

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Personenvervoer

Lessons learned bij Kilometerprijs- achtige aanbestedingen

Leermomenten ten behoeve van de
aanbestedingsstrategie van de kilometerprijs

16 mei 2007

Lessons learned bij Kilometerprijs- achtige aanbestedingen

Leermomenten ten behoeve van de
aanbestedingsstrategie van de kilometerprijs

16 mei 2007

Samenvatting 5

1. Inleiding 7

- 1.1 Naar een landelijke Kilometerprijs 7
- 1.2 Leren van vergelijkbare projecten 7
- 1.3 Doelstelling 8
- 1.4 Kennisborging meer mensenwerk dan rapportage 8

2. Randvoorwaarden voor de aanbesteding 9

- 2.1 Heldere doelen en een top die ervoor gaat 9
- 2.2 Wettelijke basis 10
- 2.3 Organisatie 11

3. Lessen voor de aanbesteding zelf 13

- 3.1 Bij de start van de tender 13
- 3.2 Aanbestedingsdocumenten 14
- 3.3 Systeemkeuze en open standaard 14
- 3.4 Systeeminterfaces 16
- 3.5 De uitrol 17

Bijlage A Achtergrondinformatie per project 19

- A.1 Tolsysteem in de Westerscheldetunnel (WST) 19
- A.2 Digitale Tachograaf voor vrachtvervoer 19
- A.3 Herziening van het zorgstelsel 20
- A.4 Vrachtwagentol in Groot Brittanië (LRUC) 20
- A.5 Vrachtwagentol in Duitsland (LKW-Maut) **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- A.6 OV-chipkaart in Nederland 22

Bijlage B Bronnen 23

Samenvatting

Als voorbereiding op de aanbesteding van de kilometerprijs is deze lessons learned analyse uitgevoerd om te leren van de ervaringen van de volgende projecten:

- Tolsysteem Westerscheldetunnel (WST)
- Digitale tachograaf
- Zorgstelsel
- Vrachtwagentol Groot Brittanië (LRUC)
- Vrachtwagentol Duitsland (LKW-Maut)
- OV-Chipcard

Net als de Kilometerprijs zijn deze projecten allemaal stelselwijzigingen met aanzienlijke aantallen gebruikers en met een sterke ICT component. Niet alle projecten hebben een direct raakvlak met beprijzing of tol, maar de leermomenten uit de aanbestedingen blijken zeer relevant voor de Kilometerprijs.

De analyse van de projecten levert 28 concrete lessen op voor het project Kilometerprijs die in dit rapport staan vermeld. Steeds blijken een aantal generieke condities voor het project aanwezig te moeten zijn om een aanbesteding en implementatie succesvol te doorlopen. De meest belangrijke daarvan zijn:

Les 1; het begint met een heldere boodschap

Les 2; de politieke top gaat ervoor

Les 3; keep it simple..en ben terughoudend met uitzonderingen

Les 6; denk niet alleen als project, maar ook als staande organisatie

Les 9; start op tijd met het inrichten van de publieke kant

Les 10; maak het aanbestedingsteam niet te groot.....

Hoofdstuk 3 bevat de lessen die echt van toepassing zijn op de aanbesteding zelf. De belangrijkste hiervan zijn:

Les 12; ken het businessmodel van je stelselwijziging

Les 14; zorg voor voldoende tijd voor consortiumvorming.

Les 16; waak voor overspecificatie

Les 22; "een grote tender duurt anderhalf tot twee jaar...."

Les 23; ken je interfaces van buiten! ze komen toch bij je terug

Les 25; reserveer minimaal anderhalf jaar voor de uitrol.....

Les 27; regel (gemiste) opbrengsten tijdens de uitrol contractueel

Het is nu zaak deze lessen die zijn gedeeld binnen het projectteam met dit rapport en een lezing verder te verinnerlijken bij de voorbereiding van de aanbesteding van de kilometerprijs.

1. Inleiding

1.1 Naar een landelijke Kilometerprijs

Het kabinet heeft in 2006 ingestemd met de invoering van een landelijke Kilometerprijs. Het idee van een Kilometerprijs naar tijd, plaats en milieukeurmerk van het voertuig is overgenomen van het breed gedragen advies van het platform "Anders Betalen voor Mobiliteit" o.l.v. oud ANWB voorzitter de heer Nouwen [Platformadvies, 2005].

Het project Kilometerprijs is in essentie een stelselwijziging van vaste autobelastingen (op basis van gewicht en brandstofsoort) naar een prijs voor gebruik (Kilometerprijs). Een verantwoorde overgang van de huidige Motorrijtuigenbelastingen (MRB) en de aanschafbelasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM) zal de nodige politieke besluitvorming vergen. Daarnaast is het project in reikwijdte (8 miljoen voertuigen), logistiek en technisch een complexe opgave.

1.2 Leren van vergelijkbare projecten

Als voorbereiding op de aanbesteding van de Kilometerprijs is het initiatief opgevat om te leren van bestaande projecten die bepaalde aspecten gemeen hebben met de Kilometerprijs:

- Er is sprake van een stelselwijziging
- Grote groep gebruikers, meer dan 1 miljoen
- Sterke ICT component aanwezig (als vehikel voor stelselwijziging)
- Vergelijkbare markt: elektronische toldiensten

De volgende zes projecten zijn beschouwd in deze rapportage:

Project	Stelselwijziging	High volume*	ICT component	Elektronische Toll markt
Tolsysteem Westerscheldetunnel (WST)				
Digitale tachograaf				
Zorgstelsel				
Vrachtwagentol Groot Brittanië (LRUC)				
Vrachtwagentol Duitsland (LKW-Maut)				
OV-Chipcard				

* meer dan 1 miljoen gebruikers

Niet alle projecten hebben een directe relatie met tol / beprijzen van wegverkeer. Wel hebben ze de volgende onderdelen gemeen:

- Het gaat om een omvangrijke gebruikersgroep en veel transacties.
- Er is een sterke rol voor informatietechnologie als technisch hulpmiddel voor de stelselwijziging (zonder getoonde flexibiliteit van de ICT systemen van verzekeraars) was de invoeringsdatum van het nieuwe zorgstelsel nooit gehaald
- De projecten hebben grote politieke impact vanwege de vereiste stelselwijziging. Deze komt tot uiting bij de parlementaire behandeling van de benodigde wetgeving.

Tijdens de analyse werd duidelijk dat het project OV-Chipkaart de meeste overeenkomsten lijkt te vertonen met het project Kilometerprijs:

- het is een stelselwijziging met herverdelingsvraagstuk van inkomsten uit mobiliteit in dezelfde Nederlandse politieke context
- grote gebruikersgroep / kiezers waarbij koopkrachtbehoud een rol speelt
- sterke ICT component van het project
- de OV chipkaart zit in dezelfde intelligent transport systems markt als elektronische tolsystemen betreft. De deelnemers aan de tender van de OV chipkaart hebben ook deelgenomen aan de marktconsultatie voor de Kilometerprijs.

1.3 Doelstelling

Het doel is om de lessen uit de aanbestedingen van de geselecteerde zes projecten te analyseren op “lessons learned” om de ervaring binnen toe te passen en te borgen bij het project Kilometerprijs. De lessen zijn ook van belang voor de uitvoeringsfase van de Kilometerprijs en de gehele projectorganisatie “Anders Betalen voor Mobiliteit”.

1.4 Kennisborging meer mensenwerk dan rapportage

Het product is niet alleen vastlegging van de lessen in dit eindrapport. Rapporten hebben maar een bescheiden rendement in kennisoverdracht. Daarom is de weg naar deze rapportage zoveel mogelijk gebruikt om “lessons learned” te borgen bij medewerkers van het project Anders Betalen voor Mobiliteit. Daarom is:

- De analyse uitgevoerd door mensen van het projectteam die betrokken zijn bij de voorbereiding van de aanbesteding van de Kilometerprijs. In wisselende samenstelling hebben zij ook de interviews met sleutelpersonen van de onderzochte projecten uitgevoerd en hieruit de aanbevelingen voor de aanbesteding van de Kilometerprijs geformuleerd.
- Is het concept rapport gepresenteerd in het groot teamoverleg en het directeurenoverleg van het project.
- De lessen zijn betrokken bij het opstellen van de Private Public Comparator (PPC) analyse van de Kilometerprijs.

2. Randvoorwaarden voor de aanbesteding

Dit hoofdstuk gaat in op de lessen die getrokken kunnen worden over de noodzakelijke randvoorwaarden voor een succesvolle aanbesteding. Sommige zijn op het eerste gezicht zeer algemeen van aard. Toch werden ze bij het leren van lessen uit reeds uitgevoerde aanbestedingen door betrokkenen benadrukt. Hoofdstuk 3 gaat over de inhoudelijke aandachtspunten en lessen bij de aanbesteding en uitrol zelf.

2.1 Heldere doelen en een top die ervoor gaat

Les 1; het begint met een heldere boodschap

Betrokkenen van succesvolle ingevoerde beprijsingsprojecten geven aan dat je boodschap aan het publiek helder en consequent moet zijn:

- Het waarom moet je in 30 seconden over de “Buhne” krijgen, vergeet het anders maar.
- Eenduidig; niet voor meerdere uitleg vatbaar.
- Burgers geloven het wel om belasting te betalen voor algemene middelen. Indien je belooft dat inkomsten een bepaalde bestemming hebben moet dit een consequent verhaal zijn: term infrafonds schept de vraag: is dit voor nieuwe wegen, alle infrastructuur, ook waterprojecten etc?

Doelstellingen die gaande de rit schuiven, of ambivalente doelen halen de eindstreep niet: De Engelse vrachtwagentol is mede gestrand omdat het belangrijkste motief niet het eerlijker verdelen van lasten was, maar omdat het informeel ging het om sectorbeleid om binnenlandse vrachtrijders te beschermen tegen buitenlandse concurrentie. Betalen per kilometer blijkt een duur instrument als je dit invoert voor alle vrachtvervoer om uiteindelijk 10% van deze groep bereiken en de overige 90% aan binnenlandse vrachtrijders gaat terugbetalen.

Les 2; de politieke top gaat ervoor

De politieke top moet hun lot aan het project verbinden. Op cruciale momenten blijkt dit het verschil te maken.

- Het zorgstelsel is op tijd ingevoerd, door standvastige houding van de verantwoordelijke minister en de flexibiliteit van de zorgverzekeraars die anticipeerden op een tijdige wijziging omdat zij in de daadkracht van de minister geloofden.
- De Duitse vrachtwagentol heeft in 2004, toen de introductie steeds werd uitgesteld, moeilijke momenten gekend. Uiteindelijk heeft de politieke top verantwoording genomen en gesteld dat het project er moest komen. Men geloofde ook in het technisch functioneren van de gekozen oplossing.

Les 3; keep it simple..en ben terughoudend met uitzonderingen.

Probeer zo veel mogelijk uniformiteit en eenvoud te behouden omwille van kostenbeheersing en risicoreductie. Dit klinkt simpel, maar vergt in praktijk enorme vasthoudendheid. Het introduceren van uitzonderingsgroepen levert relatief veel werk voor weinig deelnemers in de voorbereiding, wetgeving, aanbesteding, uitrol, exploitatie en handhaving. Uitzonderingsgroepen en hun lobby vragen van de projecten veel aandacht in de voorbereiding en het wetgevingstraject.

Toezeggingen aan die groepen blijken niet altijd waar te maken:

- De Engelse en Duitse vrachtwagentol projecten geven aan dat men zeer realistisch moet blijven met politieke toezeggingen over financiële compensatie van doelgroepen binnen beprijzing. Terugbetaling aan doelgroepen is Europees niet altijd mogelijk (non-discriminatie beginsel). In Duitsland blijkt deze belofte 2 jaar na invoering niet in te lossen, met imagoverlies als gevolg. Een stelsel van terugbetalingen stelt zeer hoge eisen aan fraudebestendigheid en werd daardoor een hoofdpijndossier in de Engelse vrachtwagentol (LRUC).
- Bij invoering van het tolsysteem bij de Westerscheldetunnel heeft afstemming met uitzonderingsgroepen van voertuigen van hulpdiensten, politie, brandweer, ambulance relatief veel aandacht van het project gevraagd. In het begin veel reclamaties van politieauto's in burger die ook onder de regeling meenden te vallen. Er is vastgehouden aan feit dat voertuigen van hulpdiensten als zodanig herkenbaar moeten zijn omdat het anders niet handhaafbaar is.

2.2 Wettelijke basis

Les 4; een goede wettelijke basis is op hoofdlijnen

In het ideale geval ligt de wettelijke basis van de beprijzing op hoofdlijnen vast in een wet. Door nadere invulling in lagere regelgeving te schrijven houdt de hoofdwet een gewenste mate van flexibiliteit. In het buitenland zijn praktische zaken als tarieven en uitzonderingsgroepen nooit in de hoofdwet opgenomen, maar in onderliggende regelgeving.

Les 5; tijdens de aanbesteding moet de wet een bepaalde mate van stabiliteit hebben

De markt is pas goed in een aanbesteding te committeren als de reikwijdte van de wet vast staat. Bij de projecten Digitale Tachograaf, het tolsysteem van de WST en de LRUC was de wetgeving definitief voordat de aanbesteding begon.

Onder tijdsdruk is het mogelijk om het traject van wetgeving en aanbesteding parallel te doorlopen. Dit is in Duitsland bij de LKW-maut bewust zo gedaan:

- De tijdsdruk van de aanbesteding heeft de wettekst concreet toepasbaar en bondig gehouden (een wet met 14 artikelen).
- De conceptwet moet voldoende stabiel zijn om de markt in de aanbesteding te kunnen committeren.

In Duitsland is bewezen dat het kan: een aanbestedingsprocedure parallel aan het wetgevingstraject. In Nederland is de invoering van de Gemeentelijke Basis Administratie een voorbeeld van een grootschalig ICT project waarvan de wettelijke basis parallel aan de aanbesteding verliep. De stemming van de Tweede Kamer over het definitieve wetsvoorstel is in de Nederlandse situatie een moment waarbij de wetgeving stabiel genoeg is om de aanbesteding te starten. Het traject in de eerste kamer heeft minder risico op veranderingen in de wet die de scope van de aanbesteding nog zullen raken.

2.3 Organisatie

Les 6; denk niet alleen als project, maar vooral als staande organisatie
Een grote les is om de aanbesteding van een systeem dat een stelselwijziging ondersteunt niet te organiseren als project, maar dit te doen vanuit het perspectief van de staande organisatie die het straks ook moet beheren (OV-Chipkaart, Tachograaf). Timing is hier van belang: ga je te vroeg naar staande organisatie, dan is er het gevaar van overdetaileren van de specificaties. Doe je het te laat dan loopt de implementatie mogelijk vertraging omdat zaken die in de aanbesteding nog open zijn gelaten nog operationeel gemaakt moeten worden.

Les 7; organiseer centrale besluitvorming op bestuurlijk niveau
Bijna alle beschouwde projecten kenden een lange aanloop, waarbij in een te vroeg stadium op een te hoog detailniveau in oplossingen is gedacht. Bij de OV-Chipkaart hebben de regionale vervoerders eindeloos gesproken over de technische invulling: "bijvoorbeeld in hoeveel seconden de poortjes moesten openen en sluiten". De projecten kregen vaart toen bestuurders centraal in het project knopen konden doorhakken. Ook het mechanisme van een aanbesteding heeft aan die vaart bijgedragen. Een aanbesteding dwingt af om besluiten te nemen wat er in de aanbesteding zit en wat niet.

Les 8; wees alert op de niet betrokken partijen...
De opdracht voor het realiseren van de stelselwijziging wordt meestal bij een bepaald departement gelegd, terwijl er intensieve samenwerking van meerdere departementen nodig is. Bij de Duitse LKW-maut was de opdracht expliciet gemandateerd. Bij de Britse LRUC was dit niet het geval. De Customs stond voor de klus, maar het Ministerie van Transport voelde zich gepasseerd. Dit had effect op de samenwerkingsrelatie.

Les 9; start op tijd met het inrichten van de publieke kant.
Door de aanbesteding ontstaat een op de markt gericht proces. Toch is het zaak tijdig ook afspraken te maken met publieke partijen die een rol bij de stelselherziening krijgen. Het tijdig contracteren van de publieke kant voorkomt verassingen dat een overheidsorgaan zich in een krap invoeringsscenario geen deadlines en prestatieafspraken laat opleggen (Digitale Tachograaf).

Les 10; maak het aanbestedingsteam niet te groot....

Een te groot aanbestedingsteam is vatbaar voor een eilandjescultuur en een wildgroei aan documenten. Op de gloriedagen van het LRUC project bestond het tenderteam uit 200 personen waar achteraf een aantal van 70 ideaal was geweest. Waarborg met de personele bezetting:

- inbedding in de ministeries (verhouding inhuur- vast)
- laat personele clusters niet samenvallen met interfaces in het systeem, er is dan de neiging om alleen het eigen deel te optimaliseren en bij interface problemen is het door de projectstructuur lastig om naar een oplossing te werken
- goede overgang van tenderteam naar contractbeheersing

Les 11; houdt contact met de politieke top, zeker als het stil wordt

Op moeilijke momenten heeft het project baat bij een betrokken politieke top. Langere stiltes kunnen duiden op vervreemding die aan het optreden is. Bij de LRUC was het achteraf gezien al langer stil in de top, voordat het project werd stopgezet. Door eerder contact met de top te zoeken had ook de aanbesteding eerder gestopt kunnen worden.

3. Lessen voor de aanbesteding zelf

3.1 Bij de start van de tender

Les 12; ken het businessmodel van je stelselwijziging

Om de markt goed te kunnen benaderen, en hun gedrag te kunnen voorspellen na sluiten van het contract moet je zelf inzicht verwerven in de investeringen, exploitatie en marges van functionele systemen voor je stelselwijziging. Onderdeel van de aanbestedingstrategie is dan ook:

- Exacte uitwerking van de scope van de aanbesteding, wat zit er in, wat niet.
- Private-Public Comparator; analyse naar meest geëigende verdeling van financiering en uitvoering
- Business case; exploitatiemodel

Bij de Duitse LKW-Maut is de business case hoofdzakelijk uitgevoerd door biedende consortia. Deze konden uitgaan van een fictief tarief met een verreken sleutel als tarieven later hoger of lager zouden uitpakken. Deze verreken sleutel is gebruikt bij het beoordelen van de biedingen.

Les 13; een tender heeft een politiek besluit tot aanbesteding, inclusief condities in tijd, geld en kwaliteit.

Bij een politiek besluit tot het starten van de aanbesteding hoort een maximum budget (geen percentage). Sturing op de aanbesteding kan dan plaatsvinden op de aspecten, tijd kwaliteit en geld. Bij de Britse vrachtwagentol werden gaande de aanbesteding enkel eisen toegevoegd terwijl het budget vast stond. Het voortijdig afbreken van de tender was dan ook de enige mogelijke uitkomst.

Les 14; zorg voor voldoende tijd voor consortiumvorming.

Consortia worden onder marktspanning gevormd, maar moeten de gehele contractduur een goed functionerend geheel vormen. Voldoende tijd voor de vorming van consortia van partijen die elkaar goed aanvullen is ook sterk in het belang van de opdrachtgever. Bij het inrichten van de aanbesteding kan de opdrachtgever hier op sturen door helder te zijn in de scope van de aanbesteding en tenminste drie maanden uit te trekken voor de kwalificatiefase zodat er tijd is voor consortiumvorming.

Bij de marktconsultatie voor de Kostenmonitor in 2006 viel op dat een aantal partijen zeer geïnteresseerd waren in wegbeheer. Bij de uiteindelijke tender is het zaak om helder aan te geven wat wel en wat niet van de markt wordt verwacht om te voorkomen dat marktpartijen met verkeerde verwachtingen in consortia gaan deelnemen en zich na teleurstelling gaan ontwikkelen als niet betrokken consortiumpartner.

Ondanks contractuele waarborgen heb je hier als opdrachtgever altijd last van.

3.2 Aanbestedingsdocumenten

Les 15; van een gedegen prospectus heb je de hele tender profijt
Met de aanbestedingsprospectus zet je de kaders neer voor de aanbesteding. Een professionaliteit uitstralende prospectus, inclusief omgangsregels met de markt zet de randvoorwaarden neer voor een level playingfield en dus een goede aanbesteding.

Het Britse LRUC project heeft destijds geïnvesteerd in een goede prospectus. Dit heeft hen geholpen de markt in korte tijd en op juiste wijze te mobiliseren. Voor de kilometerprijs bruikbare onderdelen van deze prospectus zijn:

- Baseline Policy Model (doelen)
- Baseline Service model (wat word aanbesteed)
- Baseline Commercial model (business case)
- Role of LRUC authority (rol staande organisatie)
- Tender proces beschrijving
- Procurement principles (spelregels en omgangsregels tender),

Deze prospectus is beschikbaar in de projectorganisatie

3.3 Systemkeuze en open standaard

Les 16; waak voor overspecificatie

Bij de voorbeeldprojecten deed zich op twee manieren overspecificatie voor:

- Te inhoudelijke sturing door belanghebbenden op de specificaties
- De neiging van (de politieke top) van het project om alle onzekerheden in de specificaties te ondervangen: “we ended op with an all eventuality approach that only allowed gold plated solutions”

Te veel verwevenheid met de toekomstige staande organisatie tijdens aanbesteding kan ook tot teveel overspecificatie leiden. De toekomstige beheerder wil zo zeer zeker stellen dat de aanbesteding goed functionerende oplossingen oplevert dat hij met de beste bedoelingen de zaak dicht specificiert. Dit laatste verschijnsel kan optreden wanneer overheidsorganisaties een rol in de Kilometerprijs gaan nemen en ook verantwoordelijk worden voor de inkoop ervan.

Een illustratief voorbeeld van overspecificatie deed zich voor bij het project Digitale tachograaf. Men had het ICT systeem zo ontworpen dat het ruim twintig verschillende brieven kon genereren met daarin de reden van het niet slagen van de kaartaanvraag. Het Luxemburgse zusterproject volstond met een standaardbrief: “er is iets niet goed met uw aanvraag; neemt u contact op”.

Les 17; houdt klantfocus!

In de behoefte om bij de aanbesteding een zo goed mogelijke risicoverdeling te zoeken kan de eindgebruiker op de achtergrond raken. Toch is gebruikersvriendelijkheid bijna rechtevenredig met gebruikersacceptatie. Een goede manier om klantgerichtheid te houden bij de aanbestedende dienst en opdrachtnemer is om de gunningcriteria en prestatie indicatoren in het contract te baseren op de kritische succesfactoren van het project zoals bijvoorbeeld: klanttevredenheid, inkomsten, minimum faalkans voertuigfunctionaliteit etc.

Een aanbestedingsmodel met een concessie of abonnementen tussen aanbieders van de Kilometerprijs en de automobilist legt meer macht bij de gebruiker. Klantfocus wordt dan in de aanbestedingsstrategie afgedwongen.

Les 18; met een open standaard kun je marktspanning in exploitatiefase vasthouden.

Bij de Duitse vrachtwagentol en het tolsysteem van de Westerscheldetunnel is men afhankelijk van die ene leverancier. Deze heeft een contract voor het leveren van (bijna) alle diensten. Het resultaat is dat er een uniek systeem is geleverd (black box), voor een vaste periode, tegen vaste exploitatievergoedingen per voertuig. Er is geen ruimte voor nieuwe aanbieders om toe te treden tegen scherpere voorwaarden. De leveringszekerheid door het single supplier contract kenmerkt zich wel door een scherpe inschrijf prijs, maar de vraag is wat over de looptijd gezien voordeliger is.

Les 19; niet alle contractvormen bieden flexibiliteit in de toekomst

Door het hele besprijzingsstelsel in een keer te contracteren voor een bepaalde periode is er leveringszekerheid. Toch komen onder de daarbij horende contractvormen innovaties en aanvullende diensten moeilijk van de grond. Een contract met een duur van 10 jaar, staat de eerste jaren in het teken van succesvolle uitrol van de eerste versie. De laatste contractjaren wil de contractant liever de zaak constant houden om zijn investeringen zoveel mogelijk terug te verdienen (opbouwen van een oorlogskas voor de volgende aanbesteding). Innovatie of ontwikkeling heeft in zo'n periode geen prioriteit bij de contractant tenzij het voor hem zelf tot kostenreductie leidt.

Les 20; bij certificering van apparatuur is de zekerheid van voldoende afzetmarkt bepalend voor het tempo

Het kan een keus zijn om bepaalde apparatuur, bijvoorbeeld de voertuigfunctionaliteit niet onderdeel te maken van de aanbesteding, maar hier met minimumeisen en toetscriteria een typegoedkeuring voor in te richten. Het voordeel is dat er een vrije markt van goedgekeurde apparaten ontstaat, waardoor er meer gebruikersmacht wordt gemobiliseerd. Een nadeel is dat de gecertificeerde apparaten pas op de markt komen als de fabrikanten zeker zijn van voldoende afzet. In het geval van de digitale tachograaf was er pas aanbod toen ook de grote gebruikerslanden Frankrijk en Duitsland overgingen tot invoering.

Les 21; Bij nieuwe systeemconcepten is het goed om de proof of concept (POC) onder marktspanning uit te voeren.

Wanneer de aanbesteding geen gebruik van proven technology oplevert, maar een innovatief systeem dat nog niet eerder op die schaal is toegepast dan past het om het systeemconcept integraal te laten testen door middel van een proof of concept (POC). Om deze POC fase niet onnodig lang te laten duren en om momentum te houden verdient het aanbeveling om de POC uit te voeren als onderdeel van de aanbesteding. Finalisten kunnen hun aanbieding dan in een POC demonstreren. Een dergelijk POC fase in een aanbesteding duurt een half jaar. Bij de LRUC was dit stadium voorzien, maar door afbreken van de tender nooit uitgevoerd. Een POC buiten de aanbesteding om heeft zeker een langere doorlooptijd omdat er vanwege de omvang ervan ook weer aanbesteed moeten worden en de tijdsruk van tender ontbreekt.

Les 22; "een grote tender duurt anderhalf tot twee jaar...."

De vergelijkbare tenders in omvang duren toch van registratie tot gunning anderhalf tot twee jaar:

Naam	Omvang	Aantal percelen	Duur van de tender
Tolsysteem WST	enkele miljoenen	6	binnen een jaar
Digitale Tachograaf	tiental miljoenen	6	ruim anderhalf jaar
OV-chipcard	Honderden miljoenen	5	1,5 jaar
LRUC	1,5 miljard	4	zou 2 jaar geworden zijn
LKW-maut	7 miljard	1	20 maanden

3.4 Systeeminterfaces

Les 23; ken je interfaces van buiten! ze komen toch bij je terug

In praktijk komen interfaces toch weer terug bij de opdrachtgever als:

- De eindorganisatie onderdeel is van de opdrachtgever
- Bij opknippen van de aanbesteding in percelen
- De opdrachtgever aanvullende eisen stelt
- Als de beoogde systeemintegrator in een consortium die rol niet kan waarmaken

Bij de OV-chipcard en de Tachograaf zijn interfaceproblemen in grote mate door de opdrachtgever opgelost, terwijl men vooraf bij de aanbestedingsstrategie had bedacht de interfaces integraal in de markt te zetten. Bij de Duitse vrachtwagentol en het tolsysteem westerscheldetunnel zijn interfaces uiteindelijk binnen het consortium opgelost, maar niet zonder vertraging en merkbare bemoeienis van de opdrachtgever. Bij de LRUC had men in de aanbestedingsprospectus opgenomen dat de contractant alle interne interfaces moet beheersen en de Management Authority alle externe interfaces. De gedachte leek mooi maar al tijdens de tender kwamen ook interne interfaces al naar de opdrachtgever toe. Een veel gehoord geluid is dat je beter zelf als

opdrachtgever de regie van de interfaces op je kunt nemen; men heeft dan in elk geval sturing als het fout gaat.

Les 24; interfaces met organisatieonderdelen moeten kunnen groeien
Bij de Duitse vrachtwagentol was er met name bij de interfaces rond handhaving en dwanginvordering sprake van groei in de interfaces. De organisatieonderdelen van het consortium en de Duitse wegautoriteit moesten in het begin van de samenwerking aan elkaar wennen. Werkende weg is hier optimalisatie bereikt die niet in het contract was voorzien. Het zou hier contraproductief gewerkt hebben als uit risicovermijding op voorhand alle interfaces dicht waren getimmerd (vergelijk met overspecificeren).

3.5 De uitrol

Les 25; reserveer minimaal anderhalf jaar voor de uitrol.....
Voor de uitrol van een beprijzingssysteem met miljoenen deelnemers en een secundair systeem voor buitenlandse kentekens blijkt minimaal 1,5 tot 2 jaar nodig als je vergelijkbare projecten beschouwd (zie tabel). Belangrijke tijdsvreters zijn: benodigde vergunningen en zekerstellingen voor elektronisch betaalverkeer, vergunningen voor plaatsen van fysieke delen van de installatie zoals gebouwen, portalen voor handhaving etc.

Naam	Omvang	Aantal percelen	Feitelijke duur van uitrol
Tolsysteem WST	enkele miljoenen	6	een jaar
Digitale Tachograaf	tiental miljoenen	6	ruim anderhalf jaar
LRUC	1,5 miljard	4	2 jaar (was de planning)
LKW-maut	7 miljard	1	22 maanden
OV-chipcard	Honderden miljoenen	5	Meer dan 3 jaar

Les 26; probeer de uitloop in besluitvorming en de tender niet in te lopen in de implementatie

De uitrol van de Duitse LKW-Maut was gepland op 20 maanden. Vanwege politieke druk is dit bij de onderhandelingen teruggedrongen tot 15 maanden. Het is uiteindelijk 22 maanden geworden.....

Les 27; regel (gemiste) opbrengsten tijdens de uitrol contractueel
Het mislopen van inkomsten raakt direct het succes van het project. Los van het technisch slagen van het project is het genereren van de voorspelde inkomsten een belangrijke succesfactor.

Soms gaan contractbepalingen over het mislopen van opbrengsten pas in zodra het systeem officieel in gebruik is genomen. Les is om dergelijke momenten ondubbelzinnig vast te leggen. Bij twee van de beschouwde projecten is nu een juridisch geschil over het ingaan van een bepaalde contracttermijn (om aanspraken te ontlopen).

Les 28; reken op veel gebruikersvragen in het begin

Gebrowsers lezen instructies slecht. Dit is geen kwestie van intelligentie, maar desinteresse. Alle beschouwde projecten grossierden in anekdotes over onwaarschijnlijke vragen: "ze worden echt gesteld!" Een techniek die het meest aansluit bij beleving van autorijden en wegenbelasting van nu; genereert de minste aanloopproblemen en levert dus de minste gebruikersvragen in de beginfase op.

A.1 Tolsysteem in de Westerscheldetunnel (WST)

Op 28 februari 2007 gesprek gevoerd met:

Tin Buis (alg. Directeur)

Kees Blankenburgh (Financiën)

Martijn van der Blik (Systemen en destijds betrokken bij aanbesteding)

Nancy Vinke (Hoofd dienstverlening)

Vanuit AbvM aanwezig: Kim Roffel, Gerben Schuhmacher, Bart-Jan Kouwenhoven en Max van Heijst

Waarom een toltunnel onder de Westerschelde

De Westerscheldetunnel is een tunnel van 6,6 kilometer lang onder de Westerschelde tussen Ellewoutsdijk en Terneuzen en is daarmee de langste tunnel voor het wegverkeer van Nederland. Na jarenlange politieke besluitvorming wordt in 1991 besloten tot de aanleg ervan. De aanleg van een boortunnel inclusief 10 jaar onderhoud wordt in 1993 gegund aan de Combinatie Middelpaat. De tunnel wordt geëxploiteerd door de NV Westerscheldetunnel, voor 95,4% eigendom van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (als aandeelhouder van de Nederlandse staat) en voor 4,6% van de provincie Zeeland. De tunnel is geopend op 14 maart 2003. De missie van de NV Westerscheldetunnel is om de exploitatie van de tunnel op basis van 30 jaar tolheffing sluitend te krijgen. Daarna gaat de tunnel over naar de overheid.

A.2 Digitale Tachograaf voor vrachtvervoer

Op 15 januari 2007 gesprek gevoerd met Ernst Bovelander en Gerben Schuhmacher die destijds betrokken waren bij het project. Vanuit AbvM waren aanwezig: Jan Coen van Elburg, Bart-Jan Kouwenhoven en Max van Heijst.

Waarom een Digitale tachograaf?

Een Europese verordening stelde dat lidstaten voor handhaving van rust en ruitijdenbesluit voortaan gebruik moeten maken van een digitale tachograaf. Doelen:

- fraudemogelijkheden terugdringen
- betere handhaving
- lagere administratieve lasten voor sector door automatisering

Omvang project

Het Nederlandse tachograaf project omvatte:

Organisatie en aanbesteding van aanvraag, personificatie en uitgifte van persoonsgebonden smart cards voor gebruik in de Digitale tachograaf en de handhaving daarvan.

Het project is geleid vanuit de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW). De tachograaf apparatuur zelf viel buiten het project. In Europees verband was hiervoor standaardisatie en ontwikkeltraject met fabrikanten.

A.3 Herziening van het zorgstelsel

Lessen ontleend aan de lezing die de heer Klein Ikkink voor het Projectteam Anders Betalen voor Mobiliteit, gehouden tijdens teamsessie, januari 2007 te Soesterberg.

Waarom een nieuw zorgstelsel?

Per 1 januari 2006 is het nieuwe zorgstelsel ingevoerd. In plaats van onderscheid tussen particulier en ziekenfonds is er nu een verplichte basisverzekering voor iedereen, met de mogelijkheid om individueel bij te verzekeren (aanvullend).

Doel van het stelsel is dat het marktwerking in de zorg brengt. De vraag (patiënten) en het zorgaanbod sluiten dan beter op elkaar aan.

A.4 Vrachtwagentol in Groot Brittanië (LRUC)

Op 2 maart 2005 gesproken met Paul Smith en Brian Topping van HM Revenu & Customs, destijds uitvoerend departement. Aanwezig vanuit ABvM: Max van Heijst en Bart-Jan Kouwenhoven.

Beschikbare bronnen / projectinformatie over LRUC: zie bijlage B

Waarom de LRUC?

De Lorry Road User Charge werd in Groot Britannië voorgesteld om "overzeese" buitenlandse transporteurs evenredig te laten bijdragen aan de kosten voor het wegbeheer in de UK. Alle vrachtwagens zouden een prijs moeten gaan betalen van circa 15p per kilometer, waarbij binnenlandse transporteurs dit bedrag gecompenseerd krijgen via een stelsel van fuel refund. De geraamde opbrengst Van circa 139 miljoen pond per jaar, zou slechts een fractie van de exploitatiekosten dekken. Critici stelden dan ook: "If creation of a level playing field for British hauliers is the main justification for the LURC, we are taking a sledgehammer to crack a nut". In juli 2005 heeft de politieke top besloten het project te staken ten tijde van de tender. De marktpartijen die nog in de race waren is een schadevergoeding betaald.

Overeenkomst met de kilometerprijs is dat men met de LURC ook het voornemen had alle in de UK gereden kilometers te gaan beprijzen en niet bepaalde wegen of wegtrajecten zoals gebruikelijk bij (vrachtwagen) tol.

A.5 Vrachtwagentol in Duitsland (LKW-Maut)

Op 2 en 3 april 2007 gesproken met zowel Ministerie als Consortium:

Edith Buss, Beleidsambtenaar van het Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung te Berlijn, destijds betrokken met beleidsvoorbereiding, wetgeving en aanbesteding.

Jens Frische (juridisch medewerker) en Martin Rickman (hoofd voorlichting) van consortium Toll Collect te Berlijn

Interviews zijn vanuit ABvM gecombineerd gehouden voor inventarisatie van wettelijke basis van beprijzing in het buitenland (Jan Coen van Elburg) en Lessons learned uit de aanbesteding (Max van Heijst)

Waarom een LKW-Maut?

De implementatie van het project 'Lkw Maut' past binnen de EU richtlijn 1999/62/EG die heffing op autowegen voor zwaar vrachtverkeer van boven de 12 ton mogelijk maakt. De Lkw Maut houdt in dat vrachtauto's een vast bedrag per kilometer betalen, gedifferentieerd naar milieuklasse en aantal assen. De doelstelling voor de LKW Maut:

- geld genereren voor infrastructuur (2,6 miljard / jaar)
- efficiënter gebruik infrastructuur
- milieuverbetering
- betere concurrentie met het spoor
- vergoeding voor slijtage van weginfrastructuur
- 35 % van de voertuigkilometers door buitenlandse voertuigen

Bij de aanbesteding is door de Duitse overheid de volledige toldienst als een pakket in de markt gezet: Het betreft organisatie, uitrol, on board units, backoffice, handhaving en invordering.

De Duitse overheid koos voor dit model omdat men bij markt meeste efficiënte verwachtte en het voordeel voor de klant dat hij slechts met een instantie te maken heeft. In het gekozen model doet overheidspartij BAG alleen handhavingstaken, maar rapporteert aan consortium omdat ze zelf geen gebruikersgegevens heeft.

A.6 OV-chipkaart in Nederland

Op 19 februari 2007 een gesprek gevoerd met het team dat destijds de aanbesteding begeleidde:

Jeroen Kok (nu directeur TLS)

Miriam Bos

Roel Testroote

Bas van Os

Vanuit ABvM

Gerben Schuhmacher

Kim Roffel

Kees Hörchner

Max van Heijst

Waarom een OV-Chipcard?

Met de invoering van de OV-chipcard komt er één betaalmiddel voor het openbaar vervoer in Nederland. Het doel ervan is meerledig:

- Sneller: met de OV-chipcard gaat betalen automatisch als je door poortjes loopt. Je bent geen tijd meer kwijt met het kopen van kaartjes.
- Eerlijker: betalen per afgelegde afstand en niet per strip; dit maakt tarieven eerlijker
- Veiliger: door elektronische poortjes op stations neemt zwartrijden af, en neemt de sociale veiligheid toe
- Slimmer: afrekening tussen vervoerders onderling is nu ingewikkelde herverdeling van geld op basis van inschattingen. Met de OV-chipcard kan er worden verrekend op werkelijk verreden reizigerskilometers Ook is hierop het OV-aanbod beter aan te passen.

Scope van aanbesteding

Er is veel moeite gedaan om functioneel aan te besteden, terwijl er vanuit belanghebbende vervoerbedrijven voortdurend de neiging was om specificaties voor te schrijven.

Uiteindelijk zijn er vijf percelen parallel aanbesteed:

- Kaartsysteem en Backoffice
- Uitrol inclusief apparatuur van eerste locatie: Hoekse lijn (RET)
- Equipment voor NS
- Connexion
- GVB

Bijlage B Bronnen

Modernising the taxation of the haulage industry-lorry road user charge
Progress report 2, May 2003
Progress report 3, March 2004

LRUC Procurement Prospectus, May 2004
LRUC Regulatory Impact assessment, March 2005

Lorry Road User Charging
A review of the UK Government proposals. Alan McKinnon, Herriot
Watt University, Edinburgh

Financiële consequenties van de gewijzigde status van de invoering van
de OV-Chipkaart. Rapportage in opdracht van de Adviesdienst Verkeer
en Vervoer (AVV). Actualisatie van MKBA uit 2003 uitgevoerd door
Hypercube 14 februari 2006.