
Vrachtwagenheffing

Onderzoek naar invulling publieke taken voor de uitvoering van vrachtwagenheffing

31 oktober 2018





Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

31 oktober 2018

Referentie: 2018-0756/FK/mb/cp

Betreft: Rapportage publieke taakverdeling vrachtwagenheffing

Beste mevrouw en heer,

Hierbij bieden wij u de rapportage aan over het onderzoek naar de publieke taakverdeling van het vrachtwagenheffingssysteem. Deze rapportage is opgesteld conform de werkzaamheden zoals we hebben beschreven in onze offerte, met kenmerk 2018-0366/FK/mb/mvw.

Met vriendelijke groet,
PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

A.J.M. Kop
Partner Consulting

Partner Consulting
fons.kop@nl.pwc.com

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 9616,
1006 GC Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.



Dit rapport is geadresseerd aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is uitsluitend voor haar gebruik opgesteld. Het rapport is niet bedoeld voor enige andere partij, of opgesteld met de belangen of behoeften van enige andere partij in gedachten. Het rapport heeft uitsluitend betrekking op de zaken die uiteen zijn gezet in de opdrachtbevestiging tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en PwC. Dit rapport mag niet zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van PwC gekopieerd worden of aan derden (geheel of gedeeltelijk) ter beschikking gesteld worden of op andere wijze (geheel of gedeeltelijk) geciteerd of aan gerefereerd worden. PwC geeft derde partijen niet het recht om op het rapport te mogen vertrouwen dan wel het rapport voor enig doel te gebruiken. PwC wijst uitdrukkelijk iedere aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens andere partijen dan de geadresseerde[n] van het rapport af.

Management Samenvatting

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wil een advies over de publieke taakverdeling binnen de exploitatiefase van vrachtwagenheffing

Het Kabinet wil in navolging van de ons omringende landen zo spoedig mogelijk een vrachtwagenheffing invoeren. In verband met de besluitvorming over de voorwaarden waaronder de vrachtwagenheffing kan worden gerealiseerd, wil het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) inzicht hebben in de publieke rol- en taakverdeling in de exploitatiefase van de vrachtwagenheffing.

Drie vragen staan in dit onderzoek centraal:

1. Welke bestaande of nieuwe partijen zijn het meest geschikt om de publieke taken voor de vrachtwagenheffing uit te voeren in verschillende marktmodellen?
2. Welke combinatie van publieke taken in de verschillende marktmodellen is het meest kansrijk?
3. Indien er sprake is van de oprichting van een nieuwe publieke organisatie (zoals bijvoorbeeld het Belgische Viapass), welke rechtsvorm is dan aan te bevelen (ZBO/agentschap etc.)?

Het onderzoek start met aantal uitgangspunten

De invoering van de vrachtwagenheffing bevindt zich momenteel in de beleidsfase. De volgende fase is de wetgeving- en voorbereidingsfase. In die volgende fase voorziet het ministerie uitvoeringstoetsen op de publieke partijen die mogelijk een rol gaan spelen in de uitvoering van de vrachtwagenheffing. Dit onderzoek naar geschikte partijen en de rol- en taakverdeling tussen deze partijen is gebaseerd op:

- De rollen en taken in het stelsel voor vrachtwagenheffing zoals beschreven in de ISO- standaard 17573, de EETS-richtlijn 2004/52/EC en de architectuur blauwdruk vrachtwagenheffing¹;
- De mogelijke taakverdeling tussen publieke en private partijen zoals op hoofdlijnen beschreven in de rapportage over de verschillende markt- en organisatiemodellen² en de voorkeursvariant voor een nationale dienst aanbieder met maximale ruimte voor onafhankelijke toldienstaanbieders zoals beschreven in de kamerbrief³. In de Nederlandse context leidt dit tot de aanbeveling om de rol van tolheffer en tolsysteemmanager in het publieke domein te beleggen⁴;
- Informatie over huidige taken en competenties van publieke partijen zoals beschikbaar in publieke informatie en verzameld via interviews met deze partijen.

De voorkeursvariant sluit aan bij het voornemen van het kabinet om het systeem te laten aansluiten bij de buurlanden. De EETS-richtlijn 2004/52/EC heeft als doel interoperabiliteit tussen tolsystemen te bewerkstelligen. Door interoperabiliteit kunnen voertuigen zich door verschillende Europese tolgebieden verplaatsen met één contract en één OBU. Ingegeven door de EETS-richtlijn is een internationale standaard ontwikkeld. Deze ISO-standaard beschrijft de systeemarchitectuur voor elektronische tolninning (tolinning waarbij gebruik wordt gemaakt van apparatuur in het voertuig. Wij hebben op basis van de architectuurblauwdruk vrachtwagenheffing en de ISO 17573 geïnventariseerd welke rollen en onderliggende taken er onderscheiden worden in de exploitatie van vrachtwagenheffing. De ISO-standaard definieert 4 rollen en per rol een aantal onderliggende taken. De rolhouders zijn in het model verantwoordelijk voor de integratie van de onderliggende taken. Als antwoord op onderzoeksvraag 1 analyseren wij welke publieke partijen geschikt zijn om de verschillende taken uit te voeren. Als antwoord op onderzoeksvraag 2 komen wij tot een advies voor de belegging van de rollen in het stelsel. De onderzoeksopdracht sluit de belastingdienst uit als potentiële gegadigde voor een rol in de vrachtwagenheffing.

Vrachtwagenheffing kent aantal publieke rollen met onderliggende taken

Het markt- en organisatiemodel beschrijft de verdeling van rollen en taken tussen publieke en private partijen. Voor twee rollen ligt de verantwoordelijkheid in het publieke domein: de **tolsysteemmanager** en de **tolheffer**.

¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018), Architectuurblauwdruk Vrachtwagenheffing, IENW/BSK-2018/60215

² Afweging markt- en organisatiemodel vrachtwagenheffing, nog te publiceren.

³ Kamerbrief 6 juli 2018, IENW/BSK-2018/141427

⁴ Offerteaanvraag publieke taakverdeling vrachtwagenheffing, d.d. 26 april

- De tolsysteemmanager stelt op tolgebiedoverstijgend⁵ niveau kaders vast waarbinnen tolheffer en toldienstaanbieders hun taken dienen uit te voeren. Op basis van deze kaders voert de tolsysteemmanager regie en houdt hij toezicht.
- De tolheffer is operationeel verantwoordelijk voor de heffing van de tol binnen het tolgebied. Hiertoe gaat de tolheffer een overeenkomst aan met toldienstaanbieders die voldoen aan de eisen die de tolheffer stelt in de tolgebiedverklaring.

De **toldienstaanbieder** is een entiteit die voor eigen rekening en risico een toldienst aanbiedt aan gebruikers, zodat deze gebruikers kunnen voldoen aan de tolplicht. In veel Europese landen met een vrachtwagenheffing heeft de overheid een “nationale dienst aanbieder” gecontracteerd om de inning van de tolgelden uit te voeren. Tegelijkertijd moeten op basis van de EETS-richtlijn onafhankelijke dienst aanbieders voor de inning van tolgelden (EETS-dienst aanbieders) worden toegelaten. De minister van IenW heeft in haar brief aan de Tweede Kamer gemeld dat zij wil verkennen hoe we in Nederland de markt van EETS-dienst aanbieders zo veel mogelijk kunnen benutten. EETS-dienst aanbieders maken het namelijk bij uitstek mogelijk dat gebruikers één contract kunnen sluiten voor het betalen van tol in alle EU-lidstaten waar elektronisch tol wordt geheven.

Het programma hanteert als werkhypothese een variant waarin een nationale dienst aanbieder (NDA) actief is met maximale ruimte voor onafhankelijke toldienstaanbieders (EETS-aanbieders). De rol van toldienstaanbieder is in deze variant een private rol.

Voor het uitvoeren van de taken binnen deze publieke rollen komt aantal publieke partijen in aanmerking

Het onderzoek is gestart met de vraag welke partijen de taken behorend bij tolsysteemmanager en tolheffer kunnen invullen. Hiertoe hebben we een afwegingskader opgesteld op basis van de projectdoelstelling. Dit kader is opgebouwd uit criteria die betrekking hebben op de vraag of de partij affiniteit heeft met de rol of onderliggende taken, relevante ervaring heeft en beschikt over de benodigde competenties. Dit kader is gebruikt om tot een overzicht van publieke kandidaten voor de verschillende taken te komen. De resultaten van deze exercitie zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Taken Tolsysteemmanager	Publieke gegadigde
Beheren tolgebiedoverstijgende kaders	IenW
Sturing, beheersing en toezicht	IenW
Registratie van EETS-dienst aanbieders	RDW (taak reeds belegd)
Bemiddelen tussen tolheffer en (aspirant) dienst aanbieder	Onafhankelijke Commissie (in te stellen door IenW)
Taken Tolheffer	Publieke gegadigde
Opstellen en beheren van stelsel en eisen aan tolgebied	RWS, RDW
Contracteren toldienstaanbieders	RWS, RDW
Toezicht op toldienstaanbieders	RWS, RDW
Ontvangen heffing	RWS, RDW
Controle voertuig & apparatuur	RDW (mogelijk samen met RWS)
Collectie controle data	RDW
Analyse & Controle	RDW
Opleggen sanctie	RDW
Fysieke inspectie	ILT
Inning & incasso sanctie	CJIB
Bezwaar en beroep	RDW

⁵ Naast de vrachtwagenheffing wordt door het ministerie van IenW vormgegeven aan tijdelijke tolheffing (TTH). Het TTH-tolgebied is juridisch gescheiden van het VWH-tolgebied. De tolsysteemmanager voert waarschijnlijk de kaderstellende regie over zowel het TTH-tolgebied en het VWH-tolgebied. Daarnaast is het waarschijnlijk dat dit ook geldt voor de Kiltunnel en de Westerscheldetunnel.

Het beleggen van de rollen maakt verantwoordelijkheid voor onderliggende taken inzichtelijk

De tweede onderzoeksvraag betreft de vraag welke combinatie van publieke taken het meest kansrijk is. In de ISO-standaard zijn de taken samengebracht onder een rol en vervullen de rolhouders een integratierol over de onderliggende taken. De rolhouders nemen daarmee verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het takenpakket als geheel.

Het uitvoeren van de onderliggende taken vindt mogelijk plaats door meerdere partijen, maar wel in onderlinge samenhang en samenwerking. De rolhouder neemt de regie in het maken van afspraken over de uitvoering van de taken en het beheersen van de onderlinge koppelvlakken. De governance structuur moet de afspraken en de naleving daarvan ondersteunen.

Het beleggen van de rollen van tolsysteemmanager, tolheffer en (EETS) toldienstaanbieder bij partijen moet leiden tot een effectieve samenwerking binnen het stelsel. Op basis van de karakteristieken van de vrachtwagenheffing en onze ervaringen met grote projecten hebben we een drietal ordeningsprincipes herleid voor het beleggen van de drie rollen:

1. Organisatorisch onderscheid tussen beleid enerzijds en uitvoering anderzijds
2. Eenduidige sturingslijnen en verantwoordelijkheden
3. Partijen verantwoordelijk voor de uitvoering zijn ook betrokken in de ontwikkeling

Op basis van deze ordeningsprincipes komen wij tot een advies ten aanzien van het beleggen van de rollen in de exploitatiefase.

Omdat het een nieuw stelsel betreft en de opbouw van kennis ten aanzien van dit stelsel plaatsvindt in de voorbereidingsfase leggen wij een link met de voorbereidings- en realisatiefase. Dit sluit ook aan bij ons ordeningsprincipe 3. In voorbereidings- en de realisatiefase zijn beleid en uitvoering nog nauw met elkaar verbonden omdat het wetgevingstraject parallel loopt aan het ontwerp van het stelsel en het bijbehorende inkooptraject. Deze taken zijn verenigd in de programma-organisatie waarin kennis wordt opgebouwd ten aanzien van het nieuw in te voeren heffingssysteem. In de exploitatiefase achten wij het van belang dat beleid en uitvoering worden gescheiden (ordeningsprincipe 1) en dat de sturing plaatsvindt langs eenduidige lijnen (principe 2). Op basis van deze ordeningsprincipes komen we tot de volgende aanbevelingen ten aanzien van de invulling van de verschillende rollen.

De minister van IenW vult op dit moment al de publieke **rol van tolsysteemmanager** in. Op grond van de aard van de rol (dicht bij wetgever, kaderstellend) en ons tweede en derde ordeningsprincipe bevelen wij aan de rol van tolsysteemmanager bij de minister van IenW te beleggen gedurende de exploitatiefase. Concreet betekent dit dat een deel van de programma-organisatie in de exploitatiefase verder gaat als afdeling op het ministerie en deze rol namens de minister uitvoert. De onderliggende taken kunnen conform principe 1 deels belegd worden bij derden. Zo is de registratie van EETS-dienstaanbieders reeds belegd bij de RDW. De taak van bemiddeling tussen tolheffer en (aspirant) dienststaanbieder is een nieuwe taak, die nog niet bestaat bij de huidige tolsysteemmanager. De bemiddelingstaak heeft geen betrekking op een bestaande contractrelatie maar bijvoorbeeld op een situatie waarin dienststaanbieders menen dat er sprake is van systeemkaders die hen de toetreding onnodig moeilijk of onmogelijk maken.

Dergelijke casussen zullen beperkt voorkomen en partijen moeten dan een beroep kunnen doen op een onafhankelijke bemiddelaar. Voor deze taak zien wij geen bestaande partij in aanmerking komen. De omvang van de taak is te klein om er een permanente organisatie voor op te richten. Daarom stellen wij voor in voorkomende gevallen een onafhankelijke commissie samen te stellen die in dergelijke gevallen bemiddelt. Het ministerie van IenW kan zelf deze taak op zich nemen om deze commissie op de gewenste momenten bij elkaar te roepen.

We adviseren om de **rol van tolheffer** te beleggen bij een bestaande publieke partij. Deze rol evolueert in onze visie vanuit de programma organisatie naar een entiteit die op afstand staat van het beleid (conform principes 1 en 3). Het betreft naar verwachting een entiteit met een beperkte omvang van ongeveer 10fte.⁶ Deze entiteit kan ondergebracht worden bij een bestaande publieke organisatie, danwel in een nieuw op te richten organisatie.

⁶ De ervaringen in België laten zien dat een dergelijke rol in de exploitatiefase ingevuld kan worden met ongeveer 10 fte (Viapass). Dit is inclusief de eerste vier genoemde taken onder tolheffer (zie tabel), exclusief fysieke handhaving en gaat uit van een model waarin de backoffice is uitbesteed aan een private partij (Satellic).

Wij bevelen aan dat deze entiteit wordt ondergebracht bij een bestaande publieke uitvoeringsorganisatie⁷ omdat in dat geval de tolheffer:

- Direct gebruik kan maken van de bestaande faciliteiten en processen van deze organisatie, hetgeen snelheid, continuïteit en slagkracht ten goede kan komen;
- Geen oprichtingsproces hoeft te doorlopen. Dit sluit aan bij de voorkeur van de overheid om terughoudend te zijn met oprichting nieuwe organisaties of staatsdeelnemingen; en
- Onderdeel is van een uitvoeringsorganisatie, hetgeen direct duidelijkheid schept over de scheiding tussen beleid en uitvoering.

Uit onze analyse komt naar voren dat RDW en RWS in aanmerking komen voor het uitvoeren van de rol van tolheffer. In onze gesprekken hebben RDW en RWS ook aangegeven de rol van tolheffer te willen vervullen. Op basis van ons huidige inzicht in de competenties van beide partijen achten wij het mogelijk dat beide partijen deze rol zouden kunnen vervullen. Geen van beide partijen heeft expliciet uitgesproken de integrale verantwoordelijkheid van tolheffer op zich te willen nemen. Een model waarin partijen gezamenlijk de rol van tolheffer vervullen raden wij af omdat in dat geval onduidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheid, ook richting de toldienstaanbieders en de andere betrokken partijen.

Wij adviseren om de rol van tolheffer in de exploitatiefase bij één publieke partij te beleggen. Daarmee is de verantwoordelijkheid eenduidig belegd en kunnen onderlinge afspraken worden gemaakt (conform principe 2). Als beide partijen deze rol niet zelfstandig willen vervullen, dient het oprichten van een nieuwe entiteit voor de rol van tolheffer opnieuw te worden overwogen. Wij adviseren u ook om het oprichten van een nieuwe publieke entiteit als ‘fallbackscenario’ gedurende voorbereidingsfase achter de hand te houden, ook gegeven de nog uit te voeren uitvoeringstoetsen. In dat geval is een keuze mogelijk tussen verschillende rechtsvormen. Een ZBO of agentschap ligt dan het meest voor de hand. Die uiteindelijke keuze wordt met name gestuurd door de gewenste mate van invloed door de minister tijdens de exploitatiefase.

Het beleggen van de rol tolheffer bij één publieke entiteit laat nog steeds de mogelijkheid open om bepaalde taken die onder de rol van tolheffer vallen, bij een andere publieke entiteit te beleggen. De verantwoordelijkheid voor de integrale prestatie van de tolheffer blijft echter bij één aangewezen publieke partij.

Voor de precieze scope van de onderliggende taken van de tolheffer is relatie met de toldienstaanbieder relevant. Zoals benoemd in de uitgangspunten gaan we uit van een model waarin maximaal ruimte geboden wordt aan private toldienstaanbieders. De aanname is dat een nationale dienst aanbieder (NDA) wel noodzakelijk is. Dat houdt in dat nu (op hoofdlijnen) gedacht wordt aan twee aan te besteden percelen met de volgende functionele scopes:

1. Ontwikkeling, realisatie en exploitatie van alle noodzakelijke diensten en systemen om de rol van NDA in te vullen;
2. Ontwikkeling, realisatie en exploitatie van alle noodzakelijke diensten en systemen om de rol van de tolheffer mogelijk te maken (waar nodig dient aangekoppeld te worden op bestaande systemen van publieke partijen zoals RDW, CJIB en ILT).

Onze verwachting is dat de definitieve keuzes voor het marktmodel en de scope van de aanbesteding nog impact hebben op de scope van de onderliggende publieke taken van de tolheffer. Wij adviseren om op basis van gesprekken met de partijen te komen tot een initiële keuze voor RDW of RWS in de rol van tolheffer. Om te komen tot een definitieve keuze voor het beleggen van de rol van tolheffer en de onderliggende taken dient er, in samenwerking met de betrokken partijen, een nadere uitwerking en gemeenschappelijk beeld te komen van:

1. De precieze functionele scope van de onderliggende taken van de rol van tolheffer zoals die ontstaat na de inkoopkeuzes in de realisatiefase, inclusief een risicoanalyse op de koppelvlakken tussen de taken;
2. De governancestructuur in exploitatiefase over het stelsel van vrachtwagenheffing die de afspraken tussen publieke partijen ondersteunt en de naleving borgt;
3. Het samenwerkingsmodel in de voorbereidings- en realisatiefase.

Op basis van dat gemeenschappelijke beeld kan een meer diepgaande analyse worden uitgevoerd op de haalbaarheid van de voorgestelde rol- en taakverdeling en kan een definitieve keuze worden gemaakt.

⁷ Wat overigens de mogelijkheid niet uitsluit dat er een nieuwe entiteit ‘tolheffer’ wordt vormgegeven onder de bestaande entiteit met een specifiek bestuurlijk/juridisch/financieel arrangement

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	10
1.1.	Aanleiding	10
1.2.	Onderzoeksvragen	10
1.3.	Aanpak	10
1.4.	Uitgangspunten en reikwijdte	11
2.	Vrachtwagenheffing kent in de exploitatiefase een aantal publieke taken	12
2.1.	Het systeem in vogelvlucht	12
2.2.	De ISO-systeemarchitectuur beschrijft de vier beoogde rollen binnen een tolsysteem	13
2.3.	Elke rolhouder is verantwoordelijk voor een aantal taken binnen het vrachtwagenheffingssysteem	15
2.4.	Elk markt- en organisatie-model kent twee publieke rollen en daarmee een aantal publieke taken	17
3.	Met behulp van afweegkader zijn we gekomen tot geschikte publieke partijen per taak	18
3.1.	Afweegkader gebruikt voor de selectie van publieke partijen	18
3.2.	Eerste selectie op basis van bureauonderzoek	18
3.3.	Door middel van interviews zijn wij gekomen tot de lijst met meest geschikte publieke partijen	19
3.3.1.	Meest geschikte partijen voor taken onder de rol van tolsysteemmanager	20
3.3.2.	Meest geschikte partijen voor taken onder de rol van tolheffer	21
3.4.	De publieke taakverdeling verschilt niet veel tussen de verschillende marktmodellen	23
4.	Het beleggen van de rollen maakt verantwoordelijkheid voor onderliggende taken inzichtelijk	24
4.1.	Specifieke karakteristieken van de vrachtwagenheffing	24
4.1.1.	Parallele beleidsvoorbereiding (wet) met de voorbereiding van de uitvoering (aanbestedingen, stelsel en eisen)	24
4.1.2.	Ministeriële verantwoordelijkheid voor ontwerp, realisatie en exploitatie van het systeem	25
4.1.3.	Complex samenspel van IT, ook tussen organisaties van zowel publieke en private zijde: een zgn. interorganisationeel systeem	25
4.1.4.	Combinatie van een nog te ontwikkelen open markt van toldienstaanbieders, mogelijk in combinatie met een NDA	25
4.2.	Orderingsprincipes voor de publieke samenwerking vrachtwagenheffing	25
4.2.1.	Organisatorisch onderscheid tussen beleid enerzijds en uitvoering anderzijds	25
4.2.2.	Eenduidige sturing op de uit te voeren taken in de exploitatie	26
4.2.3.	Partijen verantwoordelijk voor de uitvoering zijn betrokken in de ontwikkeling	26
4.3.	Belegging van rollen binnen vrachtwagenheffing	26
4.3.1.	Rol van tolsysteemmanager integraal beleggen bij de minister	26
4.3.2.	Voor rol van tolheffer bestaan verschillende varianten	27

4.3.3.	Verantwoordelijkheid tolheffer integraal bij bestaande publieke entiteit	27
4.3.4.	Verantwoordelijkheid tolheffer bij nieuw op te richten zelfstandig orgaan onder IenW	28
4.3.5.	Onderbrengen bij een bestaande publieke entiteit heeft de voorkeur	29
<hr/>		
4.4.	Aanbevelingen tot slot	29
<hr/>		
A.	Markt- en organisatiemodellen	30
B.	Lijst van publieke partijen	35
C.	Afwegingen bij de beoordeling van organisaties	41
D.	Omschrijving rechtsvormen	44

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het Kabinet wil in navolging van de ons omringende landen zo spoedig mogelijk een heffing voor vrachtwagens invoeren. In het Regeerakkoord staat het volgende over vrachtwagenheffing:

“In navolging van omringende landen wordt zo spoedig mogelijk een kilometerheffing voor vrachtverkeer (“Maut”) ingevoerd. Het daarvoor te introduceren registratie- en betalingssysteem wordt gelijk aan dat in de buurlanden, zodat voor vrachtauto’s geen extra apparatuur benodigd is. De inkomsten uit de heffing zullen in overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto’s en gelden voor innovatie en verduurzaming.”

Met de maatregelen beoogt het kabinet de volgende doelstellingen te behalen:

- *Binnen- en buitenlands vrachtverkeer laten betalen voor gebruik van de weg*
Zo gaat zowel het binnen- als het buitenlandse vrachtverkeer meer dan nu betalen voor het gebruik van de weg.
- *Innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector*
In het regeerakkoord is afgesproken dat inkomsten van de vrachtwagenheffing in overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto’s en gelden voor innovatie en verduurzaming.

In verband met de besluitvorming over de voorwaarden waaronder de vrachtwagenheffing kan worden gerealiseerd en met de voorbereiding van de invoering, wil het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) inzicht hebben in welke publieke organisaties (naast marktpartijen) geschikt zijn om taken uit te voeren in de exploitatiefase van de vrachtwagenheffing.

1.2. Onderzoeksvragen

Conform de uitvraag richt dit onderzoek zich op de vraag welke publieke organisaties het meest geschikt zijn om de publieke taken voor de vrachtwagenheffing te vervullen in de exploitatiefase. Om antwoord te geven op deze hoofdvraag zijn de volgende drie onderzoeksvragen opgesteld:

1. Welke bestaande of nieuwe partijen zijn het meest geschikt om de publieke taken voor de vrachtwagenheffing uit te voeren in verschillende marktmodellen?
2. Welke combinatie van publieke taken in de verschillende marktmodellen is het meest kansrijk?
3. Indien er sprake is van de oprichting van een nieuwe publieke organisatie (zoals bijvoorbeeld het Belgische Viapass), welke rechtsvorm is dan aan te bevelen (ZBO/agentschap etc.)?

1.3. Aanpak

Om te komen tot een optimale combinatie van publieke organisaties voor de verschillende markt- & organisatiemodellen hebben we in dit onderzoek de volgende stappen doorlopen:

Stap	Beschrijving	Rapportage
Stap 1.1	In kaart brengen van rollen en taken binnen het stelsel van vrachtwagenheffing Het beoogde systeem van vrachtwagenheffing is gebaseerd op de EETS-richtlijn en de rollen zoals gedefinieerd in de ISO EFC ⁸ systeemarchitectuur standaard. ⁹ De programmaorganisatie heeft het systeem van vrachtwagenheffing uitgewerkt in de architectuur blauwdruk Vrachtwagenheffing Nederland. ¹⁰ We zijn het onderzoek begonnen met het in kaart brengen van alle taken die voorzien zijn bij de uitvoering van vrachtwagenheffing. Dit hebben we gedaan met behulp de ISO-architectuur en de architectuur blauwdruk.	Paragraaf 2.2 & 2.3

⁸ Electronic Fee Collection

⁹ ISO 17573 - Electronic Fee Collection – systems architecture for vehicle related tolling, 15-12-2010

¹⁰ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018), Architectuurblauwdruk Vrachtwagenheffing, IENW/BSK-2018/60215

Stap 1.2	Bepalen van de taken die publiek belegd kunnen worden De verschillende markt- & organisatiemodellen zijn onderzocht in een ander onderzoek. ¹¹ Het belangrijkste onderscheid tussen deze modellen is de mate waarin risico's bij (private) partijen worden belegd.. We hebben in overleg met de opdrachtgever een lijst opgesteld met taken (uit stap 1.1) die publiek zullen worden belegd.	Paragraaf 2.4
Stap 2.1	In kaart brengen van de publieke organisaties die in aanmerking komen voor de publieke taken We zijn gestart met een overzicht van alle publieke instanties (ZBO's, agentschappen, Hoge Colleges van Staat etc.). Dit overzicht hebben we met behulp van een met IenW afgestemd afweegkader systematisch teruggebracht naar een lijst met kansrijke organisaties.	Hoofdstuk 3
Stap 2.2	Toetsen van kennis, kunde en bereidheid van de organisaties Door middel van interviews met de kansrijke organisaties hebben we de kennis, kunde en bereidheid van de betreffende organisaties getoetst.	Hoofdstuk 3
Stap 3	Beleggen van de rollen Op basis van de analyses uit stap 1 en 2 hebben we een beeld gekregen van de partijen die in de exploitatiefase taken willen en kunnen uitvoeren. De volgende stap is het beleggen van de rollen uit het architectuurmodel. De rolhouders dragen verantwoordelijkheid voor de combinatie van onderliggende taken. Voor het beleggen van de rollen hebben we ordeningsprincipes bepaald.	Hoofdstuk 4
Stap 4	Analyseren welke positionering het beste past bij de rolhouders Een rol kan uitgevoerd worden door bestaande partijen danwel door een nieuwe entiteit. In het laatste geval analyseren wij welke rechtsvorm het meest geschikt is.	Hoofdstuk 4

1.4. *Uitgangspunten en reikwijdte*

In dit onderzoek hebben we de ISO standaard 17573, de EETS richtlijn 2004/52/EC, de architectuur blauwdruk vrachtwagenheffing en de rapportage over de verschillende markt- en organisatiemodellen als uitgangspunt gehanteerd. Voor de markt- en organisatiemodellen hanteren we als richting de voorkeursvariant zoals beschreven in de kamerbrief.¹² Deze voorkeursvariant betreft de introductie van een nationale dienst aanbieder met maximale ruimte voor onafhankelijke toedienstaanbieders. In de Nederlandse context leidt dit tot de aanbeveling om de rol van tolheffer en tolsysteemmanager in het publieke domein te beleggen.¹³

Conform de uitvraag ligt de focus van dit onderzoek op de uitvoering van de taken in de exploitatiefase. Dit betekent dat we niet ingaan op eventuele taakverdeling in de ontwikkelings- en realisatiefase.

Dit onderzoek (en de opdracht) beperkt zich tot de taken van de heffing van vrachtwagenheffing. De uitvoering van de publieke taken rondom de terugsluis vallen buiten de scope van dit onderzoek.

In dit onderzoek hebben we conform de uitvraag niet gekeken naar een rol voor de Belastingdienst omdat voorafgaand aan dit onderzoek al besloten is dat de Belastingdienst geen rol krijgt in de uitvoering van het vrachtwagenheffingssysteem.

De reikwijdte van het onderzoek is beperkt tot publieke organisaties. Het is mogelijk dat een aantal van de taken ook zou kunnen en mogen worden uitgevoerd door private opdrachtnemers onder verantwoordelijkheid en regie van een publieke partij via een aan te besteden overeenkomst.

We hebben ons in dit onderzoek op verzoek van de opdrachtgever gebaseerd op de openbare gegevens over de diverse publieke partijen en op de informatie die we tijdens de interviews hebben verkregen. De uitkomsten van dit onderzoek zijn dan ook nadrukkelijk bedoeld als een eerste inventarisatie.

¹¹ Afweging markt- en organisatiemodellen vrachtwagenheffing, nog te publiceren.

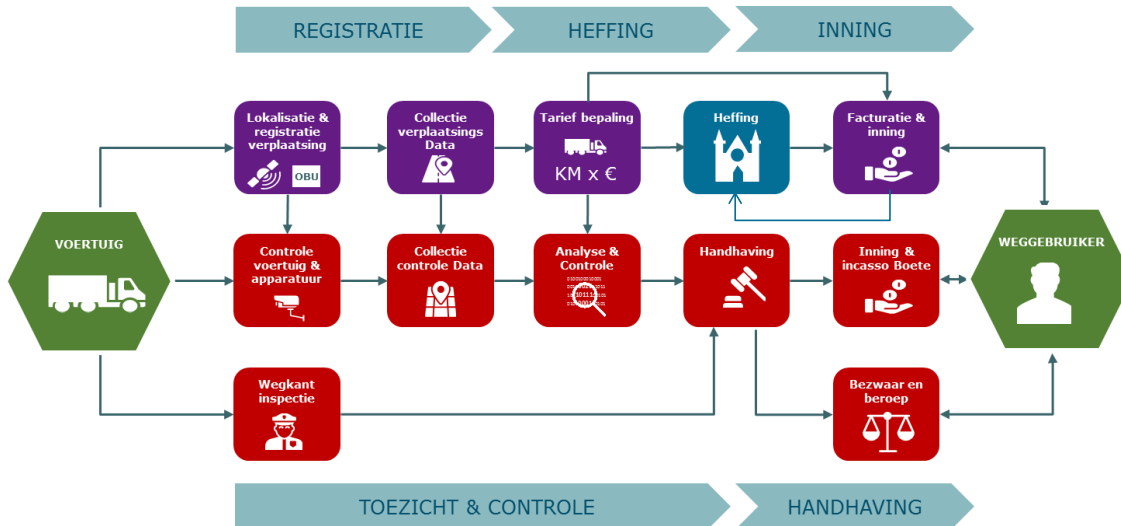
¹² Kamerbrief 6 juli 2018, IENW/BSK-2018/141427

¹³ Offerteaanvraag publieke taakverdeling vrachtwagenheffing, d.d. 26 april.

2. Vrachtwagenheffing kent in de exploitatiefase een aantal publieke taken

2.1. Het systeem in vogelvlucht

We beginnen met een korte schets¹⁴ van het te realiseren systeem van vrachtwagenheffing:



Vrachtwageneigenaren zijn via de (nog op te stellen) wetgeving verplicht tot het betalen van een tarief per kilometer zodra zij zich verplaatsen binnen het tolgebied (de in de wetgeving aan te duiden infrastructuur). De locatie, verplaatsing en voertuigkenmerken worden geregistreerd met behulp van apparatuur in de heffingsplichtige voertuigen, de zogenoemde On Board Unit (OBU), op basis waarvan het te betalen bedrag wordt berekend. Vrachtwageneigenaren kunnen een overeenkomst afsluiten met een toldienstaanbieder die vervolgens de dienst inclusief OBU aan hen levert. Deze toldienstaanbieders innen de heffingen bij de vrachtwageneigenaren en dragen deze af aan de tolheffer.

Voordat toldienstaanbieders op het Nederlandse tolgebied hun diensten kunnen gaan aanbieden moeten zij een overeenkomst sluiten met de tolheffer. Hierin worden afspraken gemaakt over de eisen waar de toldienstaanbieder aan moet voldoen. Voorbeelden hiervan zijn de nauwkeurigheid van de registratieapparatuur, operationele kwaliteit van de backoffice, financiële garanties, de termijn waarbinnen de toldienstaanbieder de heffingen aan de tolheffer moet afdragen en eisen aan de informatie die de toldienstaanbieder beschikbaar moet stellen aan de tolheffer.

Op de wegen binnen het tolgebied zal vaste en mobiele wegkantapparatuur (portalen) worden geplaatst die onder andere controleert of passerende vrachtwagens beschikken over een werkende OBU die is gekoppeld aan het kenteken. Dit vindt plaats zonder fysiek staande houding van voertuigen.

Daarnaast zal er sprake zijn van fysieke controles inclusief een eventuele staande houding van voertuigen. Dit wordt mogelijk uitgevoerd bij stilstaande voertuigen op bijvoorbeeld parkeerplaatsen of via bedrijfsbezoeken, waarbij beambten met behulp van handheld uitleesapparatuur controleren of een vrachtwagen is uitgerust met een werkende OBU die correct is gekoppeld aan het kenteken. Hierbij kan mogelijk gebruik gemaakt worden van data aangeleverd door toldienstaanbieders om risico gestuurd te bepalen welke voertuigen geïnspecteerd dienen worden.

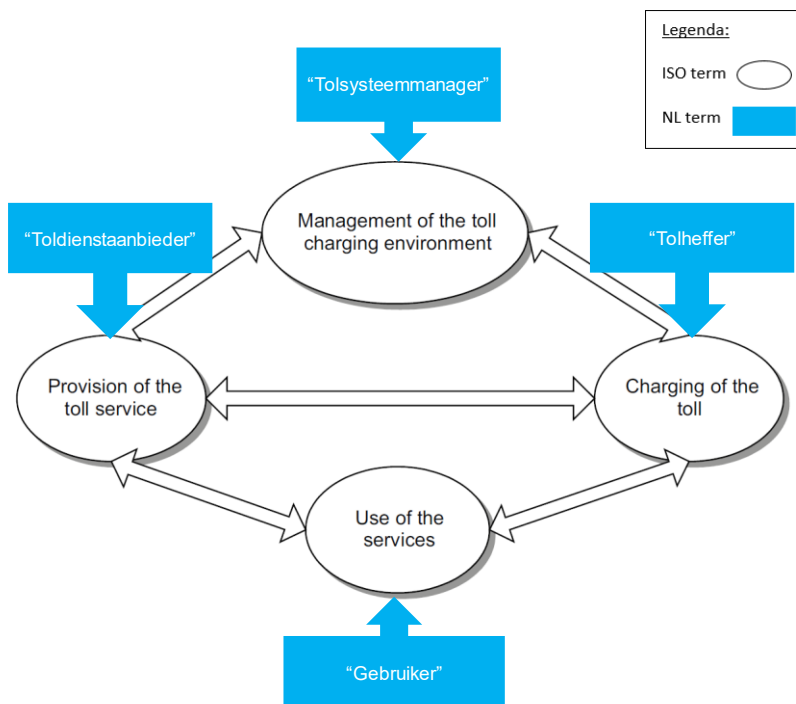
¹⁴ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018), Architectuurblauwdruk Vrachtwagenheffing, IENW/BSK-2018/60215

Aanvullend zullen toldienstaanbieders verplaatsingsinformatie van voertuigen geautomatiseerd aanleveren aan de backoffice. In de backoffice vindt een crosscheck plaats op data van de toldienstaanbieders en data van de tolheffer (bijv. vrijstellingenlijst). Bij constatering van een wetsovertreding vindt handhaving plaats door middel van een sanctietraject. Op een eventuele sanctie is bezwaar en beroep mogelijk.

2.2. De ISO-systeemarchitectuur beschrijft de vier beoogde rollen binnen een tolsysteem

De EETS-richtlijn 2004/52/EC heeft als doel interoperabiliteit tussen tolsystemen te bewerkstelligen. Door interoperabiliteit kunnen voertuigen zich door verschillende Europese tolgebieden kunnen verplaatsen met één contract en één OBU. Ingegeven door de EETS-richtlijn is een internationale standaard ontwikkeld. Deze ISO-standaard beschrijft de systeemarchitectuur voor elektronische tolinning (tolinning waarbij gebruik wordt gemaakt van apparatuur in het voertuig).¹⁵

In deze rapportage hanteren we de vier rollen die in de ISO-standaard zijn gedefinieerd:



- De **Tolsysteemmanager** stelt op tolgebiedoverstijgend¹⁶ niveau kaders vast waarbinnen tolheffer en toldienstaanbieders hun taken dienen uit te voeren. Op basis van deze kaders voert de tolsysteemmanager regie en houdt zij toezicht. Het primaire doel van de tolsysteemmanager is het borgen van de tolgebiedoverstijgende interoperabiliteit.¹⁷ De tolsysteemmanager heeft de volgende taken:
 - Verantwoordelijk voor opstellen van kaderstellende ‘spelregels’ (stelsel en eisen op tolgebiedoverstijgend niveau) en toezien op de implementatie van de spelregels door tolheffers en toldienstaanbieders. Doelstellingen van deze spelregels zijn o.a.:
 - Borgen ministeriële verantwoordelijkheid
 - Zekerstellen van volledigheid tolopbrengst
 - Mogelijk maken dat tolplichtigen kunnen voldoen aan verplichtingen voortvloeiend uit de wet
 - Borgen interoperabiliteit tussen tolgebieden
 - Borgen overige wettelijke kaders (privacy, verkeersveiligheid, etc)

¹⁵ ISO 17573 - Electronic Fee Collection – systems architecture for vehicle related tolling, 15-12-2010.

¹⁶ Naast de vrachtwagenheffing geeft IenW vorm aan tijdelijke tolheffing (TTH). Het TTH-tolgebied is juridisch gescheiden van het VWH-tolgebied. Voorstelbaar is dat de tolsysteemmanager kaderstellende regie voert over zowel het TTH-tolgebied en het VWH-tolgebied. Daarnaast is het mogelijk dat dit ook gaat gelden voor de Kiltunnel en de Westerscheldetunnel.

¹⁷ Dit in Nederland al van toepassing is met de aanwezigheid van tolheffing op bijvoorbeeld de Westerschelde OeverVerbinding. Dit wordt mogelijk uitgebreid als de Via15 en Blankenburgverbinding (tijdelijke tol) als separate tolgebieden worden aangemerkt.

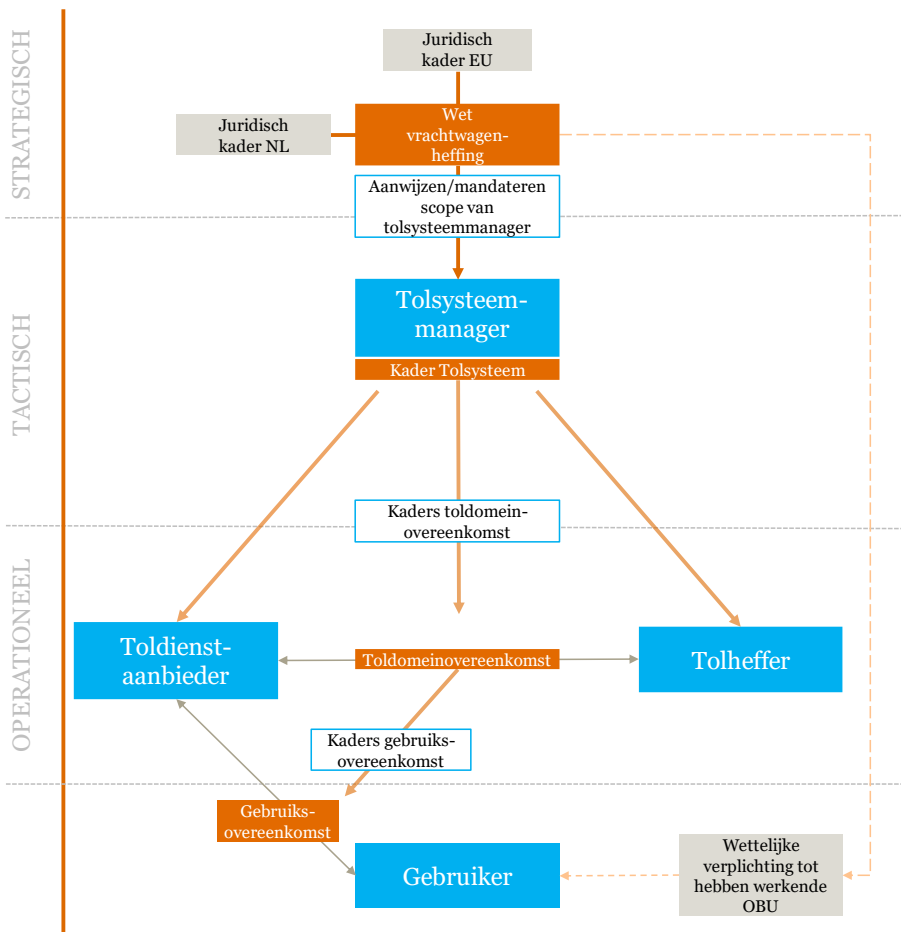
- Uitvoeren van sturing, beheersing en toezicht op tolheffer en toldienstaanbieders zodat wordt zeker gesteld dat kader wordt nageleefd
 - Afstemming kaders met o.a. EU-interoperabiliteitsafspraken
 - Zorgdragen voor geschillenbemiddeling tussen tolheffer en aspirant toldienstaanbieders
- De **Tolheffer** is operationeel verantwoordelijk voor de heffing van de tol binnen het tolgebied. De tolheffer gaat een overeenkomst met toldienstaanbieders die voldoen aan de eisen die de tolheffer stelt in een tolgebied. De tolheffer stelt deze eisen op binnen de kaders die de tolsysteemmanager heeft voorgeschreven. Iedere toldienstaanbieder die wil en kan aantonen te voldoen aan de gestelde eisen kan zich op elk moment vervoegen bij de tolheffer om ‘erkend’ of toegelaten te worden conform een vooraf beschreven procedure.¹⁸ Dit leidt dan tot een overeenkomst tussen de tolheffer en de toldienstaanbieder. De tolheffer is bovendien verantwoordelijk voor het toezien op de naleving van de Wet Vrachtwagenheffing door de gebruikers van het tolgebied en het indien nodig voor het toepassen van sancties. Op hoofdlijnen kent de tolheffer de volgende verantwoordelijkheden:
 - Opstellen en beheren van eisen die gelden in het tolgebied
 - Aangaan van toldienstverleningsovereenkomst met toldienstaanbieders en nakomen van de daaruit volgende verplichtingen
 - Toezien op naleving overeenkomst door toldienstaanbieders
 - Toezien op naleving tolverplichting door tolplichtige gebruikers (handhaving)
 - Communicatie ten aanzien van het tolgebied
 - De **Toldienstaanbieder** is een entiteit die voor eigen rekening en risico een toldienst aanbiedt aan gebruikers, zodat deze gebruikers zich in een tolplichtig voertuig mogen verplaatsen in een tolgebied. De gebruiker sluit een gebruiksovereenkomst met de toldienstaanbieder. De toldienstaanbieder verschaft op grond van deze overeenkomst o.a. een OBU aan de gebruiker. Aan de andere kant gaat de toldienstaanbieder tolgebiedovereenkomsten aan met tolheffers in tolgebieden waar hun gebruikers gebruik van (willen) maken. Op grond van de tolgebiedovereenkomst volgt een aantal aanvullende verplichtingen voor de toldienstaanbieder zodat de tolheffer zeker kan stellen of gebruikers zich aan de wettelijke verplichting houden en de toldienstaanbieder de overeenkomst naleeft. De toldienstaanbieder is verantwoordelijk voor:
 - Het beschikbaar stellen van een dienst waarmee gebruikers kunnen voldoen aan (wettelijke) tolplicht
 - Richting gebruiker: o.a. leveren dienst om te kunnen voldoen aan de tolverplichting (zoals leveren registratievoorziening, betaalfaciliteit, ontvangen tolbedragen, customer care)
 - Richting tolheffer: o.a. afdragen tolbedragen; leveren informatie om vast te kunnen stellen of gebruikers voldoen aan wettelijke verplichting; beschikbaar stellen van KPI's en rapportages om de kwaliteit van de dienstverlening aan te tonen.
 - De **Gebruiker** is een natuurlijk persoon en/of een kentekenhouder die de tolverplichting aangaat door in een tolgebied te rijden met een heffingsplichtig voertuig. De gebruiker kan voldoen aan de tolverplichting door een overeenkomst aan te gaan met een erkende toldienstaanbieder¹⁹ en de bepalingen in de overeenkomst na te komen. Een gebruiker die voldoet aan de wettelijke verplichting heeft daardoor geen directe relatie met de tolheffer. De gebruiker heeft volgende verantwoordelijkheden:
 - Betalen aan toldienstaanbieder van de vastgestelde tolbedragen
 - Juist invoeren van voertuigkenmerken in On Board Unit
 - Monitoren van de goede werking van de On Board Unit²⁰

¹⁸ Naast deze toldienstaanbieders die via de ‘open markt’ toetreden, is het binnen randvoorwaarden toegestaan een *aan het tolgebied gekoppelde* nationale dienststaanbieder op te richten cq. te contracteren (via aanbesteding).

¹⁹ Erkende toldienstaanbieder: ‘werkaanduiding’ om aan te duiden dat het gaat om een toldienstaanbieder die is toegelaten ‘erkend’ op een specifiek tolgebied.

²⁰ Op grond van signalen uit de OBU.

Als we deze vier rollen in onderlinge context plaatsen met daarbij de belangrijkste sturings- en beheersinstrumenten (Wet vrachtwagenheffing); Tolsysteemkader; Tolgebiedovereenkomst; Gebruiksovereenkomst) kan de volgende schets voor de rollen en hun onderlinge relaties worden gemaakt voor de exploitatiefase:



2.3. Elke rolhouder is verantwoordelijk voor een aantal taken binnen het vrachtwagenheffingssysteem

De vier rollen binnen het beoogde systeem van vrachtwagenheffing hebben we gebaseerd op de EETS-richtlijn en de daaruit afgeleide ISO-standaard. Ieder van de rolhouders vervult een integratierol over een set van onderliggende taken die voorzien zijn in de uitvoering van de vrachtwagenheffing.

Op basis van de architectuur blauwdruk Vrachtwagenheffing Nederland²¹ hebben we de onderliggende taken nader uitgewerkt. In het architectuur document worden de taken die vallen onder de uitvoering van het toezicht op tolplichtigen²² niet genoemd onder de verantwoordelijkheid van tolheffer. Wij stellen voor dat wel te doen omdat dit in lijn is met de ISO-standaard.

Zo komen we op het volgende beeld van de taken (geprojecteerd op de hoofdtaken uit de ISO-standaard):

Taken van tolsysteemmanager	Omschrijving
1. Beheren tolgebiedoverstijgende kader	Het beheer van het tolgebiedoverstijgende kader; interoperabiliteitsoverleg met EU counterparts, tolheffer en toedienstaanbieders; doorvoeren van wijzigingen op het kader
2. Sturing, beheersing en toezicht	Het monitoren, aansturen en toezien op tolheffer en toldienstaanbieders conform het geldende tolgebiedoverstijgende kader

²¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018), Architectuurblauwdruk Vrachtwagenheffing, IENW/BSK-2018/60215

²² Het handhaven van de wettelijke verplichting tot het hebben van een werkende OBU.

3. Registratie van EETS-dienstaanbieders	Toetsen en registreren van (aspirant) EETS-dienstaanbieders. NB1: een geregistreerde EETS-dienstaanbieder kan vervolgens onderhandelingen starten met een tolheffer om een tolgebiedovereenkomst aan te gaan. Registratie is eenmalig en kan in elke EU lidstaat NB2: toetsen en registratie is een bestaande taak die voor Nederland bij RDW is belegd)
4. Bemiddelen tussen tolheffer en (aspirant) dienaar	Bemiddelen tussen tolheffer en aspirant dienaar indien conflict ontstaat over bijv. toelating en voorwaarden
Taken van de dienaar	
5. Lokalisatie & registratie verplaatsing	Met behulp van On board Unit (OBU) lokaliseren en registreren van de verplaatsingen van een vrachtwagen
6. Collectie verplaatsingsdata	Verzamelen en verwerken van locatie- en verplaatsingsdata
7. Bepaling te betalen bedrag	Bepalen van de hoogte van het door de vrachtwageneigenaar te betalen bedrag (o.a. op basis van verplaatsingsdata en tarief per km)
8. Facturatie en inning	Periodiek factureren aan de vrachtwageneigenaar en innen van bedragen
9. Klantcontact	Beschikbaar stellen van een contactpunt voor o.a. het afmelden van defecte OBU's en overige zaken gerelateerd aan de dienstverlening
10. Toezicht op naleving gebruiksovereenkomst	Het door de dienaar toezien op de naleving van de gebruiksovereenkomst door de vrachtwageneigenaar
11. Beschikbaar stellen KPI's	Het aanleveren van KPI's aan de tolheffer zodat de volledigheid en juistheid van de toelating geborgd kan worden en voor analyse en controle
Taken van de tolheffer	
12. Opstellen en beheren van stelsel en eisen aan tolgebied	Het opstellen van stelsel en eisen op basis waarvan dienaars een tolgebiedovereenkomst kunnen afsluiten met de tolheffer
13. Contracteren dienaars	Onderhandelen met en afsluiten van tolgebiedovereenkomst met (aspirant) dienaars
14. Toezicht op dienaars	Het toezien op de naleving van de bepalingen van de tolgebiedovereenkomst
15. Ontvangen heffing	Ontvangen van de heffing die door dienaars wordt afgedragen
16. Controle voertuig & apparatuur	Met behulp van DSRC controle apparatuur langs de weg uitlezen van de OBU van een passerende vrachtwagen en vastleggen van kenteken met behulp van ANPR
17. Collectie controle data	Verzamelen van controle informatie uit verschillende bronnen (bijv. informatie vanuit wegwakcontrole, informatie van dienaars, kentekenregister) in een centrale backoffice
18. Analyse & Controle	Analyseren van de controle data; het vaststellen van overtreding wanneer blijkt dat een vrachtwageneigenaar zich niet aan de regels heeft gehouden
19. Opleggen sanctie	Het opleggen van een sanctie wanneer er door analyse van controle data een overtreding is vastgesteld.
20. Inning & incasso sanctie	Versturen van sancties, herinneringen en evt. inzet van dwanginvoeringsmaatregelen als incassobureau of deurwaarder
21. Fysieke inspectie	Fysieke controle (langs de weg, parkeerterreinen, etc.) door staandehouding van het voertuig; opleggen sanctie wanneer overtreding is geconstateerd
22. Bezwaar en beroep	Afhandelen van bezwaar en beroep indien vrachtwageneigenaren het niet eens zijn met de opgelegde sanctie. Onder beroep verstaan we hier het voorbereiden en naar zitting gaan bij beroep en hoger beroep namens de tolheffer.

2.4. Elk markt- en organisatiemodel kent twee publieke rollen en daarmee een aantal publieke taken

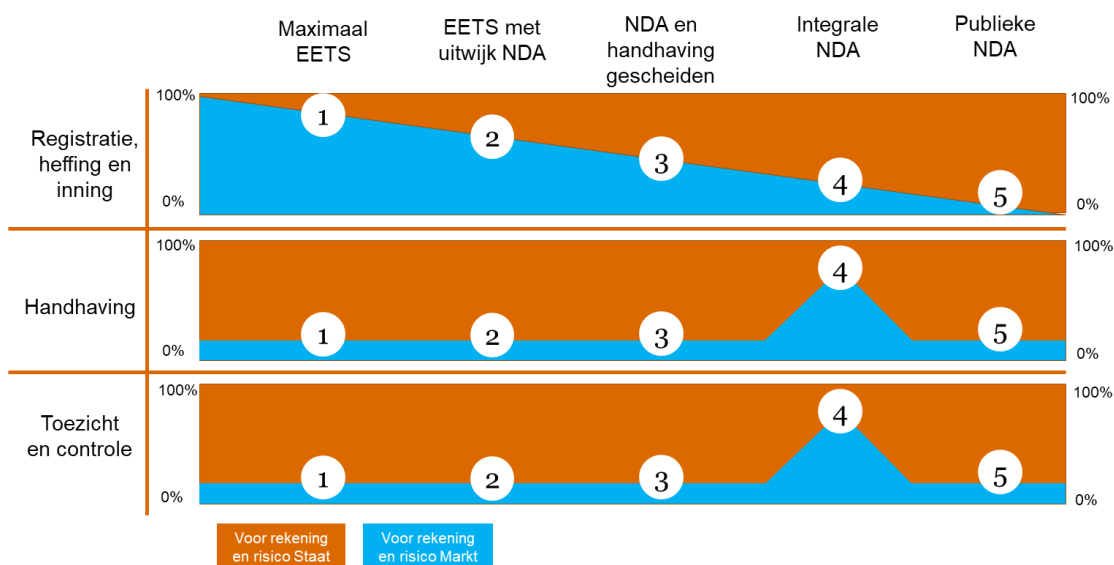
In een eerder stadium heeft de programma-organisatie onderzoek gedaan naar mogelijke markt- en organisatiemodellen voor de uitvoering van de vrachtwagenheffing. Hieruit is een vijftal mogelijke varianten naar voren gekomen.

Elke variant kent in de basis een tweetal rollen die per definitie onder publieke verantwoordelijkheid vallen: de rol van *tolheffer* en die van *tolsysteemmanager*. De varianten verschillen met name in de scope van de zogenaamde nationale dienst aanbieder (hierna: NDA) als mogelijke toldienst aanbieder, en de wijze van organiseren van deze NDA op het vlak van governance en inkoopstrategie.

De eerste variant is het model 'Maximaal EETS', waarbij private marktpartijen, conform het EETS-gedachtegoed alle taken gerelateerd aan de toldienst volledig en integraal invullen. Dat wil zeggen dat private partijen voor eigen rekening en risico alles regelen; van het beschikbaar stellen van de registratievoorziening, het opstellen van de factuur, tot de inning van de te betalen heffing en de afdracht daarvan aan de Staat.

De wijze waarop de NDA is ingericht verschilt in de modellen. Belangrijkste verschillen zijn de reikwijdte van de dienst en de risicoallocatie. In de tweede variant is de rol van de NDA beperkt tot het bedienen van de groep gebruikers die private toldienst aanbieder niet accepteren. In de derde variant staat de NDA op gelijkwaardige basis naast de private toldienst aanbieder. In het geval gekozen wordt voor een 'Integrale NDA' (variant 4 in de figuur hieronder) voert de NDA rol, onder regie van de tolheffer ook een deel van de handhavingstaken²³ uit. De vijfde variant gaat ook uit van een publieke NDA, en verschilt op het vlak van integraliteit: hierbij worden verschillende taken van de NDA belegd bij verschillende publieke partijen, die zelf al dan niet taken contracteren bij aan te besteden private partijen.

Onderstaande figuur geeft de verschillen tussen de modellen schematisch weer. Een nadere toelichting van de markt- en organisatiemodellen is te vinden in bijlage A.



In de exploitatiefase zal, om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen borgen, de verantwoordelijkheid voor de rollen van tolsysteemmanager en tolheffer bij overheid liggen. De markt- en organisatiemodellen onderscheiden zich niet op dit vlak. De rol van toldienst aanbieder zal ongeacht het gekozen markt- en organisatiemodel voor een belangrijk deel bij de markt belegd worden, conform het EETS-model. Hierbij zitten de accentverschillen met name in scope van de dienst van de NDA naast de beoogde toldienst aanbieder. Deze NDA wordt gerealiseerd onder publieke verantwoordelijkheid, waarbij uitgangspunt is dat een private partij die geselecteerd wordt via een aanbestedingsproces de taken uitvoert.

²³ Dit betreft met name de data verzameling, analyse en controletaken.

3. *Met behulp van afweegkader zijn we gekomen tot geschikte publieke partijen per taak*

3.1. *Afweegkader gebruikt voor de selectie van publieke partijen*

Om te kunnen bepalen of publieke partijen wel of niet geschikt zijn voor het uitvoeren van een taak in het systeem van vrachtwagenheffing zijn we begonnen met de afweegcriteria voor het systeem van vrachtwagenheffing: *“het tijdig invoeren van een betrouwbaar heffingssysteem dat kostenefficiënt, beheersbaar, flexibel en gebruiksvriendelijk is.”* Hieruit hebben we in afstemming met IenW onderstaand afweegkader afgeleid:

Afweegcriteria	Toelichting
1. Heeft de betreffende publieke partij een relatie met één van de bij vrachtwagenheffing betrokken ministeries?	Een beheersbaar en bestuurbaar systeem kent heldere taken en verantwoordelijkheden en duidelijke sturingsrelaties. Indien publieke partijen onder de verantwoordelijkheid van ministeries vallen die geen relatie met vrachtwagenheffing hebben, sluit dit niet aan bij verantwoordelijkheidsstructuur en komt dit de aansturing niet ten goede.
2. Hebben de huidige taken van de betreffende publieke partij raakvlakken met één of meerdere taken binnen het systeem van vrachtwagenheffing?	Een efficiënte en effectieve uitvoering van taken is waarschijnlijker als partijen reeds ervaring hebben met vergelijkbare taken en beschikken over de benodigde competenties. Indien een organisatie geen enkele relatie heeft met de sector of geen ervaring heeft met één of meerdere vergelijkbare taken heeft dan lijkt het om die reden niet logisch om de taak bij de betreffende partij te beleggen.
3. Beschikt de publieke partij over de benodigde competenties, stuur- of beheersprocessen of kan zij deze snel eigen maken?	Door na te gaan of een partij beschikt over de juiste competenties en haar processen conform bepaalde standaarden heeft ingericht krijgen we een inschatting van de kwaliteit die een partij mogelijk kan leveren.
4. Heeft de publieke partij voldoende omvang of kan zij deze binnen afzienbare tijd opbouwen?	Indien een partij op dit moment een vergelijkbare taak uitvoert maar slechts op zeer beperkte schaal, dan vraagt het bij die partij onderbrengen van taken uit het vrachtwagenheffingssysteem om een schaa sprong die tijd en investeringen vraagt en de identiteit van deze partij sterk verandert.
5. Lijkt er sprake van een “cultural match”?	Vrachtwagenheffing is een systeem waarin meerder publieke partijen met elkaar zullen moeten gaan samenwerken. Een “cultural match” is nodig om partijen langdurig goed met elkaar te kunnen laten samenwerken.

We hebben dit afweegkader gebruikt om partijen te selecteren voor een publieke taak. In het vervolgstadium zal de geschiktheid van de betreffende partijen aan een nadere analyse moeten worden onderworpen.

3.2. *Eerste selectie op basis van bureauonderzoek*

Om tot een lijst te komen met beoogde publieke partijen die een mogelijke rol zouden kunnen vervullen binnen Vrachtwagenheffing zijn we gestart vanuit een volledige lijst²⁴ met alle bestaande publieke instanties (ZBO's, agentschappen, Hoge Colleges van Staat etc.). Op deze lijst hebben we een eerste trechtering toegepast door alle organisaties met kerntaken/doelen die geen enkele link hebben met één van de betrokken ministeries van vrachtwagenheffing (IenW, Economische Zaken en Klimaat, Justitie en Veiligheid of Financiën) eruit te filteren. (Criterium 1) De organisaties die we eruit hebben gefilterd betroffen bijvoorbeeld cultuur- zorg- en

²⁴ De volledige lijst van organisaties is opgenomen in bijlage B.

natuurorganisaties zoals Staatsbosbeheer, Fonds Podiumkunsten en de Koninklijke Bibliotheek. Door deze eerste trechtering is de groslijst teruggebracht naar 28 organisaties.

Vervolgens hebben we de eerste selectie van 28 organisaties teruggebracht naar een lijst met organisaties die momenteel taken vervullen die gelijkenis vertonen met één of meer beoogde taken binnen het systeem van vrachtwagenheffing (afweegcriterium 2). De afwegingen die gemaakt zijn bij deze beoordeling zijn terug te vinden in bijlage C. Dit heeft geleid tot de volgende lijst met publieke partijen die mogelijk geschikt zijn voor de beoogde taken binnen het systeem van vrachtwagenheffing.

Taken tolsysteemmanager	Partijen die mogelijk een rol kunnen gaan vervullen
1. Beheren tolgebiedoverstijgende kader	IenW
2. Sturing, beheersing en toezicht	IenW
3. Registratie van EETS-dienstaanbieders	RDW (taak reeds belegd)
4. Bemiddelen tussen tolheffer en (aspirant) dienaar	ACM
Taken tolheffer	
12. Opstellen en beheren van stelsel en eisen aan tolgebied	RWS, RDW, NEa, RVO
13. Contracteren toldienstaanbieders	RWS, RDW, NEa, RVO
14. Toezicht op toldienstaanbieders	RWS, RDW, NEa, RVO, NIWO
15. Ontvangen heffing	RWS, RDW
16. Controle voertuig & apparatuur	Portalen: RWS Apparatuur: RDW/RWS
17. Collectie controle data	RDW
18. Analyse & Controle	RDW, CJIB
19. Opleggen sanctie	RDW, CJIB
20. Fysieke inspectie	ILT, Nationale politie
21. Inning & incasso sanctie	CJIB
22. Bezwaar en beroep	RDW

3.3. Door middel van interviews zijn wij gekomen tot de lijst met meest geschikte publieke partijen

We hebben met de organisaties uit bovenstaande tabel een interview gehouden.²⁵ Tijdens deze interviews hebben we onze getoetst of de taken die deze partijen momenteel uitvoeren inderdaad raakvlakken kennen met de taken binnen het systeem van vrachtwagenheffing, of de publieke partij over de benodigde competenties, stuur- of beheersprocessen beschikt of deze snel eigen kan maken (afweegcriterium 3), of de publieke partij voldoende omvang heeft of deze binnen afzienbare tijd op kan bouwen (afweegcriterium 4) en of sprake lijkt te zijn van een “cultural match” (afweegcriterium 5)? In de volgende paragrafen lichten we toe welk effect het toepassen van deze criteria heeft op de lijst van gegadigden.

²⁵ In veel gevallen hebben we ook met de eigenaar van de betreffende publieke organisatie gesproken.

3.3.1. Meest geschikte partijen voor taken onder de rol van tolsysteemmanager

In de realisatiefase zal de nadruk voor **taak 1 & 2** (het beheren van het tolgebiedoverstijgende kader en de sturing, beheersing en het toezicht) liggen op het intensief regie voeren bij de vormgeving van het stelsel en de spelregels. In de exploitatiefase verwachten we dat dat de nadruk meer komt te liggen op het beheer van de kaders en het toezicht houden. De programmaorganisatie Vrachtwagenheffing zal deze taken invullen in de ontwikkelfase. In de exploitatiefase past deze meer beleidsmatige taak het beste bij IenW.

Een andere taak onder de tolsysteemmanager is die van registratie van EETS-toldienstaanbieders (**taak 3**). Deze taak betreft het toetsen van potentiële EETS-toldienstaanbieder of zij aan de eisen van het EETS-registratieproces voldoen. Deze eisen zijn een uitwerking van de eisen zoals beschreven in artikel 3 en 19 van de EETS-beschikking. Elke EU-lidstaat is verplicht deze registratietaken in te richten. Een EETS-toldienstaanbieder hoeft zich maar eenmaal te laten registreren en mag vervolgens in onderhandeling treden met tolheffers in alle lidstaten. De taak van registerende partij is momenteel belegd bij de RDW en de afwegcriteria geven geen aanleiding om de taak elders te beleggen. Ter verduidelijking, een geregistreerde EETS-toldienstaanbieder mag pas diensten verlenen indien zij een tolgebiedovereenkomst heeft afgesloten met de betreffende tolheffer.

De EC verplicht iedere lidstaat die beschikt over tenminste één EETS-tolgebied tot het hebben van deze bemiddelende instantie, waar EETS-dienstaanbieders die in onderhandeling zijn, of beschikken over een tolgebiedovereenkomst zich kunnen vervoegen indien een geschil bestaat met de tolheffer, of vice versa (**taak 4**). Deze bemiddelende instantie dient onafhankelijk te zijn van de belangen van tolheffer en toldienstaanbieder, en dient in staat zijn om te beoordelen of de voorwaarden in de overeenkomst niet-discriminatoir zijn. Daarnaast dient de bemiddelende instantie te kunnen beoordelen of de compensatie marktconform en fair is ten opzichte van de gelopen risico's en de uitgevoerde taken. Bemiddeling tussen organisaties die een geschil hebben is niet nieuw. Wel nieuw is het fenomeen elektronische tolheffing, de aard van de dienstverlening van toldienstaanbieders, de specifieke risico's in relatie tot de geleverde dienst en de markt van EETS-dienstaanbieders die sowieso nog sterk in de kinderschoenen staat. Dit vergt specifieke kennis en kunde die op dit moment in Nederland nauwelijks beschikbaar is. De bemiddelingstaak heeft geen betrekking op een bestaande contractrelatie maar bijvoorbeeld op een situatie waarin dienaarbieders menen dat er sprake is van systeemkaders die hen de toetreding onnodig moeilijk of onmogelijk maken. Dergelijke casussen zullen naar verwachting beperkt voorkomen en partijen moeten dan een beroep kunnen doen op een onafhankelijke bemiddelaar. ACM heeft aangegeven dat deze specifieke bemiddelende taak niet goed aansluit bij haar huidige taken waarin zij in brede zin moet oordelen over gedragingen van partijen. Bemiddelen en oordelen gaat niet goed samen. Wij zien voor deze taak dan ook geen bestaande partij in aanmerking komen. De omvang van de taak is te klein om er een permanente organisatie voor op te richten. Daarom stellen wij voor in voorkomende gevallen een onafhankelijke commissie samen te stellen die in dergelijke gevallen bemiddelt. Het ministerie van IenW kan zelf deze taak op zich nemen om deze commissie op de gewenste momenten bij elkaar te roepen.

In onderstaande tabel vatten we onze conclusies over de rolverdeling van de taken onder de tolsysteemmanager samen.

Taken Tolsysteemmanager	Publieke gegadigde
1. Beheren tolgebiedoverstijgende kader	IenW
2. Sturing, beheersing en toezicht	IenW
3. Registratie van EETS-dienstaanbieders	RDW (taak reeds belegd)
4. Bemiddelen tussen tolheffer en (aspirant) dienaarbieder	Onafhankelijke commissie (in te stellen door IenW)

3.3.2. Meest geschikte partijen voor taken onder de rol van tolheffer

Voor de niet-handhavingstaken onder de rol tolheffer (taak 12 t/m 15) zijn RWS en RDW gegadigden. RWS heeft sterke uitvoerende competenties waar het gaat om het contracteren van marktpartijen en het toezicht houden op naleving van overeenkomsten door deze marktpartijen. Hierbij tekenen we aan dat een belangrijk deel van deze activiteiten betrekking heeft op de 'harde' infrastructuur op basis van 1:1 contractrelatie die het resultaat is van een aanbestedingstraject. De overeenkomsten met de toldienstaanbieders ontstaan niet door aanbesteding, maar worden afgesloten met partijen die zich op elk moment kunnen aandienen, voor eigen rekening en risico een systeem ontwikkelen of ontwikkeld hebben en daarmee het vrachtwagenheffingstolgebied willen betreden.

De ervaring die de RDW heeft met het beheren van contracten is wat beperkter maar de RDW heeft meer ervaring met dataverwerking en de vereisten die daarvoor gelden. Indien de RDW taken op het gebied van datacollectie, controle en analyse gaat uitvoeren, heeft ze uit hoofde van die taak al een relatie met de dienaarbieders. Dit kan het beheren van de contracten met die partijen vergemakkelijken/efficiënter maken.

Op basis van de interviews concluderen we dat het beleggen van deze taken bij NEa en/of RVO niet voor de hand ligt. Dit zijn partijen met competenties op het vlak van het uitvoeren van toezicht, echter zonder duidelijke raakvlakken met de tolsector. Dat betekent dat deze partijen deze kennis nog volledig zullen moeten opbouwen. Waar dat nodig mocht zijn, zou wel gebruik gemaakt kunnen worden van de kennis en ervaring op het vlak van toezicht van NEa en RVO in de voorbereidings- en realisatiefase. NIWO heeft tijdens het interview aangegeven geen rol voor zichzelf te zien bij de omschreven taken. Wel ziet zij een mogelijke rol voor zichzelf in de handhaving. In aanvulling op de vaste en mobiele handhaving zouden zij in hun huidige vergunningverlening het OBU-registratienummer mee kunnen nemen. Dit is nu niet één van de omschreven hoofdtaken. Op dit moment zien we geen toegevoegde waarde van het beleggen van deze specifieke activiteit bij een additionele partij. Ook de toldienstaanbieder registreert immers de OBU. Het is aan IenW om bij de verdere uitwerking van de taken en verantwoordelijkheden te beslissen of een dergelijke activiteit toegevoegde waarde kan hebben in het verhogen van de betrouwbaarheid van de handhaving.

De omvang van de taken die toezien op het genereren, verzamelen, verwerken, koppelen en analyseren van gegevens (taken 16 t/m 18) is sterk afhankelijk van de mate waarin de overheid dit zelf wil uitvoeren vs. het wil uitbesteden aan de markt. Op dit moment lijkt het waarschijnlijk dat de overheid het genereren, verzamelen, de verwerking, het koppelen en analyseren van de gegevens uit te gaan besteden. Dit betekent dat de publieke organisatie die verantwoordelijk is voor deze taken in de exploitatiefase het contract met de aanbestede partij moet beheren, dat zij op basis van de informatie die de betreffende partij aanlevert overtredingen moet vaststellen en dat zij bezwaren zal moeten behandelen.²⁶ Deze taken sluiten goed aan bij de huidige competenties en het werkveld van de RDW. Daar komt bij dat een deel van de gegevens die gebruikt zullen worden uit het kentekenregister zullen komen. Dit register beheert de RDW. Deze taken voert Viapass in België uit met minder dan 10 Fte. Gegeven de huidige omvang van de RDW, verwachten we niet dat dit een onmogelijke schaa sprong zal zijn. Deze taken lijken minder goed te passen bij de huidige competenties van het CJIB. Het CJIB vervult in de verkeersketen momenteel wel (administratieve) taken op het vlak van handhaving, zoals het beoordelen van foto's die niet automatisch beoordeeld kunnen worden. In dit geval legt het CJIB namens het openbaar ministerie de boete op. Het CJIB heeft aangegeven handhavende taken die een dergelijk karakter hebben, eventueel ook te kunnen vervullen bij vrachtwagenheffing. Dit zijn echter taken die de overheid wil uitbesteden aan een marktpartij.

Op basis van de data-analyse en de fysieke inspecties kunnen sancties worden opgelegd. (taak 19) Aangezien de partij die de sanctie oplegt ook de eventuele bezwaren zal behandelen, lijkt het ons efficiënt om het opleggen van de sancties bij één partij te beleggen. Indien RDW de taken 16 t/m 18 gaat uitvoeren lijkt het voor de hand te liggen om daar ook de taak van het opleggen van een sanctie te beleggen. RDW neemt deze besluiten dan enerzijds op basis van de uitkomsten uit de data-analyse en anderzijds op basis van feiten die zijn geconstateerd tijdens de fysieke inspectie.

Zoals we hierboven beschrijven legt het CJIB in een beperkt aantal gevallen namens het openbaar ministerie de boete op. Dit lijkt in het systeem van vrachtwagenheffing echter niet noodzakelijk, de data verkrijging (onder meer op basis van foto's) wil de overheid uitbesteden aan een marktpartij. Deze data wordt vervolgens geanalyseerd. De uitkomsten van deze analyse zullen de basis vormen waarop RDW vervolgens kan besluiten

²⁶ Hierbij gaat het om bezwaren waarbij gebruikers aangeven ten onrechte een sanctie te hebben ontvangen.

dat een sanctie moet worden opgelegd. Het is naar ons idee niet noodzakelijk om deze taken bij meer dan één partij te beleggen.

De uitvoering van fysieke inspectie (taak 20) sluit gedeeltelijk aan bij de competenties van de ILT. Aandachtspunt hierbij is het rondkrijgen van de juiste handhavingsmix. In grote lijnen is handhaving effectief als de “pakkans maal sanctiebedrag” groter is dan de niet betaalde tolheffing (ofwel een negatieve fraude business case). Fysieke inspectie heeft invloed op de parameter pakkans; veel onverwachte inspecties zijn effectiever dan een beperkt aantal inspecties op een vaste plaats en tijdstip. De huidige activiteiten van de ILT zijn geschaald op een handhavingsmix voor andere domeinen (o.a. digitale tachograaf). Indien de frequentie en toepassing van de inspecties 1:1 wordt overgenomen, kan dit mogelijk leiden tot een te lage frequentie en/of een te hoge voorspelbaarheid. Het is afhankelijk van de gewenste intensiteit in de handhavingsmix welke additionele capaciteit eventueel noodzakelijk is. Dat bepaalt ook de omvang van de schaa sprong die eventueel nodig is.

De nationale politie ziet geen rol voor zich weggelegd bij de fysieke inspecties rondom vrachtwagenheffing. De nationale politie heeft, waar het gaat om verkeer, de primaire taak van het toezien op verkeersveiligheid en handhaven van de verkeersregels. De nationale politie ziet onvoldoende beleidsmatige aanknopingspunten om een taak te vervullen in de vorm van fysieke handhaving en standhouding ten behoeve van de vrachtwagenheffing.

Uitvoering van inning en incasso van sancties (taak 21) past goed bij de huidige taken van het CJIB, mits sprake is van een publiekrechtelijk karakter. Het CJIB geeft aan dat voor sancties met een fiscaalrechtelijk karakter bekeken moet worden of dit passend te maken is binnen de huidige processen van het CJIB omdat deze zijn ingericht op de inning en incasso van administratief-, straf-, en bestuursrechtelijke boetes. De uitvoering van deze inning en incasso van sancties leidt naar verwachting niet tot een onmogelijke schaa sprong voor het CJIB.

Bezwaarprocedures worden normaal gesproken afgehandeld door de partij die het besluit heeft genomen. Zoals bij taak 19 omschreven lijkt RDW ons het meest geschikt om deze taak uit te gaan voeren. Logischerwijs handelt RDW dan ook bezwaarprocedures af. Onder de taak “beroep” verstaan we hier het namens de tolheffer voorbereiden en naar zitting gaan bij beroep en hoger beroep. Het is effectief en gebruikelijk om deze taak bij dezelfde partij te beleggen als de partij die het bezwaar heeft behandeld, zijnde de RDW. (taak 22)

In onderstaande tabel vatten we onze conclusies over de rolverdeling van de taken onder de tolheffer samen.

Taken Tolheffer	Kansrijke partij
12. Opstellen en beheren van stelsel en eisen aan tolgebied	RWS, RDW
13. Contracteren toldienstaanbieders	RWS, RDW
14. Toezicht op toldienstaanbieders	RWS, RDW
15. Ontvangen heffing	RWS, RDW
16. Controle voertuig & apparatuur	RDW (mogelijk samen met RWS)
17. Collectie controle data	RDW
18. Analyse & Controle	RDW
19. Opleggen sanctie	RDW
20. Fysieke inspectie	ILT
21. Inning & incasso sanctie	CJIB
22. Bezwaar en beroep	RDW

3.4. De publieke taakverdeling verschilt niet veel tussen de verschillende marktmodellen

De uiteindelijk te nemen keuze voor het markt- en organisatiemodel kan impact te hebben op de mogelijke publieke toedeling van taken in de uitvoeringsfase, waarbij een sterke interactie is met de organisatie van het geheel gedurende de ontwikkelings- en realisatiefase. De modellen onderscheiden zich als volgt:

- Er zijn drie varianten (2, 3, 4) waarbij een NDA integraal bij één te contracteren marktpartij wordt gecontracteerd.
- In variant 4 van het markt- en organisatiemodel wordt geopteerd om zowel de taken van de NDA als een deel van de taken²⁷ van de tolheffer integraal te contracteren bij één marktpartij, die een prestatieverplichting aangaat voor de werking van het samenhangende geheel.
- Als voor variant 5 wordt gekozen lijken er aanknopingspunten te zijn om onderdelen van de taken van een eventuele publieke NDA bij verschillende publieke partijen neer te leggen.

Toldienstaanbieder	
23. Lokalisatie & registratie verplaatsing	Marktpartij (variant 2, 3, 4) RDW (5)
24. Collectie verplaatsingsdata	Marktpartij (variant 2, 3, 4) RDW (5)
25. Bepaling te betalen bedrag	Marktpartij (variant 2, 3, 4) RDW (5)
26. Facturatie en inning	Marktpartij (variant 2, 3, 4) CJIB (5)
27. Klantcontact	Marktpartij (variant 2, 3, 4) RDW (5)
28. Toezicht op naleving gebruiksovereenkomst	Marktpartij (variant 2, 3, 4) RDW (5)
29. Beschikbaar stellen KPI's	Marktpartij (variant 2, 3, 4) RDW (5)

²⁷ Bepaalde taken waarvoor publiekrechtelijke bevoegdheden nodig zijn worden uitgevoerd door publieke organisaties. Denk aan uitwisseling van gegevens met andere landen, staandehouding, specifieke dwanginvorderingsmaatregelen, opleggen van boetes, bezwaar en beroep, etc.

4. *Het beleggen van de rollen maakt verantwoordelijkheid voor onderliggende taken inzichtelijk*

In de vorige hoofdstukken hebben we geïnventariseerd welke rollen en taken er onderscheiden worden in de exploitatie van vrachtwagenheffing. Vervolgens hebben we geïnventariseerd welke bestaande publieke partijen invulling kunnen geven aan de taken die publiek moeten worden belegd.

De tweede onderzoeksvraag betreft de vraag welke combinatie van publieke taken het meest kansrijk is. In de ISO-standaard zijn de taken samengebracht onder een rol en vervullen de rolhouders een integratierol over de onderliggende taken. De rolhouders nemen daarmee verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het takenpakket als geheel. Het uitvoeren van de onderliggende taken vindt mogelijk plaats door meerdere partijen, maar wel in onderlinge samenhang en samenwerking. De rolhouder neemt de regie in het maken van afspraken over de uitvoering van de taken en het beheersen van de onderlinge koppelvlakken. De governance structuur moet de afspraken en de naleving daarvan ondersteunen.

Het beleggen van de rollen van tolsysteemmanager, tolheffer en (EETS) toldienstaanbieder bij partijen moet leiden tot een effectieve samenwerking binnen het stelsel. De effectiviteit van elk samenwerkingsmodel is afhankelijk van de karakteristieken van hetgeen bestuurd en beheerst moet worden. Deze karakteristieken leiden tot eisen aan de samenwerking tussen de partijen en de sturing. Op basis van deze karakteristieken en onze ervaringen met vergelijkbare complexe projecten hebben we een aantal ordeningsprincipes herleid voor het sturings- en samenwerkingsmodel van de vrachtwagenheffing. Daarnaast hebben we de lessen uit het project tijdelijke tol meegenomen.²⁸ Hierna bespreken we eerst de specifieke karakteristieken van vrachtwagenheffing (4.1), dan de ordeningsprincipes (4.2) en als laatste ons advies voor de belegging van de rollen (4.3).

4.1. *Specifieke karakteristieken van de vrachtwagenheffing*

Vrachtwagenheffing heeft de kenmerken van een groot, complex project met bijbehorende risico's. Het samenwerkings- en sturingsmodel moet op een dusdanige manier worden ingeregeld dat deze risico's goed kunnen worden beheerst. Hieronder lichten wij de kenmerken van vrachtwagenheffing nader toe.

Kenmerkend voor vrachtwagenheffing is het volgende:

1. Parallele beleidsvoorbereiding (wet) met de voorbereiding van de uitvoering (aanbestedingen, stelsel en eisen voor toldienstaanbieders)
2. Ministeriële verantwoordelijkheid voor ontwerp, realisatie en exploitatie van het systeem
3. Complex samenspel van IT tussen zowel publieke als private organisaties: een zgn. interorganisationeel systeem
4. Combinatie van een nog te ontwikkelen open markt van toldienstaanbieders in combinatie met een NDA

4.1.1. *Parallele beleidsvoorbereiding (wet) met de voorbereiding van de uitvoering (aanbestedingen, stelsel en eisen)*

Een door de Tweede Kamer vastgestelde wet zal de basis leggen voor de concrete invulling van de scope van het programma. Tot aan dat moment kunnen feitelijk geen onomkeerbare beslissingen worden genomen. Gelijktijdig aan de beleidsvoorbereiding wordt ook het realisatietraject doorlopen waarbij architectuurkeuzes worden gemaakt en de contractering van marktpartijen wordt voorbereid.

Om ervoor te zorgen dat er geen licht ontstaat tussen de beleidsvoorbereiding en de voorbereiding van de uitvoering achten wij een nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoering in de realisatiefase wenselijk. Na de realisatiefase is het van belang dat de opgedane kennis behouden blijft. Dit maakt het mogelijk om eventuele wijzigingen in de uitvoering van het systeem op beheerste wijze door te voeren.

²⁸ Twynstra Gudde (nog te publiceren), Lessons Learned Programma Tolheffing.

4.1.2. Ministeriële verantwoordelijkheid voor ontwerp, realisatie en exploitatie van het systeem

Bij het ontwerp, de realisatie en de exploitatie van vrachtwagenheffing gaat om een publieke taak die met publiek geld wordt uitgevoerd en waarmee met de opbrengsten overheidsbeleid wordt gerealiseerd. Dit kenmerk vraagt om een stelsel waarin de ministeriële verantwoordelijkheid in elke fase is geborgd. Dit stelt eisen aan de transparantie van het functioneren van de 'keten' en de bijsturingmogelijkheden.

4.1.3. Complex samenspel van IT, ook tussen organisaties van zowel publieke en private zijde: een zgn. interorganisationeel systeem

De vrachtwagenheffing is een systeem met een grote IT-component. Het programma moet een stelsel realiseren van met elkaar samenwerkende systemen, processen en organisaties: een interorganisationeel systeem (IOS). IOS-en zijn een gekend gecompliceerd hoofdstuk in de toegepaste IT. Om een IOS tot stand te brengen moet er veel geregeld worden tussen verschillende disciplines (w.o. wetten, regels, standaarden, semantiek, contracten, interfaces, techniek).

IOS-en worden gekenmerkt door een groot aantal interfaces tussen de deelnemers (bij het ontwikkelen, het exploiteren, falen, gedeeltelijk disfunctioneren of het optreden van verstoringen). Bij de uitvoering van Vrachtwagenheffing is er sprake van opeenvolgende afhankelijkheden tussen deze partijen. Het geheel is meer dan de som der delen (alleen als geheel werkt het) en dat vergt een eenduidige sturingsrol richting de deelnemende partijen.

4.1.4. Combinatie van een nog te ontwikkelen open markt van toldienstaanbieders, mogelijk in combinatie met een NDA

De minister heeft een voorkeur uitgesproken voor een markt- en organisatie-model waarin maximale ruimte wordt geboden aan toldienstaanbieders, indien nodig aangevuld met een NDA.

De 'EETS-markt' gaat grotendeels uit van certificering en de NDA gaat uit van een aanbesteding. De afstemming in de aanpak tussen deze elementen is van wezenlijk belang voor een effectieve realisatie van de EETS-markt maar compliceert de realisatie van het NDA en zet het realiseren van de vastgestelde data extra onder druk. Daarbij is afstemming en communicatie met de relevante markt(en) essentieel.

De rolhouders moeten enerzijds de publieke belangen borgen en anderzijds voldoende ruimte bieden aan marktpartijen om in continuïteit hun diensten te verlenen.

4.2. Ordeningsprincipes voor de publieke samenwerking vrachtwagenheffing

Op basis van de in de vorige paragraaf beschreven karakteristieken en onze referenties komen we tot de volgende drie ordeningsprincipes:

1. Organisatorisch onderscheid tussen beleid enerzijds en uitvoering anderzijds
2. Eenduidige sturingslijnen en verantwoordelijkheden
3. Partijen verantwoordelijk voor de uitvoering zijn betrokken in de ontwikkeling

Deze worden hieronder nader toegelicht.

4.2.1. Organisatorisch onderscheid tussen beleid enerzijds en uitvoering anderzijds

Maak organisatorisch onderscheid tussen beleid enerzijds en uitvoering anderzijds om de sturende - en de uitvoerende verantwoordelijkheid transparant te maken. Het introduceren van de vrachtwagenheffing is een politiek gevoelig onderwerp waarin nog aantal keuzes gemaakt moet worden. Het is belangrijk om de effecten van die beleidskeuzes op de uitvoering inzichtelijk te maken.

Daartoe hebben beleid en uitvoering elkaar nodig maar zal ook een zekere afstand nodig zijn om focus te houden op het eigen aandachtsgebied. In de voorbereidings- en wetgevingsfase zullen veel van de activiteiten plaatsvinden binnen het programma. Er zal voortdurend communicatie bestaan tussen beleid en uitvoering,

waarbij de beoogde uitvoeringsorganisaties veelal betrokken zijn. Het programma hanteert daartoe een organisatorische scheiding tussen beleid/wetgeving en de stelselimplementatie.

In de exploitatiefase is het gekozen beleid vertaald in het definitieve ontwerp van het stelsel en ligt de nadruk voor beleid op het beheren van de kaders en het monitoren van de beoogde beleidseffecten.

Het programma zal dan eindigen en de betrokken personen zullen een nieuwe positie krijgen waarbij het borgen van kennis en commitment aan de gemaakte keuzes van belang is. (Zie ook het derde ordeningsprincipe). Een meer expliciete organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering dient dan vorm te krijgen. Dat is mogelijk door het onderdeel van het programma dat zich bezighield met het beleid en de wetgeving onder te brengen bij het beleidsdepartement en het onderdeel dat de stelselimplementatie verzorgde onder te brengen in een separate uitvoeringsorganisatie. Zo ontstaat duidelijkheid over de rol van de wetgever en de burger van de publieke kaders versus de uitvoering waarin ook de rol van 'marktmeester' belegd kan worden (met oog voor belangen markt).

4.2.2. Eenduidige sturing op de uit te voeren taken in de exploitatie

Beleg verantwoordelijkheden eenduidig en creëer zo min mogelijk interfaces. De individuele rollen van systeemmanager en tolheffer zijn daartoe idealiter bij één publieke entiteit belegd. Deze rolhouder heeft de verantwoordelijkheid om de onderliggende taken te combineren. Betrek bij de uitvoering van de onderliggende taken niet meer partijen dan strikt noodzakelijk. Dit principe zorgt voor heldere sturingslijnen en beperkt risico's in uitvoering als gevolg van een gebrekkige of trage afstemming, en beperkt de kans dat onduidelijkheden ontstaan over 'wie er van is'.

4.2.3. Partijen verantwoordelijk voor de uitvoering zijn betrokken in de ontwikkeling

De uiteenlopende bijdragen binnen de gehele programmaorganisatie dienen op één gemeenschappelijk doel worden gericht. Daarvoor is het nodig dat zoveel mogelijk één taal wordt gesproken en verschillen in houding, gedrag en wijze van werken moeten overbrugbaar zijn om effectief te kunnen samenwerken.

Kennis en ervaring opgedaan in de realisatiefase worden meegenomen in de exploitatiefase. Idealiter zijn partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ook betrokken bij de voorbereiding en realisatie. Dit principe moet ook gelden voor private partijen die, onder publieke verantwoordelijkheid, worden betrokken bij de exploitatie. Daarmee worden deelnemende partijen geprikkeld om keuzes te maken die uitvoerbaar en haalbaar zijn – daarnaast kan een gezonde discussie ontstaan over risico's in de exploitatie op het moment dat deze nog relatief goed te mitigeren zijn – in de voorbereidingsfase. Andersom geredeneerd zal het voor publieke partijen die verantwoordelijk worden gesteld voor de uitvoering onwenselijk zijn om geen invloed te hebben tijdens de voorbereiding.

Dat gegeven pleit voor één integrale programmaorganisatie tijdens voorbereidingsfase, waarin de roleigenaren in de exploitatiefase nadrukkelijk deelnemen.

4.3. Belegging van rollen binnen vrachtwagenheffing

Met toepassing van de drie ordeningsprincipes komen wij tot de volgende benadering voor de rollen van tolsysteemmanager en tolheffer. De rol van toldienstaanbieder valt zoals eerder beschreven in het private domein. De uitvoering van de rol van NDA wordt via een aanbesteding georganiseerd.

4.3.1. Rol van tolsysteemmanager integraal beleggen bij de minister

IenW vervult op dit moment al (deels) de rol van tolsysteemmanager. Op grond van de aard van de rol en ons tweede ordeningsprincipe ligt het voor de hand de rol van tolsysteemmanager bij de minister van IenW te beleggen gedurende de exploitatiefase. De onderliggende taken kunnen deels belegd worden bij derden mits passend op vigerende bestuurlijke kaders. Zo is de registratie van EETS-dienstaanbieders nu al belegd bij de RDW.

De taak van bemiddeling tussen tolheffer en (aspirant) dienaar is een nieuwe taak waarvoor we geen geschikte kandidaat zien bij de bestaande partijen. Deze taak ligt logischerwijze ook niet bij de minister. Hiertoe kan dan een afzonderlijke commissie worden ingesteld met een externe onafhankelijke deskundige als

voorzitter. Die commissie zou dan op verzoek van één van de partijen bijeengeroepen kunnen worden (zie ook paragraaf 3.5).

4.3.2. Voor rol van tolheffer bestaan verschillende varianten

De *tolheffer* borgt de continuïteit en betrouwbaarheid van de tolheffing en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de verschillende onderliggende taken. Feitelijk moet de tolheffer het mogelijk maken en borgen dat iedere toeplichtige gebruiker de juiste heffing betaalt. Daartoe is een aantal onderliggende taken gedefinieerd. De tolheffer is verantwoordelijk voor het totstandkomen van goede afspraken tussen partijen die de taken uitvoeren.

De rol van tolheffer kent een aantal taken die competenties vereisen die bij bestaande partijen aanwezig zijn, maar kent ook aantal nieuwe taken (zoals de taken gelieerd aan de marktmeesterrol) waar nog nauwelijks ervaring mee is. Voor de rol van tolheffer is het essentieel dat in het programma opgebouwde kennis uit de in de realisatiefase in de exploitatiefase beschikbaar is. De programma-organisatie zou vanuit die optiek de rol van tolheffer-in-oprichting in de voorbereidingsfase kunnen vervullen. Met de opgedane ervaring kunnen dezelfde personen in de exploitatiefase de rol van tolheffer in te vullen door de taken 12 t/m 15 uit te voeren en de integratie met de overige taken op zich te nemen. De overige taken onder de rol van tolheffer betreffen met name handhavingstaken. De ervaringen in België laten zien dat een dergelijke rol in de exploitatiefase ingevuld kan worden met ongeveer 10 fte (Viapass). Dit is inclusief taken 12 t/m 15 (zie tabel paragraaf 3.2), exclusief fysieke handhaving en gaat uit van een model waarin de backoffice is uitbesteed aan een private partij (Satellic).²⁹

Vanuit de programma-organisatie zou de tolheffer-in-oprichting in de exploitatiefase kunnen opgaan in de tolheffer. Daarvoor zien wij twee mogelijke scenario's:

- De rol van tolheffer onderbrengen bij een bestaande publieke entiteit
- De rol van tolheffer onderbrengen bij een zelfstandige, nieuw op te richten entiteit onder het ministerie IenW

Op grond van onze gesprekken met de publieke organisaties zijn er twee gegadigden die betrokken zijn bij taken van de tolheffer en die eventueel ook de rol van tolheffer op zich zouden willen nemen: RWS en RDW. Deze hebben aangegeven veel te zien in onderlinge samenwerking en zien ook een 'natural fit'. Indien deze partijen een rol krijgen in de uitvoering is het wenselijk dat zij ook betrokken zijn in de programma organisatie.

Het tweede ordeningsprincipe gaat uit van eenduidige sturingslijnen. Wij adviseren daarom de rol van tolheffer bij één publieke entiteit te beleggen zodat er helderheid is over de verantwoordelijkheid voor het komen tot integrale afspraken over de uitvoering van de taken. Het beleggen van de rol van tolheffer bij een samenwerkingsverband van partijen is daarmee onwenselijk. Wij bespreken hieronder de twee geschetste scenario's.

4.3.3. Verantwoordelijkheid tolheffer integraal bij bestaande publieke entiteit

In deze variant wordt de rol van tolheffer belegd bij een bestaande publieke entiteit: ofwel RDW ofwel RWS. Vanuit zijn rol maakt deze entiteit afspraken over de uitvoering van alle taken die onderdeel zijn van de rol tolheffer. Zijn heeft daartoe een passend mandaat ontvangen binnen de door de tolsysteemmanager gestelde kaders.

Voordelen van deze variant is dat deze variant relatief snel kan worden opgezet. Er kan gebruik worden gemaakt van staande bestuurlijk-juridische structuren, ondersteunende processen en vigerende besturings- en toezichtskaders.

Een risico bij deze variant is dat bestaande publieke organisaties nu reeds andere taken uitvoeren, waardoor verdringing kan optreden voor huidige taken als gevolg van de introductie van de taken behorende bij de tolheffer, of dat de belegde taken in het kader van vrachtwagenheffing onvoldoende aandacht krijgen doordat andere taken prioriteit krijgen.

Mocht gekozen worden voor deze variant, dan volgt de vraag: welke publieke entiteit – RWS of RDW – de integrale verantwoordelijkheid op zich kan en wil nemen voor de rol van tolheffer. Op basis van de huidige rol

²⁹ Ook in Nederland bestaat het voornemen de backoffice uit te besteden.

en activiteiten beschikken zowel RWS als RDW over competenties die aansluiten bij een aantal taken onder de rol van tolheffer:

- RWS heeft aantoonbaar veel ervaring met inkoop en contractmanagement en vervult de rol van wegbeheerder. Dat sluit aan bij de rol van tolheffer als het gaat om het contracteren van toldienstaanbieders en het contractmanagement richting deze partijen en de NDA.
- RDW heeft aantoonbare ervaring met toelating, toezicht en controle en dataverwerking. Dit sluit goed aan bij veel van de activiteiten van de tolheffer.

Voor beide partijen geldt dat de benodigde omvang van de tolheffer geen issue zou moeten zijn. Op grond van de aanwezige competenties achten wij zowel RDW als RWS in staat om deze rol op zich te nemen. Dit beeld is nu gebaseerd op publieke informatie en moet in een vervolgfase nader worden verfijnd. Dan kan ook bepaald worden wat de precieze positionering zou moeten zijn bij de betreffende organisatie en hoe dit past binnen de governance structuur.

4.3.4. *Verantwoordelijkheid tolheffer bij nieuw op te richten zelfstandig orgaan onder IenW*

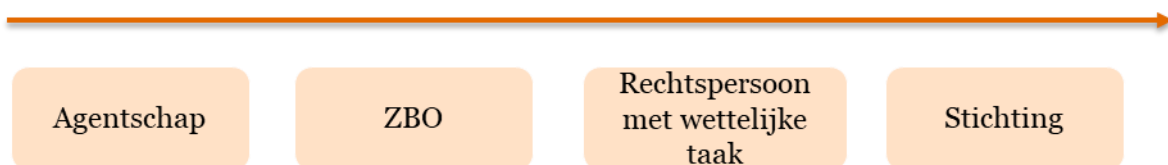
In deze variant wordt de verantwoordelijkheid voor de rol van tolheffer belegd door een ‘dedicated’ nieuw op te richten entiteit onder het ministerie van IenW. Een entiteit die op enige afstand is geplaatst van de tolsysteemmanager om de gewenste afstand tussen beleid en uitvoering te borgen.

Voordelen van deze variant is de eenduidige taakstelling van de entiteit, deze is puur gericht op de uitvoering van de rol van tolheffer. Er is geen sprake van een ‘verdringingsrisico’ of ‘ondersneeuwrisico’ met andere taken, want die zijn er niet. Ook kan de organisatie optimaal worden ingericht en geschaald op louter de uitvoering van deze taak, omdat er geen sprake is van ‘legacy’ processen die gebaseerd zijn op bestaande processen en systemen.

Een nadeel is dat het oprichten van nieuwe publieke entiteiten in de politiek niet de voorkeur heeft. Daarnaast kost het oprichten meer tijd, zullen bestuurlijke structuren, ondersteunende processen en dergelijke vanaf scratch moeten worden ingericht en ingebed. Dit traject kent meer onzekerheden.

Bij de bepaling van de meest passende rechtsvorm is de hoofdgedachte dat vrachtwagenheffing vraagt om de operatie, in de vorm van de publieke entiteit tolheffer, op zekere afstand te positioneren van het beleid, maar die gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid nog wel bijgestuurd moet kunnen worden. Welke rechtsvorm passend is voor deze entiteit zal met name afhangen van de mate van invloed die de minister IenW wil kunnen uitoefenen op de organisatie. In onderstaande figuur is schematisch aangegeven welke hoofdopties er zijn.

Afnemende Ministeriële invloed



- Een agentschap valt nog volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid en opereert binnen het ministerie. Het biedt dan de meeste sturingsmogelijkheden maar bij issues is de minister ook de eerste die daarop aangesproken wordt.
- Een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) is niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en kent verschillende verschijningsvormen. In de inrichting kan de minister meer of minder bijsturingsmogelijkheden creëren. Een ZBO kan makkelijker een eigen positie innemen en kan bijvoorbeeld bij wetwijzigingen ook zelf om een uitvoeringstoets vragen om te bepalen onder welke voorwaarden zij die wijziging kan uitvoeren. Dat zal een agentschap minder snel doen.
- Een rechtspersoon met wettelijke taak (RWT) heeft ook weer meerdere verschijningsvormen en een ZBO kan ook een RWT zijn. Een stichting is een vorm die internationaal niet veel voorkomt en aangezien de tolheffer ook met internationale partijen overeenkomsten moet kunnen sluiten lijkt deze ons minder voor de hand te liggen.

Een ZBO of agentschap ligt het meest voor de hand. Welke vorm uiteindelijk meest passend is hangt ook af van de uiteindelijke kaders die voortvloeien uit de nog op te stellen wet. Bepalend voor keuze tussen de twee varianten is de mate waarin de minister wil kunnen bijsturen.

4.3.5. Onderbrengen bij een bestaande publieke entiteit heeft de voorkeur

Vanwege de relatief korte voorbereidingstijd, de veelheid aan koppelvlakken met bestaande processen bij publieke partijen en de wens zoveel mogelijk gebruik te maken van kennis die reeds aanwezig bij bestaande publieke partijen, gekoppeld met de politieke terughoudendheid voor het oprichten van nieuwe organisaties heeft het onderbrengen van de rol van tolheffer bij een bestaande publieke partij de voorkeur.

4.4. Aanbevelingen tot slot

In deze rapportage bespreken we de rol- en taakverdeling in de exploitatiefase van vrachtwagenheffing. Op dit moment verkeert het project nog in de voorbereidingsfase en moet de wetgeving nog plaatsvinden die de kaders zet voor het vervolg. Dit onderzoek is daarmee gebaseerd op een aantal aannames die uitgaan van het meest waarschijnlijke scenario op dit moment.

Wij komen in dit onderzoek tot een voorstel voor het beleggen van rollen en taken. Met het beleggen van de rollen krijgen de rolhouders de verantwoordelijkheid om afspraken te maken met diverse partijen over een integrale uitvoering van de bijbehorende taken.

Wij adviseren om de rol van tolheffer in de exploitatiefase bij één publieke partij te beleggen. Daarmee is de verantwoordelijkheid eenduidig belegd en kunnen onderlinge afspraken worden gemaakt. Als beide partijen deze rol niet zelfstandig willen of kunnen vervullen dient het oprichten van een nieuwe entiteit voor de rol van tolheffer opnieuw te worden overwogen. Wij adviseren u ook om het oprichten van een nieuwe publieke entiteit als 'fallbackscenario' gedurende voorbereidingsfase achter de hand te houden, ook gegeven de nog uit te voeren uitvoeringstoetsen.

Voor de precieze scope van de onderliggende taken van de tolheffer is relatie met de toldienstaanbieder relevant. Zoals benoemd in de uitgangspunten gaan we uit van een model waarin maximaal ruimte geboden wordt aan private toldienstaanbieders. De aannahme is dat een nationale dienststaanbieder (NDA) wel noodzakelijk is. Dat houdt in dat nu (op hoofdlijnen) gedacht wordt aan twee aan te besteden percelen met de volgende functionele scopes:

- Ontwikkeling, realisatie en exploitatie van alle noodzakelijke diensten en systemen om de rol van NDA in te vullen;
- Ontwikkeling, realisatie en exploitatie van alle noodzakelijke diensten en systemen om de rol van de tolheffer mogelijk te maken (waar nodig dient aangekoppeld te worden op bestaande systemen van publieke partijen zoals RDW, CJIB en ILT)

Onze verwachting is dat de definitieve keuzes voor het marktmodel en de scope van de aanbesteding nog impact hebben op de scope van de onderliggende publieke taken van de tolheffer. Wij adviseren u om op basis van gesprekken met de partijen te komen tot een initiële keuze voor RDW of RWS in de rol van tolheffer. Om te komen tot een definitieve keuze voor het beleggen van de rol van tolheffer en de onderliggende taken dient er, in samenwerking met de betrokken partijen, een nadere uitwerking en gemeenschappelijk beeld te komen van:

1. De precieze functionele scope van de onderliggende taken van de rol van tolheffer zoals die ontstaat na de inkoopkeuzes in de realisatiefase, inclusief een risicoanalyse op de koppelvlakken tussen de taken;
2. De governancestructuur in exploitatiefase over het stelsel van vrachtwagenheffing die de afspraken tussen publieke partijen ondersteunt en de naleving borgt;
3. Het samenwerkingsmodel in de voorbereidings- en realisatiefase.

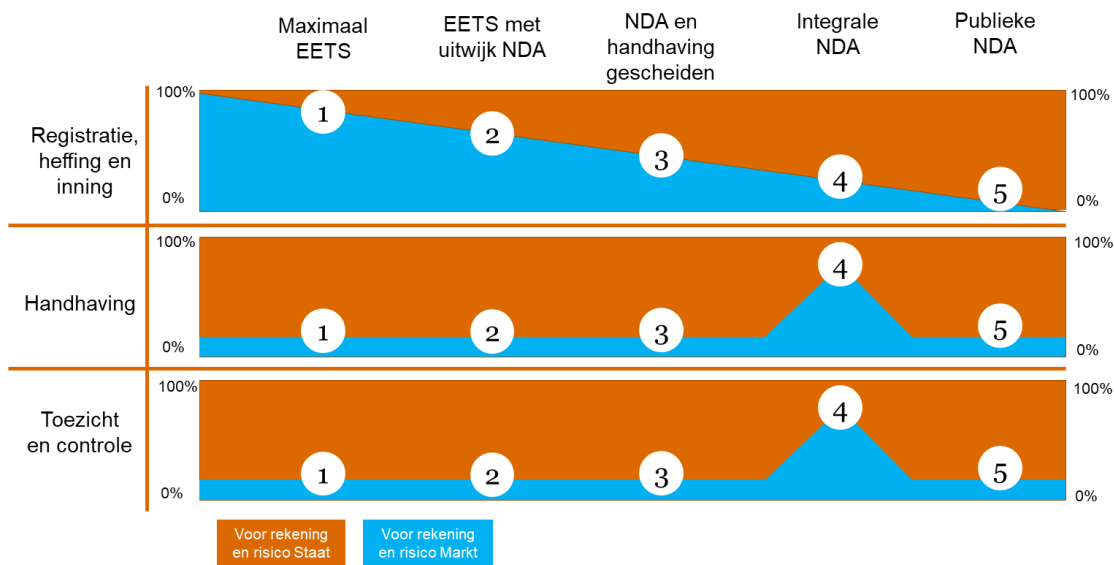
Op basis van dat gemeenschappelijke beeld kan een meer diepgaande analyse worden uitgevoerd op de haalbaarheid van de voorgestelde rol- en taakverdeling en kan een definitieve keuze worden gemaakt.

A. Markt- en organisatiemodellen

Voor de organisatie van het systeem van vrachtwagenheffing heeft IenW vijf verschillende plausibele markt- en organisatievarianten gedefinieerd:

1. Maximaal EETS
2. EETS met uitwijk NDA (Nationale Service Provider)
3. NDA en handhaving gescheiden naar de markt
4. Integrale NDA (het 'Belgische model')
5. Publieke NDA

In onderstaande figuur zijn de modellen schematisch weergegeven.



Bij totstandkoming van deze varianten is een volledig 'EETS compliant' markt- en organisatiemodel als uitgangspunt genomen. Dit model sluit aan op het door het Kabinet geschetste beleidsuitgangspunt: waar mogelijk gebruik maken van in de buurlanden beschikbare systemen voor Vrachtwagenheffing. Het model kent echter ook een aantal onzekerheden, die met de kennis van nu mogelijk de tijdige realisatie van de doelstellingen in de weg staan.

De belangrijkste onzekerheden zijn:

- Onzekerheid dat er op het moment van inwerkingtreden van de wettelijke verplichting tot het hebben van een registratievoorziening voldoende EETS-aanbieders zijn met voldoende capaciteit om aan de voorziene vraag te voldoen
- Onzekerheid dat alle vrachtwagens waarop de wettelijke verplichting rust, daadwerkelijk geaccepteerd worden door EETS-leveranciers, dan wel dat er een toegestaan alternatief beschikbaar is (wel capaciteit, geen acceptatie).
- Onzekerheid over voldoende logistieke beschikbaarheid van een uitwijkoptie indien een registratievoorziening defect raakt.
- Onzekerheid over de continuïteit van aanbieders die een werkende oplossing (end-to-end) bieden, zodat vrachtwageneigenaren kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting, ook als bepaalde EETS-toldienstaanbieders na verloop van tijd het stelsel weer verlaten.
- Onzekerheid dat de registratievoorzieningen onder alle omstandigheden interoperabel zijn met de wegkantssystemen voor handhaving.

Met het oog op deze onzekerheden zijn de vijf varianten afgeleid die maatregelen bevatten om de genoemde onzekerheden te mitigeren, waarbij in essentie de risicoallocatie steeds verder verlegd wordt van markt (EETS) naar Staat.

Hierna lichten we elk van de varianten kort toe.

Variant 1: Maximaal EETS

Met de insteek van het Regeerakkoord om maximaal aan te sluiten op de ons omringende landen wordt het Europese beleid van interoperabiliteit van de Europese tolsystemen (EETS) ondersteund. Het model van EETS zet in op interoperabiliteit van registreren en innen vanuit een privaat dienstverleningsconcept voor de gebruikers van de weginfrastructuur. Marktpartijen ('EETS-toldienstaanbieder') sluiten met de overheid ('Toll Charger') een overeenkomst om vervolgens bij de bij hen gecontracteerde gebruikers van de weginfrastructuur tol te innen namens deze overheid via door hen geleverde registratieapparatuur. Handhaving, heffing, toezicht en controle blijven de primaire verantwoordelijkheid van de overheid in dit EETS-concept.

Contractuele relaties op hoofdlijnen:

Heffingsdomein: Elke geregistreerde EETS-toldienstaanbieder die zich meldt en, na een toelatingsprocedure, kan aantonen dat ze voldoet aan alle technische-, operationele- en financiële eisen van het Nederlandse EETS domein (die onderdeel zullen zijn van het zogenaamde 'EETS domain statement') is gerechtigd om de inning te verzorgen namens de Toll Charger (de Nederlandse Staat). De voorwaarden zullen worden vastgelegd in de EETS-overeenkomst/SLA tussen Toll Charger en EETS-toldienstaanbieder. Per definitie houdt dit in dat de end-to-end uitvoering van het inningsdomein wordt overgedragen aan de EETS-toldienstaanbieder, die integraal verantwoordelijk is voor de goede werking van haar inningsketen.

In de variant Maximaal EETS is geen sprake van een NDA. Dat betekent dat er op een drietal vlakken maatregelen dienen te worden getroffen om risico's te mitigeren. Deze drie maatregelen betreffen: (1) het voorzien in voldoende beschikbaarheid van aanbieders die een werkende oplossing (end-to-end) kunnen bieden op de startdatum van invoering, zodat vrachtwageneigenaren kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting en (2) het voorzien in een acceptatieplicht door EETS-toldienstaanbieders van vrachtwageneigenaren die willen deelnemen aan het stelsel, dan wel het toestaan van een maatregel om vrachtwageneigenaren op gelijkwaardige en rechtmatige wijze te laten deelnemen in het stelsel, bijvoorbeeld in de vorm van een prepaid oplossing. (3) het voorzien in een (tijdelijke) oplossing voor defecte registratievoorzieningen zodat door vrachtwageneigenaren voldaan kan blijven worden aan de wettelijke verplichting.

Financiering van de realisatie en instandhouding van het inningsdomein vindt plaats voor rekening en risico van de EETS-toldienstaanbieder. Het verdienmodel is gebaseerd op het huidige verdienmodel binnen EETS, waarbij de EETS-toldienstaanbieder een percentage van de opbrengsten mag houden. Doordat een aantal risico's worden gemitigeerd door als Staat aanvullende 'EETS-overstijgende' maatregelen te verlangen van de EETS-aanbieders, bestaat het risico dat onvoldoende EETS partijen zich aanmelden voor het Nederlandse tolgebied. Voor de transfer van deze risico's zullen EETS-aanbieders mogelijk een aanvullende vaste of variabele vergoeding verlangen. Voor het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit op uitgiftepunten kan dat bijvoorbeeld de vorm aannemen van een (gedeeltelijke) financiering van registratievoorzieningen door de Staat. Voor de acceptatieplicht kan dat mogelijk de vorm aannemen van een aanvullende vergoeding per klant, een prepaid-oplossing, een mogelijkheid om wanbetalers over te dragen naar de Toll Charger, of een combinatie hiervan. De mate waarin deze maatregelen werkelijk nodig zijn, en de eventuele hoogte en vorm van de vergoeding (tijdelijk bij start dan wel permanent) dienen nader te worden onderzocht, mocht deze variant als de voorkeursvariant worden geïdentificeerd.

Kosteloze deelname: In alle varianten geldt dat vrachtwagengebruikers kosteloos gebruik kunnen maken van het stelsel doordat de registratievoorziening kosteloos beschikbaar gesteld dient te worden door de EETS-aanbieder. Alleen een proportionele borg is toegestaan. Mogelijk zullen EETS-toldienstaanbieders een aanvullende vaste of variabele vergoeding verlangen.

Handhavingsdomein: Voor het realiseren van de functies in het handhavingsdomein is de aanname dat de Staat de noodzakelijke functies via één of meerdere aanbestedingen zal realiseren. Ten aanzien van de uitvoering (operate) is de gehanteerde aanname dat dit binnen het publieke domein zal plaatsvinden. Dit betekent dat de uitvoering van mobiele controles, het staande houden van voertuigen, uitvoering van de handhavingsbackoffice (waaronder de facturatie, inning en eventuele dwanginvordering van sancties) onder publieke regie zal plaatsvinden.

Toelating en toezichtsdomein: Voor het realiseren van de functies in het toelatings- en toezichtsdomein is de aanname dat de Staat meerdere overeenkomsten sluit met meerdere dienstverleners. Reden hiervoor is de

specifieke aard en functionaliteiten van de verschillende systemen en processen. Voor validatie en verificatie (hierna: V&V) van o.a. betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van DSRC en GNSS met een specialistisch karakter zijn naar alle waarschijnlijkheid een beperkte hoeveelheid marktpartijen beschikbaar. Ook de uitvoering van de functies binnen het toelating- en toezichtdomein zal naar verwachting onder publieke regie plaatsvinden.

Variant 2: EETS met uitwijk NDA

Als het risico van niet kunnen maken van aanvullende afspraken voor de ‘niet geaccepteerde’ gebruikers en ‘defecte registratie-apparatuur’ zich blijvend voordoet, zou er gekozen kunnen worden voor het aanbesteden van een ‘EETS met uitwijk Nationale Service Provider’.

Deze richt zich op de ‘overblijvers/niet-geaccepteerde’ van de overige EETS-aanbieders en het bieden van een oplossing voor defecte registratieapparatuur en ontvangt daarvoor een vergoeding van de overheid in lijn met de EETS-vergoedingen.

Heffingdomein: Net als in Variant 1 zal in deze variant elke geregistreerde EETS-toldienstaanbieder die zich meldt en voldoet aan alle eisen gerechtigd zijn om het inningsdomein te verzorgen namens de Toll charger. Deze variant kent een NDA als (1) uitwijk optie voor deelnemers die niet geaccepteerd zijn bij een EETS-toldienstaanbieder en (2) optie voor deelnemers die geconfronteerd worden met een defecte registratievoorziening.

In Variant 2 is wel sprake van een NDA. Deze wordt ingericht als maatregel voor twee risico's die in variant 1 bij de EETS-toldienstaanbieders werden gealloceerd.

Financiering van de realisatie en instandhouding van het inningsdomein vindt plaats voor rekening en risico van de EETS-toldienstaanbieders. Het verdienmodel is gebaseerd op het huidige verdienmodel binnen EETS, waarbij de EETS-toldienstaanbieder een percentage van de opbrengsten mag houden. Ter mitigatie van het risico van onvoldoende EETS aanbieders zal, net als in de ‘maximaal EETS’ variant overheid mogelijk een aanvullende vaste of variabele vergoeding geven aan EETS providers die bereid zijn deze mitigerende maatregelen op zich te nemen. Financiering van de NDA vindt plaats voor rekening en risico van de NDA, echter voor het afnamerisico (de onzekerheid op voorhand over de hoeveelheid gebruikers die de NDA zal moeten gaan bedienen) zal naar alle waarschijnlijkheid een vergoeding van de Staat verlangd worden. Ook geldt voor de acceptatieplicht door de NDA mogelijk een compensatie van de Staat. De vergoeding is gebaseerd op de door de NDA geleverde prestatie en zal naar verwachting voor een deel onafhankelijk zijn van het volume aan deelnemers.

Handhavingsdomein: Geen verschil met Variant 1.

Toelating en Toezichtdomein: Geen verschil met Variant 1.

Variant 3: NDA en handhaving gescheiden naar de markt

Het risico van tijdigheid kan gemitigeerd worden door een ‘Nationale Service Provider’ aan te besteden, gescheiden van een aanbesteding voor het handhavingsdomein. Daarmee wordt binnen de relatie Opdrachtgever en Opdrachtnemer ‘zekerheid’ gekocht over de tijdige beschikbaarheid van voldoende capaciteit. Uiteraard zal er voor deze zekerheid een prijs betaald moeten worden en zal doordat de NDA niet continue door markt wordt geprikkeld dit model lager scoren op de criteria flexibiliteit en gebruikersvriendelijkheid. De markt is onder concurrentie namelijk in staat flexibeler in te spelen op de (toekomstige) wensen van de gebruiker.

Uiteraard staat het EETS-aanbieders vrij om te concurreren met deze NDA. De achterliggende gedachte achter deze scheiding van inning en handhaving in dit model is dat op deze wijze de technische neutraliteit van het handhavingsdomein ten opzichte van de verschillende technische oplossingen van de EETS-toldienstaanbieders (het heffingsdomein) het meest geborgd is. Een NDA die tevens het handhavingsdomein zou verzorgen zou namelijk overige dienstverleners kunnen verdringen door het stellen van additionele technisch-operationele eisen.

Het DSRC communicatieprotocol tussen wegkant van de handhavingsvoorziening en de On Board Unit betreft overigens een open standaard waaraan zowel toldienstaanbieders als handhaving verplicht aan moeten voldoen.³⁰

Heffingsdomein: De NDA zal worden aanbesteed. Deze variant dient uiteraard EETS-compliant te zijn: elke geregistreerde EETS-toldienstaanbieder die zich meldt en voldoet aan alle eisen zal gerechtigd zijn om het inningsdomein te verzorgen namens de Toll Charger.

Net als in variant 2 is dus sprake van een NDA. Waar deze in variant 2 als 'uitwijk optie' wordt ingericht, is de NDA in deze variant prominent aanwezig en wordt zwaarder ingericht als maatregel voor de drie risico's die in variant 1 bij de EETS-toldienstaanbieders werden gealloceerd: (1) het voorzien in voldoende beschikbaarheid van registratievoorzieningen op de startdatum van invoering, zodat vrachtwageneigenaren kunnen voldoen aan de wettelijke verplichting en (2) het voorzien in een uitwijkoptie voor vrachtwageneigenaren die willen deelnemen aan het stelsel, maar niet worden geaccepteerd door de EETS-toldienstaanbieders (3) het voorzien in een (tijdelijke) oplossing voor defecte registratievoorzieningen zodat door vrachtwageneigenaren voldaan kan blijven worden aan de wettelijke verplichting.

Financiering van de realisatie en instandhouding van het inningsdomein van de NDA vindt plaats voor rekening en risico van de NDA en kent een vergoedingsmodel dat voornamelijk gebaseerd is op een percentage van de opbrengst. Omdat er een zeker afnamerisico is (onzekerheid omdat ook EETS-toldienstaanbieders kunnen deelnemen) is de aanname dat de Staat dit volumerisico afkoopt (bijvoorbeeld door garanties over de bekostiging van een vaste hoeveelheid registratievoorzieningen)

Het verdienmodel van de EETS-toldienstaanbieders is gelijk aan dat in model 2.

Handhavingsdomein: Geen verschil met Variant 1 en 2. Wel is van belang dat bij de aanbesteding van het handhavingsdomein wordt geborgd dat deze rol niet door dezelfde partij wordt uitgevoerd als de partij die de NDA rol invult.

Toelating en Toezichtsdomein: Geen verschil met Variant 1 en 2

Variant 4: Integrale NDA (het 'Belgische model')

In het geval er gekozen wordt voor een 'Integrale Nationale Service Provider' kan ook het risico van systeemintegratie tussen registreren, innen en het handhavingsdomein gemitigeerd worden doordat er aanbesteed wordt aan één partij die verantwoordelijk is voor de goede werking van het gehele systeem. Tijdigheid scoort hoog omdat er naast de Opdrachtgever-Opdrachtnemer relatie ook nog een systeemintegratie zekerheid wordt gekocht door de overheid, hetgeen ten koste gaat van de marktspanning.

Heffingsdomein: Deze variant is voor het inningsdomein gelijk aan variant 3.

Financiering van de realisatie en instandhouding van het inningsdomein van de NDA vindt plaats voor rekening en risico van de NDA en kent een vergoedingsmodel dat voornamelijk gebaseerd is op een percentage van de opbrengst. Omdat er een zeker afnamerisico is (onzekerheid omdat ook EETS-toldienstaanbieders kunnen deelnemen) is de aanname dat de Staat dit volumerisico afkoopt (bijvoorbeeld door garanties over de bekostiging van een vaste hoeveelheid registratievoorzieningen.) Het verdienmodel van de EETS-providers is gelijk aan dat in model 2.

Handhavingsdomein: Wordt integraal uitgevoerd door de dienststaanbieder die ook het inningsdomein verzorgt.

Toelating en Toezichtsdomein: Wordt integraal uitgevoerd door de dienststaanbieder die ook het inningsdomein verzorgt.

³⁰ Dat laat onverlet dat andere uitwisselingsprotocollen tussen wegkant en registratievoorziening mogelijk nog interoperabiliteitsrisico's bevatten. Een harde scheiding tussen handhavingsketen en inningsketen 'dwingt' de noodzaak van onderzoek naar een volledig open set aan protocollen af in de voorbereiding en aanbesteding.

Variant 5: Publieke NDA

In deze variant is de aanname dat de NDA functie wordt uitgevoerd door een keten van bestaande en mogelijk nieuw op te richten overheidsorganisaties. Deze organisaties zullen hierbij naar alle waarschijnlijkheid de noodzakelijke systemen aanbesteden in de markt. De aard van de overeenkomsten zullen verschillen naar gelang de aard van de functies.

Heffingsdomein: Aanname is dat de overheid niet zelfstandig een registratievoorziening ontwikkelt maar een 'bestaande oplossing uit de markt zal verwerven. Voor de facturatie en inningsketen kan mogelijk gewerkt worden met een opgeschaalde operatie van een bestaande overheidsdienstaanbieder. Aanname is dat er op de keten een publiekrechtelijke governance wordt ingericht voor sturing en beheersing. Ook deze variant is uiteraard EETS-compliant.

Financiering van de realisatie en instandhouding van het inningsdomein van de NDA vindt grotendeels plaats voor rekening en risico van de Staat (mogelijk met uitzondering van de registratievoorziening, die door middel van een prestatieovereenkomst kan worden verworven.) Het verdienmodel van de EETS-providers is gelijk aan dat in model 2.

Handhavingsdomein: Geen verschil met varianten 1, 2 en 3.

Toelating en Toezichtsdomein: Geen verschil met varianten 1, 2 en 3.

B. *Lijst van publieke partijen*

Naam	Type instelling
Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	Agentschap
Agentschap SZW	Agentschap
Agentschap Telecom	Agentschap
Agentschap van de Generale thesaurie	Agentschap
Centraal Justitioneel Incassobureau	Agentschap
Dienst Huurcommissie	Agentschap
Dienst ICT Uitvoering	Agentschap
Dienst Publiek en Communicatie	Agentschap
Dienst Uitvoering Onderwijs	Agentschap
FM Haaglanden	Agentschap
Immigratie Naturalisatiedienst	Agentschap
Inspectie leefomgeving en Transport (ILT)	Agentschap
Justis	Agentschap
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	Agentschap
Logius	Agentschap
Nationaal Archief	Agentschap
Nederlands Forensisch Instituut	Agentschap
Nederlandse Emissieautoriteit	Agentschap
Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit	Agentschap
Paresto	Agentschap
P-direct	Agentschap
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens	Agentschap
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	Agentschap
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	Agentschap
Rijksvastgoedbedrijf	Agentschap
Rijkswaterstaat	Agentschap
Shared service center ICT	Agentschap
Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk	Agentschap
Autoriteit Consument en Markt	ZBO
Autoriteit Financiële Markten	ZBO
Autoriteit Persoonsgegevens	ZBO
Bureau Architectenregister	ZBO
Bureau Financieel Toezicht	ZBO
Centraal Administratie Kantoor	ZBO
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	ZBO
Centraal Bureau voor de Statistiek	ZBO
Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers	ZBO

Centrale Commissie voor Mensgebonden Onderzoek en Medisch Ethische Commissies	ZBO
Centrum indicatiestelling zorg	ZBO
College Sanering Zorginstellingen	ZBO
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	ZBO
College van toezicht auteursrechten en naburige rechten	ZBO
College voor de Rechten van de Mens	ZBO
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden	ZBO
college voor Toetsen en Examens	ZBO
Commisariaat voor de Media	ZBO
Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven	ZBO
De Nederlandse Bank	ZBO
De Nederlandse Publieke Omroep	ZBO
Dienst voor het Kadaster en de openbare registers	ZBO
Fonds Podiumkunsten	ZBO
Fonds voor Cultuurparticipatie	ZBO
Huis voor Klokkeluiders	ZBO
Huurcommissie	ZBO
Instituut Fysieke Veiligheid	ZBO
Kamers van Koophandel	ZBO
Kiesraad	ZBO
Koninklijke Bibliotheek	ZBO
Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen	ZBO
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	ZBO
Mediafonds	ZBO
Mondriaan Fonds	ZBO
Nederlands Filmfonds	ZBO
Nederlands Letterenfonds	ZBO
Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen	ZBO
Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	ZBO
Nederlandse Zorgautoriteit	ZBO
Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie	ZBO
Onderzoeksraad voor Veiligheid	ZBO
Participatiefonds	ZBO
Pensioen- en Uitkeringsraad	ZBO
Politieacademie	ZBO
Raad voor Accreditatie	ZBO
Raad voor Rechtsbijstand	ZBO
Referendumcommissie	ZBO
Sociale Verzekeringsbank	ZBO
Staatsbosbeheer	ZBO
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen	ZBO

Stichting Nidos	ZBO
Stichting Regionale Omroep	ZBO
Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven	ZBO
Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	ZBO
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	ZBO
TNO / Nederlands Meetinstituut (Nmi)	ZBO
Vervangingsfonds	ZBO
Waarderingskamer	ZBO
Zorginstituut Nederland	ZBO
Zorgonderzoek Nederland / Medische Waterschappen	ZBO
Academische ziekenhuizen (cluster)	Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)
Bekostigde groene onderwijsinstellingen (cluster)	RWT
Bekostigde instellingen voor het primair onderwijs (PO) (cluster)	RWT
Bekostigde instellingen voor het voortgezet onderwijs (VO) (cluster)	RWT
Bekostigde instellingen voor hoger beroepsonderwijs (cluster)	RWT
Bekostigde instellingen voor wetenschappelijk onderwijs (cluster)	RWT
Bureau Architectenregister	RWT
Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)	RWT
Bureau Erkenningen (van de AOC Raad)	RWT
Bureau Financieel Toezicht (BFT)	RWT
Centraal administratie kantoor (CAK)	RWT
Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA)	RWT
Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA)	RWT
Centrum indicatiestelling zorg (CIZ)	RWT
College sanering zorginstellingen (CSZ)	RWT
College voor de Toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)	RWT
Commissariaat voor de Media	RWT
Commissie Milieueffectrapportage (Commissie MER)	RWT
Cultuurfondsen	RWT
Distributeurs van elektriciteit en drinkwater, zoals bedoeld in de Wet elektriciteit en drinkwater BES (cluster)	RWT
Examinerende instanties zoals bedoeld in art. 19 van de Examenregeling frequentiegebruik 2008 (cluster)	RWT
FMO	RWT
Havenbedrijf Amsterdam NV / Rijkshavenmeester	RWT
Havenbedrijf Rotterdam NV / Rijkshavenmeester	RWT
HISWA-vereniging	RWT
Inlichtingenbureau (IB)	RWT
Innovam Branche Kwalificatie Instituut van de stichting VAM (IBKI)	RWT
Instellingen die op grond van de Erfgoedwet zijn belast met de zorg voor het beheer van museale cultuurgoederen van de Staat of andere cultuurgoederen	RWT
Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)	RWT

Kamer van Koophandel	RWT
Kansspelautoriteit	RWT
Keurings- en controle-instellingen	RWT
Kiwa Register BV	RWT
Klassebureaus als bedoeld in art. 6 Schepewet en art. 6 en 3.1 Schepenesluit 1965	RWT
Koninklijke Bibliotheek (KB)	RWT
Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW)	RWT
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	RWT
Landelijke omroeporganisaties (cluster)	RWT
Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering	RWT
Loodswezen (Nederlands Loodswezen BV en drie regionale loodsencorporaties – RLC's)	RWT
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)	RWT
Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars	RWT
Nederlandse Omroep Stichting (NOS)	RWT
Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)	RWT
Nederlandse Publieke Omroep (NPO)	RWT
Nederlandse Transplantatie Stichting (NTS)	RWT
Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)	RWT
Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO)	RWT
Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)	RWT
Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)	RWT
Particuliere forensisch psychiatrische centra (cluster)	RWT
Particuliere jeugdinrichtingen (cluster)	RWT
Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)	RWT
Prorail BV	RWT
Raad voor Accreditatie (RvA)	RWT
Raad voor de Rechtshandhaving	RWT
Raad voor Rechtsbijstand	RWT
RDW	RWT
Reclasseringsorganisaties (cluster)	RWT
Regionale Opleidingscentra (ROC's) (cluster)	RWT
Regionale publieke media-instellingen (cluster)	RWT
Regionale Publieke Omroep (RPO)	RWT
Rendac BV	RWT
Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)	RWT
Samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het PO (cluster)	RWT
Samenwerkingsverbanden passend onderwijs in het VO (cluster)	RWT
Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)	RWT
Slachtofferhulp Nederland (SHN)	RWT
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	RWT

Staatsbosbeheer (SBB)	RWT
Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP)	RWT
Stichting Administratie Kantoor Financiële Instellingen (NLFI)	RWT
Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB)	RWT
Stichting Afvalstoffen & Vaardocumenten Binnenvaart (SAB)	RWT
Stichting BKD (Bloembollenkeuringsdienst)	RWT
Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)	RWT
Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling (Stichting Cito);	RWT
Stichting Defensiemusea (SDM)	RWT
Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO)	RWT
Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting (SDKB)	RWT
Stichting Ether Reclame (STER)	RWT
Stichting Fonds Podiumkunsten	RWT
Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie	RWT
Stichting Halt	RWT
Stichting Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)	RWT
Stichting Leerplanontwikkeling (SLO)	RWT
Stichting LSNed (Leidingenstraat Nederland)	RWT
Stichting Milieukeur	RWT
Stichting Mondriaan Fonds	RWT
Stichting NAK (Nederlandse Algemene Keuringsdiensten voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen)	RWT
Stichting NakTuinbouw	RWT
Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)	RWT
Stichting Nederlands Filmfonds	RWT
Stichting Nederlands Letterenfonds	RWT
Stichting Nidos	RWT
Stichting NTR	RWT
Stichting Participatiefonds	RWT
Stichting Reclassering Nederland (SRN)	RWT
Stichting Skal Biocontrole	RWT
Stichting Stimuleringsfonds Creatieve Industrie	RWT
Stichting Vaarbewijs- en Marifoon Examens (VAMEX)	RWT
Stichting Verslavingsreclassering GGZ	RWT
Stichting Vervangingsfonds	RWT
Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (WM)	RWT
Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)	RWT
Stichting Wetenschappelijk onderwijs en onderzoek NLDA (SWOON)	RWT
Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK)	RWT
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	RWT
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	RWT
VSL	RWT

Waarborginstellingen (cluster)	RWT
Wlz-uitvoerders, waaronder begrepen de zorgkantoren (cluster)	RWT
Zorginstituut Nederland	RWT
Zorgonderzoek Nederland/Medische Wetenschappen (ZonMw)	RWT
Zorgverzekeraars die de Zorgverzekeringswet uitvoeren (cluster)	RWT
De Nationale Ombudsman	Hoge Colleges van Staat
de Algemene Rekenkamer	Hoge Colleges van Staat
de Eerste Kamer der Staten-Generaal	Hoge Colleges van Staat
de Raad van State	Hoge Colleges van Staat
de Tweede Kamer der Staten-Generaal	Hoge Colleges van Staat
Nationale Politie	Sui generis-organisatie ³¹
OM	Sui generis-organisatie
Hoge Raad	Sui generis-organisatie
Raad voor de rechtspraak	Sui generis-organisatie
NDW	Overig (Samenwerkingsverband)

³¹ Juridisch overeenkomst die afwijkt van algemeen toegepaste juridische vorm.

C. Afwegingen bij de beoordeling van organisaties

Publieke partijen	Sluiten competenties aan bij taken vrachtwagenheffing	Toelichting
Rijkswaterstaat (RWS)	Ja	Ervaring met contractbeheersing en actief als wegbeheerder.
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	Ja	Ervaring met certificering van enige omvang.
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Ja	Ervaring met fysieke handhaving op de Nederlandse wegen.
Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	Ja	De innings- en incasso-instantie van de overheid.
RDW	Ja	Ervaring met verzamelen, opslaan, bewerken en beheren van gegevens, toelating, toezicht en controle, documentenafgifte en handhaving in de vervoerssector.
Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)	Ja	Ervaring met certificering en actief in de vervoerssector.
Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)	Ja	Ervaring met certificering van enige omvang.
Autoriteit Consument en Markt (ACM)	Ja	Ervaring om als onafhankelijke partij te oordelen over oa. marktverstoringen.
Nationale Politie	Ja	Ervaring met fysieke handhaving op de Nederlandse wegen.
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	Nee	Het CBR zit net als de Belastingdienst momenteel midden in een traject waarbij de behoorlijk ingewikkelde ICT-systemen moeten worden aangepast. Dit loopt al een tijd. Ze hebben alle aandacht nodig voor hun kerntaken. Bovendien is de organisatie er niet op ingericht: de huidige processen zijn vooral gericht op het toetsen van bestuurders op geschiktheid en rijvaardigheid m.b.t. besturen van een voertuig.
Dienst voor het Kadaster en de openbare registers	Nee	De aard van de huidige taken (verstrekken van gegevens over de ligging van vastgoed in Nederland) van deze organisatie matcht niet met de beoogde taken binnen VWH.
Raad voor Rechtsbijstand	Nee	Rechtsbijstand matcht niet met de beoogde taken binnen VWH. Indien een weggebruiker rechtsbijstand behoeft kan hij deze direct bij deze instantie terecht via het reguliere proces.
Bureau Financieel Toezicht	Nee	De aard en van de huidige taken (toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders) van deze organisatie matcht niet met de beoogde taken binnen VWH.
TNO / Nederlands Meetinstituut (NMI)	Nee	TNO is voornamelijk een onderzoeksinstituut. Het Nederlands

		Meetinstituut (NMI) is een private dochteronderneming van TNO dat een mogelijke rol kan spelen in de certificering van OBU's. Gezien het private karakter van deze organisatie is deze echter buiten beschouwing van dit onderzoek gelaten.
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	Nee	De aard van de huidige taken (het publiceren van betrouwbare en samenhangende statistische informatie) van deze organisatie matcht niet met de beoogde taken binnen VWH.
Politieacademie	Nee	De Politieacademie is het onderwijs- kennis- en onderzoeksinstituut voor de politie. Voor de taken binnen handhaving komt de politie (en dus niet de academie) reeds in aanmerking.
Autoriteit Persoonsgegevens (AP)	Nee	De Autoriteit Persoonsgegevens heeft als wettelijke taak te beoordelen of personen en organisaties bij het gebruik van persoonsgegevens de wet naleven. Deze taak matcht niet met de beoogde taken binnen VWH.
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen	Nee	Het LBIO verricht wettelijke taken voor alimentatie. Betreft met name het innen van alimentatie als de alimentatieplichtige weigert te betalen. De aard van deze taken matchen niet met de beoogde taken binnen VWH.
Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen	Nee	De taak van het NRGD is het bijdragen aan de kwaliteit van de Nederlandse en internationale rechtspraak door het bevorderen en waarborgen een constante kwaliteit van forensische expertise in de rechtspleging. Zij doen dit middels normering, toetsing, toezicht en persoonscertificering. De afwijkende doelgroep maakt dat dat deze taken niet matchen met de beoogde taken binnen VWH.
Kamers van Koophandel (KvK)	Nee	De wettelijke taken van de KvK zijn gericht op het registreren, informeren en adviseren van ondernemers. De voornaamste taak hierin het beheer van het Handelsregister. Deze taken matchen niet met de beoogde taken binnen VWH.
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Nee	De AFM houdt toezicht op de financiële markten. Betreft met name het toezicht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen en marktpartijen. Deze taken matchen niet met de beoogde taken binnen VWH.
Agentschap Telecom	Nee	Agentschap Telecom heeft als taak toe te zien op de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van IT- en communicatienetwerken, zodat Nederland veilig verbonden is. Deze taak matcht niet met de beoogde taken binnen VWH.
Dienst ICT Uitvoering (DICTU)	Nee	DICTU legt zich toe op het ontwikkelen en beheren van systemen en applicaties, het beheren van datacenters en de dienstverlening hiervan.

		Mogelijke rol in de aanbesteding en/of implementatie, maar achten we niet geschikt voor een latere rol in de exploitatie.
Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars	Nee	Het Nederlands Bureau is verantwoordelijk voor schades die in Nederland door buitenlandse motorrijtuigen worden veroorzaakt. De aard (verzekeraar) van deze organisatie matcht niet met de beoogde taken binnen VWH.
Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (WM)	Nee	Het waarborgfonds Motorverkeer richt zich op mensen die door een motorvoertuig schade hebben geleden en niet terecht kunnen bij een verzekeraar. De aard van deze organisatie matcht niet met de beoogde taken binnen VWH.
Nationale Ombudsman	Nee	De ombudsman handelt in het geval van conflicten waar een particulier in betrokken is, niet bij conflicten tussen organisaties.
NDW	Nee	Dit betreft een samenwerkingsverband tussen andere instanties. Indien van toepassing zijn de betreffende instanties apart opgenomen.

D. Omschrijving rechtsvormen

Rechtspersoon

Beschrijving

Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)

Een ZBO is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister (artikel 1 Kaderwet). Een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt en die als zodanig bij wet is ingesteld of aangewezen.

In de Kaderwet zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verantwoordelijke minister en het ZBO vastgelegd. In de Circulaire Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen is het beleid ten aanzien van de inrichting van de governance van ZBO's uitgewerkt (15 mei 2015). Ministers en staatssecretarissen zijn niet verantwoordelijk voor de besluiten die ZBO's op grond van hun wettelijke opdracht nemen. Zij zijn wel verantwoordelijk voor het beleid dat een ZBO uitvoert en de sturing en het adequaat toezicht op de ZBO's. De minister kan ter verantwoording worden geroep over een ZBO door de Eerste en Tweede Kamer.

De Kaderwet kent vier typen ZBO's, te weten: publiekrechtelijk onderdeel staat, publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijk met alleen wettelijke taken (voltijd) en privaatrechtelijk met wettelijke en private taken (deeltijd). Voor ieder type geldt een eigen regime. Nieuwe ZBO's worden in beginsel als publiekrechtelijk orgaan ingericht. In het verleden werd een ZBO ook als privaatrechtelijke rechtspersoon ingericht, in welk geval dan veelal voor een stichting of een naamloze vennootschap werd gekozen.

De minister kan op basis van de Kaderwet de bestuurders benoemen en ontslaan, het salaris van de bestuurders vaststellen, besluiten vernietigen en noodzakelijke voorzieningen treffen. De minister kan bovendien bepalen dat een ZBO ten aanzien van de in de Kaderwet opgesomde lijst van besluiten de voorafgaande goedkeuring van de minister behoeft.

Een ZBO stelt een jaarrekening op waarin rekening en verantwoording wordt afgelegd van het financieel beheer en de prestaties en er is sprake van accountantscontrole die mede betrekking heeft op de rechtmatige inning en besteding van middelen.

Iedere vijf jaar vindt er een evaluatie plaats ten aanzien van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van een ZBO.

De minister voor Wonen en Rijksdienst is verantwoordelijk voor het algemeen beleid aangaande ZBO's en houdt een openbaar register bij met informatie ten aanzien van alle ZBO's (<https://almanak.zboregister.overheid.nl/>).

Agentschap

Een agentschap is een verzelfstandigd dienstonderdeel van een ministerie dat een eigen beheer voert maar binnen het ministerie opereert. Een agentschap heeft een eigen directie, een eigen begroting en een eigen financiële administratie die los staan van de begrotingsadministratie van het ministerie waartoe het behoort. Een agentschap valt volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

Een agentschap kan een baten-lastenagentschap of een verplichtingen-kasagentschap zijn (Comptabiliteitswet 2016).

De governance van agentschappen is voorgeschreven in de Regeling agentschappen (1 januari 2018). Een agentschap heeft een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden, te weten die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen worden niet functioneel gecombineerd.

Het besluit om een agentschap in te richten wordt genomen, indien de minister die het aangaat van oordeel is dat het aanwijzen van een agentschap een doelmatige taakuitvoering bevordert en de minister van Financiën met het besluit instemt. Een dergelijk besluit wordt niet eerder genomen dan nadat de Tweede Kamer over dat voornemen in kennis is gesteld.

Bij de aanvraag om een agentschap in te richten worden stukken overlegd waaruit blijkt dat het dienstonderdeel als toekomstig agentschap voldoet aan de instellingsvoorwaarden, inhoudende dat het:

- a. een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis;
- b. een resultaatgericht sturingsmodel heeft (als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 13 van de Regeling agentschappen);
- c. doelmatiger gaat werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen;
- d. een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;
- e. een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen.

Een agentschap heeft een afzonderlijke financiële staat die wordt opgenomen bij de begrotingsstaat van de departementale begroting van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert. De financiële staat van een agentschap bevat, al naar gelang van toepassing, de geraamde totaalbedragen van de financiële verplichtingen, de kasuitgaven en de kasontvangsten of de lasten en de baten.

Agentschappen ontvangen bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties. De directie Financieel-economische Zaken van het betrokken ministerie oefent toezicht uit op een agentschap.

De minister van Financiën oefent toezicht uit op de inrichting van de agentschappen en de uitvoering van de begrotingen.

Rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt)

Er zijn verschillende rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt) te onderscheiden. Rwt's zijn zelfstandige organisaties op afstand van de overheid. Een organisatie is een rwt als is voldaan aan drie vereisten:

- De organisatie moet een eigen rechtspersoonlijkheid hebben;
- De organisatie moet een taak uitoefenen die in wet- of regelgeving is geregeld (een 'wettelijke taak').
- Voor de uitoefening van de wettelijke taak moet de organisatie geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit 'publiek geld'.

Publiek geld kan zijn:

- een bijdrage uit de rijksbegroting;
- inkomsten uit premies (bijvoorbeeld de premies voor sociale zekerheid of zorg);
- wettelijke tarieven (bijvoorbeeld het tarief van de RDW voor de registratie van een kenteken, of collegegeld).

De Algemene Rekenkamer heeft de taak en de bevoegdheid om onderzoek te doen bij rwt's.

Stichting met een wettelijke taak

Een stichting wordt opgericht bij notariële akte door een notaris. Een stichting kent geen aandeelhouders (zoals bij een NV of BV) en geen leden (zoals bij een vereniging). Een stichting kent een bestuur en desgewenst een raad van toezicht of advies. Een stichting heeft in beginsel geen winstoogmerk, maar kan wel winst maken. Het bestuur wordt benoemd via coöptatie, dat wil zeggen dat de zittende leden van het bestuur zelf nieuwe bestuursleden benoemen, al dan niet op voordracht van een raad van toezicht of advies of door de raad van toezicht. De raad van toezicht kan een zekere mate van controle uitoefenen op het bestuur van de stichting en onder omstandigheden bestuurders benoemen, schorsen of ontslaan. In de statuten van de stichting kunnen eisen worden opgenomen aangaande de te benoemen personen. Er is geen aandeelhoudersvergadering die bestuurders of leden van de raad van toezicht kan benoemen, schorsen of ontslaan. Via de Ondernemingskamer kunnen (tijdelijke) bestuurders worden benoemd, geschorst of ontslagen en kunnen besluiten worden vernietigd.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 2014 in een tweetal uitspraken antwoord gegeven op de vraag wanneer een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals een stichting, een bestuursorgaan is. Dit is van belang, omdat op besluiten van een bestuursorgaan de Awb van toepassing is, een bestuursorgaan moet voldoen aan algemene regels van behoorlijk bestuur en de bestuursrechter de bevoegde rechter is om besluiten te toetsen. Er moet in geval van een bestuursorgaan sprake zijn van openbaar gezag, dat in beginsel alleen bij wettelijk voorschrift kan worden toegekend. Als er geen wettelijk voorschrift is dat een privaatrechtelijke rechtspersoon een bepaalde bevoegdheid geeft, is er dus in beginsel geen sprake van een bestuursorgaan. Op deze hoofdregel bestaat volgens de Afdeling

één uitzondering en die betreft privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen (subsidies) of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken. Op stichtingen met een wettelijke taak kunnen verschillende wetten van toepassing zijn, zoals de Awb (afdeling 10), het Burgerlijk Wetboek (boek 2) en/of sector specifieke wet- en regelgeving zoals die bijvoorbeeld van toepassing is op zorg- of onderwijsinstellingen. De mensen die werkzaam zijn voor een stichting met een wettelijke taak kwalificeren in beginsel als reguliere werknemers of hebben in sommige gevallen de ambtenarenstatus.
