelling van het tarief, maar wordt de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het tarief bij een private partij neergelegd. Belangrijkste verschil met model 2 is dat niet Verkeer en Waterstaat maar de private inningsorganisatie het tarief bekend maakt aan de gebruikers. Private tariefstelling ligt overigens alleen voor de hand als private partijen belangen hebben bij de opbrengsten. De hoofdtaak inning zal net als in model 2, door het Ministerie van V&W of RWS worden aanbesteed aan een private inningsorganisatie.



7.5.5 Model 4

In het vierde organisatiemodel vallen de twee hoofdtaken in het proces van de kilometerprijs onder publieke verantwoordelijkheid.

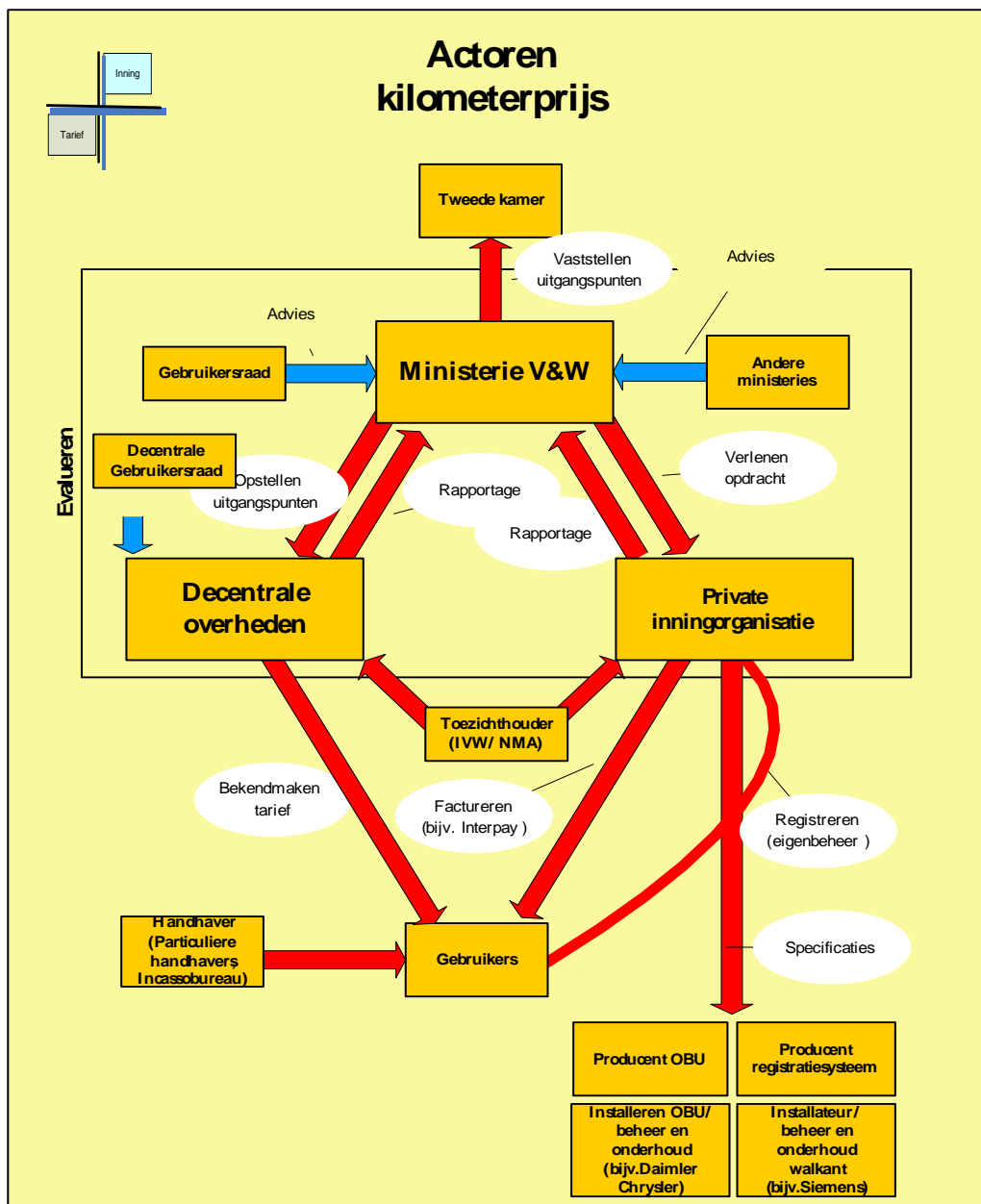


De tariefstelling wordt hierbij decentraal georganiseerd en de inning centraal. Dit model biedt ruimte voor een regionale differentiatie bij de vaststelling van het tarief. Decentrale overheden hebben het initiatief bij de vaststelling van het tarief. Binnen door het Rijk vastgestelde bandbreedtes kunnen zij een tarief vaststellen. De minister van V&W blijft eindverantwoordelijk voor het definitieve besluit.

Naast een landelijke gebruikersraad zullen er ook decentrale gebruikersraden worden opgericht om de decentrale overheden van advies te voorzien. De hoofdtak inning wordt tevens publiekelijk uitgevoerd en valt onder verantwoordelijkheid van een landelijk consortium. Hierbij ligt het niet voor de hand dat dit consortium zelf produceert, installeert en reparaties en onderhoud uitvoert. Hiervoor zal de markt worden ingeschakeld. Registratie kan door de RDW worden uitgevoerd. De Inspectie van Verkeer en Waterstaat ziet toe op uitvoering van de tariefstelling door de decentrale overheden en de uitvoering door het publieke consortium.

7.5.6 Model 5

In het vijfde en laatste model verschillen de twee hoofdtaken in het proces van de kilometerprijs op de variabelen publiek - privaat en centraal - decentraal.



De tariefstelling wordt geïnitieerd door decentrale publieke diensten en de inning zal het Ministerie van V&W aanbesteden aan een landelijk opererend privaat consortium. Net als in model 4 is er ruimte voor regionale differentiatie van het tarief. De private inningsorganisatie fungeert aan de voorkant als aanspreekpunt voor de overheid en aan de achterkant als regisseur die ervoor zorgt dat het werk goed wordt uitgevoerd door private partijen.

De Inspectie van Verkeer en Waterstaat ziet toe op uitvoering van de tariefstelling door de decentrale overheden en de uitvoering door het private consortium. De NMa ziet erop toe dat de private inningsorganisatie handelt binnen de kaders van de Mededingingswet.

8. VERGELIJKING ORGANISATIEMODELLEN

8.1 INLEIDING

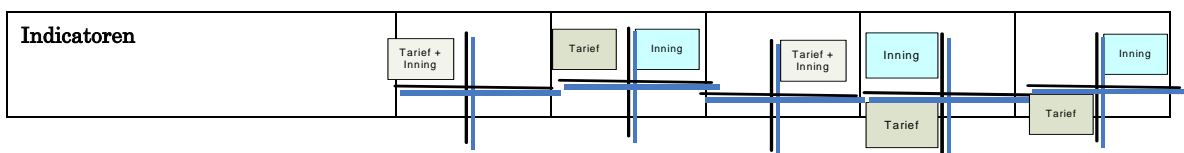
In hoofdstuk 7 hebben wij criteria en indicatoren benoemd om de beschreven modellen met elkaar te kunnen vergelijken. In dit hoofdstuk doen wij een eerste vin-geroefening naar de werking van de criteria en indicatoren. De vraag hierbij is in hoeverre de benoemde criteria en indicatoren bij de vergelijking van de modellen discriminerend werken. Aangezien de modellen als gevolg van de korte doorlooptijd van het onderzoek globaal zijn uitgewerkt is het lastig deze vraag op dit moment te beantwoorden. In het vervolg dient een en ander nader uitgezocht te worden om de vergelijking meer handen en voeten te geven. De vergelijking leidt geenszins tot een voorkeur voor een bepaald model. Waardering van de modellen is nog niet mogelijk omdat er geen weging is meegegeven aan de indicatoren om zo te differentiëren in het belang per indicator. Om een verticale opsomming van voor- en nadelen per model uit te sluiten is er tevens voor gekozen om niet te werken met bijvoorbeeld plussen en minnen, maar om door middel van een kleur aan te geven hoe een model zich verhoudt tot de indicator. De toepassing is zeer indicatief op basis van bepaalde veronderstellingen. De vergelijking op basis van veronderstellingen kan ook helpen risico's te identificeren. Indien een indicator minder past bij een model kan dit een aandachtspunt zijn om bijvoorbeeld de sturing zodanig te organiseren dat de indicator beter past.

8.2 MATE VAN BORGING PUBLIEKE BELANGEN

Een van de indicatoren is het risico van niet borging van publieke belangen. In het algemeen kan worden verondersteld hoe meer de taken in private handen zijn, hoe meer er geregeld moet worden om het publieke belang te borgen. Of anders gezegd hoe meer taken in private handen hoe het groter het risico als je niets regelt dat publieke belang niet wordt geborgd. Hierbij past de kanttekening dat indien vele taken in private handen zijn de borging van publieke belangen wel organiseerbaar en dat er verschillende instrumenten zijn door middel waarvan private partijen kunnen worden gebonden aan de publieke belangen.

De tweede indicator betreft de borging van de publieke belangen nader uitgewerkt in de aspecten bereikbaarheid, veiligheid, milieu, privacy, fraude, rechtszekerheid en rechtvaardige prijs. Bij de meeste aspecten geldt dezelfde veronderstelling als bij de vorige indicator. Publieke belangen zijn gemakkelijker te borgen als alle taken in publieke handen zijn. Er zijn echter diverse instrumenten waarmee private partijen door publieke partijen kunnen worden gestuurd zodat het publieke belang geborgd blijft.

Samengevat kan worden gesteld dat de modellen beperkt discrimineren op het punt van borging publieke belangen. De borging van publieke belangen kan immers goed georganiseerd worden.



Mate van borging publieke belangen					
Risico van niet-borging					

8.2.1 Draagvlak/legitimiteit

Verondersteld kan worden dat hoe meer invloed partijen kunnen hebben, hoe meer draagvlak er zal zijn. Het gaat zowel om draagvlak bij de weggebruiker, andere overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Randvoorwaarden voor draagvlak worden bijvoorbeeld geschapen door deze partijen een rol te geven in de verschillende onderdelen van het proces. Verondersteld wordt dat: (1) hoe meer invloed partijen kunnen uitvoeren, hoe meer draagvlak er zal zijn en (2) hoe beter uitlegbaar de gekozen organisatiewijze, hoe meer vertrouwen hierin en hoe meer draagvlak²⁹.

Er zijn verschillende doelgroepen te onderscheiden onder de weggebruikers (zie hoofdstuk actoren). In het algemeen ontstaat draagvlak bij weggebruikers door transparante besluitvorming en tariefstelling, gebruiksgemak, kostenneutraliteit, rechtvaardige prijs, rechtszekerheid en privacy. Wij veronderstellen dat het draagvlak bij weggebruikers groter is in de modellen met een decentrale tariefstelling. Dan zal in het algemeen duidelijker zijn waar de gelden in de regio aan worden besteed. Wellicht dat de regionale weggebruiker via een decentrale gebruikersraad meer invloed kan uitoefenen. In het algemeen veronderstellen wij dit ook voor de maatschappelijke organisaties.

Bij andere overheden ontstaat meer draagvlak indien zij een zwaarwegende rol hebben in de verschillende onderdelen van het proces (met name tariefstelling). Belangrijk is hier ook de mate waarin een model inbreuk doet op de bestaande bestuurlijke verhoudingen en de verdeelsleutel die wordt gehanteerd voor de opbrengsten. De modellen met een meer decentrale tariefstelling scoren hier beter.

Blijkens uitspraken van landelijke ondernemersorganisaties is het bedrijfsleven gebaat bij uniformiteit. Grote verschillen in tarieven per regio zullen vanuit concurrentieoverwegingen minder worden gewaardeerd. Daarom scoren de modellen met één centraal door Verkeer en Waterstaat vastgesteld tarief beter dan de modellen met meerdere decentraal vastgestelde tarieven.

Indicatoren					
Draagvlak/Legitimiteit					
Mate van draagvlak weggebruikers					

²⁹ Bij vergelijkbare vraagstukken wordt vaak gesproken over een “Trusted Third Party”. Dit benadrukt het belang van vertrouwen in de organisatie die belast wordt met de uitvoering van de kilometerprijs.

Mate van draagvlak andere overheden					
Mate van draagvlak maatschappelijke organisaties					
Mate van draagvlak bedrijfsleven					

8.3 DOELMATIGHEID ORGANISATIE

De belangrijkste veronderstelling die van invloed is op de doelmatigheid van de organisatiewijze is het aantal verschillende partijen dat bij de uitvoering van de kilometerprijs betrokken is. De kans dat taken en bevoegdheden elkaar overlappen, neemt dan namelijk toe. Indien er in het proces ergens iets misgaat, dient duidelijk te zijn wie waarvoor kan worden aangesproken. Een voorbeeld: indien er in de interface tussen de OBU's en de walkantapparatuur fouten optreden, is dit eenvoudiger te herstellen indien beide vormen van registratieapparatuur onder de verantwoordelijkheid van eenzelfde uitvoeringsorganisatie vallen. Een model waarin, onder aansturing van een centrale inningsorganisatie, sprake is van zowel publieke als private uitvoeringsorganisaties scoort hierop het laagst.

Voor complexiteit en kosten geldt ook dat deze worden beperkt als er minder partijen betrokken zijn. Minder samenwerking en minder overdrachtsmomenten van informatie zijn van invloed op de uitvoeringskosten. Hoe meer het model afwijkt van de huidige situatie, hoe hoger de complexiteit van invoering. De Belastingdienst heeft bijvoorbeeld reeds ruime ervaring met het innen van belastingen.

Bij de beoordeling van de invoeringskosten dient ook gekeken worden naar de implementatiemogelijkheden. Indien er bijvoorbeeld een langere periode twee inningsorganisaties naast elkaar dienen te blijven staan, betekent dit hogere invoeringskosten.

Verwacht wordt dat de huidige kosten voor de inning aanmerkelijk lager zijn dan in de eerste fase van de invoering van de kilometerprijs (met name in verband met de benodigde investeringen voor de registratieapparatuur³⁰).

De administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven zal niet veel variëren per model. De administratieve lasten van de overheid is afhankelijk van de hoeveelheid taken die in eigen beheer zullen worden uitgevoerd. Hoe meer wordt uitbesteed aan de markt, hoe minder administratieve lasten voor de overheid.

³⁰ Uit de kostenmonitor blijkt dat de geraamde investeringen voornamelijk bestaan uit de voertuigapparatuur (meer dan 75%), voor handhaving, facturatie en betaling en communicatie, aangifte en verwerking zijn de geraamde investeringen worden de overige 25% van de investeringen nodig geacht.

De mogelijkheid van afstemming met andere taken dan gerelateerd aan de uitvoering van de kilometerprijs, neemt toe indien publieke partijen zijn betrokken bij het proces. Een voorbeeld van afstemming met andere taken kan zijn de taak van decentrale overheden om OV-tarieven vast te stellen. Indien decentrale overheden ook de taak krijgen om decentraal het kilometerprijstarief vast te stellen, is afstemming mogelijk tussen beide taken.

Indicatoren	Tarief + Inning	Tarief	Inning	Tarief + Inning	Inning	Tarief	Inning
Doelmatigheid organisatie							
Eenduidigheid afbakening taken en bevoegdheden							
Eenduidigheid besluitvormingslijnen							
Coördinatielast (beheersbaarheid en kwaliteit)							
Invoeringskosten							
Complexiteit invoering							
Complexiteit uitvoering							
Administratieve lasten (burgers, bedrijfsleven, overheid)							
Kosten (beleid, uitvoering, handhaving)							
Mogelijkheid van afbakening met andere taken							

8.4 OPBRENGSTEN OP SYSTEEMNIVEAU

De kosten voor het hele systeem moet in verhouding staan tot de opbrengsten³¹. Daarnaast moeten de opbrengsten uit het systeem benodigd voor infrastructuur evenredig zijn met de huidige beschikbare middelen (kostenneutraliteit). De veronderstelling dat private partijen efficiënter de bedrijfsvoering van bijvoorbeeld de inningsorganisatie kunnen vormgeven dan publieke partijen, zou van invloed kunnen zijn op de opbrengsten op systeemniveau. Deze veronderstelling is echter niet te staven. Uit de kostenmonitor blijkt wel dat de door vijf marktpartijen geraamde benodigde investeringen lager uitvallen ten opzichte van de raming uit 2005. In de bovenstaande tabel is aangegeven dat de uitvoeringskosten in het ene model waar-

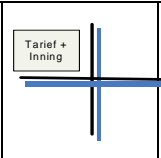
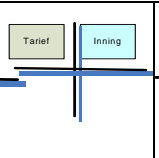
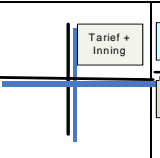
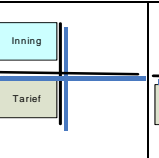
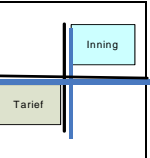
³¹ De hoofdvraag in de kostenmonitor was of de operationele kosten in redelijke verhouding kunnen staan tot de opbrengsten. Dit is geformuleerd als “zo laag mogelijk met een maximum van 5%”.

schijnlijk hoger uitvallen dan in het andere model. Over de opbrengsten is echter nog weinig te zeggen of deze in het ene model hoger zullen uitvallen dan in het andere model. Over deze indicatoren is ook in globale zin op dit moment nog geen uitspraak te doen. De verschillende modellen moeten eerst op dit punt nader worden uitgewerkt.

8.5 STIMULEREN MARKTWERKING

Eén van de hoofdpunten van het rapport van de Commissie Nouwen is uit te gaan van een aantal marktprincipes. Marktpartijen dienen bijvoorbeeld een grotere rol te krijgen bij het ontwikkelen van voorstellen voor de aanleg en het versnellen van verbeteringen van de weginfrastructuur. In dit onderzoek is private verantwoordelijkheid voor het wegbeheer echter niet meegenomen. Een model waarbij private partijen verantwoordelijk zijn voor de tariefstelling en de inning maakt het wel relatief eenvoudiger om bij de invoering van de kilometerprijs ook meer marktwerking op het gebied van wegbeheer in te voeren.

Hoe meer taken bij private partijen worden gelegd, hoe meer ruimte voor marktwerking. Marktwerking is met name aan de orde bij het eventueel aanbesteden van de exploitatie. Vervolgens is sprake van een inningsorganisatie met een monopolie op de inning. Hiertoe dient er goed toezicht te worden gehouden door bijvoorbeeld de NMa. Bij het produceren van OBU's zal in elk model de markt worden ingeschakeld.

Indicatoren					
Rol marktpartijen					

8.6 EFFECT PRIJS OF HEFFING/BELASTING OP ORGANISATIEWIJZE.

Het eindbeeld van de uitvoering van de kilometerprijs is een prijs. Omdat tijdens een eventuele groei richting het eindbeeld andere modellen mogelijk zijn (omdat deze mogelijk met minder *effort* zijn in te voeren) zijn de consequenties voor de organisatie van de kilometerprijsprijs doordacht voor zowel prijs als publieke heffing/belasting. De definities luiden als volgt:

- Prijs: een *privaatrechtelijk* vormgegeven prijs; weggebruiker en *wegbeheerder* sluiten een privaatrechtelijk contract.
- Heffingen: *publiekrechtelijke* betalingen van een burger voor een concrete, individuele tegenprestatie van de overheid, waarvan de opbrengst doorgaans is bestemd voor de bekostiging van die prestatie.
- Belastingen: de bijdragen van burgers aan de *algemene middelen*, zonder dat daar een concrete tegenprestatie tegenover staat.

De vraag is of deze verschillende vormen consequenties hebben voor de vijf verschillende organisatiemodellen. Wij hebben dit globaal onderzocht. Op basis van de

in het rapport opgenomen veronderstellingen (paragraaf 3.3 kunnen voorlopig de volgende conclusies worden getrokken:

- Een privaat model past beter bij de kilometerprijs vormgegeven als prijs dan een model waarbij de inning en tariefstelling voornamelijk publiek is vormgegeven. Het betreft immers een privaatrechtelijke constructie.

- Een publiek model waarbij het tarief centraal wordt vastgesteld past beter bij de kilometerprijs vormgegeven als belasting dan een model waarbij de inning en tariefstelling voornamelijk privaat is vormgegeven of waar de tariefstelling publiek decentraal wordt vastgesteld. Belastingen worden immers centraal geheven en gaan naar de algemene middelen
- Het effect van een heffing bepaalt minder dan bij een prijs of belasting wat het voorkeursmodel is.

Dit resulteert in het volgende overzicht (hoe donkerder de arcering hoe beter het model past bij de vorm van de kilometerprijs):

Prijs					
Heffing					
Belasting					

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat er twee uitgangspunten zijn (opbrengsten naar het infrastructuurfonds en vooralsnog niet anders organiseren van het wegbeheer) die van invloed zijn op de keuze van de kilometerprijs als prijs of publieke heffing/belasting. Bij prijzen en heffingen is er een meer directe relatie tussen de opbrengsten en de aangeboden dienst. Dit is strijdig met deze twee uitgangspunten. Bij prijzen en heffingen is er wel een meer directe relatie tussen de opbrengsten en de aangeboden dienst.

9. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk volgen wij de onderzoeksvragen zoals die aan ons zijn gesteld.

Onderzoeksvragen ten aanzien van het vaststellen van tarieven:

- Welke vormen van betrokkenheid van relevante partijen zijn denkbaar bij de vaststelling van de tarieven?

De volgende vormen van betrokkenheid zijn denkbaar:

- Informeren: aan actoren worden inlichtingen over het onderwerp verstrekt.
 - Meeweten: actoren worden bekend gemaakt met het onderwerp.
 - Informeel overleg: tussen de actoren wordt vrijblijvend over het onderwerp gesproken.
 - Meedenken: met actoren wordt nagedacht over hetzelfde onderwerp.
 - Meewerken: samen met actoren wordt ten aanzien van het onderwerp een doel nagestreefd.
 - Meebeslissen: actoren hebben inspraak over het onderwerp.
 - Formeel overleg: tussen de actoren wordt niet-vrijblijvend over het onderwerp gesproken.
 - Adviesrecht: het resultaat van het overleg met actoren wordt betrokken bij het resultaat.
 - (Bindend) adviesrecht: aan het resultaat van het overleg tussen actoren moet men zich houden.
- Hoe zou dit georganiseerd moeten worden?
Uitgangspunt is dat uiteindelijk de minister de tarieven vaststelt. De wijze waarop dit gebeurt en de invloed van de decentrale overheden en private partijen variëren per model. Dit hebben wij nader uitgewerkt in paragraaf 7.3.
 - Welke rol/verantwoordelijkheden horen hierbij en wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
De rollen en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt in de beschreven modellen (paragraaf 7.3). De voor- en nadelen van de modellen komen aan de orde bij de vergelijking van de modellen (hoofdstuk 8).
 - Welke consequenties heeft dit voor de organisatie van de kilometerprijs?
De beschrijving van de modellen geeft een scherp inzicht wat de gevolgen zijn van een verschillende verdeling van rollen en verantwoordelijkheden voor de mogelijke organisatie.

Onderzoeksvragen ten aanzien van de organisatie van de inning:

- Wat zijn de mogelijke organisatievormen van de centrale inningsorganisatie?

Grofweg zijn er drie vormen: grotendeels publiek, grotendeels privaat en deels publiek/deels privaat. Deze drie modellen zijn nader uitgewerkt (paragraaf 7.4).

- Hoe kunnen handhavingstaken binnen en/of buiten de centrale inningsorganisatie uitgevoerd worden?

Ook dit wordt uitgewerkt bij de beschrijving van de modellen. Wij onderscheiden drie niveaus van toezicht en handhaving: systeemniveau, deelsysteemniveau en uitvoeringsniveau. Het toezicht op deelsysteemniveau ligt doorgaans buiten de inningsorganisatie. Het toezicht en de handhaving op uitvoerend niveau kan ook binnen de inningsorganisatie liggen.

- Wat is de optimale verdeling van taken op het gebied van toezicht en handhaving tussen de Centrale Inningsorganisatie en (bestaande) organisaties (politie, CJIB, etc.)? Hierbij dient expliciet te worden aangegeven welke taken hierin privaat mogelijk zijn.

Het is volgens ons niet de bedoeling van het onderzoek te komen tot een optimale verdeling op taakniveau. Wij beschrijven modellen en wegen de modellen ten opzichte van elkaar af op een groot aantal aspecten. In de modellen beschrijven wij wel rollen en verantwoordelijkheden van private en publieke actoren.

Onderzoeksvragen ten aanzien van gebruikersbetrokkenheid:

- Welke rollen kan een gebruikersraad toebedeeld krijgen ten aanzien van tariefstelling, werking kilometerprijs en werking inningsorganisatie?

In de beschrijving van alle modellen gaan wij nader in op de rol van een of meerdere gebruikersraden. Op bijna zeer veel gebieden zien wij in potentie een rol voor de of meerdere gebruikersraden: bij het vaststellen van het tarief, bij het vaststellen van de uitgangspunten van aspecten van de inningsorganisatie en bij de evaluaties op alle vlakken.

- Hoe zou de gebruikersraad dan georganiseerd kunnen worden en wat zijn hiervan de voor- en de nadelen?

De gebruikersraad moet opkomen voor de belangen van gebruikers bij het nemen van beslissingen. Het gebruikersperspectief staat bij oprichting hiervan centraal en in dat opzicht kan oprichting van een gebruikersraad bijdragen aan de borging van publieke belangen. Doordat er diverse typen weggebruikers zijn, is er sprake van een veelheid van belangen die (impliciet of expliciet) tegen elkaar afgewogen moeten worden om tot een heldere keuze te kunnen komen. In het rapport van de Commissie Nouwen is ook nadrukkelijk oog voor de gebruiker. De gebruiker die Nouwen voor ogen heeft, is toch eerst en vooral de consument, die via een koopkrachtige vraag en prijsvorming door de confrontatie van vraag en aanbod zijn preferenties realiseert.

Ook is er afhankelijk van de organisatiemodellen de mogelijkheid een centrale (bijvoorbeeld bij het model vaststellen tarief publiek centraal) of meerdere decentrale gebruikersraden (bijvoorbeeld bij het model vaststellen tarief publiek decentraal) op te richten.

Overige onderzoeksvragen

- Hoe is het beprijzen van wegverkeer in het buitenland georganiseerd? Wat zijn de belangrijkste leerpunten hieruit voor een beprijzingsorganisatie in Nederland?

Van de buitenlandse cases hebben wij Londen (verblijfsheffing), Stockholm (congestieheffing) en Duitsland (tolheffing vrachtwagens) nader geanalyseerd op basis van beschikbaar gestelde documenten. Wat betreft Londen en Stockholm hebben wij nauwelijks tot geen informatie over de manier waarop het systeem is georganiseerd, wel over het systeem als zodanig. Ook de vergelijkbaarheid met het toekomstige Nederlandse systeem is relatief beperkt. Een verdiepingsslag doormiddel van nader onderzoek kan mogelijk meer gerichte leerelementen opleveren. In hoofdstuk 4 geven wij op een aantal punten illustraties van buitenlandse voorbeelden. Deze aspecten zijn zodanig illustratief dat deze hier niet als conclusie kunnen worden gepresenteerd.

- Wat zijn de gevolgen van de Europese Interoperabiliteitswetgeving voor de organisatie van de kilometerheffing? Kunnen verschillende providers een rol hebben in de inningsorganisatie?

Er zijn twee vormen van interoperabiliteit waar in de toekomst rekening mee gehouden dient te worden:

Technische interoperabiliteit: technische normen en vereisten aan de hand waarvan de industrie de voor de dienstverlening benodigde apparatuur kan produceren.

De eisen vanuit interoperabiliteit raken vooral andere werkstromen (omzetting BPM in kilometerprijs, implementatie). De technische interoperabiliteit is niet direct van toepassing op de organisatiewijze van een Nederlandse uitvoering van een kilometerprijs. Het betreft vooral technische eisen aan de *on board equipment*.

Contractuele/procedurele interoperabiliteit: één contract tussen de klanten en exploitanten.

In (beperkte mate) is voor de organisatiemodellen wel van belang dat er tussen de (internationale) klant en de exploitant/inningsorganisatie slechts een klantcontact/

contract dient te zijn. Indien er in de toekomst een Europese serviceprovider komt, dient de Nederlandse inningsorganisatie contact te hebben met deze serviceprovider en niet direct met de (internationale) weggebruiker. Verwerking van persoonsgegevens dient te geschieden met inachtneming van Europese voorschriften. Ook het betalingsverkeer dient aan Europese normen te voldoen.

- Wat zijn de eisen die worden gesteld aan de organisatie van de kilometerprijs naar aanleiding van de (tussen)resultaten van de werkgroepen Overgang, Prijzen en Implementatie? Zijn andere, nog niet uitgewerkte, organisatievarianten daarvoor nodig?

De voortgang van de andere werkgroep is zodanig dat er nog niet kan worden gesproken van eisen. Dit neemt niet weg dat elementen van de werkgroepen relevant zijn voor de organisatiemodellen. Vanuit de werkgroep Prijzen hebben wij het aandachtspunt meegenomen of het over een prijs of een belasting gaat. Ook de eventuele regionalisatie (vaststelling prijs decentraal) is nader uitgewerkt. Wat betreft de overgang en implementatie is een van de indicatoren in het vergelijkingskader het aspect complexiteit van invoering. De organisatiemodellen zijn hiervoor vergeleken.

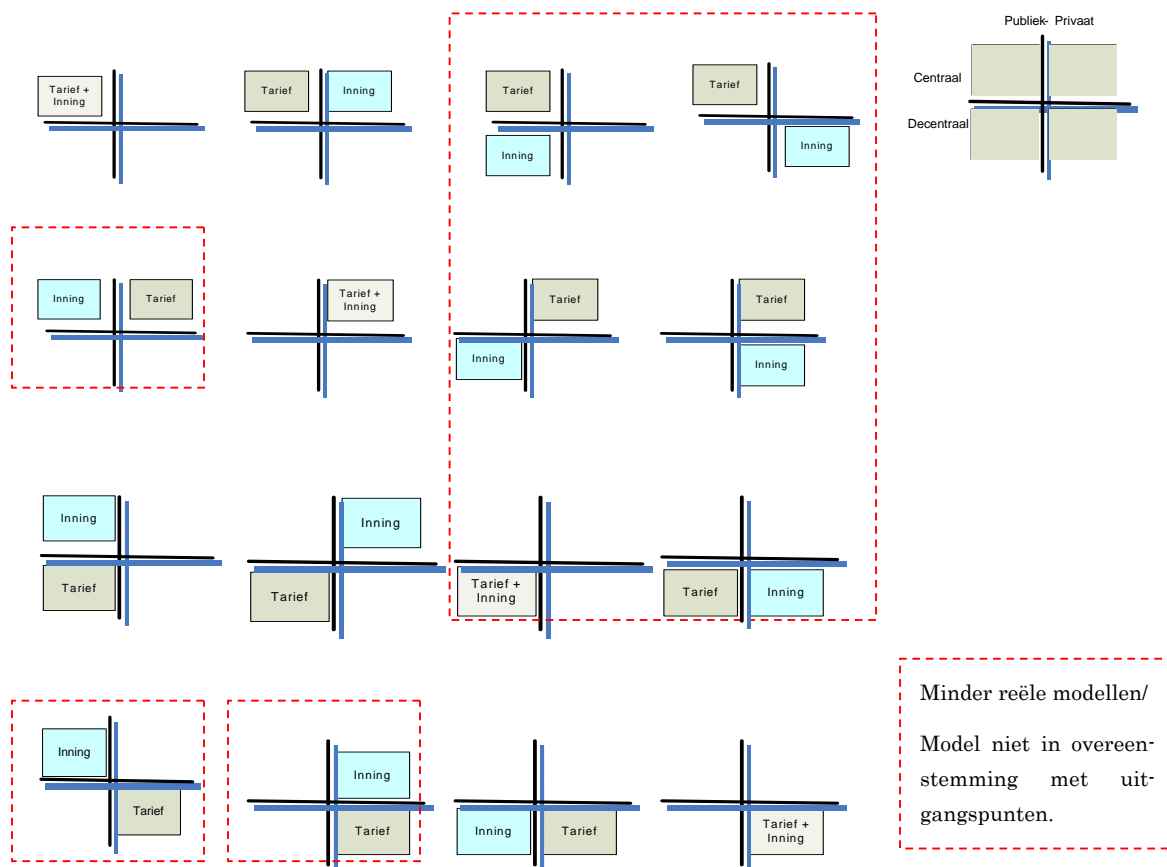
BIJLAGE 1
KEUZE UIT TE WERKEN MODELLEN

KEUZE UIT TE WERKEN MODELLEN

Bij een beschrijving van organisatiemodellen wordt uitgegaan van twee hoofdtaken: tariefstelling en inning. Vervolgens kan binnen deze modellen worden gedifferentieerd naar submodellen door de taak *inning* op te splitsen. Dat er een centrale inningsorganisatie verantwoordelijk dient te zijn, betekent namelijk niet dat zij alle taken in eigen beheer dient uit te voeren. Hierna volgt een beschrijving op hoofdlijnen van de modellen waarvan wordt voorgesteld deze verder uit te werken.

16 THEORETISCHE ORGANISATIEMODELLEN

De twee hoofdtaken en kunnen variëren op twee dimensies: publiek-privaat en centraal-decentraal. Daardoor zijn er theoretisch gezien 16 organisatiemodellen mogelijk:



VAN THEORIE NAAR PRAKTIJK: UITGANGSPUNTEN VOOR DE PRAKTIJK

Er is een aantal, dat als consequentie kan hebben dat bepaalde organisatiemodellen worden uitgesloten of minder voor de hand liggen dan andere organisatiemodellen. We behandelen enkele van deze uitgangspunten, waarbij we aangeven wat de consequenties (kunnen) zijn voor de te kiezen organisatiemodellen.

Het uitgangspunt dat de *minister de tarieven* vaststelt sluit volgens ons *geen* modellen uit. Immers, de taak van tariefstelling kan, mits voorzien van publieke kaders en richtlijnen zoals price-caps en maximumtarieven, worden neergelegd bij private partijen. Dit is nu bijvoorbeeld het geval bij de Westerscheldetunnel. Ook kunnen bij de taak van tariefstelling in meer of mindere mate decentrale overheden worden betrokken. Indien volgens een constructie van (bindend) adviesrecht decentrale overheden meebeslissen over de tariefstelling, is in de praktijk sprake van een model met decentrale tariefstelling (maar binnen de kaders die door de minister zijn meegegeven om de ministeriële eindverantwoordelijkheid te kunnen dragen).

Vanwege het uitgangspunt dat er *één centrale inningsorganisatie* dient te komen, vallen in eerste instantie acht modellen weg, namelijk de modellen waarbij de inning decentraal is georganiseerd. Dit betekent niet dat voor de uitvoering een centrale inningsorganisatie uiteindelijk niet regionaal kan worden ingedeeld. De eis van één inningsorganisatie komt in het rapport van de Commissie Nouwen vooral voort uit de behoefte aan duidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling en één factuur voor de weggebruiker.

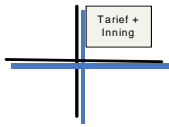
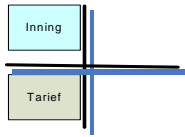
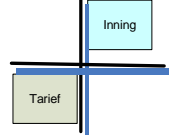
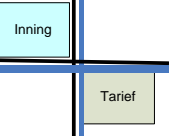
Technisch gezien is dit ook te realiseren door een Electronic Clearing House in te richten (analoog aan bijvoorbeeld de wijze waarop de energiebedrijven factureren richting energieverbruikers, die in één factuur zien wat ze moeten betalen voor gebruik van het net en voor de levering). Een aanzet van een dergelijk organisatie-model wordt bijvoorbeeld gegeven in het rapport *Mobiliteit als dienst, bereikbaarheid als product; visie op beprijzen van Mobiliteit*. Dit voorstel is echter direct gekoppeld aan veranderingen in de organisatie van het wegbeheer als het gaat om de aanleg en beheer van infrastructuur. Dit komt daardoor niet overeen met de uitgangspunten: *scheiding inningsorganisatie en organisatie wegbeheerders* en het uitgangspunt *de huidige organisatie van wegbeheer*.

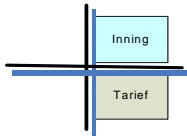
Het ontwerp van de modellen vindt niet plaats op de dimensie van participatie individuele gebruikers – algemeen belang. Het uitgangspunt van *meer gebruikersbetrokkenheid* zal bij alle modellen een rol spelen. Per model zal worden beschreven bij welke stappen gebruikers betrokken kunnen worden en hoe dit kan worden vormgegeven. Een gebruikersraad –deels gebaseerd op de beschrijving van Nouwen - zal bij verschillende taken een rol krijgen (bijvoorbeeld meer of mindere mate van bindend advies).

VAN 16 THEORETISCHE NAAR 8 'UITGANGSPUNTBESTENDIGE' MODELLEN

Hiervoor is aangegeven dat als gevolg van het uitgangspunt 'een centrale inningsorganisatie' het aantal organisatie modellen kan worden beperkt tot acht. Deze acht modellen worden hierna beschreven.

<p>1.</p>	<p>Het eerste model waarbij de tariefstelling en de inning centraal en publiek worden georganiseerd sluit het meest aan bij een least effort-model. (In het huidige primaire proces is de tariefstelling en de inning voornamelijk een centraal georganiseerd publieke taak). Tariefvaststelling kan plaatsvinden door de landelijke overheid via een ministersbesluit (op aangeven van bijvoorbeeld V&W of door een uitvoeringsorganisatie zoals RWS). Decentrale overheden en andere stakeholders kunnen informatie aanleveren en advies uitbrengen ten aanzien van de tarieven, bijvoorbeeld als er bijzondere regionale belangen spelen (zoals het voorkomen van sluipverkeer op plaatsen waar dat aan de orde is). De inning kan worden uitgevoerd door een publieke entiteit. Daarbij zijn verschillende mogelijkheden aan de orde. V&W kan bijvoorbeeld een publieke entiteit oprichten die de taak inning krijgt opgedragen. Maar ook de uitvoeringsorganisatie RWS zou die opdracht kunnen krijgen. Er is dan echter geen scheiding tussen inning en wegbeheer en dat is in tegenspraak tot de uitgangspunten. Mogelijk ook zullen bestaande publieke uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, de RDW en/of het CJIB daarin een rol kunnen en willen spelen.</p>	 <p>(basis least effort-model)</p>
<p>2.</p>	<p>De inning wordt in dit model georganiseerd door een landelijke opererende private inningsorganisatie. De tariefstelling geschiedt onder verantwoordelijkheid van de centrale overheid. In dit model wordt de registratieapparatuur (OBU's en walkant) door een private partij ontwikkeld, geïnstalleerd en onderhouden. Hiertoe kan bijvoorbeeld V&W door middel van een aanbesteding een opdracht gunnen (analoog aan bijvoorbeeld de wijze waarop de bewegwijzering van het hoofdwegenet (HWN) is gegund aan Tebodin). Een centrale inningsorganisatie is te vergelijken met de Duitse Toll Collect.</p>	
<p>3.</p>	<p>In dit model – dat we niet als zeer reëel inschatten – neemt een private partij de tariefstelling voor rekening, maar niet de inning want die is publiek en centraal georganiseerd. Wij vinden dat model niet reëel omdat de combinatie met publieke, centrale inning en private tariefstelling niet voor de hand ligt en omdat private bemoeienis met de tarifiering pas aan de orde is als (1) die private partij over kennis en expertise beschikt waardoor die betere tarieven kan vaststellen dan een ander of als (2) de businesscase van de private partij erdoor wordt beïnvloed. Dat laatste kan overigens wel het geval zijn als de huidige organisatie van het wegbeheer anders wordt georganiseerd en als er – zoals Nouwen betoogt – knelpuntconsortia komen die snelwegen versneld gaan aanleggen en beheren en die het recht krijgen om dat bijvoorbeeld door middel van beprijzing 25 jaar lang te exploiteren, net als eigenlijk met de Westerscheldtunnel is gebeurd. Maar dan gaat het dus om telkens kleine onderdelen van het wegennet. Tenzij natuurlijk ook bestaande netwerken in de toekomst onder verantwoordelijkheid</p>	

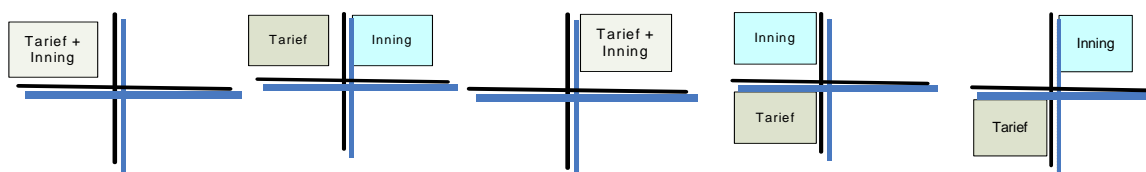
	<p>van private partijen worden beheerd of als de uitvoeringsorganisatie RWS een privaat karakter krijgt (waardoor formeel gezien gesproken zou moeten worden private vaststelling indien RWS daarin een rol heeft).</p>	
<p>4.</p>	<p>De inning inclusief registratie, installeren walapparatuur en OBU's vinden plaats onder regie van een private partij. Tariefvaststelling kan in dit model plaatsvinden door een private exploitant. Deze kan binnen een gereguleerde bandbreedte die door de overheid wordt vastgesteld een tarief vaststellen. Het tarief van private partijen kan bijvoorbeeld op basis van vraag en aanbod afwegingen worden vastgesteld waarbij winstmaximalisatie centraal staat. Andere stakeholders kunnen daarop invloed uitoefenen of hebben adviesrecht. Dit model voor tariefvaststelling is vergelijkbaar met het model dat is gekozen bij de vaststelling van de tarieven voor personenvervoer per spoor door de NS. Ook daar heeft de overheid een maximum vastgesteld (van 1,75% per jaar), een maximum dat eventueel ook nog kan worden gekoppeld aan minimale prestaties op het gebied van kwaliteit. Overigens heeft de NS een privaatrechtelijke rechtsvorm, maar zijn de aandelen nog steeds volledig in publieke handen.</p>	
<p>5.</p>	<p>Tariefvaststelling kan in dit model plaatsvinden door de decentrale overheden. Zij kunnen binnen een door het Rijk gereguleerde bandbreedte een tarief vaststellen en daarbij rekening houden met regionale kenmerken. Het beleid van de decentrale overheden ten aanzien van tariefstelling kan dan een integraal onderdeel zijn van de verkeers- en vervoerplannen. Dat is bijvoorbeeld van belang als weggebruikers kunnen kiezen tussen gebruik van het HWN (waar een tarief moet worden betaald) en het OVN (waar mogelijk een ander tarief wordt betaald). In die gevallen is tariefstelling een belangrijk instrument om verkeersstromen te sturen en regionaal beleid uit te voeren. Door de inning centraal te organiseren zijn er schaalvoordelen te realiseren. De inningsorganisatie is een publieke instantie.</p>	
<p>6.</p>	<p>Tariefvaststelling kan in dit model plaatsvinden door de decentrale overheden. Zij kunnen binnen een door het Rijk gereguleerde bandbreedte een tarief vaststellen. Het beleid van de decentrale overheden ten aanzien van tariefstelling kan een integraal onderdeel zijn van de verkeers- en vervoerplannen zodat de heffing naar tijd en plaats maatwerk kan zijn. De overweging om de inning bij een centrale private partij te beleggen in plaats van bij een publieke, is gelegen in de aanname dat de private sector over meer kennis en expertise beschikt om deze taak efficiënt uit te voeren.</p>	
<p>7.</p>	<p>Dit model lijkt niet erg reëel vanwege dezelfde argumentatie als bij model 3: de combinatie decentrale private tariefstelling met centrale publieke inning is niet voor de hand liggend. Het model heeft alleen realiteitsgehalte bij een andere organisatie van het wegbeheer. Bijvoorbeeld: Tariefvaststelling kan in dit model plaatsvinden door private knelpuntconsortia - zoals Nouwen ze omschrijft - die binnen een gereguleerde bandbreedte een tarief vaststellen op basis van een vraag-aanbodafweging specifiek voor het gebied waarvoor zij een concessie hebben.</p>	

<p>8. Dit model is niet erg reëel gezien het uitgangspunt dat de organisatie modellen moeten passen binnen de huidige organisatie van het wegbeheer. Regionale private vaststelling lijkt heel realistisch in combinatie met een privaat centrale inningsorganisatie, tenzij er sprake is van meerdere knelpuntconsortia die eigen tarieven voor gebruik van de eigen infrastructuur vaststellen (binnen de wettelijke bandbreedtes) en die hebben besloten om de inning onder te brengen in een – al dan niet gezamenlijk op te richten - private organisatie die ook de inning voor de rest van het Nederlandse netwerk ter hand neemt.</p>	
---	---

VAN 8 'UITGANGSPUNTBESTENDIGE' MODELLEN NAAR 5 MEER VOOR DE HAND LIGGENDE MODELLEN

Uit de bovenstaande beschouwing komt naar voren dat er drie modellen veel minder voor de hand liggen dan die andere vijf, omdat de combinatie van hoofdtaken niet logisch lijkt (geen synergie, meerwaarde).

Voorgesteld wordt om de vijf modellen uit te werken:



Een reden om de tariefstelling decentraal te organiseren, is dat het tarief een sturingsinstrument is om verkeersstromen te beïnvloeden (en bijvoorbeeld sluipverkeer te voorkomen, of verkeer te voorkomen op weggedeelten waar de externe effecten heel groot zijn door de soort van bebouwing rondom de wegen). Regionale overheden die door hun kiezers ook worden aangesproken op verkeersproblemen en milieuhinder als fijnstof, zouden dan ook de mogelijkheid moeten hebben om mee te beslissen. Echter, decentraliseren van de tariefstelling naar een private partij ligt minder voor de hand als het uitgangspunt van toepassing blijft dat de huidige organisatie van het wegbeheer leidend is voor het ontwikkelen van organisatie modellen. Als de huidige organisatie van het wegbeheer wordt verlaten, dan zou bijvoorbeeld de variant denkbaar zijn waarin knelpuntconsortia infrastructuur aanleggen en vervolgens een prijs in rekening brengen.

DIFFERENTIATIEMOGELIJKHEDEN

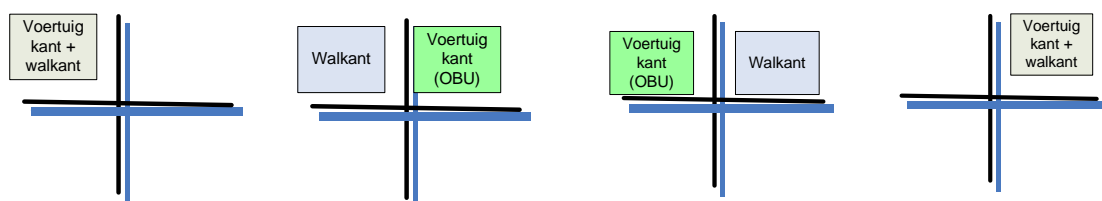
Er zijn twee hoofdtaken onderscheiden: tariefvaststelling en inning. Die hoofdtaken bestaan weer uit subtaken. Zo bestaat de hoofdtak *inning* uit bijvoorbeeld de volgende subtaken:

1. Registratie aan de voertuigkant (OBU).
2. Registratie aan de walkant.
3. Facturering en inning.

In de deze modellen is telkens verondersteld dat de subtaken die onder die hoofdtaak vallen hetzelfde worden georganiseerd (als het gaat om publiek dan wel privaat en centraal dan wel decentraal). Echter, in een meer gedetailleerde beschouwing kan worden gedifferentieerd naar subtaken. Hierna wordt een aantal richtingen aangegeven.

Bij bijvoorbeeld het produceren en installeren van OBU's ligt een private rol voor de hand. Dit kan zowel centraal of met een decentraal uitwerking onder centrale regie. In het decentrale model geeft de overheid aan welke eisen en standaards de te produceren OBU's moeten voldoen, en kunnen private bedrijven die vervolgens gaan produceren. Als het gaat om het installeren dan kan ook daar worden gekozen voor een centraal of decentraal model. In een centraal model gunt de overheid aan één (private) partij de installatie van die OBU's. In een decentraal model gunt (door middel van een aanbesteding of zelfs een veiling) de overheid aan bijvoorbeeld vijf (private) partijen een licentie om de OBU's te mogen inbouwen. Theoretisch kan ook worden gekozen voor een model waarbij er geen beperking geldt voor het totaal aantal 'OBU-installatiebedrijven'. Dus niet vijf licenties verdelen, maar alle bedrijven die door middel van bijvoorbeeld een vergunning of certificering willen voldoen aan een bepaalde standardeisen, mogen de markt betreden. Eventueel kan die certificering op termijn ook nog door de private sector zelf worden geregeld (analoog aan de wijze waarop bijvoorbeeld notarissen zich hebben georganiseerd en gecommiteerd aan kwaliteitseisen). De verschillende OBU-installatiebedrijven kunnen met elkaar concurreren op bijvoorbeeld wachttijd voor inbouw, of je naar een garage moet komen of dat het op een zelf te kiezen locatie kan worden ingebouwd, of je vervangend vervoer krijgt, wat de prijs is, en anderen kwaliteitskenmerken. Vergelijk dit bijvoorbeeld met de wijze waarop APK-keuringen in Nederland zijn georganiseerd. Voor de walkant geldt eigenlijk in potentie een zelfde soort proces. Overigens kunnen daar in potentie ook decentrale overheden als wegbeheerder een rol in spelen.

Beredeneerd is dat de uitvoering mogelijk wel decentraal kan worden georganiseerd, maar dat er altijd een centrale regie en verantwoordelijkheid wenselijk is. Vanuit deze redenering (vergelijkbaar met argument om inningsorganisatie alleen centraal te organiseren, zodat er sprake is van één klantencontact/-contract) is voorgesteld de volgende submodellen te beschouwen.



Dat er één centrale inningsorganisatie verantwoordelijk dient te zijn, betekent niet dat alle deeltaken in eigen beheer dienen te worden uitgevoerd. De volgende drie (fictief ingevulde) varianten zijn denkbaar: geheel publiek, geheel privaat of een mengvorm.

UITWERKING VAN DE ORGANISATIEMODELLEN

Voorgesteld wordt om de vijf meer voor de handliggende modellen uit te werken, gebaseerd op de deelonderdelen:

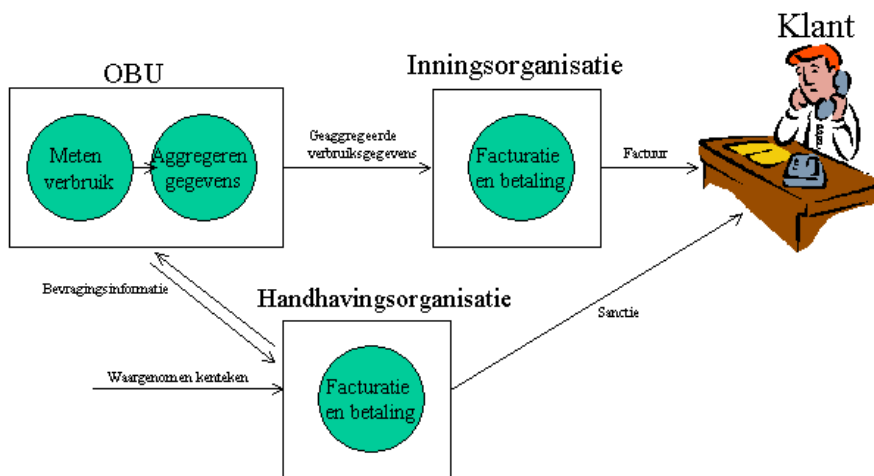
- tariefstelling centraal publiek
- tariefstelling decentraal publiek
- tariefstelling centraal privaat
- een centrale publieke inningsorganisatie, waarbij deeltaken publiek worden georganiseerd
- een centrale private inningsorganisatie, waarbij deeltaken privaat worden georganiseerd
- een publieke inningsorganisatie, waarbij deeltaken zowel publiek als privaat worden georganiseerd.

BIJLAGE 2
CONCEPTEN THICK & THIN CLIENT

CONCEPTEN THICK & THIN CLIENT

Voor de uitvoering van de kilometerprijs zijn verschillende systeemconcepten denkbaar. Door een marktconsultatie Kostenmonitor Anders Betalen voor Mobiliteit heeft V&W meer inzicht verkregen in de haalbaarheid van systemen. De hoofdpunten uit deze consultatie zijn in deze bijlage te vinden. Twee hoofdstromingen zijn te onderkennen, te weten: de 'thick client' en de 'thin client'.

CONCEPT 1: THICK CLIENT



Toelichting

Bij het concept thick client bevindt de apparatuur die de afgelegde afstand kan bepalen zich in het voertuig. Ook het regelmatig vaststellen van de positie en tijd is van nodig aangezien de prijs per kilometer afhangt van tijd en plaats/wegtype. Het gebruik van satellitnavigatiesystemen (GPS/Galileo) – eventueel in combinatie met andere sensoren – ligt voor de hand om deze eis in te kunnen vullen.

Per verreden eenheid van afstand wordt aan de hand van geografische informatie en een tarieftabel in de OBU het van toepassing zijnde tarief bepaald. De verreden kilometer wordt vervolgens doorgegeven aan een beveiligde module in de OBU. Deze module is zodanig geconstrueerd dat eenmaal geschreven informatie niet meer kan worden veranderd of verwijderd. In de module worden alleen de totalen per tarief, gegevens over het functioneren van de apparatuur en een minimum aan extra gegevens ten behoeve van een eventuele controle bijgehouden.

Het voertuigapparaat houdt – buiten de beveiligde module – ook een gedetailleerde rittenadministratie bij. Deze administratie is echter eigendom van de gebruiker/kentekenhouder en kan alleen door of met zijn toestemming verstrekt worden aan de inningsorganisatie of andere partijen.

Periodiek – bijvoorbeeld 1 maal per 1000 km en ten minste 1 maal per maand – moet aangifte gedaan worden van de verschuldigde belasting. Voor deze aangifte dient gebruik gemaakt te worden van de in de beveiligde module opgeslagen gegevens. De kentekenhouder is verantwoordelijk voor het doen van de aangifte maar feitelijk kan de aangifte geheel automatisch door de voertuigapparatuur via mobiele communicatie plaatsvinden.

De aangiftegegevens bevatten primair de totaalstanden van de verreden kilometers per tarief, beheersgegevens en een identificerend gegeven om de aangifte in de backoffice te kunnen relateren aan een kenteken.

De aangifte is verder voorzien van een cryptografische integriteits- en authenticiteitswaarborg. Hierdoor wordt verzekerd dat de aangiftegegevens afkomstig zijn van de voor het kenteken uitgegeven beveiligde module. Dit biedt overigens geen zekerheid dat de aan de beveiligde module aangeboden meetgegevens ook correct en volledig zijn geweest. Hiervoor zijn andere mechanismen nodig.

Bepalen kosten en facturatie

In de backoffice worden de elektronische aangiften van alle voertuigapparaten ontvangen en bewaard. In de backoffice zijn ook de voertuigkenmerken bekend die bepalend zijn voor het te hanteren tarief voor dat kenteken.

Periodiek wordt per kenteken een rekening opgemaakt en toegezonden aan de kentekenhouder. Per facturatieperiode zijn er normaliter één of meer elektronische aangiften per kenteken te verwerken.

De factuur bevat geen gedetailleerde verplaatsingsgegevens – die zijn immers ook niet bekend bij de inningsorganisatie. De factuur zou wel een overzicht kunnen bevatten met de geregistreerde aantallen kilometers per tarief.

Betaling

Voor de betaling zijn in beginsel alle gangbare betaalmiddelen als girale overschrijving, acceptgiro, kasstorting, automatische incasso denkbaar.

De wijze van betalen is voor wat betreft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet onderscheidend.

Controle en handhaving

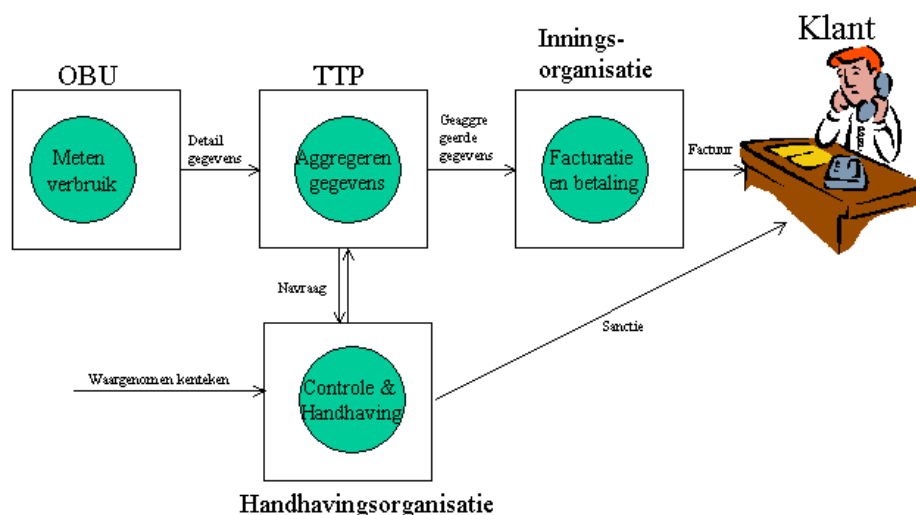
Fraudepreventie louter op basis van het fysiek onmogelijk maken (‘tamper-proof’) van het manipuleren van de voertuigapparatuur lijkt een aantrekkelijke optie, maar is in de praktijk moeilijk realiseerbaar en zorgt voor hoge kosten van de voertuigapparatuur.

Er is in dit concept daarom gekozen om alleen een hoog niveau van fysieke beveiliging te realiseren voor het deel van de voertuigapparatuur waarin de aangiftegegevens worden opgeslagen.

Daarnaast zijn er een aantal andere mechanismen om fraude te voorkomen, detecteren en sanctioneren. Hierbij moet gedacht worden aan:

1. Controle op de aangifte zelf. Ten eerste de check of een aangifte voor een bepaald kenteken met de vereiste frequentie wordt ontvangen. Ten tweede kan gedacht worden aan scans op plausibiliteit en ongebruikelijke patronen en door de voertuigapparatuur zelf vastgelegde bijzondere situaties.
2. Periodieke inspectie van de voertuigapparatuur. Tijdens deze inspectie kan worden geverifieerd of de volgens de voertuigapparatuur afgelegde kilometers qua orde van grootte overeenkomen met de op de kilometerteller aangegeven waarde. Tevens kan vastgesteld worden dat er niet 'geknoeid' is met de apparatuur.
3. Steekproefsgewijze controles op de weg. Hierbij vindt draadloze communicatie plaats tussen controle apparatuur en het voertuigapparaat. Voor de controleapparatuur kan – net als bij snelheidshandhaving - gedacht worden aan een combinatie van vaste, verplaatsbare en rijdende opstellingen (controle-voertuigen). De controle kan in rijdend verkeer ('free-flow') plaatsvinden. Uit de opgevraagde gegevens kan onder andere worden vastgesteld of de apparatuur correct functioneert en gefunctioneerd heeft, en of de beveiligde module inderdaad hoort bij het waargenomen kenteken. Bij vermoeden van fraude of defect wordt door de apparatuur een videoregistratie van het kenteken gemaakt. In de backoffice kan de zaak verder onderzocht worden en indien nodig kan een sanctie worden opgelegd aan de kentekenhouder.

CONCEPT 2: THIN CLIENT



Toelichting

Dit concept is door verschillende marktpartijen naar voren gebracht bij de marktconsultatie ABvM. Het wordt door hen gezien als een mogelijkheid tot veel lagere kosten voor het totale systeem te komen en het beheer van de software, tarieftabellen en geografische gegevens sterk te vereenvoudigen.

Voor wat betreft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is van belang dat meer gedetailleerde gegevens over verplaatsingen centraal worden verwerkt. De enige entiteit die over deze gegevens kan beschikken is een Trusted Third Party (TTP), die bovendien niet beschikt over de koppeling met kenteken of de kentekenhouder.

Bepalen en aangifte van verbruik

Het voertuigapparaat beschikt over een mogelijkheid continu de positie te bepalen. Hierbij ligt het – net als bij concept 1 – voor de hand dat gebruik gemaakt wordt van satellietnavigatie.

In het voertuigapparaat worden de positiegegevens niet verder bewerkt, maar alleen opgeslagen voor verzending aan de backoffice. In de meest basale vorm zijn dit de volledige output-data uit de GPS/Galileo ontvanger en eventuele aanvullende sensoren. Belangrijk is dat de aggregatie van ruwe data tot verbruiksgegevens voor de KMP niet in het voertuigapparaat maar in de backoffice van de inningsorganisatie plaatsvindt.

Periodiek stuurt het voertuigapparaat een soort aangifte die de 'opgespaarde' ruwe positiegegevens bevat, door naar de backoffice (TTP). De aangifte is net als in concept 1 voorzien van een integriteits- en authenticiteitswaarborg. Hierdoor wordt zeker gesteld dat de aangiftegegevens betrekking hebben op het betreffende kenteken.

Bepalen kosten en facturatie

Aggregeren gegevens

In de backoffice van een TTP (Trusted Third Party) worden de ruwe positiegegevens met tijdstempels ontvangen en verwerkt tot verbruiksgegevens in termen van verreden kilometers per tarief. Voor het bepalen van de aantallen verreden kilometers en het van toepassing zijnde tarief wordt gebruik gemaakt van tarieftabellen en map matching .

De ontvangen aangiften bevatten een identificatienummer waaruit de TTP kan opmaken welke aangiften bij hetzelfde voertuig horen. Een relatie tussen identificatienummer en kenteken of kentekenhouder kan echter niet door deze partij gelegd worden. Deze functie is voorbehouden aan de Payment Service Provider.

Bepalen kentekenhouder en facturatie

Dit proces is voor een groot deel analoog aan concept 1. De inningsorganisatie ontvangt van de TTP de verbruiksgegevens op eenzelfde niveau van aggregatie als in concept 1 door de voertuigapparaten wordt gegenereerd.

In de backoffice van de inningsorganisatie wordt het identificatienummer bij een set verbruiksgegevens vertaald naar een kenteken. Daarbij zijn ook de voertuigkenmerken bekend die bepalend zijn voor het te hanteren tarief voor dat kenteken.

Periodiek wordt per kenteken een rekening opgemaakt en toegezonden aan de kentekenhouder.

De factuur bevat geen gedetailleerde verplaatsingsgegevens, alleen een overzicht met de geregistreerde aantallen kilometers (per tarief) in de betreffende periode.

Betaling

Deze functie is identiek aan het eerste concept.

Controle en handhaving

Handhaving vindt primair plaats door steekproefsgewijs kentekenregistraties te maken van passerende voertuigen. Dit kan wederom met vaste, verplaatsbare en mobiele apparatuur. Vervolgens kan gecontroleerd worden of de aanwezigheid van het voertuig op de betreffende weg op de waargenomen tijd en datum ook is terug te vinden in de gedetailleerde verplaatsingsgegevens die door de TTP worden beheerd.

De controle wordt door de TTP uitgevoerd, dit om de detailgegevens strikt binnen die organisatie te houden. De handhavingsorganisatie krijgt van de TTP alleen een 'ja' of 'nee' als antwoord op de vraag of voor identificatienummer op bewuste plaats en tijdstip een passende aangifte is ontvangen. Is het antwoord 'nee', dan kan de handhavingsorganisatie besluiten tot het opleggen van een sanctie.

Naast deze vorm van handhaving is ook fraudedetectie op basis van patronen in de aangiften mogelijk: grote 'gaten' tussen de doorgegeven posities duiden b.v. op een – al dan niet opzettelijk – mankement in de registratie. De TTP kan ook actief on-

gebruikelijke patronen in de aangiften detecteren en de handhavingsorganisatie hierover inlichten.

VERGELIJKING

De beschreven concepten verschillen vooral in de plaats waar de verwerking van ruwe positiegegevens tot factuurregels plaatsvindt: in concept 1 gebeurt dit al in de OBU, in concept 2 centraal door een TTP. In concept 1 zijn de detailgegevens voor geen enkele organisatie beschikbaar. In concept 2 wordt met procedurele maatregelen geborgd dat de detailgegevens alleen voor het doel van de beprijzing worden gebruikt:

- De TTP voldoet aan zware beveiligingseisen en staat onder toezicht.
- De TTP kan geen koppeling maken tussen aangiften en kentekengegevens en kan dus niet zien op welke personen de gegevens betrekking hebben.
- De inningsorganisatie kan wel de koppeling maken met kenteken en kentekenhouders, maar beschikt niet over de gedetailleerde verplaatsingsgegevens.

Concept 2 biedt geen sterkere waarborgen voor de privacy dan concept 1. Er zijn – in de visie van gezaghebbende marktpartijen – echter wezenlijke voordelen verbonden aan concept 2. Deze zijn de basis voor een claim dat significante kostenreducties mogelijk zijn en een aantal grote risico's vermeden kunnen worden. De belangrijkste hiervan zijn:

- Het voertuigapparaat zou substantieel goedkoper kunnen worden omdat veel van de in concept 1 in het voertuigapparaat gerealiseerde functionaliteit ('intelligentie') nu centraal wordt belegd. Het gaat onder andere om het matchen van posities op een weg aan de hand van een digitale kaart, het bepalen van het van toepassing zijnde tarief op basis van tijd/locatie/wegtype, het bepalen van verreden afstanden en het detecteren van ongebruikelijke situaties.
- De kosten voor de handhaving zouden verlaagd worden omdat de apparatuur veel eenvoudiger kan zijn dan in concept 1 (er behoeven alleen kentekenregistraties te worden gemaakt, er is geen communicatie met het voertuigapparaat nodig).
- Complexiteit en kosten voor het functioneel beheer van de voertuigapparaten kunnen aanzienlijk verlaagd worden. Er vinden immers voortdurend veranderingen plaats in het wegennet en ook ten aanzien van tarifiering mag verwacht worden dat er in de loop der tijd aanpassingen nodig zullen zijn. Bij concept 1 nopen dit soort veranderingen tot een update van de gegevens van vele miljoenen voertuigapparaten. Dit kan in principe op afstand via mobiele communicatie plaatsvinden, maar het zekerstellen dat de nieuwe informatie vanaf een bepaalde datum in alle voertuigapparaten geactiveerd is, is tenminste een technische en procedurele uitdaging. In concept 2 zijn bij een dergelijke wijziging alleen aanpassingen in de centrale systemen bij de TTP nodig.