

Evaluatie baten-lastendienst Inspectie VenW

Den Haag, 6 juni 2012



Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Doel en vraagstelling	4
1.2	Aanpak en onderzoeksverantwoording	4
1.3	Leeswijzer	6
2	Context voor de evaluatie	7
2.1	Definitie van baten-lastendiensten	7
2.2	Baten-lastendiensten als instrument in de scheiding van beleid en uitvoering	7
2.3	Naar een nieuwe regeling voor baten-lastendiensten	8
3	Ontstaan en ontwikkeling van de IVW	10
3.1	Ontstaan Inspectie Verkeer en Waterstaat	10
3.2	De agentschapsvorming	10
3.3	Verdere ontwikkeling van de IVW	12
4	Sturingsmodel van de IVW als baten-lasten dienst	15
4.1	Rollen in de sturing op baten-lastendiensten	15
4.2	Opzet van het sturingsmodel van de IVW	16
4.3	Uitwerking in de praktijk	16
5	Financiën en bedrijfsvoering	20
5.1	Financieel beheer	20
5.2	Begroting	21
5.3	Kostprijsmodel IVW	22
5.4	Sturing binnen de IVW	25

6	Doelmatigheid en doeltreffendheid	29
6.1	Het beoordelen van doelmatigheid	29
6.2	Kosten- en formatieontwikkeling IVW	30
6.3	Outputgegevens per domein	34
6.4	Doeltreffendheid	34
7	Conclusies en aanbevelingen	36
7.1	Beantwoording onderzoeksvragen	36
7.2	Aanbevelingen voor de toekomst	40
	Bijlage A: geraadpleegde documentatie	43
	Bijlage B: Respondenten interviews	44
	Bijlage C: Managementletter AD	45
	Bijlage D: Doelmatigheid output per domein	48
	Bijlage E: Openingsbalans 2007 en balans eind 2011	58

1 Inleiding

1.1 Doel en vraagstelling

Sinds 1 januari 2007 is de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) een baten-lastendienst. De omvorming tot baten-lastendienst of agentschap¹ was voor de IVW onderdeel van een veranderproces waarin de Inspectie doelmatiger, meer resultaatgericht en meer klantgericht moest gaan werken.

Inmiddels functioneert de dienst, die sinds 1-1-2012 is opgegaan in de nieuwe Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ruim vijf jaar als baten-lastendienst. Het doel van de evaluatie is, een beeld te geven van de ontwikkeling en het huidige functioneren van de IVW als baten-lastendienst. Als onderzoeksvragen voor deze evaluatie zijn gesteld:

- Is sinds de instelling als baten-lastendienst in 2007 binnen de IVW een ontwikkeling in gang gezet naar een aantoonbaar *doelmatig, slagvaardig en effectief* functionerende organisatie en waar blijkt dit uit?
- Stel vast hoe het *kostprijsmodel* tot nu toe heeft gefunctioneerd en hoe het zich verder ontwikkelt.
- Hoe wordt binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) invulling gegeven aan de *resultaatgerichte sturing* (opdrachtgevers-opdrachtnemersmodel)?
- Hoe is de *kwaliteit van het financieel beheer* te beoordelen en welke financieel-technische aspecten vragen verdere aandacht bij de werking?
- Wat zijn de gevolgen van de *veranderende rollen* en de meer onafhankelijke positie van de Inspectie?
- Welke *verbeteringen zijn er op grond van de evaluatie denkbaar* mede gelet op de fusie met de VROM-Inspectie die kunnen bijdragen aan een doelmatiger functionerende Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)?

1.2 Aanpak en onderzoeksverantwoording

De evaluatie van de agentschapsvorming van de IVW is uitgevoerd in opdracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Een groot deel van het onderzoek heeft het karakter gehad van zelfevaluatie. Teneinde de onafhankelijkheid in zowel proces als inhoud optimaal te waarborgen is een onafhankelijke taskforce ingesteld. Deze bestond uit de heer R.J. Barendse (directeur FEZ ministerie van EL&I – voorzitter), de heer R.C. van der Mark (Bureau Berenschot) en de heer A.J.D. van Laar (ministerie van SZW). De taskforce heeft de conclusies gevalideerd en de aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

De zelfevaluatie is voorbereid door een team van vertegenwoordigers van het ministerie van IenM, afkomstig van zowel eigenaar, beleid als de Inspectie zelf. Dit team is methodologisch en inhoudelijk ondersteund door adviesbureau Andersson Elffers Felix

¹ Formeel wordt sinds 1997 de term 'baten-lastendienst' gehanteerd; met ingang van 2012 is gekozen voor de klassieke term 'agentschap'. In deze rapportage worden de beide termen naast elkaar gebruikt.

(AEF) en het ministerie van EL&I. Het ministerie van Financiën was, via aanwezigheid bij interviews en actieve deelname bij werkbijeenkomsten, betrokken bij de opzet en uitvoering van de evaluatie. Dit mede met het oog op de zogenaamde “groenlichtmeting” van Financiën die geldt voor nieuwe agentschappen. Formeel geldt dit ook voor het per 1-1-2012 nieuw opgerichte agentschap Leefomgeving en Transport (ILT), waar de vroegere IVW onderdeel van uitmaakt.

Uitvoering

Het onderzoek vond plaats van december 2011 tot en met mei 2012. De primaire focus in het onderzoek lag bij de ontwikkeling van IVW als baten-lastendienst en de relatie tussen het agentschap en diens eigenaar en opdrachtgevers. Daarmee is aangesloten bij het gestelde in de regeling baten-lastendiensten van Financiën:

“De transitie van een organisatieonderdeel van een ministerie tot een volwaardige baten-lastendienst [...] betreft niet alleen de technische aanpassingen van o.a. het financieel beheer, maar ook het inregelen van en wennen aan het werken met een resultaatgericht sturingsmodel, zowel bij de kandidaat dienst als bij de betrokken ministeries en directies”.

Analyse van bestaande documentatie stond centraal in de eerste fase van het onderzoek. Daarna zijn in totaal 23 interviews uitgevoerd. Deze vonden plaats met²:

- leidinggevenden binnen de concernstaf en BeleidsDG's van het ministerie van IenM
- medewerkers en oud-medewerkers van de IVW (nu ILT)
- vertegenwoordigers uit de betrokken sectoren.

In de tweede fase heeft verdiepingsonderzoek plaatsgevonden en zijn door de taskforce-leden zelf gesprekken gevoerd met de secretaris-generaal van het ministerie van IenM en de inspecteur-generaal (IG) van de huidige ILT.

² (zie bijlage A voor een overzicht van de respondenten)

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bevat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. Het is als volgt opgebouwd:

- *Hoofdstuk 2* beschrijft de context waarbinnen de agentschapsvorming van de IVW heeft plaatsgevonden en grijpt daarbij terug op eerder geformuleerde uitgangspunten.
- *Hoofdstuk 3* gaat in op de vorming en ontwikkeling van de IVW als baten-lastendienst, het proces van de agentschapsvorming en de bredere organisatieverandering van de IVW.
- In *hoofdstuk 4* wordt aandacht besteed aan de sturingsrelatie tussen de inspectie en het kerndepartement.
- *Hoofdstuk 5* gaat in op de ontwikkeling van het financieel beheer, de balans en begroting en het kostprijsmodel.
- In *Hoofdstuk 6* staan de doelmatigheid en effectiviteit centraal.
- In *Hoofdstuk 7* wordt teruggegrepen op de onderzoeksvragen waarbij per vraag conclusies zijn geformuleerd. Afgesloten wordt met aanbevelingen door de taskforce.

2 Context voor de evaluatie

2.1 Definitie van baten-lastendiensten

Sinds 1994 bestaan er in Nederland baten-lastendiensten. Een baten-lastendienst wordt in de Regeling baten-lastendiensten 2007 als volgt omschreven:

“Baten-lastendiensten zijn uitvoerende organisatieonderdelen van de rijksoverheid waarbij via een speciaal beheersregime de mogelijkheden tot een doelmatiger bedrijfsvoering benut worden, zonder dat de macrodoelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen.

Baten-lastendiensten worden gekenmerkt door een resultaatgericht sturingsmodel ondersteund met een baten-lastenadministratie. Het is een vorm van interne verzelfstandiging waarbij de hiërarchische ondergeschiktheid aan de betreffende Minister volledig gehandhaafd blijft.”

Deze definitie laat zien dat baten-lastendiensten zich in twee opzichten onderscheiden van andere organisatievormen: door het financieel regime en door het afwijkende sturingsmodel. In financiële zin is van belang dat baten-lastendiensten meer ruimte hebben om een eigen financiële huishouding te voeren. In diensten met een traditioneel regime (kasverplichtingenstelsel) worden investeringsuitgaven op dezelfde manier behandeld als consumptieve uitgaven. Dat maakt investeren in activa minder aantrekkelijk, en verkleint de kans op rationeel beheer van middelen (bijvoorbeeld het maken van afwegingen tussen vervanging of het plegen van extra onderhoud. Met de introductie van de baten-lastendienst worden deze effecten geneutraliseerd door de introductie van de mogelijkheid tot vermogensvorming, reserveringen en de leenfaciliteit.³

Qua sturing is een baten-lastendienst een uitvoerend, afzonderlijk gepositioneerd organisatieonderdeel van een ministerie met een eigen begroting. Een baten-lastendienst valt hiërarchisch echter onder de minister, die ook onverkort politiek verantwoordelijk blijft voor het functioneren van deze dienst.

2.2 Baten-lastendiensten als instrument in de scheiding van beleid en uitvoering

Tot ver in de jaren '80 van de vorige eeuw vond er binnen het Rijk geen formele scheiding tussen beleid en uitvoering plaats. Beleidsdirecties en uitvoerende diensten werden haast zonder uitzondering hiërarchisch aangestuurd conform het traditionele SG-DG-model. Sindsdien ontstond, mede door diverse incidenten, behoefte aan een veel duidelijkere scheiding tussen beleid en uitvoering.

Het streven naar een zuiverder en doelmatiger functionerende overheid kreeg onder andere vorm door middel van andere organisatorische ordeningskeuzes. Volledige privatisering van grote en kleine rijksdiensten vond plaats en zogenaamde externe verzelfstandiging

³ Regeling baten-lastendiensten 2007

Uit Staatscourant 28 februari 2007, nr. 42 / pag. 9

kreeg vorm in zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Flinke impulsen aan een meer zakelijke besturingswijze binnen de rijksdienst zelf werden helder waarneembaar in de loop van de jaren '90. Toen deden de eerste baten-lastendiensten hun intrede. Het op enige afstand plaatsen van deze uitvoeringsorganisaties (interne verzelfstandiging) moest leiden tot meer stabiliteit en verdere professionalisering van de uitvoering. Die zou daarbij bovendien minder afhankelijk worden van de wisselende voorkeuren van beleidsmakers en politici.

Na een aanvankelijk nog voorzichtige start kwamen er halverwege het eerste decennium van deze eeuw jaarlijks gemiddeld vijf baten-lastendiensten bij, die een steeds breder scala aan diensten en activiteiten zouden gaan leveren. In 2003 had de Nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) als eerste rijksinspectie de status van baten-lastendienst verworven.

2.3 Naar een nieuwe regeling voor baten-lastendiensten

In juli 2011 verscheen het rapport 'De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel'. Deze rapportage bevat een door het ministerie van Financiën gehouden evaluatie van de 44 eind 2010 bestaande baten-lastendiensten binnen de Rijksoverheid. Hierin zijn tevens enkele aanpassingsvoorstellen opgenomen die uitgewerkt zijn in een regeling voor agentschappen, waarvan voorzien is dat deze per 1 januari 2013 van kracht wordt.

De voorstellen die volgen uit de evaluatie hebben een tweeledig karakter. Enerzijds zijn er voorstellen die het huidige model verder versterken. Deze voorstellen liggen vooral op het vlak van verbeterde aansturing, inclusief controle & toezicht. Ook wordt voorgesteld om in de toekomst op doelmatigheid te sturen door bijvoorbeeld meerjarige afspraken te maken over verlaging van het beschikbare budget voor de uitvoeringsdienst. Een verdere vormgeving hiervan vergt echter nog nadere uitwerking. Hoewel er een breed gedragen gevoel is dat interne verzelfstandiging heeft geleid tot professionalisering van de uitvoering van beleid, een efficiëntere bedrijfsvoering, verbeterde doelmatigheid en meer kostenbewustzijn, zijn deze doelmatigheidswinsten momenteel namelijk moeilijk kwantitatief aantoonbaar. Anderzijds worden twee voorstellen gedaan die een herpositionering van het instrument baten-lastendienst in het kader van interne verzelfstandiging impliceren.

Als eerste wordt voorgesteld om een minimumomvang voor zelfstandige agentschappen als instellingscriterium te introduceren (met als richtbedrag een omvang van € 50 mln). Een minimumomvang voor de zelfstandigheid van diensten scherpt de afweging om zo veel mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande zelfstandige diensten dan wel te *outsourcen*. Overigens heeft het onlangs gestarte Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst al een soortgelijke beweging in gang gezet die in dezelfde richting werkt en waardoor kleinere (bedrijfsvoerings)diensten in elkaar op zullen gaan. Dit voorstel kan dit proces versterken.

Als tweede wordt in het kader van herpositionering voorgesteld om een baten-lastenadministratie als afwijking op het reguliere administratieve systeem van kas-verplichtingen slechts toe te staan als de afschrijvingskosten meer dan 5% bedragen van de totale kosten. Met dit voorstel wordt bereikt dat daar waar een baten-lastenadministratie geen voordelen oplevert ook geen extra kosten gemaakt hoeven te worden voor het voeren van een baten-lastenadministratie. Daarmee ontstaan er straks twee typen agentschappen: één op basis van een baten-lastenadministratie en één op basis van een kas-verplichtingenadministratie.

Bij de uitwerking van de voorstellen wordt een onderscheid gemaakt tussen reeds bestaande en eventuele nieuwe agentschappen. Voor de nieuwe agentschappen zullen alle voorstellen uit het rapport van toepassing worden. Voor bestaande agentschappen daarentegen zal met betrekking tot de voorstellen aangaande de minimumomvang en de afwijking op het reguliere administratieve systeem eerst een doorlichting plaatsvinden door het ministerie van Financiën in samenspraak met het vakdepartement. In de doorlichting moet blijken of een stelselverandering bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst. Als blijkt dat de dienst goed functioneert, kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een verandering met zich meebrengt.

3 Ontstaan en ontwikkeling van de IVW

3.1 Ontstaan Inspectie Verkeer en Waterstaat

Eind jaren '90 is binnen het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat gestart met de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht. Die operatie liep parallel met de invoering van de nieuwe begrotingsfilosofie van het ministerie van Financiën (VBTB, Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording). Daarbij hebben de bevindingen van het onderzoek naar de Bijlmerramp in 1992 een belangrijke rol bij gespeeld. Het onderzoek wees op een te grote verwevenheid van beleid en toezicht (de Luchtvaartinspectie als onderdeel van de Rijksluchtvaartdienst en de Luchtvaartdienst).

Centraal in het denken binnen het ministerie stond de 'keten' van beleid, uitvoering en toezicht. Ingevuld voor VenW: de beleidskern (de DG's Personenvervoer, Goederenvervoer, Luchtvaart en Water), de uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat en KNMI) en het toezicht (de IVW). Als uitgangspunt gold dat de uitvoerende diensten met min of meer concrete producten, in aanmerking zouden moeten komen voor het baten-lastenregime. De gedachte daarbij was dat de baten-lastenbedrijfsvoering beter zou aansluiten bij het uitvoeren van deze taken.

Op 1 juli 2001 is de Inspectie Verkeer en Waterstaat gestart vanuit de samenvoeging van de Luchtvaartinspectie (de voormalige Rijksluchtvaartdienst), de Scheepvaartinspectie (voorheen onderdeel van het DG Goederenvervoer) en de Rijksverkeersinspectie (vanuit het voormalige DG Personenvervoer). Later zijn daaraan nog diverse onderdelen toegevoegd zoals het toezichtonderdeel van de NS/Prorail en de toezichtactiviteiten binnen de DG's Mobiliteit en Water / Rijkswaterstaat.

3.2 De agentschapsvorming

De eerste stappen in de richting van een baten-lastendienst zijn gezet in het voorjaar van 2003, in het beleidsvoornemen "Ontwikkeling Inspectie Verkeer en Waterstaat tot baten-lastendienst". Uit eerder uitgevoerd onderzoek naar de opportuniteit en haalbaarheid van het baten-lastendienstmodel voor de IVW bleek dat er binnen de dienst een sterke behoefte bestond aan:

- Een eenduidig resultaatgericht sturingsmodel en een daaraan gekoppelde resultaatgerichte cultuur voor de gehele IVW organisatie;
- Samenhang en synergie in lopende projecten;
- Doelmatig financieel beleid en beheer, en
- Een heldere relatie met de counterparts, met name die op het departement.

Dit streven is in de daaropvolgende jaren verder doorgezet, waarbij ook een rol speelde dat de vorming van de IVW tot baten-lastendienst gezien werd als belangrijke stap in de verdere professionalisering van de organisatie.

Om in aanmerking te komen voor een baten-lastenstatus, moet de organisatie aan instellingsvoorwaarden voldoen. Destijds golden 12 voorwaarden (zie kader). Voor elk van deze voorwaarden zijn vooraf activiteiten en projecten opgestart. Daarnaast is – met het oog op de gewenste omslag in cultuur, werkhouding en attitude – begonnen met een verandertraject binnen de organisatie. Onderdeel daarvan vormde een opleiding voor de zogeheten “top 60” van managers binnen de IVW, gericht op het vergroten van begrip en draagvlak bij leidinggevendenden.

Instellingsvoorwaarden (bij instelling IVW in 2007):

1. Afgeronde omgevingsanalyse.
2. Producten en diensten zijn geïdentificeerd.
3. Beschrijving van bedrijfsprocessen van de organisatie.
4. Er is een kostprijsmodel.
5. Methode om doelmatigheid(sverbetering) te beoordelen, via kostprijs per product of dienst en eventuele aanvullende kwaliteitsindicatoren.
6. Resultaatgerichte externe planning en controlcyclus en een daarop aansluitende planning en controlcyclus binnen de dienst.
7. Identificatie van risico's en afspraken tussen moederministerie en dienst over hoe risico's zijn afgedekt.
8. Plan van aanpak voor het opstellen van een openingsbalans.
9. Plan van aanpak voor wijzigingen in het financieel beheer.
10. Plan van aanpak voor proefdraaien met een resultaatgericht besturingsmodel.
11. Plan van aanpak voor het proefdraaien met een baten-lastenadministratie.
12. Goedkeurende (deel-)accountantsverklaring bij de verantwoording.

De beoogde omslag in werken naar een resultaatgerichte organisatie vergde forse aanpassingen in onder andere de financiële processen. Het voornemen was aanvankelijk om de status van baten-lastendienst te verkrijgen vanaf 2006. Als gevolg van het streven om eerst zekerheid te verkrijgen over een toereikend financieel beheer is een jaar vertraging opgetreden. In september 2006 is binnen de IVW, de Departementale Auditdienst (DAD), de hoofddirectie Financieel Management & Control (FMC) en het ministerie van Financiën het vertrouwen uitgesproken dat de gemaakte verbeterafspraken voldoende waarborg boden voor de kwaliteit van het financieel beheer om door te gaan met de vorming van de IVW als baten-lastendienst.

Vervolgens vond de behandeling in de Tweede Kamer plaats. Bij de behandeling somde de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat de volgende redenen op waarom het wenselijk was dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat de overstap zou maken naar een baten-lastendienst:

1. Betere afweging en prioriteitstelling door duidelijke definitie van producten en inzicht in de bijbehorende kosten.
2. Versterking van de begroting door duidelijke koppeling tussen beleidsdoelen en producten en diensten van de IVW.
3. Betere beoordeling van het kostenniveau door het hanteren van een kostprijsmodel.
4. Prikkel om efficiënter te werken zijn ‘ingebakken’ in de reguliere bedrijfsvoering.

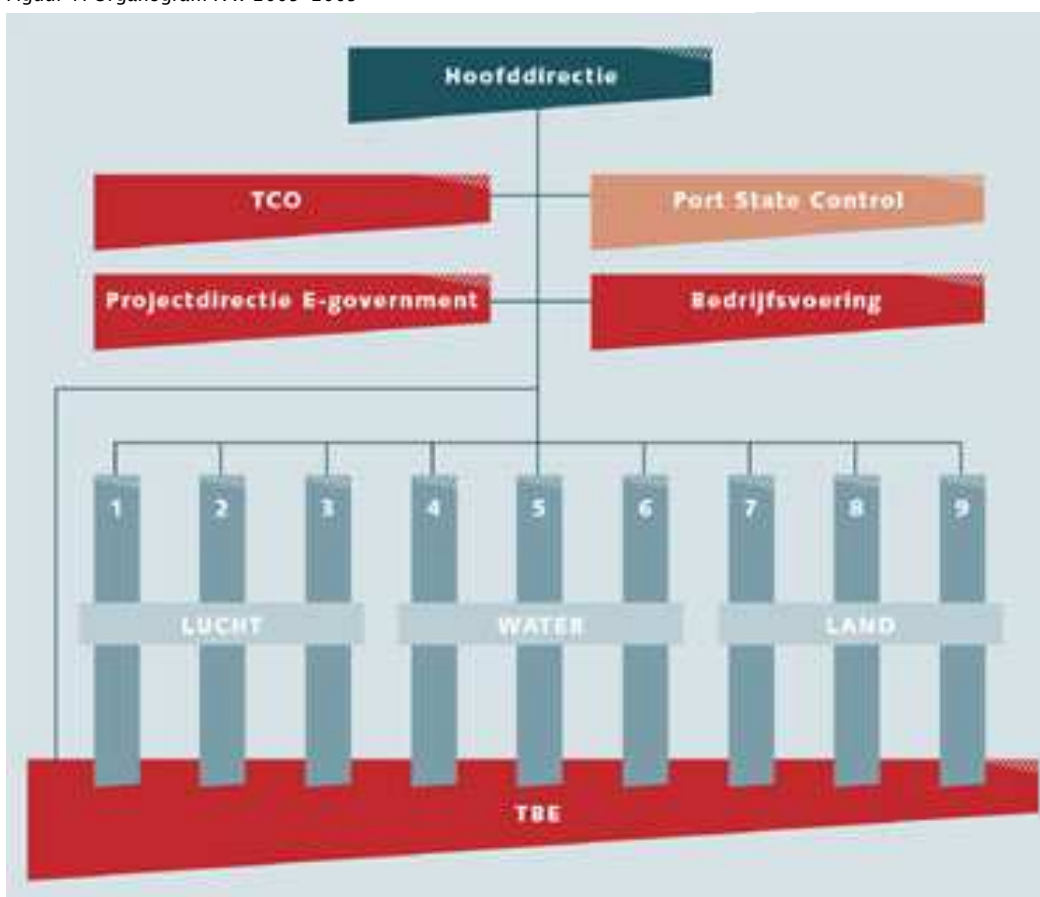
De Tweede Kamer is akkoord gegaan met het voornemen. In mei 2007 verscheen het instellingsbesluit in de Staatscourant; met terugwerkende kracht tot 1-1-2007 was de IVW baten-lastendienst geworden.

3.3 Verdere ontwikkeling van de IVW

Ontwikkelingen in de organisatie

Sinds 2005 was de organisatie van de IVW ingericht in 9 toezichteenheden, die elk taken verzorgden in één of twee domeinen. De hoofddirectie en de toezichteenheden werden ondersteund door drie directies: Toezichtbeheereenheid⁴, Toezichtontwikkeling, Communicatie en Onderzoek (TCO) en de projectdirectie E-government. De organisatie werd verder ondersteund door de centrale directie Bedrijfsvoering. De begroting sloot in 2007 op een totaal van 90,8 miljoen, de omvang van de formatie bedroeg 962 fte.

Figuur 1: Organogram IVW 2005–2009



De ontwikkeling van de IVW-organisatie vanaf de instelling als baten-lastendienst wordt gekenmerkt door een aantal reorganisaties.

Eind 2008 is binnen de inspectie een reorganisatietraject gestart. Aanleiding voor de reorganisatie was een binnen de inspectie breed gedragen gevoel dat de organisatorische

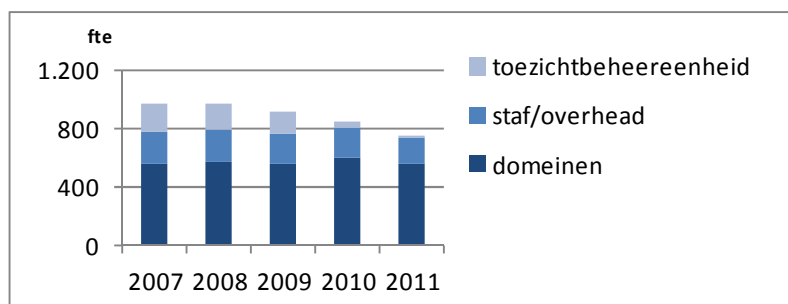
⁴ TBE was met name verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling van vergunningen.

vormgeving tot op dat moment suboptimaal was: een omvangrijk directieteam (15 hoofden) en een grote overhead. Sinds 2009 is de organisatie ingericht met vier in plaats van negen toezichteenheden en het aantal ondersteunende directies is afgenomen van vier naar twee.

De taakstellingen van het kabinet Balkenende IV maakte een aanzienlijke personele reductie noodzakelijk. Een belangrijk deel van de formatiereductie is gerealiseerd door het in mandaat overdragen van de uitgifte van administratieve vergunningen aan een marktpartij: KIWA Register BV. Bij deze overdracht was het oorspronkelijke uitgangspunt dat de formatie met 145 fte (107 fte directe taakuitoefening en 38 fte indirecte taakuitoefening) zou worden gereduceerd. Echter voorafgaand aan de feitelijke reorganisatie zijn diverse medewerkers, die eerder de genoemde taken uitoefenden, elders binnen de Inspectie aan het werk gegaan. Uiteindelijk zijn er – op basis van vrijwilligheid – 57 medewerkers (49 fte) van de IVW overgegaan naar KIWA.

Het uitplaatsen van een groot deel van deze taken was aanleiding voor het opheffen van de Directie Toezichtbeheer (TBE). De resterende taken op het gebied van vergunningverlening zijn ondergebracht bij de domeinen; een aantal medewerkers is voorts geplaatst bij de staf. Onderstaande figuur illustreert deze ontwikkeling.

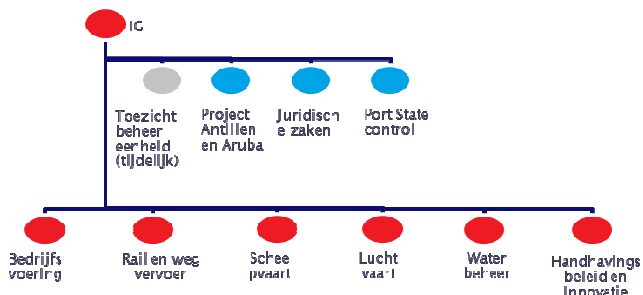
Figuur 2: uitsplitsing formatie 2007 – 2011



Per eind 2011 werken bij de IVW 737 fte en is het totaalbudget van de organisatie 89 miljoen euro. In schema ziet de huidige IVW-organisatie er als volgt uit.

Figuur 3: organogram IVW – 2011

Het afbreken in het plaatje



is niet overal goed gegaan. Geen streepjes, maar ook scheepvaart.

De gewenste hervorming van de Rijksoverheid van het kabinet Rutte – Verhagen heeft geleid tot samenvoeging van het ministerie van VenW met delen van het ministerie van

VROM tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Een voor de hand liggende reorganisatie was in dat kader de samenvoeging van de voormalige VROM-inspectie en de IVW tot de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), formeel per 1 januari 2012.

Ontwikkelingen in het domein van Toezicht en Handhaving

In het licht van de taakstelling Rutte – Verhagen staan inspecties rijksbreed onder budgettaire druk. Daarnaast is er sprake van modernisering van het toezicht op rijksniveau. Er is een ontwikkeling zichtbaar naar meer risicogericht toezicht en tevens naar zogenaamd tweedelijns toezicht⁵. De ontwikkeling van het instrument van convenanten tussen Rijk en doelgroepen is van dit laatste een uitvloeisel. In de periode 2002– 2012 is het denken over en de inrichting van het toezicht ook bij IVW veranderd: meer digitalisering, meer samenwerking met andere inspecties, meer systeemtoezicht⁶ en sinds 2010 het instrument van de convenanten.

De IG geeft in het voorwoord van het Meerjarenprogramma 2012–2015 aan dat de Inspectie de komende jaren veel energie zal steken in het afsluiten van convenanten met ondertoezichtstaanden die ‘het goed doen’. Met deze toezichtsvorm wordt bereikt dat de toezichtlasten expliciet dalen, de risico’s op niet-naleving aanzienlijk verminderen en de aandacht van de inspectie gericht wordt op degene die niet goed naleven of zelfs frauderen, aldus de IG. In het Meerjarenprogramma 2012–2015 wordt het spanningsveld aangegeven tussen enerzijds het in Nederland gangbare principe van op basis van vertrouwen en risicogericht toezicht en anderzijds strenge eisen uit internationale wet- en regelgeving.

⁵ Van tweedelijns toezicht of metatoezicht is sprake als de overheid niet zelf inspecteert, maar in plaats daarvan toezicht houdt op de toezichthoudende partijen (wat bijvoorbeeld ook marktpartijen kunnen zijn). Van risicogericht toezicht is sprake als de toezichthouder de intensiteit van het toezicht afstemt op vooraf gedefinieerde risico’s.

⁶ Systeemtoezicht is een vorm van metatoezicht, waarbij de toezichthouder geen toezicht houdt op feitelijke gedragingen, maar op de (kwaliteits)systemen die het gewenste gedrag borgen (of het ongewenste gedrag vermijden).

4 Sturingsmodel van de IVW als baten-lastendienst

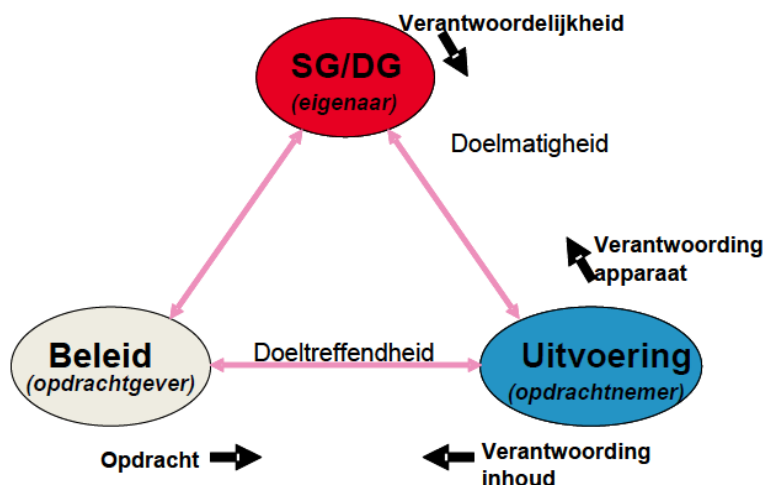
Baten-lastendiensten vallen onder de directe verantwoordelijkheid van de minister, maar functioneren op enige afstand van de beleidskern van het ministerie. Om die politieke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken en te kunnen sturen op de beoogde doelmatigheid van de dienst is er een sturingsmodel ingericht. In dit hoofdstuk behandelen we het sturingsmodel op het hoogste aggregatieniveau (de externe sturing), waar het met name gaat om de relatie tussen het kerndepartement en de IVW. Wat betreft de beeldbepaling rond de werking van het sturingsmodel zijn de gehouden interviews van belang geweest.

4.1 Rollen in de sturing op baten-lastendiensten

In het formele sturingsmodel voor baten-lastendiensten is als voorwaarde opgenomen dat bij de externe sturing op agentschappen een expliciete scheiding van rollen is aangebracht tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Die functiescheiding heeft als doel een evenwichtige en expliciete afweging plaats te laten vinden tussen enerzijds het belang van de opdrachtgever (die in beginsel zoveel mogelijk 'value for money' wil) en anderzijds het belang van de eigenaar (die gebaat is bij een continue en doelmatig functionerende uitvoeringsorganisatie).

In onderstaand schema is dit algemene model weergegeven⁷

Figuur 4: formeel sturingsmodel baten-lastendiensten



⁷ Bron: Rijksbrede evaluatie baten-lastendiensten 2011 Financiën

4.2 Opzet van het sturingsmodel van de IVW

In 2006 heeft de IVW de P&C-cyclus en het bijbehorende sturingsmodel uitgewerkt in het rapport “Resultaatgerichte planning en controlcyclus”. Zowel de aansturing van de Inspectie als de interne sturing erbinen zijn gebaseerd op deze cyclus. Basis voor het model is de eerder genoemde functiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht. Daarnaast is gelijkwaardigheid binnen deze ‘driehoek’ een belangrijk uitgangspunt voor het inrichten van de sturing. In de verdere uitwerking van de rollen en sturingsrelaties van de Inspectie speelt verder de onafhankelijke oordeels- en adviesfunctie van de IG een belangrijke rol.

De kern van de externe aansturing op de IVW (het hoogste aggregatieniveau) wordt gevormd door de lijn SG-IG. In deze sturingsrelatie wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen eigenaar en opdrachtgever: de SG stuurt vanuit beide rollen. In zijn rol als *eigenaar* wordt de SG ondersteund door de Hoofddirectie Financieel Management en Control (FMC). De SG is verantwoordelijk voor de inrichting van het sturingsmodel en toetst of deze voldoet aan de relevante regelgeving voor baten-lastendiensten. De SG maakt met de IG afspraken die betrekking hebben op de continuïteit van de Inspectie. De SG stelt daarbij de interne tarieven van de inspectie vast; de externe tarieven voor de vergunningen worden gelet op de politieke consequenties uiteindelijk door de Minister vastgesteld.

Daarnaast treedt de SG (in afwijking op hierboven beschreven model) ook op als formele opdrachtgever. In de lijn tussen SG en IG wordt het jaarplan vastgesteld. Het jaarplan bevat afspraken over productie, tarieven en capaciteitsafspraken, met inachtneming van:

- een inventarisatie van de beleidswensen van de SG en directoraten-generaal (DG's), met aandacht voor nalevingniveaus, prioriteitstelling, inspectieactiviteiten en de overige werkzaamheden van de Inspectie, evenals relevante ontwikkelingen voor het desbetreffende kalenderjaar;
- de toezichtarrangementen van de domeinen van toezicht die binnen de desbetreffende toezichteenheid zijn te onderscheiden.
- de beleidstoets die de DG's verrichten ten aanzien van een conceptjaarplan.

Er is in de opzet van het sturingsmodel uitdrukkelijk gekozen voor gelijkwaardigheid en daarmee nevenschikking van beleid en toezicht. Deze nevenschikking komt vooral tot uitdrukking in het feit dat het formele opdrachtgeverschap is belegd bij de SG en niet bij de individuele DG's. Ook is de IG lid van de Bestuursraad.

4.3 Uitwerking in de praktijk

Om een beeld te kunnen schetsen van de uitwerking van dit sturingsmodel is enerzijds gekeken naar de belangrijkste sturingsdocumenten die tijdens de evaluatieperiode door de IVW werden gehanteerd: aanvankelijk de jaarplannen, -verantwoordingen en vanaf 2010 vooral ook het meerjarenplan (MJP). Daarnaast is aan de hand van interviews een beeld gekregen van de werking van het sturingsmodel in de dagelijkse praktijk.

Tot en met 2009 verliep de aansturing van de IVW aan de hand van jaarplannen.

De jaarplannen die in de loop van 2007 tot en met 2009 zijn verschenen zijn enigszins ongelijksoortig in mate van detail en structuur:

- Het jaarplan 2007 gaat uitvoerig in op doelstellingen en prioriteiten voor de inspectie als geheel en heeft een hoge mate van detail. Het geeft per subdomein uitwerking aan de activiteiten in de vorm van aantallen producten (en de daaraan toegerekende kosten).

- Het jaarplan 2008 is meer op hoofdlijnen opgesteld en is meer kwalitatief van aard; het besteedt ruim aandacht aan modernisering van het toezicht. Per subdomein volgen een omgevingsanalyse, speerpunten en aantallen producten/activiteiten.
- In het jaarplan 2009 zet die ontwikkeling naar een hoger aggregatieniveau door. Het verwijst naar de ambitie om de P&C-cyclus te verbeteren: naar een meerjarencyclus en meer resultaatgericht. Het jaarplan richt zich vervolgens meer specifiek op de subdomeinen op hoofdlijnen. Daarbij worden ontwikkelingen, prioriteiten en producten geschetst.

Met ingang van 2010 wordt de jaarplansystematiek uitgebreid met een cijfermatig meerjarig perspectief en daarmee feitelijk een *meerjarenplan*. Dit jaarlijks door de inspectie geactualiseerde document bevat de afspraken rond missie, koers, productie, nalevingniveaus en financiering in een meerjarig perspectief. Het plan is feitelijk een op de Inspectie gerichte aanvulling op de lenM-begroting. De bedoeling is dat met het meerjarenplan (MJP) afstemming plaatsvindt via een aantal stappen:

1. Op basis van operationeel contact en de besprekingen tussen de Inspectie en Beleid worden beleidswensen en specifieke bijzonderheden geïnventariseerd.
2. Het concept MJP wordt vrijwel geheel binnen de IVW voorbereid.
3. Vervolgens worden de conceptstukken aan beleid voorgelegd, waarin bevestiging wordt gevraagd over door de inspectie opgezette programmering.
4. De plv IG overlegt met de verschillende beleidsdirecteuren over het concept MJP.
5. De reacties van de BeleidsDG's worden verwerkt in het eind concept MJP. Over het algemeen zijn de aanpassingen tussen het eerdere concept en eindconcept beperkt.
6. Dit eindconcept wordt vervolgens in de Bestuursraad (waarin zowel de DG's als de IG zitting hebben) besproken en ten slotte door de SG als voorzitter vastgesteld.
7. Vervolgens wordt het aangeboden aan de minister, waarna het naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Het meerjarenplan bevat in zijn huidige vorm vrijwel uitsluitend hoofdlijnen: er worden per domein algemene gegevens en productie-aantallen in hoofdcategorieën (voornamelijk vergunningen en inspecties) genoemd. De gepresenteerde getallen kennen geen nadere uitsplitsing. Op dit moment zijn diverse kengetallen (vooral nalevingniveaus) nog niet beschikbaar, in het laatste meerjarenplan is wel aangegeven dat aan de ontwikkeling van deze kengetallen wordt gewerkt. De variatie binnen de producten is evenwel groot: achter elk product kan een waaier aan activiteiten schuil gaan, variërend van arbeidsintensief tot bulkverwerking en van standaard tot ad hoc of maatwerk. Verdere invulling of definiëring van de productieafspraken, via bijvoorbeeld een Service Level Agreement (SLA) gebruikt de IVW niet. Het ministerie lenM hanteert dit wel voor invulling van de werkzaamheden van de baten-lastendienst Rijkswaterstaat, in combinatie met specifieke prestatie-indicatoren. Meer algemeen geldt dat het sturingsmodel niet wordt benut voor een ontwikkeling naar sturing op output.

Uit de interviews naar de feitelijke uitwerking van het sturingsmodel blijkt dat de ex ante aansturing van de IVW vrijwel geheel plaatsvindt via de rechtstreekse lijn SG-IG. In het oorspronkelijke sturingsmodel is voorzien in een inventarisatie van 'beleidswensen' voorafgaand aan het opstellen van het jaarplan. In de eerste ronden bleek de input vanuit de BeleidsDG's beperkt, waarna verder is afgezien van deze vorm. De relatie tussen Inspectie en de beleidsDG's werd minder intensief. In de Bestuursraad heeft niet of nauwelijks een strategische dialoog plaatsgevonden over richting en koers van de Inspectie. In de Bestuursraad is er hierover geen gedeeld beeld ontstaan.

In het beleidsontwikkelingsproces vindt vrijwel geen onderhandeling plaats tussen IVW en het kerndepartement over (bijvoorbeeld) de omvang en de verdeling over domeinen van de productie (beleid) of gehanteerde tarieven (FMC). Tussentijdse discussies over verschuiving in prioriteiten en benodigde koerswijzigingen worden nauwelijks gevoerd. Ook voor de eigenaar ondersteund vanuit FMC geldt dat de nadruk ligt op de financiële aspecten en niet zozeer op het resultaat.

Uit de interviews is niet gebleken dat er op andere wijze (bijvoorbeeld via advisering van de SG) inhoudelijk vanuit de BeleidsDG's invloed wordt uitgeoefend op de aard en omvang van de activiteiten van de IVW. In de interviews bij de DG's is aangegeven dat de rechtstreekse sturingslijn tussen SG en Inspectie weinig ruimte laat voor invloed vanuit de DG's op dit punt. De periodieke overleggen tussen IG en DG's zijn sinds 2008 vervallen. Wel is er een aantal keren per jaar overleg tussen beleidsdirecteuren en domeindirecteuren IVW onder leiding van de plv. IG⁸. Het contact tussen beleid en de inspectiedomeinen via de centrale organisatie van IVW wordt door beleidsdirecties, zeker in situaties die onder tijdsdruk staan, als stroperig ervaren.

Verder blijkt uit de interviews dat er tussen de IVW en de BeleidsDG's verschillende beelden en verwachtingen bestaan over het gewenste sturingsmodel. De IVW verwacht van de DG's dat zij zich concentreren op beleidsmatige keuzes op basis van de risicoanalyses en geconstateerde nalevingtekorten. De Inspectie wijst op de noodzaak van een voldoende zelfstandige positie bij de uitvoering van haar takenpakket. Vanuit beleid is er behoefte aan meer inzicht in de keuzes en prioriteiten die binnen de IVW worden gesteld. Beleidsdirecteuren geven aan wederzijdse beïnvloeding tussen het Inspectiewerk en de beleidstaken onvoldoende te vinden. De afstemming in het kader van het Meerjarenplan heeft hier niets aan veranderd.

De manier waarop nalevingniveaus tot stand komen is illustratief voor de wijze waarop partijen hun rollen invullen. Het identificeren van nalevingniveaus is in beginsel een taak van de BeleidsDG's en noodzakelijk om te kunnen bepalen of er al dan niet van een handhavingstekort sprake is. Het valt echter op dat het initiatief tot het definiëren van naleefniveaus bijna niet door de BeleidsDG's wordt genomen. De IVW ziet het definiëren van nalevingniveaus wel als belangrijk sturingsinstrument, c.q. het kader waarbinnen de inspectie haar taken in moet vullen. Inspectie en DG's kunnen het nut, belang en werking van de nalevingniveaus niet altijd aan elkaar duidelijk maken. Het gesprek daarover tussen BeleidsDG's en IVW verloopt moeizaam.

Ten aanzien van de verantwoording valt ten slotte op dat er nauwelijks een dialoog is tussen de IVW en het departement over de afwijkingen tussen de raming zoals opgenomen in het meerjarenplan en de feitelijke realisatie.

⁸ Daarbij komen allerlei zaken aan de orde:

- Actuele zaken (incidenten / ongevallen);
- Rapportages van de ILT, zoals bijv. "Berichten uit het toezicht"
- Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen van nieuwe wetgeving;
- Operationele (ICT) projecten om nieuwe wetgeving uit te voeren

Conclusies Sturingsmodel

- Bij de IVW treedt de SG op als eigenaar en als opdrachtgever. De aansturing vindt plaats op een hoog aggregatieniveau tussen SG en IG.
- Het overleg tussen BeleidsDG's en IVW is beperkt en gaat met name over financiën. Het overleg leidt nauwelijks tot wijzigingen inzake prioriteiten en keuzes, koerswijzigingen en risico's. Afstemming tussen beleid en inspectie/handhaving laat te wensen over.
- Er lijkt een verschil van inzicht te bestaan tussen Beleids DG's en Inspectie over het gewenste aansturingsmodel. In de Bestuursraad is er geen gedeeld beeld ontstaan over koers en richting van de Inspectie.
- De rolvastheid van alle betrokken partijen is voor verbetering vatbaar. De BeleidsDG's kunnen actiever zijn in het kaders stellen. De IVW kan bijdragen door een grotere mate van transparantie en verantwoording. De eigenaar (en FMC in zijn rol als adviseur) doet er goed aan scherper toe te zien op de doelmatigheid van de organisatie, en kan beleid en IVW met elkaar in dialoog brengen.

5 Financiën en bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiële aspecten van het functioneren van de IVW als baten-lastendienst. We staan achtereenvolgens stil bij het financieel beheer, de begroting, het kostprijsmodel en de interne planning en controlcyclus.

5.1 Financieel beheer

De baten-lastenadministratie van de IVW is ingericht in SAP⁹. Dit financieel informatiesysteem, in principe ontwikkeld voor het bedrijfsleven werd in deze periode bij het gehele ministerie van Verkeer en Waterstaat ingevoerd ter vervanging van het tot dan toe gebruikte financieel informatiesysteem FAIS.

Het op orde hebben en houden van het financieel beheer vormt een belangrijke voorwaarde voor een baten-lastenstelsel. De kwaliteit van het financieel beheer wordt gevolgd door onder andere de auditdienst van het ministerie.

Uit bestudering van de accountantsverklaringen en de rapportages van de auditdienst over de periode 2007–2011 blijkt dat de kwaliteit van het financieel beheer in de loop van de jaren is verbeterd. Hiervoor is al genoemd dat de kwaliteit van het beheer rond 2006 aanleiding was om de agentschapsvorming een jaar uit te stellen. Belangrijke punten van aandacht waren de mate van volledigheid van de ontvangststromen (in 2007 nog geraamd op ruim € 25mln ofwel 27% van de totale IVW-begroting) en de kwaliteit van het contractbeheer en de contractbeheersing. Ook in het aanvangsjaar van de IVW zijn nog diverse kwetsbaarheden gesignaleerd, met name op de hierboven genoemde elementen. In de jaren daarna zijn de rapportages van de auditdienst, waar het de kwaliteit van het financieel beheer van de IVW betreft, positief van toon.

Specifiek ten behoeve van de voorliggende evaluatie heeft de departementale Auditdienst een managementletter opgesteld. (zie bijlage D). Uit de managementletter blijkt dat er bij de start van het baten-lastenstelsel bij IVW op de volgende punten belangrijke verbeteringen noodzakelijk waren:

- Vergunningverlenende processen
- Opdrachtverlening
- Prestatieverklaringen
- Grootboekbeheer
- Totstandkomingsproces van de verantwoording

Met betrekking tot al deze punten is inmiddels sprake van een goede beheersing, zo constateert de Auditdienst. Wel is door de fusie de bestendinging van de kwaliteit van het financieel beheer een blijvend aandachtspunt.

⁹ Financieel Informatiesysteem van Duits softwarehuis dat veelvuldig in bedrijfsleven en door overheden wordt gebruikt. SAP staat voor "Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung"

5.2 Begroting

De totale ontwerpbegroting van de IVW bedroeg bij aanvang in 2007 € 90,8 mln. Hiervan was €59,9 mln geraamd aan personele kosten en € 30,9 mln aan materiële kosten. Na analyse van de negatieve resultaten over 2007 en 2008 werd eind 2008 duidelijk dat het verschil tussen de interne kostenraming en de beschikbare budgetten in de begroting een structureel karakter had. Dit verschil was terug te voeren op de volgende oorzaken:

- De Inspectie is bij de start in 2001, vanuit de ontvlechting uit de verschillende beleids-directoraten-generaal, met onvoldoende budget gestart. In 2002 en latere jaren is dit bij interne doorlichtingen steeds bevestigd.
- De Inspectie kende een aantal specifieke kosten die hoger liggen dan de kengetallen die binnen het ministerie worden gebruikt. Het gaat bijvoorbeeld om hogere kosten voor opleidingen (vliegers, inspecteurs gevaarlijke stoffen), (vlieg)toelagen, consignatietoelagen en psu (persoonlijke standaard uitrusting)-middelen.
- De Inspectie heeft in de loop der tijd structureel taken verricht, die voor een deel slechts incidenteel gefinancierd waren, onder andere voor gevaarlijke stoffen en frontoffices (samenwerkingsverbanden).
- De ramingen van de opbrengsten derden zijn in het verleden meermaals opgehoogd om hogere uitgaven te financieren, maar de grondslag daarvoor bleek te optimistisch.
- Geraamde voordelen van ICT-toepassingen bleken zich deels later voor te doen dan gepland.

De analyse van het structurele tekort in de begroting is gevat in de analyserapportage 'Begroting op Maat' begin februari 2009. In de analyse is geconcludeerd dat het totale tekort meerjarig gemiddeld € 18 miljoen per jaar bedroeg. Besloten is om de inspectie zelf in 2009 € 3,0 miljoen aan kostenreducties te laten doorvoeren (taakstellend), oplopend naar € 6,0 miljoen in 2012. De overige €15 mln tekort (aflopend naar € 12 mln in 2012) zou worden gecompenseerd binnen de begroting van VenW.

In 2009 heeft de inspectie een stringent kostenbeleid gevoerd. Hierdoor is het jaar 2009 afgesloten met een positief resultaat van € 4,1 miljoen. Het ingroeimodel voor de kostenreductie bleek achteraf niet nodig: er is per saldo ruim een miljoen meer aan kosten gereduceerd dan gepland en afgesproken. Ook de jaren 2010 en 2011 zijn afgesloten met positieve resultaten, in 2010 € 1,0 mln en in 2011 € 8,3 mln. Het positieve resultaat in 2011 is met name het gevolg van hogere opbrengsten derden (effect ca. € 3 mln), vrijval voorzieningen (effect ca. € 2 mln) en lagere personeelskosten door een grotere uitstroom van personeel dan aanvankelijk geraamd voor 2011 (effect ca. € 2 mln). Deze laatste ontwikkeling is ook het gevolg van de vacaturestop die nodig was om de rijksbrede personele taakstellingen te kunnen realiseren. Daarnaast heeft de continuering van sober financieel beleid eveneens een rol gespeeld.

De inspectie kende tot en met 2006 een eigen artikel in de VenW-begroting. In de jaren 2007 tot en met 2011 is een min of meer direct verband gelegd tussen de doelstellingen en de bijbehorende Inspectieproducten. Dat heeft er toe geleid dat de agentschapsbijdrage van de inspectie in die jaren was opgebouwd vanuit de verschillende beleidsartikelen van de VenW begroting. Dit paste goed bij het voorgestane model voor baten-lasten, waarin aan het parlement op begrotingsartikel verantwoording wordt afgelegd.

De inspectieactiviteiten bleken echter lastig één op één terug te leiden tot de beleidsdoelstellingen in de VenW begroting. Zo kan één inspectieactiviteit bij bijvoorbeeld scheepvaart betrekking hebben op zowel veiligheid als milieu; twee verschillende

beleidsdoelstellingen binnen de toenmalige VenW-begroting. Het toezicht op wegvervoer was eerder aan het begrotingsartikelonderdeel “Aantal verkeersslachtoffers op de weg verminderen” gekoppeld. Bij toezicht op het wegvervoer wordt evenwel deels op veiligheid en deels op marktordening toezicht gehouden. Het in de begroting gelegde verband tussen de inspectieactiviteiten en het streven naar, dan wel bereiken van minder slachtoffers kan in de praktijk niet worden aangetoond.

Binnen de verschillende beleidsartikelen was de afgelopen jaren een specifieke begrotingspost ten behoeve van de agentschapsbijdrage IVW opgenomen. In de praktijk bleek dat over de omvang van die post in de afgelopen jaren weinig discussie is geweest. Om pragmatische redenen heeft de Inspectie daarom voorgesteld om te komen tot één artikel voor Inspectieactiviteiten in de begroting. Met ingang van 2012 is dit voor de ILT als opvolger van de IVW gerealiseerd. Dat heeft enerzijds als gevolg dat de totale kosten van ILT in de Rijksbegroting eenvoudiger zijn vast te stellen; anderzijds is het niet langer mogelijk om via de begroting nog een relatie te leggen tussen het inhoudelijke beleidsdomein en de omvang van inspectieactiviteiten daarbinnen.

5.3 **Kostprijsmodel IVW**

Eén van de centrale instellingseisen om baten-lastendienst te kunnen worden was het hanteren van een kostprijsmodel. De centrale aanname onder deze eis is dat het ontwikkelen van integrale kostprijzen een instrument is om de doelmatigheid van de organisatie te verbeteren. De regeling baten-lastendiensten geeft aan dat de kostprijs per product of dienst de kernindicator vormt om de doelmatigheid(sverbetering) van de organisatie te kunnen beoordelen. Om die reden wordt ook gesproken van ‘p*q’ als basis voor de verantwoording.

Hieronder bespreken we de opzet en werking van het kostprijsmodel zoals dat binnen de IVW is opgesteld en gehanteerd.

Opzet van het kostprijsmodel

Het kostprijsmodel, dat door de IVW voorafgaand aan de agentschapsvorming is ontwikkeld, ging uit van een drietal hoofdprocessen¹⁰:

1. *Toelating/Continuering* – daarbij gaat het om het toelaten tot de markt door middel van vergunning of certificering. Dit betreft zowel toelating van technische objecten en systemen als de toelating van bedrijven en personen.
2. *Handhaving/Inspectie* – deze categorie valt uiteen in:
 - a. inspecties bij vergunninghouders (bijvoorbeeld controles op de eisen van bevoegdheidsverklaringen voor vliegend personeel)
 - b. generiek gerichte inspecties, die los staan van een vergunning en die zich richten op alle objecten van toezicht, dus ook op niet-vergunninghouders (bijvoorbeeld inspecties en audits ten behoeve van nalevingtoezicht, inter/intrabestuurlijk toezicht, en uitvoeringstoezicht)

¹⁰ uit: Beschrijving van bedrijfsprocessen, Inspectie Verkeer en Waterstaat, 1 februari 2006

3. *Kennis, Advies en Berichtgeving (KAB)*¹¹ – Hieronder vallen de meer algemeen gerichte activiteiten van de Inspectie. Onderdeel hiervan zijn: het toetsen van nieuw beleid of regelgeving op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, het signaleren van ontwikkelingen of effecten van regelgeving ten aanzien van handhaving en vergunningverlening en advies c.q. voorlichting aan bedrijven en burgers over de voor hen geldende wet- en regelgeving en de activiteiten van de Inspectie.

Voor de processen 1. en 2. vormde *outputsturing* het vertrekpunt. Dat wil zeggen dat deze activiteiten vooral zouden worden gestuurd op de hoeveelheid voortgebrachte producten in relatie tot de verbruikte genormeerde input ($p \cdot q$). De financiering heeft een directe relatie met de hoeveelheid voortgebrachte producten. Op basis van dit uitgangspunt zijn in 2007, verdeeld over 12 domeinen van toezicht, 115 verschillende producten gedefinieerd, waarvan 61 binnen Toelating/Continuering en 54 binnen Inspectie/Handhaving.

Voor het derde hoofdproces (KAB) vormde capaciteitssturing het uitgangspunt. Hierbij wordt in principe een raming gemaakt van de noodzakelijke hoeveelheid tijd en bijbehorende kosten over een periode. De 'output' van dit proces (adviezen en kennisproducten) wordt niet expliciet gemeten (met name omdat dit product zich moeilijk laat kwantificeren).

Werking in de praktijk

Om de werking van het kostprijsmodel in de praktijk in beeld te kunnen brengen is in de eerste plaats gekeken naar de wijze waarop in jaarplannen en jaarverslagen over kostprijzen is gerapporteerd. Verder is op basis van analyses en gesprekken een beeld gevormd over de toepassing en uitwerking van het kostprijsmodel.

Op grond hiervan kan worden geconstateerd dat de praktische betekenis van het kostprijsmodel beperkt is geweest en in de loop van de jaren op steeds hoger aggregatieniveau is toegepast in de jaarplanningen. In het Jaarwerkplan 2007 is de productie nog per product gepland en zijn de toegerekende kosten en opbrengsten eveneens per product geraamd, conform de opzet van het model. Het jaarplan 2008 geeft een overzicht van de geraamde kosten/opbrengsten op een hoger aggregatieniveau (per hoofdproces, per domein). De meest recente meerjarenplannen (2010 en 2011) bevatten enkel nog de geraamde kosten per aandachtsgebied (rail- en wegvervoer, scheepvaart, luchtvaart¹²).

Als het gaat om de realisatie is de beschikbare informatie over kostprijzen summier. In de jaarverslagen is geen informatie te vinden over jaarlijkse daadwerkelijke kosten, toegerekend aan producten. Ook in interne rapportages is geen toerekening van werkelijke kosten aan individuele producten beschikbaar. Uit deze rapportages is wel een overzicht samen te stellen van de gerealiseerde kosten per domein tot en met 2009, en per aandachtsgebied voor 2010.

¹¹ Vanaf 2010 is een groot deel van de activiteiten van KAB ondergebracht bij handhaving/inspectie (o.a. in de vorm van dienstverlening)

¹² En apart voor waterbeheer en BES

Uit de analyse blijkt dat het kostprijsmodel de afgelopen jaren vooral voor de voorcalculatie betekenis heeft gehad. Als onderlegger voor het jaarplan is de formatie toegewezen aan de te realiseren producten. Op basis van inzichten in normtijden zijn de productiecijfers en capaciteitscijfers geverifieerd.

Het kostprijsmodel is binnen de IVW niet gebruikt voor nacalculatie, voornamelijk omdat er beperkte gegevens beschikbaar zijn over de feitelijke inzet van medewerkers. Binnen de IVW vond (en vindt) geen urenregistratie plaats. Wel konden er grofmazige conclusies getrokken worden door de jaarproductie af te zetten tegen de gemiddelde bezetting op basis van de voorcalculatorische fte-verdeling.

Het kostprijsmodel heeft vooral praktische betekenis gehad voor het onderdeel Toelating en Continuering ('vergunningen'). Het opstellen van kostprijzen per product was voor dit hoofdproces eenvoudiger omdat het juist hier gaat om goed kwantificeerbare producten met een relatief homogeen karakter. Belangrijker was echter dat voor deze producten tarieven in rekening worden gebracht aan externe partijen. De tarieven voor vergunningen zijn herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest met de BeleidsDG's en de verschillende branches. Om aan te tonen dat de hoogte van de tarieven gerechtvaardigd was, kon de IVW terugvallen op de onderbouwing in het kostprijsmodel. Op basis daarvan was immers voor elke vergunning (per individueel product) het tarief vastgesteld.

Ondertussen heeft echter een grote wijziging plaatsgevonden binnen het hoofdproces Toelating/Continuering. Een belangrijk deel van de vergunningverlenendetaken (60%) is in 2010 overgedragen aan KIWA Register B.V. Het gaat hierbij om vergunningverlening die geen of weinig technisch inhoudelijke kennis vereist en waar geen sprake is van discretionaire ruimte. Anders gezegd: juist de taken met een homogeen karakter (die zich goed lenen voor outputsturing) zijn naar de markt verschoven.

Voor het onderdeel Handhaving/Inspectie heeft het kostprijsmodel volgens geïnterviewden nauwelijks praktische betekenis gekregen. Daar zijn diverse praktische redenen voor, zoals het ontbreken van een tijdschrijfadministratie en het feit dat het productenpakket van de Inspectie veel minder homogeen en stabiel is geweest dan vooraf is verondersteld. Uit de jaarverslagen blijkt dat zich binnen bijna alle domeinen verschuivingen hebben voorgedaan in de indeling van producten. Ook wijzigingen in de systematiek van tellen en het herordenen van producten onder andere noemers veroorzaken verschillen over de jaren heen.

Bovendien kan worden vastgesteld dat binnen de Inspectie sterk is getwijfeld aan het nut van een verder ontwikkeld kostprijsmodel voor de interne bedrijfsvoering en externe verantwoording. In de evaluatieperiode is beperkt gestuurd op ontwikkeling van het model. Ook in discussies met de Hoofddirectie Financieel Management en Control (FMC) en de BeleidsDG's was het belangrijkste element dat de Inspectie haar taken uitvoert binnen de beschikbare begrotingskaders en is niet gestuurd op de ontwikkeling van de kostprijzen of het kostprijsmodel. Ten aanzien van deze en andere aspecten van doelmatigheid van de organisatie als geheel is de SG door FMC alleen op onderdelen geadviseerd.

Wel is inmiddels (in het Informatieplan van de Inspectie) ingezet op uniformering van processen, op eenduidige definities en data en op de ondersteuning van de primaire

processen door een zo klein mogelijk aantal systemen. Op die manier wil de Inspectie over de gehele linie komen tot beter inzicht in kosten en betere stuurinformatie.

Daarnaast is de betekenis van outputsturing in het inspectiedomein veranderd als gevolg van de modernisering van het toezicht. Een belangrijk uitgangspunt van modern toezicht is het bevorderen van naleving via een specifieke 'interventiemix'. Die mix kan wisselen: soms is voorlichting goedkoop en effectief, soms is een audit effectief (maar wel duurder dan voorlichting). Ook binnen één productgroep, zoals objectinspecties of audits, is de variatie in termen van inzet en kosten toegenomen. De inspectie kan haar eigen afwegingen maken, idealiter op basis van een inschatting van risico's. In het opgestelde kostprijsmodel is weinig ruimte voor deze variatie; op dit punt speelt het kostprijsmodel een ondergeschikte rol.

De ervaringen van de IVW staan overigens niet op zichzelf. In de recente evaluatie van het baten-lastenstelsel door het ministerie van Financiën wordt geconcludeerd dat het ideaalmodel van integrale kostprijzen per individueel product slechts binnen een beperkt aantal rijksoverheidsdiensten mogelijk is. Het ministerie stelt dat "kostprijzen eigenlijk alleen – meerjarig – [kunnen] worden opgesteld wanneer er sprake is van meetbare, eenduidige en homogene producten. Naarmate producten en diensten in aard, kwaliteit en eenheid minder helder gedefinieerd zijn, worden toerekeningen van kosten meer globaal en arbitrair." Het ministerie van Financiën geeft in de evaluatie aan dat zonder een stabiel kostprijsmodel nodig is inzicht te hebben in de kostenstructuur: directe en indirecte kosten, vaste en variabele kosten, etc. Alleen dan is het mogelijk om zowel intern als extern daadwerkelijk te sturen op kosten(ontwikkeling), en daarmee uiteindelijk op doelmatigheid.

5.4 Sturing binnen de IVW

Opzet van het sturingsmodel

De belangrijkste elementen van het interne sturingsmodel zijn de volgende¹³.

- Voorbereiding
- De directie Bedrijfsvoering zorgt voor de inhoudelijke voorbereidingen en coördineert de planning- en controlcyclus.
- De kaders (*kaderbrief*) van de cyclus worden vastgesteld door de Hoofddirectie IVW (m.n. tot en met 2008, vanaf 2009: Directieteam (DT)). In de kaderbrief wordt aangegeven wat zowel de indicaties zijn van de kosten van de Toezichteenheden/directies als de kostprijzen per product.
- Binnen de kaders stellen de Toezichteenheden en de ondersteunende directies een *jaarplan* op met heldere en concreet op te leveren resultaten. Hieraan gekoppeld wordt een raming gemaakt van de benodigde (personele en andere) middelen gekoppeld aan de te behalen resultaten. Op basis van het vastgestelde jaarwerkprogramma wordt aan de hoofden van de Toezichteenheden en directies een mandaat (volmacht) verstrekt.

¹³ Bron: rapport Resultaatgerichte planning en controlcyclus, januari 2006.

- Begrotingsuitvoering
- De directie Bedrijfsvoering zorgt voor (tussentijdse) *managementrapportages*. Daar waar sprake is van significante afwijkingen ten opzichte van de planning zullen die door de Toezichteenheden / directies aan de Hoofddirectie moeten worden toegelicht.
- Tot en met 2008: Twee maal per jaar wordt daar een *managementgesprek* aan gekoppeld tussen de IG en de desbetreffende Hoofdinspecteur ondersteund door de directies Bedrijfsvoering en TCO.
- Vanaf 2009 is de z.g. midterm–review uit augustus een belangrijke rapportage geweest t.b.v. het opstellen van het interne VenW beeld betreffende de Najaarsnota en de resultaatprognose over het lopende jaar.
- Begrotingsverantwoording
- Aan het einde van een jaar stellen de domeinen en ondersteunende directies een *jaarverslag* op waarin zij verantwoorden of aan de kwaliteitseisen is voldaan en de resultaten zijn behaald. Zij maken hierbij gebruik van de managementrapportages die door de directie Bedrijfsvoering zijn opgesteld.
- De verantwoording wordt geanalyseerd door de directie Bedrijfsvoering die advies uitbrengt aan de Hoofddirectie/DT. De Hoofddirectie zal deze analyse van de verantwoording betrekken bij het opstellen van de kaderbrief.

Het interne sturingsmodel is sinds 2007 verder verfijnd, maar op hoofdlijnen ongewijzigd ten opzichte van de opzet uit 2007.

Werking in de praktijk

In de beginjaren van de IVW als baten–lastendienst is de aandacht bij de interne sturing vooral uitgegaan naar het op orde komen van het financieel beheer, het dichtn van het tekort in de begroting en het versterken van de interne organisatie (zie paragraaf 3.3). Daarnaast is veel aandacht uitgegaan naar het verbeteren van de jaarplannen.

De huidige periodieke managementrapportages bevatten informatie over de feitelijk gerealiseerde inzet van middelen (formatie) op het niveau van domeinen en per hoofdproductgroep (vergunningverlening, handhaving, incidentafhandeling en onderzoek). Het valt op dat plannings telkens aan de optimistische kant zijn en ongeveer 80% van de voorgenomen productie wordt gehaald. In de praktijk is het optreden van incidenten tijdens de uitvoering aanleiding tot het plaatsen van andere accenten in de werkzaamheden. In de formele jaarverantwoordingen wordt gepresenteerd wat het uurtarief per productgroep is; deze gegevens hebben hetzelfde hoge aggregatieniveau.

In de afgelopen jaren is een ontwikkeling ingezet naar het versterken van de instrumenten voor interne sturing. In 2011 is een ontwikkeltraject gestart, geïnitieerd vanuit de directie bedrijfsvoering met *balanced scorecards* en er zijn meer verfijnde definities tot stand gekomen van producten, inclusief eerste kengetallen. In de praktijk wordt daarop nog beperkt gestuurd, het instrumentarium is echter nog nieuw en daarom zijn er nog geen conclusies aan te verbinden. Doordat het aangeboden instrumentarium tamelijk generiek is, heeft de directie Bedrijfsvoering nochtans een beperkt inzicht in het primair proces.

Beperkingen in het gebruik van sturingsgegevens voor analyse

Hiervoor is al aangegeven dat het productenpakket van de inspectie niet stabiel en homogeen is geweest. Door politiek–bestuurlijke ontwikkelingen, incidenten en rampen

moeten soms de accenten noodgedwongen worden gewijzigd, waardoor de oorspronkelijke planning wordt aangepast.

In het algemeen is het (nog) onvoldoende mogelijk om op basis van de huidige sturingsgegevens een goede relatie te leggen tussen middelen (met name formatie) en productie, en zeker niet om daarover trendgegevens en vergelijkingen over meerdere jaren heen te genereren. In paragraaf 5.3 (kostprijsmodel) is daarvoor al een aantal redenen aangegeven: het kostprijsmodel is op een steeds hoger abstractieniveau en alleen voorcalculatorische toegepast, en is door de IVW niet gekozen voor het voeren van een urenregistratie. Ook de reorganisaties maken koppeling tussen formatie en productie lastig.

Daarnaast zijn zowel de definities van de producten als de wijze waarop producten worden geregistreerd door de jaren diverse keren gewijzigd, ook als gevolg van wijziging in regelgeving, ICT-systemen en de verdere stroomlijning van processen. Dit probleem wordt versterkt door het ontbreken van een weging tussen de verschillende individuele producten. Producten die op dezelfde manier geteld worden, blijken wezenlijk van elkaar te verschillen qua intensiteit of complexiteit (zo heeft een audit op een klein perifeer vliegveld in de productie een zelfde wegingsfactor als een audit op de nationale luchthaven). Als in het ene jaar 100 inspecties 50 fte vergen, en het jaar daarop hetzelfde aantal inspecties wordt verricht met 60 fte, is daaruit zonder context geen betekenisvolle conclusie te trekken. Maar dit draagt wel bij aan het doelmatigheidsinzicht

Ook het toepassen van nieuwe toezichtmethoden en het wijzigen van de interventiemix kan gemakkelijk leiden tot vertekende beelden over kosten in relatie tot gemeten output. Zo zijn steekproefsgewijze controles vervangen voor meer gericht toezicht. De gemiddelde normtijd stijgt hierdoor en daarmee ook de kostprijs. Hoewel er met minder inspanning mogelijk hetzelfde (of zelfs meer) wordt bereikt, kan ten onrechte het beeld ontstaan dat er ondoelmatiger wordt gewerkt¹⁴. Een zelfde redenering kan gelden voor een verschuiving naar vormen van systeemtoezicht¹⁵ (bijvoorbeeld via convenanten). En ten slotte kan het een bewuste keuze zijn om meer kosten te maken (bijvoorbeeld door te investeren in ICT-systemen of samenwerking met andere inspecties), als daarmee een lastenverlichting voor de ondertoezichtstaande sectoren kan worden bereikt.

¹⁴ Voorheen werden controles op overbelading in het wegtransport steekproefsgewijs gedaan. Dat resulteerde in een groot aantal korte inspecties (een kwantitatief hoge output) met een relatief lage *hitrate*. Inmiddels vindt controle op overbelading veelal plaats op basis van weeglusgegevens, waardoor met een grote nauwkeurigheid overbeladen vrachtauto's van de weg worden gehaald, met een proces-verbaal en andere administratieve afhandelingen als gevolg. In de productiecijfers daalt als gevolg daarvan de gemeten output

¹⁵ Is toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf. Bron: Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid grote bedrijven, VROM Inspectie, juli 2009.

Conclusies financiën en bedrijfsvoering

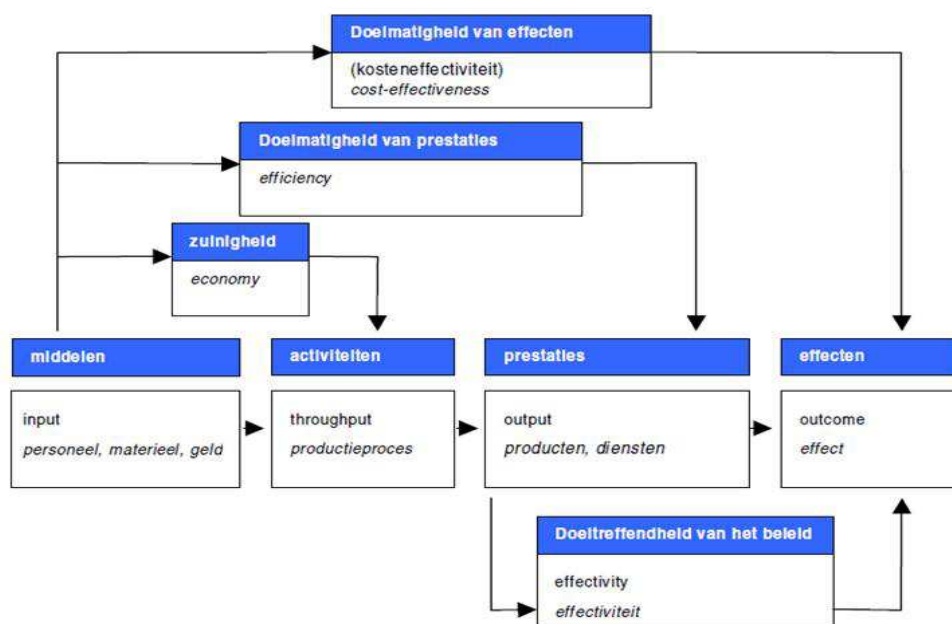
- De kwaliteit van het financieel beheer is sinds de start als baten-lastendienst aanzienlijk verbeterd. De instelling van de baten-lastendienst heeft hieraan bijgedragen.
- Dankzij een stringent kostenbeleid is een structureel negatief bedrijfsresultaat omgezet in een structureel positief resultaat
- Het kostprijsmodel heeft IVW nader uitgewerkt. In de praktijk is echter de betekenis voor interne sturing en externe verantwoording beperkt benut. Dit geldt zowel voor IVW zelf als voor FMC en de beleids DG's
- Het kostprijsmodel is wel gebruikt op het gebied van Toelating/Continuering om op basis van voorcalculatie een tarief richting sectoren te berekenen. Het grootste deel van deze werkzaamheden is echter recent overgedragen aan een private partij.
- Het kostprijsmodel is volgens de Inspectie minder geschikt voor de minder uniforme werkzaamheden op het gebied van Handhaving/Inspectie.
- In het algemeen is het onvoldoende mogelijk op basis van de huidige sturingsgegevens een goede relatie te leggen tussen middelen en productie. Zodoende is er weinig zicht op de doelmatigheid. De reeds ingezette uniformering van de processen is een belangrijke aanzet hiervoor ter verbetering.

6 Doelmatigheid en doeltreffendheid

6.1 Het beoordelen van doelmatigheid

Een centrale veronderstelling bij de instelling van de IVW als baten-lastendienst was dat daarmee in de reguliere bedrijfsvoering prikkels werden 'ingebouwd' om efficiënter te werken (zie eerder paragraaf 3.2). In het kader van deze evaluatie is daarom specifiek onderzoek gedaan naar de vraag of de Inspectie over de periode 2007-2011 doelmatiger is gaan opereren. Het denkmodel dat daarbij is gehanteerd is in figuur 5 weergegeven.

Figuur 5: Productieproces in de publieke sector (Bron: Ministerie van Financiën, 2001)



Doelmatigheid wordt in dit rapport gedefinieerd als 'doelmatigheid van prestaties'. Deze wordt bepaald door de verhouding tussen de ingezette middelen (input) en de geleverde prestaties (output). De vraag of en in hoeverre de activiteiten van de IVW hebben bijgedragen aan verbeterde veiligheid of hogere nalevingpercentages (doelmatigheid van effecten) komt apart aan de orde in paragraaf 6.4. Daarin worden de beelden uit de sector behandeld.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat er beperkingen zijn aan de beschikbaarheid en interpretatie van gegevens.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van doelmatigheid is specifiek voor deze evaluatie een analyse verricht aan de hand van de ontwikkeling van de aantallen geleverde producten (inspecties, vergunningen) ten opzichte van de hoeveelheid ingezette middelen (formatie, kosten).

Op basis van de jaarverslagen zijn zo goed als mogelijk reeksen opgesteld van de productieaantallen. Op een aantal punten is navraag gedaan binnen de domeinen om de vergelijkbaarheid van cijfers te toetsen en waar mogelijk te verbeteren. Over 2011 waren nog geen gegevens beschikbaar. Als gevolg van de beperkte aansluiting tussen productiecijfers over de jaren heen is de analyse van de doelmatigheid tot een aantal hoofdproducten beperkt. Daarmee is getracht de belangrijkste bewegingen in de productie in beeld te brengen.

Daarnaast zijn uit interne rapportages cijfers verzameld over de ontwikkeling van de kosten en de formatie tussen 2007 en 2011, zowel voor wat betreft de raming als de daadwerkelijke realisatie. Omdat rapportages over kostprijzen of normtijden per product ontbreken, heeft analyse op dit punt plaatsgevonden op basis van beschikbare overzichten van kosten en formatie per domein en van verschillende staven, c.q. ondersteunende eenheden.

6.2 Kosten- en formatieontwikkeling IVW

Kosten en formatie IVW totaal

In de analyse wordt eerst gekeken naar de ontwikkeling van de kosten en formatie van de Inspectie als geheel, afgezet tegen de toe/afname van taken (activiteiten) van de Inspectie als geheel. In de volgende paragraaf vindt per domein analyse plaats van de prestaties.

Voor de inspectie als totaal zijn cijfers beschikbaar van de gerealiseerde kosten (personeel en materieel) en de formatie. Uit deze cijfers blijkt dat het niveau van de kosten over de periode 2007 tot 2011 is gedaald van € 99 mln naar € 89 mln¹⁶. De personele omvang van de IVW is gekrompen van 972 fte (eind 2007) naar 737 fte (eind 2011) (een daling van 24%).

Tabel 1: ontwikkeling kosten en formatie 2007-2011 ¹⁷

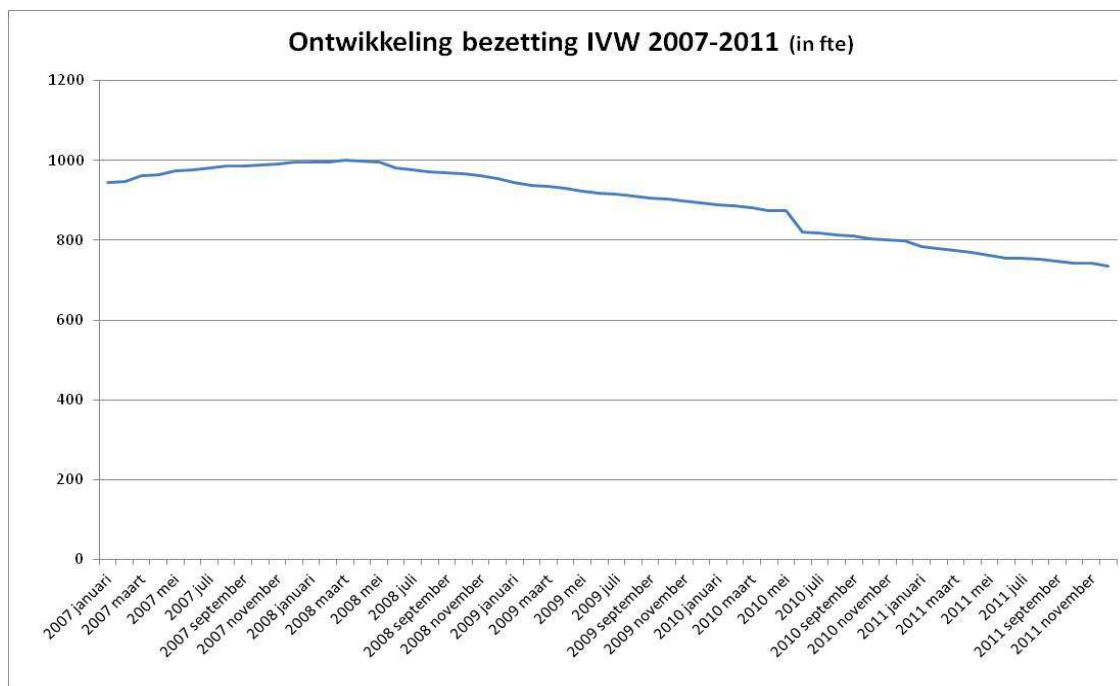
	2007	2008	2009	2010	2011
kosten (x 1.000 euro)	99.429	102.876	101.380	97.408	89.343
formatie (fte)	972	961	917	840	737

¹⁶ nominaal; zonder effecten van inflatie

¹⁷ formatie: gemiddelde realisatie per jaar, bron: cockpit december; bron kosten: interne jaarrapportage.

In de onderstaande grafiek is de feitelijke fte ontwikkeling (bezetting) van IVW zichtbaar gemaakt zoals die vastgelegd is in de financiële administratie (SAP). Deze gegevens komen goeddeels overeen met de formatieoverzichten gebaseerd op gemiddelde bezetting. De “knik” in juni 2010 wordt veroorzaakt door de overgang van taken naar KIWA. Hierdoor is de formatie van IVW in één keer met 49 fte gekrompen.

Figuur 6: ontwikkeling bezetting 2007–2011



Om (op het hoogste abstractieniveau) te kunnen beoordelen of de IVW-organisatie in de loop van de onderzoeksperiode doelmatiger is geworden, is het totale kostenniveau dat gold voor 2007 vergeleken met dat van 2011. Over deze periode is een kostendaling zichtbaar van 10% (van € 99 mln naar € 89 mln). Bij deze cijfers dienen een aantal opmerkingen geplaatst te worden:

- Voor een goed vergelijk van de situatie in 2007 ten opzichte van 2011 dient tekening te worden gehouden met de overdracht van de administratieve taken aan KIWA Register BV¹⁸. Met de overdracht van taken aan KIWA zijn in totaal €14,5 mln aan kosten en €12,3 mln aan opbrengsten afgeboekt van de IVW begroting. Het totaal beoogde effect van deze operatie was dus per saldo een besparing van €2,2 mln.
- Ook moet rekening gehouden worden met langdurige projecten binnen IVW, met name BCT (Boordcomputer Taxi) en het Informatieplan. In de periode 2009 – 2012 is voor dit laatste project 30 miljoen euro aan de begroting toegevoegd (vanaf 2007 was hier structureel 3 miljoen euro beschikbaar).
- Een belangrijke verklarende factor voor de stijging van het kostenniveau per fte is de

¹⁸ Deze taken zijn niet uitbesteed, maar inclusief de financiering ervan verplaatst naar de markt en dus in hun geheel weggevallen bij de IVW. Om die reden moeten de cijfers voor deze beweging worden gecorrigeerd.

stijging van de kosten van arbeid binnen het openbaar bestuur en overheidsdiensten met circa 10% over de onderzoeksperiode¹⁹ (o.m. als gevolg van CAO-afspraken en gestegen premies).

- Als bovenstaande ontwikkelingen worden meegenomen, ontstaat het volgende beeld over de ontwikkeling van de doelmatigheid: Als de kostenontwikkeling wordt gecorrigeerd voor de wijziging van taken (met name KIWA), is het beeld dat het kostenniveau van de IVW (zowel overall als per fte) is *gestegen*.
- Als daarnaast echter ook wordt gecorrigeerd voor de loonkostenstijging (en eventueel inflatie), kan geconcludeerd worden dat de IVW een beperkte *doelmatigheidswinst* heeft geboekt.

Kosten en formatie IVW uitgesplitst

Kosten en formatie kunnen verder worden uitgesplitst naar primair proces, staf (overhead) en projecten. Het primaire proces speelt zich af binnen de domeinen en (voorheen) de Toezichtbeheereenheid (TBE). De staf/overhead bestaat uit de directie Bedrijfsvoering, directie Handhavingsbeleid (Toezichtontwikkeling, Communicatie en Onderzoek/TCO) en een restcategorie van projecten en overig. Deze laatste categorieën hadden met name in de jaren 2008 en 2009 een aanzienlijk financieel belang.

Voor de domeinen geldt dat het takenpakket over de evaluatieperiode niet substantieel is uitgebreid. De formatie binnen de domeinen neemt per saldo toe met 1%. Parallel daaraan is sprake van een kostenstijging van 6,7% (van 46 naar ruim € 49 mln, zie tabel 2). De formatie binnen de staf/overhead (DBV TCO/H&I) is na een aanvankelijke afname over de jaren gelijk gebleven (+0,2 fte). Tegelijk is sprake van een toename van de kosten van 16% en een ongunstiger verhouding direct/indirect. Dit is mede een gevolg van de uitplaatsing van KIWA.

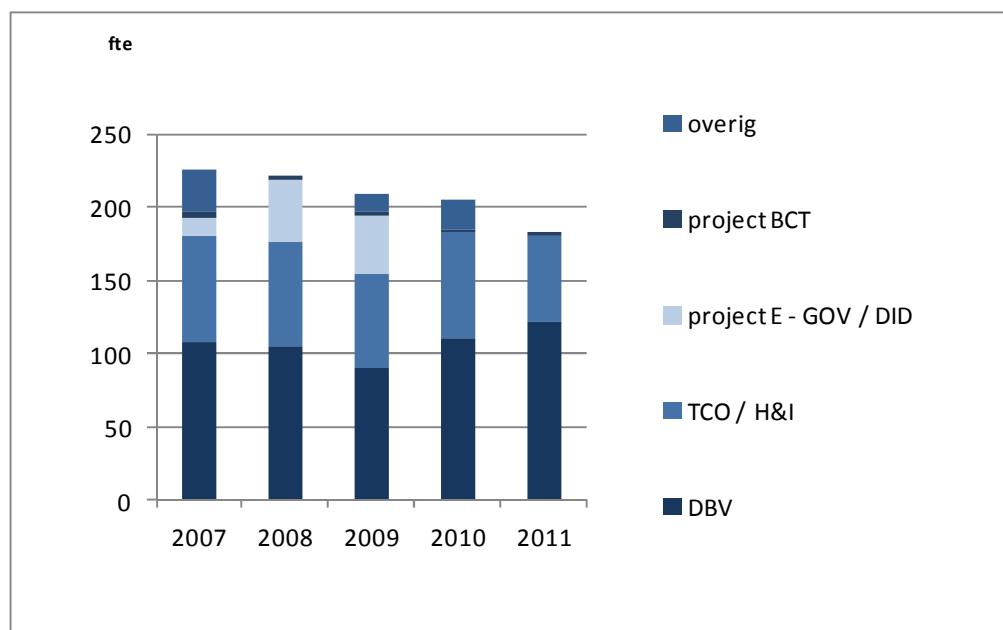
¹⁹ bron CBS Statline

Tabel 2: uitsplitsing kosten 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Domeinen	46.129	43.943	47.012	52.850	49.257
Toezichtbeheereenheid	16.443	12.531	10.844	4.088	959
Primair proces	62.572	56.474	57.856	56.938	50.216
DBV	23.158	20.064	19.307	18.020	18.728
EGOV/DID	3.587	14.436	14.275	12.500	12.500
TCO/H&I	8.297	8.092	5.997	6.321	5.213
Staven / ICT	35.042	42.592	39.579	36.841	36.441
Projecten	1.815	3.810	3.945	3.629	2.686
totaal (x 1.000euro)	99.429	102.876	101.380	97.408	89.343

In figuur 7 is een uitsplitsing gemaakt van de formatie voor staf/overhead en projecten naar: Directie Bedrijfsvoering (DBV), TCO (c.q. handhavingsbeleid) en projecten, waaronder E-government, DID en BCT/BES. Hieruit blijkt dat in de jaren 2008 en 2009 de projecten een fors beslag hebben gelegd op de capaciteit. In 2010 is deze capaciteit blijkens onderstaande figuur voor een deel verschoven naar de Directie Bedrijfsvoering.

Figuur 7: formatie staf/overhead 2007-2011



6.3 Outputgegevens per domein

Een vervolgvraag in het kader van de doelmatigheid is welke productie is gerealiseerd met de personele sterkte en kosten die in de vorige paragraaf zijn geanalyseerd. Voor een antwoord op deze vraag is gekeken naar de output per domein.

De Inspectie kent drie productgroepen, waarvan de hoofdproducten vergunningen en inspecties het grootste deel uitmaken. Het onderzoek naar de doelmatigheid is gebaseerd op de beschikbare outputcijfers voor deze producten en de ontwikkeling van de formatie per domein. Ook is gekeken naar de geplande formatie per hoofdproduct. In bijlage D zijn de resultaten van de analyse per domein weergegeven.

Op grond van de analyse wordt duidelijk dat voor elk domein de aantallen producten in meer of mindere mate teruglopen. Tegelijk is sprake van een gelijkblijvende of kleine groei van formatie. Op grond hiervan is het echter niet mogelijk uitspraken te doen over de specifieke doelmatigheid binnen de hoofdproducten vergunningen c.q. toezicht. Hiervoor is al aangegeven dat interpretatie van deze gegevens met de nodige omzichtigheid moet gebeuren, gegeven onder andere de verschuivingen in telmethoden en definities, beperkte aansluiting over de jaren heen en mogelijke effecten van gewijzigde toezichtmethodieken. In het bijzonder neemt de formatie bij het product Inspectie toe. Die toename kan niet of slechts gedeeltelijk kan worden verklaard vanuit nieuwe taken. Op verschillende plekken wordt een lichte daling van (geplande) formatie in 2008, 2009, doorbroken in 2010. Verandering van de aard van het toezicht is soms wel en soms niet terug te vinden in de cijfers. Het is mogelijk dat bij een aantal (sub)domeinen de beweging naar systeemgericht toezicht en convenanten in aanvang meer capaciteit vraagt, maar de mogelijke impact van deze ontwikkeling is op grond van de beschikbare cijfers niet vast te stellen.

6.4 Doeltreffendheid

In het onderzoek is ook stilgestaan bij de vraag in hoeverre de effectiviteit (doeltreffendheid) van de Inspectie in de loop van de evaluatieperiode is verbeterd. Op grond van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat het niet mogelijk is om op grond van objectieve bronnen te beoordelen in hoeverre de IVW als baten-lastendienst sinds 2007 aantoonbaar effectiever functioneert. Het abstractieniveau van de jaarverantwoordingen en meerjarenplannen is daarvoor te hoog en gegevens over nalevingsniveaus zijn onvoldoende beschikbaar. Er is geen trendmatig beeld van de klanttevredenheid over de IVW. Op grond van de beschikbare documentatie is te constateren dat tussen kerndepartement en Inspectie geen expliciete afspraken worden gemaakt over het sturen op effectiviteit.

Om toch een idee te krijgen is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van interviews met beleidsmakers en vertegenwoordigers van de ondertoezichtstaande sectoren. Op grond van de interviews in het veld, ontstaat de volgende beelden over het functioneren van de IVW:

- Vanuit de sectoren heeft men weinig gemerkt van de omschakeling naar baten-lastendienst als zodanig. Wel wordt herkend dat de IVW al jarenlang organisatorisch in beweging is.
- De scheiding tussen beleid en toezicht binnen lenM wordt door ondertoezichtstaanden als zuiver ervaren, maar heeft als nadelig effect dat filosofie en taal van beide rijksonderdelen verder uit elkaar groeien. De Inspectie heeft het over "naleving", het

beleid legt de nadruk op "veiligheid". Bij technische regelgeving is echter een strakke koppeling van deze werelden noodzakelijk.

- Vanuit de maritieme sector worden kanttekeningen geplaatst bij toezichthoudende taken die lenM vanuit twee verschillende organisatieonderdelen laat doen, de huidige ILT en Rijkswaterstaat.
- De kwaliteit van het inspectiewerk werd tot op heden, op een enkele uitzondering na, als 'op niveau' ervaren. Wel wordt als algemene zorg beschouwd dat het kennisniveau kwetsbaar is, in toenemende mate als gevolg van de aanhoudende overheidsbezuinigingen en bijbehorende formatiereductie.
- De beoogde omslag naar risico/systeemgericht, thematisch toezicht en werken met convenanten wordt door externe partijen als positief ervaren. Ook het uitgangspunt om op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen te inspecteren kan op instemming rekenen.
- De behoefte aan intensiteit van de toezichthoudende rol verschilt sterk tussen de sectoren waarop toezicht wordt uitgeoefend. Dat een deel van het veld graag lagere normen, minder toezicht en meer vrijheid wenst komt niet als verrassing. Daar tegenover staat de reactie vanuit de luchtvaart op het voornemen van de ILT om bepaalde inspectietaken in die sector terug te brengen. Hier is het juist de branche die nadrukkelijk wenst dat het aantal inspecties op peil blijft omdat dit beïnvloedt hoe er internationaal naar de Nederlandse luchtvaartbranche wordt gekeken.
- Wat betreft de uitbesteding van vergunningverlenende taken aan KIWA komt naar voren dat de kwaliteit (ongeveer) hetzelfde is gebleven terwijl de tarieven substantieel zijn gestegen, waarmee de prijs-kwaliteitverhouding in de ogen van het veld als gevolg van de uitbesteding is verslechterd. Het veld plaatst kanttekeningen bij de wijze van aanbesteding en het gebrek aan opgelegde doelmatigheidsprikkels bij de uitvoerende partij.

Conclusies doelmatigheid en doeltreffendheid

- Gevolgtrekkingen inzake doelmatigheid zijn slechts mogelijk op een hoog abstractieniveau. Oordelen over de mate van doelmatigheidsontwikkeling binnen de specifieke hoofdproducten zijn niet mogelijk. De totale kosten van de IVW zijn tussen 2007 en 2011 met 10% gedaald, maar daarbij moet worden aangetekend dat het takenpakket ook is gekrompen. Als gecorrigeerd wordt voor die verschuiving is er sprake van een stijging van kosten (overall en per fte). Als vervolgens ook de stijging van cao-loonkosten in acht wordt genomen, kan geconcludeerd worden dat de IVW een beperkte doelmatigheidswinst heeft geboekt.
- De kosten staf/ICT zijn gestegen, de kosten van het primair proces gedaald.
- Het is niet mogelijk een uitspraak te doen of de inspectie aantoonbaar effectiever functioneert sinds de start als baten-lastendienst. Er zijn tussen departement en Inspectie geen afspraken over sturen op effectiviteit.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

1

Is sinds de instelling als baten-lastendienst in 2007 binnen de IVW een ontwikkeling in gang gezet naar een aantoonbaar **doelmatig, slagvaardig en effectief** functionerende organisatie en waar blijkt dit uit?

Op grond van de evaluatie kan worden geconstateerd dat de IVW-organisatie sinds 2007 een aantal ontwikkelingen heeft doorgemaakt om tot een meer slagvaardige organisatie te komen. De belangrijkste zijn:

- De reorganisatie in 2009, als gevolg waarvan het aantal domeinen is teruggebracht en de aansturing van de organisatie sterk is vereenvoudigd
- De overdracht van het verlenen van vergunningen met een administratief karakter aan de markt.

Binnen het toezicht wordt hard gewerkt aan een modernisering: van minder zelf inspecteren naar meer toezicht houden (tweedelijns toezicht), systeemtoezicht en risicogericht toezicht.

Het is niet goed mogelijk een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Er is geen koppeling te leggen tussen formatie en kosten enerzijds en de productie anderzijds. Er vindt bij de inspectie nauwelijks tijdregistratie plaats. Productdefinities zijn onvoldoende stabiel en homogeen, en zijn in de loop van de evaluatieperiode meermalen gewijzigd.

Algemeen beeld is dat de kosten tussen 2007 en 2011 zijn gedaald met 10%; de formatie is gedaald met 24%. Het takenpakket is echter ook gekrompen. Rekening houdend met een stijging van de loonkosten conform de cao, kan worden geconcludeerd dat er een lichte doelmatigheidswinst is geboekt.

Naar de doelmatigheid van de taakuitvoering van aan de markt overgedragen taken heeft in het kader van deze evaluatie geen expliciet onderzoek plaatsgevonden. Interviews met de betrokken sectoren wijzen wel uit dat men in het algemeen van mening is fors duurder uit te zijn (onder andere vanwege de deels doorberekende Btw-verhoging) zonder dat daar navenante kwaliteitsverbetering tegenover staat.

Er zijn tussen departement en Inspectie geen afspraken over het sturen op doelmatigheid en effectiviteit. Een strakkere sturing en monitoring hierop zal moeten leiden tot betere gegevens op dit gebied. Naar het oordeel van de taskforce is dit met een lichte inspanning goed mogelijk.

2

Stel vast hoe het **kostprijsmodel** tot nu toe heeft gefunctioneerd en hoe het zich verder ontwikkelt.

De IVW heeft het kostprijsmodel bij de instelling als baten–lasten dienst nader uitgewerkt. In de praktijk is echter de betekenis voor interne bedrijfsvoering beperkt geweest. Het kostprijsmodel heeft de afgelopen jaren vooral betekenis gehad voor de voorcalculatie, waarin als onderlegger voor het jaarplan de formatie is toegewezen aan te realiseren producten. Er vindt geen nacalculatie plaats, voornamelijk omdat er beperkte gegevens beschikbaar zijn over de feitelijke inzet van medewerkers (er is nauwelijks tijdsregistratie). De externe verantwoording over de feitelijke kostprijzen ontbreekt. De SG (ondersteund door de directie FMC) en de BeleidsDG's hebben hier ook nauwelijks op gestuurd.

In de loop van de jaren is het kostprijsmodel op steeds hoger aggregatieniveau toegepast in de jaarplanningen. De meest recente meerjarenplannen (2010 en 2011) bevatten enkel nog de geraamde kosten per domein. Het kostprijsmodel heeft vooral praktische betekenis gehad voor het onderdeel Toelating en Continuering ('vergunningen'), ook omdat bij deze producten onderbouwde tarieven moeten worden berekend aan externe partijen. Na het uitplaatsen van een groot deel van deze taken is de betekenis van het kostprijsmodel sterk verminderd.

Het kostprijsmodel is naar het oordeel van de Inspectie gebleken minder geschikt te zijn voor de minder uniforme werkzaamheden op het gebied van Handhaving/Inspectie. Dit neemt niet weg dat, al is het op hoofdlijnen, ook bij het werk van de inspectie zicht moet zijn op de kosten en opbrengsten en daarmee uiteindelijk de doelmatigheid. Op dit punt is na enige aanpassing het kostprijsmodel bruikbaar te maken. Van belang is dat het model begrijpelijk wordt gemaakt voor de BeleidsDG's en behulpzaam is bij de interne aansturing van de inspectie. Voor het eerste kan op onderdelen het kostprijsmodel meer in overeenstemming worden gebracht met de realiteit van het inspectiewerk. Voor het tweede zou de relatie tussen de interne aansturing en het kostprijsmodel moeten worden verbeterd. Het is goed mogelijk BeleidsDG's en Inspectie op basis van een gezamenlijke optiek aan deze zaken te laten werken. De inmiddels ingezette uniformering van de processen en het hanteren van balanced scorecards kan hierbij behulpzaam zijn.

3

Hoe wordt binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) invulling gegeven aan de **resultaatgerichte sturing** (opdrachtgevers–opdrachtnemersmodel)?

Fundamenteel uitgangspunt in de opzet van het nieuwe sturingsmodel voor de IVW vormde de gelijkwaardigheid tussen beleid en toezicht. Er is mede om die reden niet gekozen voor een model waar beleid als formeel 'opdrachtgever' voor het toezicht optreedt. Een belangrijke reden daarvoor vormde de overweging dat het toezicht voldoende onafhankelijk moet kunnen zijn.

De kern van de aansturing van de IVW wordt gevormd door de lijn SG–IG. De SG stuurt de IVW als eigenaar én als opdrachtgever aan, en wordt daarin geadviseerd door respectievelijk de afdeling Financieel Management en Control (FMC) en de BeleidsDG's. De aansturing door de SG vindt plaats op een hoog aggregatieniveau.

Tot en met 2009 verliep de aansturing van de IVW aan de hand van jaarplannen. De jaarplannen uit die periode vertonen een steeds hoger aggregatieniveau. Met ingang van 2010 wordt de jaarplansystematiek vervangen door een voortschrijdend *meerjarenplan*. Dit jaarlijks door de Inspectie geactualiseerde document bevat de afspraken rond missie, koers, productie, nalevingniveaus en financiering in een meerjarig perspectief. Het plan bevat vrijwel uitsluitend hoofdlijnen en wordt niet verder gespecificeerd via (bijvoorbeeld) aanvullende prestatie-indicatoren of een *service level agreement*.

Uit onderzoek naar de feitelijke werking van het sturingsmodel blijkt dat de ex ante aansturing van de IVW (zowel vanuit eigenaars- als opdrachtgeversperspectief) vrijwel geheel plaatsvindt via de rechtstreekse lijn SG-IG. In de Bestuursraad is er geen gedeeld beeld ontstaan over koers en richting van de Inspectie. Het overleg tussen beleidsDG's en IVW is zeer beperkt. Er is nauwelijks tot geen overleg over prioriteiten en keuzes, koerswijzigingen, risico's en nalevingniveaus. De BeleidsDG's spelen slechts een beperkte rol in de opstelling van het jaarplan terwijl er bij hen wel de wens is om op een concreter niveau aanvullende afspraken te maken. Tegelijkertijd lijkt het animo beperkt om hier meer in betrokken te worden.

4

Hoe is de **kwaliteit van het financieel beheer** te beoordelen en welke financieel-technische aspecten vragen verdere aandacht bij de werking?

Bij de start van de IVW als baten-lastendienst vormde de kwaliteit van het financieel beheer een belangrijk zorgpunt. Uit een afzonderlijke managementletter die door de auditdienst van IenM ten behoeve van deze evaluatie is opgesteld blijkt dat de kwaliteit van het financieel beheer sinds de start als baten-lastendienst aanzienlijk is verbeterd. Dankzij een stringent kostenbeleid is een structureel negatief bedrijfsresultaat omgezet in een structureel positief bedrijfsresultaat.

In de jaren na de agentschapsvorming vormde het sluitend krijgen van de begroting een belangrijk aandachtspunt. In 2009 heeft een herijking van het budget plaatsgevonden, deels ten laste van de begrotingen van de BeleidsDG's. Sindsdien is de IVW in staat gebleken ruim binnen de kaders van de nieuwe begroting te blijven.

De financieel-technische implicaties van de baten-lastensystematiek zijn voor de Inspectie verder beperkt. De IVW is geen kapitaalintensieve dienst, en hoeft slechts beperkt te reserveren voor onderhoud en vervanging. In *strikt* financieel-technisch opzicht zijn er dan ook geen grote aandachtspunten voor de verdere werking.

Wel zijn volgens de auditdienst aanvullende maatregelen in de kwaliteit van de bedrijfsvoering nodig om de transparantie, sturing en verantwoording (in- en extern) te versterken met het oog op een efficiënter functionerende IVW. Het gaat dan met name over het herijken van het budget na de uitplaatsing van taken naar de markt, het koppelen van personele inzet aan activiteiten en producten en het beheersen van de formatie- en kostenontwikkeling (met name bij projecten en ICT).

Het instellen van een baten-lastendienst heeft bijgedragen aan een verbetering van het financieel beheer. Mede hierdoor is de taskforce van mening dat voor de inspectie vastgehouden moet worden aan het baten-lasten stelsel.

5

Wat zijn de gevolgen van de **veranderende rollen** en de meer onafhankelijke positie van de Inspectie?

Bij de start van de IVW als baten-lastendienst werd ingezet op het versterken van de relatie tussen Inspectie en BeleidsDG's, zowel formeel als informeel. Met de toepassing van het bij het baten-lastendienst passende governance-model ontstond aanvankelijk meer gelijkwaardigheid tussen BeleidsDG's en inspectie. Dit droeg bij aan een sterkere en ook meer zakelijke relatie.

Gaandeweg is de afstand tussen de IVW en de BeleidsDG's toegenomen. Er lijkt een verschil van inzicht te bestaan tussen BeleidsDG's en Inspectie over het gewenste aansturingmodel. De IVW verwacht van de DG's dat zij zich concentreren op beleidsmatige keuzes op basis van de risicoanalyses en geconstateerde nalevingtekorten (bijvoorbeeld door het definiëren van nalevingniveaus). De DG's willen daarentegen meer transparantie in de keuzes en prioriteiten die binnen de IVW worden gesteld. De toenemende afstand tussen beleid en inspectie is risicovol als er bij plotselinge crises snel actie ondernomen moet worden.

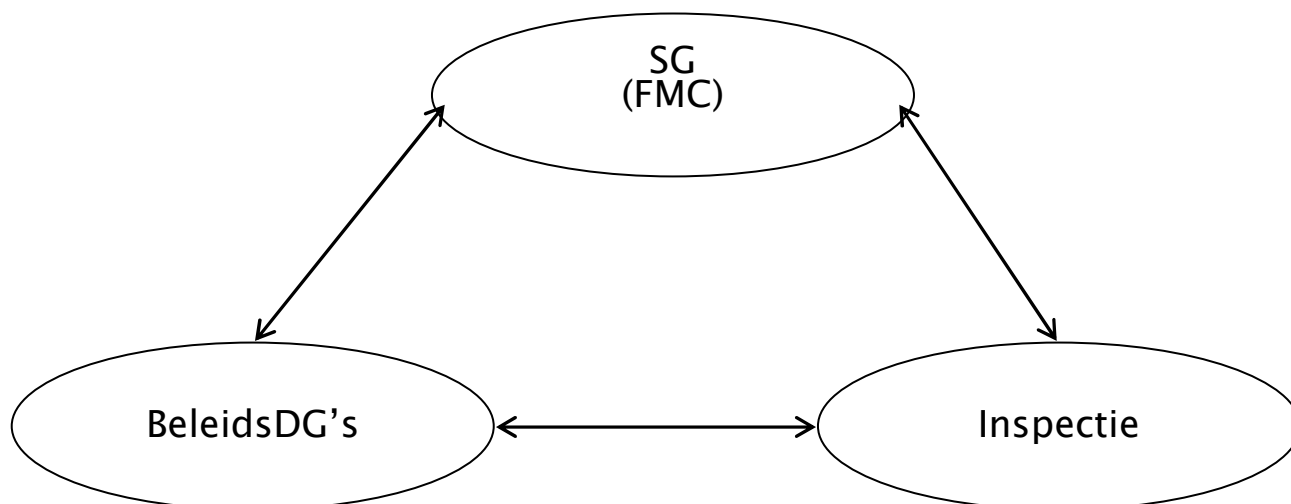
In combinatie met de huidige beperkte prikkels en mogelijkheden om de IVW op output aan te sturen, heeft de grotere afstand tussen het kerndepartement en de IVW tot gevolg dat de IVW weinig wordt aangesproken op het vergroten van doelmatigheid. Opvallend is dat er nauwelijks een gesprek lijkt plaats te vinden tussen de IVW en het departement over de afwijkingen tussen de raming zoals opgenomen in het meerjarenplan en de feitelijke realisatie. Anders gezegd: de 'leerkring' wordt niet gesloten.

7.2 Aanbevelingen voor de toekomst

6

Welke **verbeteringen zijn er op grond van de evaluatie denkbaar** mede gelet op de fusie met de VROM Inspectie die kunnen bijdragen aan een doelmatiger functionerende Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)?

In de vorige hoofdstukken is aangegeven dat de inspectiewerkzaamheden in beweging zijn en dat SG, BeleidsDG's en de Inspectie hard bezig zijn de werkprocessen en samenwerking te verbeteren en aan te scherpen. Onderstaande aanbevelingen zijn erop gericht hieraan een duwtje te geven in de goede richting. De aanbevelingen volgen het onderstaande sturingsmodel.



Aanbevelingen voor het sturingsmodel in algemene zin

In het algemeen kan de werking van het sturingsmodel worden verbeterd door de samenwerking tussen alle partijen te optimaliseren. De kern is een verdere verduidelijking van rollen en verantwoordelijkheden op basis van de volgende punten:

- Gelijkaardigheid tussen Inspectie en BeleidsDG is uitgangspunt voor de samenwerking.
- De noodzaak rolvastheid te creëren voor Inspectie, BeleidsDG en SG vanuit verschillende rollen en verantwoordelijkheden.

- Als rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn, is het ook noodzakelijk elkaar aan te spreken op de invulling van deze rollen en verantwoordelijkheden. Rolvastheid in deze is een basis voor succes.
- Meer zakelijkheid en elkaar aanspreken op doelmatigheid en effectiviteit
- Om dit te bereiken is meer transparantie nodig om scherp inzicht te krijgen in waar de inspectie staat dan wel moet staan op het gebied van doelmatigheid en effectiviteit

In het vervolg worden deze algemene punten nader uitgewerkt.

Aanbevelingen voor de relatie eigenaar (SG)–Inspectie

De eigenaar (de SG, ondersteund door de directie FMC) ziet scherp toe op de doelmatigheid en effectiviteit van de Inspectie. De SG verleent zijn goedkeuring aan de begroting (voorcalculatie). De SG verleent formeel decharge aan de IG op basis van de rekening en verantwoording (nacalculatie). Deze decharge wordt pas verleend als duidelijk is wat de achterliggende oorzaak is voor eventuele verschillen tussen voor- en nacalculatie.

De eigenaar speelt een actieve rol om beleid en de inspectie beter met elkaar in dialoog te brengen en op hun verantwoordelijkheid te wijzen en daarop aan te spreken. Indien in voorkomende gevallen Inspectie en BeleidsDG ergens niet uitkomen kan worden geëscaleerd naar de SG. In alle gevallen speelt de directie FMC een proactieve adviserende rol richting SG.

Aanbevelingen voor de relatie BeleidsDG's en Inspectie

De samenwerking tussen BeleidsDG's en Inspectie wordt verder verbeterd (meer zakelijkheid, duidelijke gescheiden verantwoordelijkheden, meer transparantie). Agendapunten hiervoor zijn:

- Aanbevolen wordt een kaderbrief op te stellen met wensen vanuit het kerndepartement. De kaderbrief geeft ook koers en richting aan de doelmatigheid en effectiviteit van de inspectie. Prioriteiten, koerswijzigingen, belangrijke activiteiten, nalevingniveaus, risico's krijgen hierin een plaats. De kaderbrief dient als input voor het meerjarenplan. De kaderbrief komt tot stand in samenwerking tussen de BeleidsDG's en met de inspectie. De kaderbrief wordt besproken en vastgesteld in de Bestuursraad. Ook andere departementen waar de inspectie werkzaamheden voor verricht worden gevraagd een kaderbrief op te stellen met wensen voor die werkzaamheden.
- Op basis van de kaderbrief stelt de inspectie het Meerjarenplan op. In het Meerjarenplan wordt ook aandacht besteed aan de verdere invulling van de modernisering van het toezicht. Dit betreft keuzes op hoofdlijnen betreffende tweedelijnstoezicht, systeemtoezicht en/of risicogericht toezicht (welk soort wordt in welke deelsector toegepast). Het Meerjarenplan wordt zo minder cijfermatig en meer inhoudelijk gericht op programmering en prioritering naar BeleidsDG. De uitvoering is een verantwoordelijkheid van de inspectie zelf die uiteraard transparant over de voortgang rapporteert. De voortgang wordt gemonitord. Afwijkingen tussen ramingen en realisatie worden besproken mede in relatie tot de

kaderbrief. Hiermee is de leercirkel rond. De Inspectie wordt aangesproken als deze de doelmatigheid en doeltreffendheid niet goed in beeld kan brengen.

- Regelmatig vindt er een toetsing plaats van de uitvoerbaarheid handhaving wet en regelgeving door Inspectie ten behoeve van de BeleidsDG. Dit kan een ex ante toetsing zijn op basis van de algemene kennis en ervaring van de inspectie. De BeleidsDG's zijn responsief en laten zien wat zij hebben gedaan met de resultaten van een dergelijke toetsing. Ook kan de inspectie-informatie uit de sector ter beschikking stellen aan de BeleidsDG's waarbij zij weer hun voordeel kunnen doen met de beleidsactiviteiten.
- Regelmatig vindt er een uitwisseling, afstemming en discussie plaats tussen beleidsDG, andere departementen en Inspectie over welk instrument of instrumenten kan/kunnen worden ingezet (convenant, bedrijfsbezoek, audit, etc.) bij handhaving en toezicht mede in relatie tot activiteiten die zelf bij de BeleidsDG worden uitgevoerd. De uiteindelijke keuze en daarop volgende uitvoering vallen onder verantwoordelijkheid van de inspectie zelf.

Aanbevelingen voor de Inspectie zelf

De IVW brengt de doelmatigheid en effectiviteit goed in beeld zodat er ook intern en extern kan worden aangestuurd. Na enige aanpassing kan het kostprijsmodel behulpzaam zijn hierbij. Dit mede in combinatie met de uniformering van processen en het hanteren van de balanced score card. De inspectie introduceert tijdschrijven. Op deze manier kan de inspectie over de gehele linie komen tot een beter inzicht in de doelmatigheid en effectiviteit. Wanneer de goede informatie beschikbaar is kan er ook intern (binnen de Inspectie) en extern (door de eigenaar (de SG) geadviseerd door FMC) goed aangestuurd worden.

Bijlage A: geraadpleegde documentatie

Naam document	instantie	jaar
Instellingsbesluit IVW	IVW	2001
Kostprijsmodel Inspectie VenW Uitgangspunten en uitwerking	IVW	2005
Managmentafspraken tussen Eigenaar (SG) en IVW	VenW	2005
Beschrijving van bedrijfsprocessen IVW	IVW	2006
Doelmatigheidsindicatoren Inspectie Verkeer en waterstaat	IVW	2006
Plan van aanpak financieel beheer IVW	IVW	2006
Plan van aanpak proefdraaien IVW	IVW	2006
Resultaatgerichte planning en controlcyclus IVW	IVW	2006
Plan van aanpak openingsbalans IVW	IVW	2006
Zelfevaluatie 2006 IVW	IVW	2006
Kamerbriek Minister VenW Instellen Inspectie Verkeer en Waterstaat als baten-lastendienst	VenW	2006
Jaarwerkplan IVW 2007	IVW	2006
Concept-Jaarplan 2008 Inspectie Verkeer en Waterstaat	IVW	2007
Regeling baten-lastendiensten 2007	Min. Financiën	2007
Jaarverslag 2007 IVW	IVW	2008
Jaarplan 2008 IVW	IVW	2009
Meerjarenplan 2010-2014 IVW	IVW	2009
Jaarverantwoording 2008 IVW	IVW	2009
Nota Begroting 2009-2013 (Begroting op Maat)	IVW	2009
Rapport Management cockpit HD t/m december 2008	IVW	2009
Jaarplan 2009 IVW	IVW	2010
Meerjarenplan IVW 2011-2015	IVW	2010
Jaarverantwoording 2009 IVW	IVW	2010
Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat	AEF	2010
Case studies 10 Baten-lastendiensten	ConQuaestor	2011
Jaarverantwoording 2010 IVW	IVW	2011
Jaarplan nieuwe Voedsel en Warenautoriteit	VWA	2011
Rijksbrede evaluatie "baten en lasten van het baten-lastendienstmodel; evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007"	Min. Financiën	2011
Accreditation audit raports of the IVW/Luchtvaart CAA The Netherlands	EASA	2011
MCS 2 Fusie nVWA Jan t/m juli 2011	VWA	2011
Rapport MCS2 2011 nVWA	VWA	2011
Bedrijfsfunctiemodel IVW 2012	IVW	2011
Spreadsheet kerngegevens IVW	IVW	2012
Concept jaarverslag 2011	IVW	2012
Kostprijsmodel ILT	ILT	2012
Openingsbalans ILT	ILT	2012
Producten en Dienstencatalogus ILT	ILT	2012
Sturingsmodel ILT	ILT	2012
Evaluatiestudie taakoverdracht van IVW naar Kiwa N.V.	Atos Consulting	2012
Rapport Management cockpit HD t/m december 2009	??	
Rapport Management cockpit HD t/m december 2010	??	

Bijlage B: Respondenten interviews

Vanuit betrokkenheid IenM – kerndepartement	
Dhr drs. E. van Beek	senior beleidsmedewerker DG Ruimte en Water
Mevr. drs. E.A. Bien RC	beleidsdirecteur, DG Bereikbaarheid/ directeur Luchtvaart
Dhr. drs. M.E.P. Dierikx	vh: directeur-generaal DG Luchtvaart en Maritiem nu: directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging, EL&I
Dhr. S. van Dijk	afdelingshoofd Luchtvaartveiligheid DG Bereikbaarheid
Dhr. drs. R.W. Huijser	beleidsdirecteur DG Bereikbaarheid/ directeur Scheepvaart
Dhr. drs. J.A. Jacobs	vh: beleidsdirecteur Spoor nu: Hoofdingenieur-Directeur dienst Noordzee RWS
Dhr. drs. J.W. Lintsen	hoofddirecteur Financieel Management & Control
Mevr. Ir. A.Nijhof MBA	vh: directeur-generaal Water nu: lid directie Tauw Group bv
Dhr. Drs. S. Riedstra	vh: directeur-generaal DG Mobiliteit nu: secretaris-generaal Ministerie IenM
Dhr. mr. G.J.M.M. Tax	DG Bereikbaarheid/ projectmanager Openbaar Vervoer en Spoor
Vanuit betrokkenheid (voormalige) Inspectie Verkeer en Waterstaat	
Dhr. drs. G.W.M. Beltman	voorheen: directeur Bedrijfsvoering IVW nu: directeur Scheepvaart
Dhr. ir. P.T. Gelton	directeur Rail en wegvervoer
Dhr. drs. E. Griffioen	directeur Luchtvaart
Dhr. drs. B. van der Hee	directie Bedrijfsvoering/ proj.leider invoering b/l stelsel
Dhr. ir. J.F. de Leeuw	secretaris-generaal SZW/ voormalig inspecteur-generaal
Dhr. prof. dr. ir. J. Leentvaar	vh: directeur Watermanagement nu: Hoogleraar bij UNESCO-IHE, Delft
Mevr. drs. A.M. Overboom	directeur Bedrijfsvoering
Mevr. dr. E.C.M. van Schie	plv. inspecteur-generaal/ directeur Handhavingsbeleid
Mevr. J. Thunnissen	inspecteur-generaal
Vanuit de sectoren	
Dhr. P. van den Berk	Vice President Operational Safety & Quality Assurance, KLM
Dhr. drs. M. Dorsman	directeur, KVNR
Dhr. Ir. J. Daams	General Manager Procedures, LVNL
Dhr. drs. M.J.H. van der Kuijl	directeur, EVO
Dhr. B. Smolders,	directeur assetmanagement, ProRail
Dhr. P. Sierat	algemeen directeur, TLN
Dhr. R. Termaat	directeur, KNVVL
Dhr. ir. A.J. Toet	algemeen directeur, KNV

Bijlage C: Managementletter AD

Maart 2012

In deze periode vindt een evaluatie plaats inzake het functioneren als baten-lastendienst van de inmiddels in de ILT opgegaane Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). De periode van beschouwing vangt aan bij de feitelijke start als baten-lastendienst per 1 januari 2007.

In het plan van aanpak voor de evaluatie luidt een van de onderzoeksvragen *'Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer te beoordelen en welke financieel-technische aspecten vragen verdere aandacht bij de werking?'*. U heeft aangegeven vooral geïnteresseerd te zijn in de opvatting hierover van de Departementale Auditdienst. Op uw verzoek doen wij u daarom hierover een beknopte managementletter te doen. Hierin schetsen wij een beeld van de waargenomen trend in de kwaliteit van het financieel beheer van de IVW sinds 2007. Wij hebben ons hiervoor voornamelijk gebaseerd op de jaarlijkse auditrapporten vanaf 2007.

Bevindingen financieel beheer IVW 2007-2011

Inleiding

Bij de start van het baten-lastenstelsel bij IVW, per begin 2007, waren er belangrijke aandachtspunten in het financieel beheer inzake de volgende onderwerpen:

- Vergunningverlenende processen
- Opdrachtverlening
- Prestatieverklaringen
- Grootboekbeheer
- Totstandkomingsproces van de verantwoording

Per onderwerp schetsen wij een beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit door de jaren heen.

Vergunningverlenende processen

Bij de start van de baten-lastendienst had IVW nog een groot aantal vergunningverlenende processen in beheer. De volledigheid van de hiermee samenhangende opbrengstverantwoording kende op dat moment veel aandachtspunten, vooral op het gebied van functiescheidingen, verbandcontroles en de interne controle op deze processen.

Vanaf 2007 is veel verbetering aangebracht in de opbrengstverantwoording van de vergunningverlenende processen. De jaarlijkse opbrengsten bedroegen tot 2009 circa 20 miljoen euro. Medio 2010 zijn veel vergunningverlenende processen in beheer gebracht bij KIWA NV. De hiermee gepaard gaande opbrengsten zijn circa de helft van het oorspronkelijke totaal. De opbrengst voor IVW bedroeg in 2011 nog circa 10 miljoen euro.

Voor de bij IVW achtergebleven processen merken wij op dat de kwaliteit wel kwetsbaar blijft omdat die kwaliteit vooral afhangt van aanvullende maatregelen zoals verbandcontroles en buiten systemen om aangebrachte functiescheidingen. In het

turbulente overgangsjaar 2011 is gebleken dat het handhaven van deze maatregelen moeilijk was en op onderdelen gebreken vertoonde. De IVW heeft dit heel laat gesignaleerd, maar inmiddels zijn maatregelen ter verbetering getroffen.

De overdracht van taken naar KIWA heeft voor dat deel de zorg over de opbrengstverantwoording weggenomen. Daar staat tegenover dat IVW (dus nu ILT) wel de plicht heeft om toezicht uit te oefenen op de taakuitvoering door KIWA NV. Daar is binnen ILT wel aandacht voor, maar dit toezicht is door diverse oorzaken vooralsnog niet voldoende ingevuld.

Opdrachtverlening

Ook op het gebied van opdrachtverlening (circa 10 miljoen euro per jaar) is sinds 2007 veel verbeterd. Overtreding van EU-aanbestedingsregels vinden niet of heel beperkt plaats en er is sinds 2007 in toenemende mate gebruik gemaakt van de binnen het ministerie geldende mantelovereenkomsten. In twijfelgevallen was er vaak overleg met onze DAD.

Wij zijn wel altijd formeel en informeel opmerkingen blijven maken over het hanteren van ramingen voorafgaand aan opdrachtverleningen. Naar onze mening is het zelfstandig maken van ramingen door de ILT nog steeds voor verbetering vatbaar.

Prestatieverklaringen

Op het gebied van prestatieverklaringen rond inkopen is sinds 2007 eveneens veel verbeterd. Onderbouwingen zijn vrijwel altijd goed. Dit geldt vooral voor inkopen die boven de grens voor light-inkopen vallen. Wel merken we daarbij op dat soms te weinig controle op prijswijzingen (zichtbaar) plaats vindt. Voor light-inkopen merken we op dat de controle door het management te veel plaatselijk verschilt en dat het toezicht daarop door DBV/MC scherper moet.

Specifiek onderwerp is het prestatie verklaren voor de kosten van het wagenpark. Pas onlangs zijn hiervoor echte maatregelen ter verbetering getroffen. Wij adviseren deze voort te zetten.

Grootboekbeheer

Het grootboekbeheer binnen IVW is door de jaren sterk verbeterd. De frequente tussentijdse afsluitingen hebben daar sterk aan bijgedragen. Wij merken daarbij op dat deze verbeteringen naar onze mening sterk aan enkele personen gebonden zijn. Wij zouden adviseren om dit meer in de organisatie dan in personen te verankeren.

Totstandkomingsproces van de jaarverantwoording

Het totstandkomingsproces van de jaarverantwoording is de afgelopen jaren ook sterk beter geworden. De bij dit proces betrokkenen binnen IVW hebben hierin een vruchtbaar leerproces doorgemaakt. Voorgaande jaren waren er jaarlijks een beperkt aantal aandachts- en gesprekspunten over die tot eindejaarscorrecties leidden. Eind 2011 waren dat er echter relatief veel en omvangrijke eindejaarscorrecties. Wij merken hierbij op dat een deel van deze correcties betrekking heeft op posten die met name bij periodieke (jaar-)afsluitingen aandacht krijgen zoals onderhanden werk en voorzieningen. De Inspectie heeft dit onderkend en zal structurele maatregelen treffen om herhaling te voorkomen.

Eindbeschouwing en doorkijk naar het vervolg

De bedoeling was om deze managementletter beknopt te laten zijn. Dus daarom is ingezoomd op de belangrijkste thema's van laatste jaren. Er zijn veel zaken binnen IVW verbeterd, maar er kan het nodige beter. Dit hebben wij in voorgaande paragrafen uiteen gezet. De zaken ter verbetering zijn binnen ILT bekend en onderkend.

Bijlage D: Doelmatigheid output per domein

In de hoofdstukken 4 en 5 (met name de paragrafen 5.3 en 5.4) is aangegeven dat er forse beperkingen zijn voor wat betreft de beschikbaarheid en interpretatie van gegevens.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van doelmatigheid is specifiek voor deze evaluatie een analyse verricht aan de hand van de ontwikkeling van de aantallen geleverde producten (inspecties, vergunningen) ten opzichte van de hoeveelheid ingezette middelen (formatie, kosten).

Op basis van de jaarverslagen zijn reeksen opgesteld van de productieaantallen. Daarbij is getracht zo goed als mogelijk te compenseren voor definitie wisselingen en verschillen in opzet van de respectievelijke rapportages. Op een aantal punten is navraag gedaan binnen de domeinen om de vergelijkbaarheid van cijfers te toetsen en waar mogelijk te verbeteren. Over 2011 waren nog geen domein specifieke gegevens beschikbaar. Door de verschillen in de productiecijfers over de jaren heen heeft de analyse van de doelmatigheid zich tot een aantal hoofdproducten beperkt. Daarmee is getracht de belangrijkste bewegingen in de productie in beeld te brengen.

Daarnaast zijn uit interne rapportages cijfers verzameld over de ontwikkeling van de kosten en de formatie tussen 2007 en 2011, zowel wat betreft de raming als de daadwerkelijke realisatie. Basis hiervoor waren de (meer)jaren(en)plannen en de realisatiecijfers uit de interne managementrapportages (zogenaamde 'cockpit'). Omdat rapportages over kostprijzen of normtijden per product ontbreken, heeft analyse op dit punt plaatsgevonden op basis van beschikbare overzichten van kosten en formatie per domein en van verschillende staven, c.q. ondersteunende eenheden.

Scheepvaart

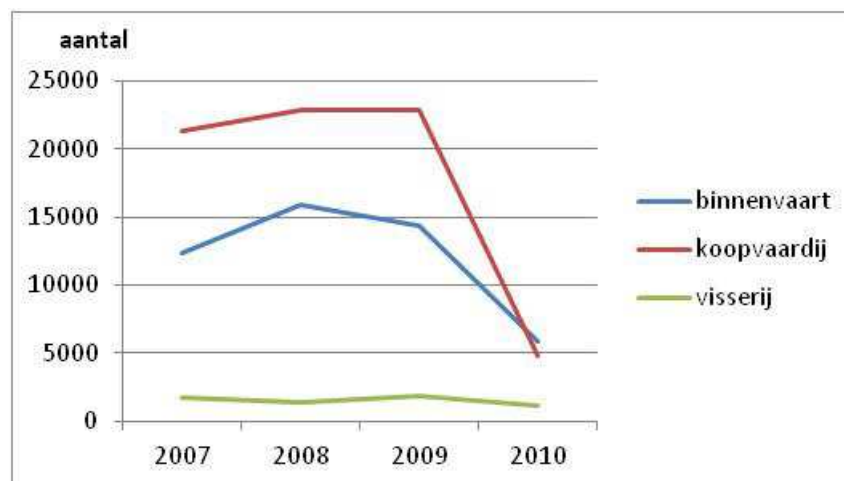
Binnen domein Scheepvaart kunnen de subdomeinen binnenvaart en zeevaart (bestaande uit koopvaardij en visserij) worden onderscheiden.

Vergunningen

In de binnenvaart werd tot en met 2010 gewerkt aan het inhalen van achterstanden. In de loop van de jaren zijn een deel van de vergunningverlenende taken overgedragen aan de markt (klassenbureaus en particuliere instellingen). Alleen de erkenning van opleidingsinstellingen blijft een taak van de Inspectie. In het jaarverslag 2009 wordt opgemerkt dat de vrijkomende capaciteit wordt benut 'voor uitbreiding handhavingscapaciteit'.

Binnen de koopvaardij is ook sprake van uitbesteding van certificerende taken aan klassenbureaus. Persoonsgebonden documenten worden voortaan door KIWA afgegeven.

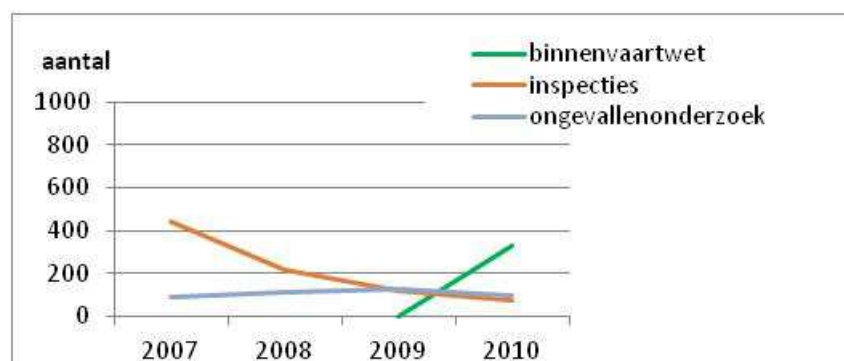
Figuur 1: vergunningen scheepvaart 2007-2010



Toezicht

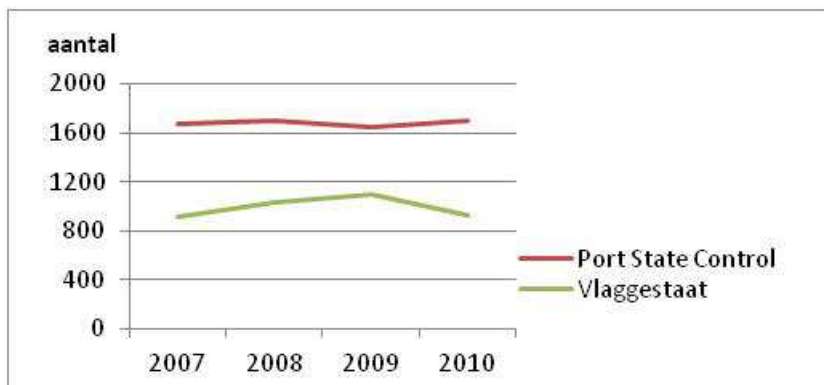
Het toezicht binnenvaart bestaat vooral uit individuele inspecties van bedrijven, scheepsbouw en tijdens de vaart naar aanleiding van externe signalen. De inspecties vertonen een dalende lijn. In 2008 werd (volgens het jaarverslag) het accent verlegd 'van bedrijfsinspecties naar incidentmanagement en ongevallen onderzoek'. De aantallen ongevallenonderzoek (waarbij wordt beoordeeld of het schip na een ongeval verder mag varen) blijven echter min of meer stabiel. Vanaf 2010 werd ervaring opgedaan met de nieuwe Binnenvaartwet. Het is de bedoeling om convenanten te sluiten, en daarmee het aantal inspecties aan boord (opnieuw) te verminderen.

Figuur 2: toezichtproducten binnenvaart 2007-2010



Binnen het toezicht zeevaart worden Port State Control en Vlaggestaatcontroles gerapporteerd. Wat betreft buitenlandse schepen wordt het aantal inspecties door internationale regelgeving voorgeschreven. Het aantal inspecties is stabiel.

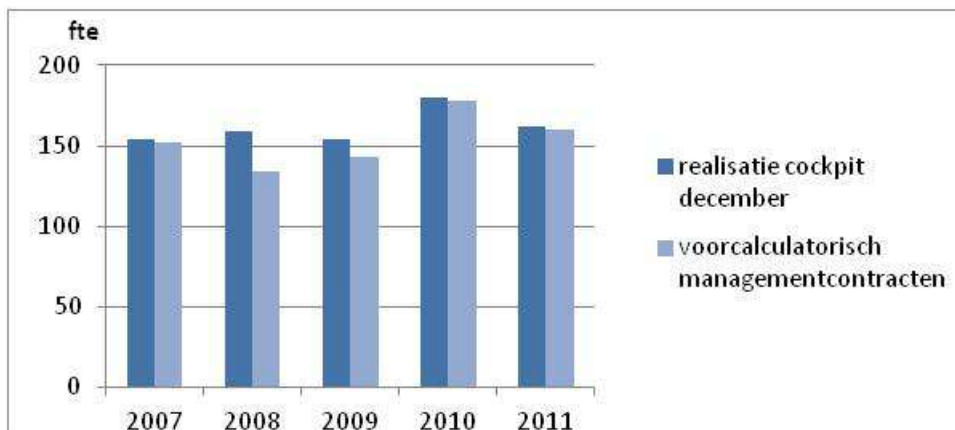
Figuur 3: toezichtproducten zeevaart 2007–2010



Capaciteit

De ontwikkeling in de formatie voor scheepvaart blijft aanvankelijk gelijk. In 2010 neemt de formatie in één keer toe met 25 fte. Waarschijnlijk als gevolg van de vrijkomende capaciteit van vergunningstaken, die wordt ingezet voor handhavingstaken. In 2011 volgt daarop een correctie.

Figuur 4: formatie scheepvaart 2007–2011



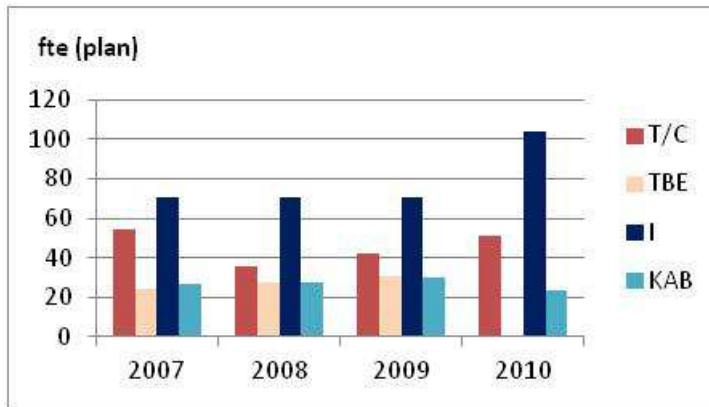
N.B. In de bovenstaande tabel worden voorcalculatorische gegevens vergeleken met realisatiecijfers van IVW

De uitsplitsing naar de verschillende productgroepen binnen het domein (geplande fte) laat zien dat de groei vooral is toe te rekenen aan het product Inspectie (I).

In de figuur is ook de aan het domein toe te rekenen formatie TBE opgenomen. Deze blijft constant tot de opheffing in 2010. Parallel daaraan vindt een geleidelijke stijging plaats van het product Toelating/Continuering (T/C) terug naar het niveau in 2007.

Het product Kennis, Advies en Berichtgeving (KAB) is relatief klein in omvang²⁰.

Figuur 5: formatie scheepvaart per afdeling 2007-2010



Conclusie

Tot en met 2009 bleef de output van vergunningen op peil; vanaf 2010 is daarvan nog een zeer beperkt deel over. Dit is wel terug te zien in de opheffing van TBE, maar het product T/C is per saldo gelijk gebleven. De daling in output vergunningen (minus tweederde) is maar gedeeltelijk terug te zien in de formatie die gerelateerd is aan het product T/C

De daling van het aantal inspecties in 2008, 2009 is niet terug te zien in de formatie; de stijging van het aantal inspecties in 2010 in het kader van de nieuwe Binnenvaartwet gaat wel gepaard met een stijging in formatie.

²⁰ Opmerking: KAB in 2010 bestaat niet meer; is deels dienstverlening (als onderdeel van inspectie) en deels analyse en onderzoek en planning.

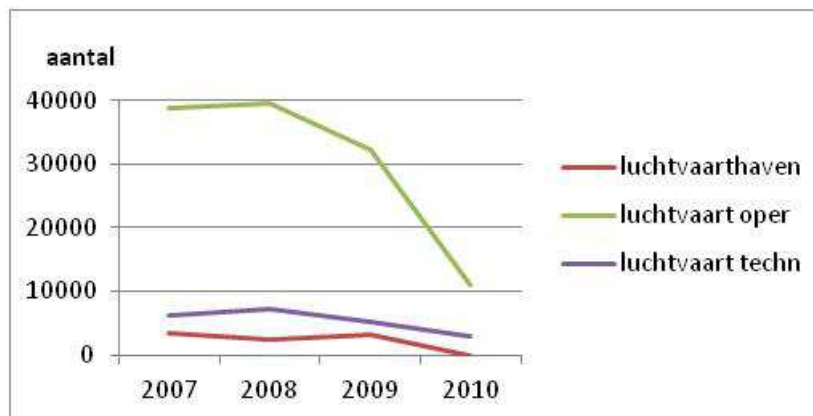
Luchtvaart

Binnen domein Luchtvaart worden tot en met de reorganisatie eind 2009 onderscheiden de subdomeinen luchtvaartoperationele bedrijven (LOB), luchtvaarttechnische bedrijven (LTB) en luchthavens en luchtruim (LuLu).

Vergunningen

Vergunningverlening wordt een belangrijk instrument genoemd voor de kwaliteit van de luchtvaartsector. Zij is gebaseerd op internationale wet- en regelgeving en de afspraken op dat gebied. Het meerjarenplan 2011-2015 gaat uit van een stabilisatie op 16.000 vergunningen per jaar. In de afgelopen jaren zijn alleen binnen het subdomein luchthavens en luchtruim bepaalde vergunningverlenende taken overgedragen aan het KIWA (brevetten en bevoegdheidsbewijzen luchtvaart). Op verschillende andere fronten zijn de productieaantallen sterk gedaald als gevolg van stelselwijzigingen (andere bevoegdheidsverdelingen). Ook de economische crisis speelt een rol.

Figuur 6: vergunningen luchtvaart 2007 -2010

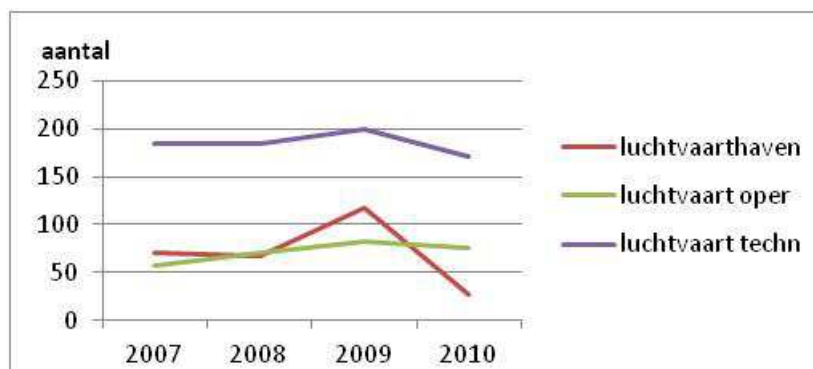


Toezicht

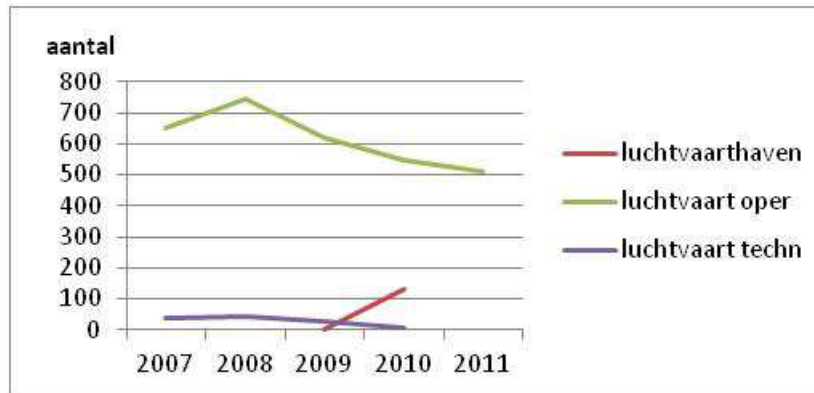
Binnen de luchtvaart kent men systeem/bedrijfsinspecties en object/productinspecties. Beide typen inspecties vertonen een dalende lijn. Daarvoor wordt ondermeer verwezen naar veranderende marktomstandigheden en faillissementen. Men verwacht dat deze daling in de toekomst doorzet als gevolg van het afsluiten van convenanten met bedrijven en brancheorganisaties.

In deze cijfers is niet opgenomen het afhandelen van klachten over passagiersrechten in de luchtvaart. In 2010 wordt melding gemaakt van een exponentiële toename van het aantal klachten en het oplopen van achterstanden in de afhandeling hiervan.

Figuur 3: systeeminspecties luchtvaart 2007-2010



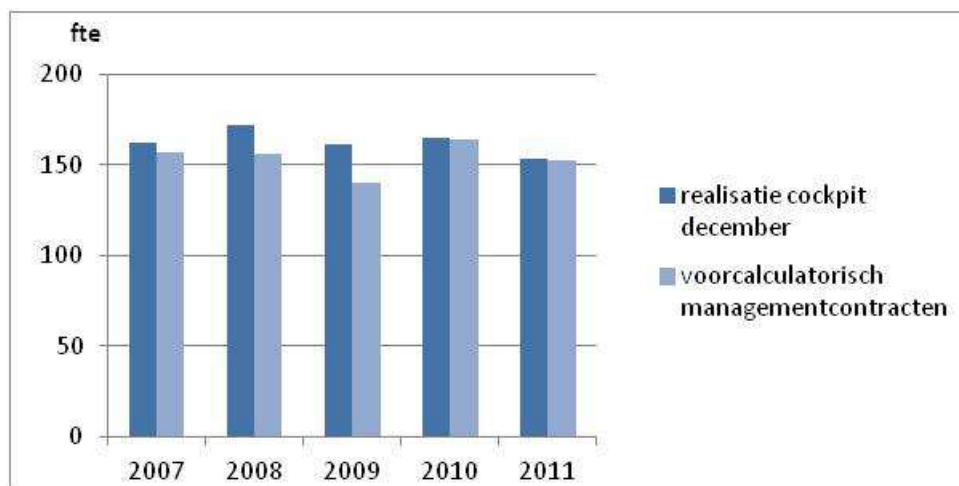
Figuur 8: objectinspecties luchtvaart 2007-2010



Capaciteit

De ontwikkeling in de formatie voor luchtvaart kende een schommelend verloop. Per saldo is de formatie ten opzichte van 2007 een fractie afgenomen.

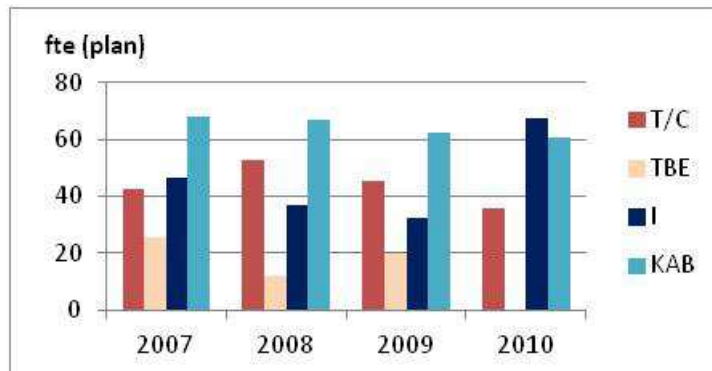
Figuur 9: formatie luchtvaart 2007-2010



De uitsplitsing naar de verschillende productgroepen binnen het domein (geplande fte) laat zien dat de producten Inspectie (I) en Kennis, advies en berichtgeving (KAB) aanvankelijk zouden krimpen. Uit de onderliggende cijfers blijkt dat deze krimp in gelijke mate gold voor elk van de drie subdomeinen. In 2010 is de omvang van het product Inspectie verdubbeld.

In de onderstaande figuur is ook de aan het domein toe te rekenen formatie TBE opgenomen. Deze is vanaf 2010 opgeheven. De formatie het product Toelating/Continuering (T/C) en de formatie TBE samen, blijft tot 2009 stabiel en wordt in 2010 gehalveerd.

Figuur 4: formatie luchtvaart per afdeling 2007 2010



Conclusie

Bij de luchtvaart is de trend geleidelijk minder inspecties en minder fte. De overall realisatiecijfers volgen de planning echter niet; niet bekend is hoe dit voor het product Inspectie heeft uitgepakt.

In 2010 vindt een correctie plaats op de benodigde formatie voor vergunningverlening, die eerder al een dalende output laat zien. In 2010 vindt tegelijk een forse toename plaats van de formatie voor Inspectie. Terwijl men verwacht dat de aantallen inspecties verder zullen teruglopen onder invloed van nieuwe methoden. Mogelijk vormt de piek in afhandeling van klachten een (gedeeltelijke) verklaring.

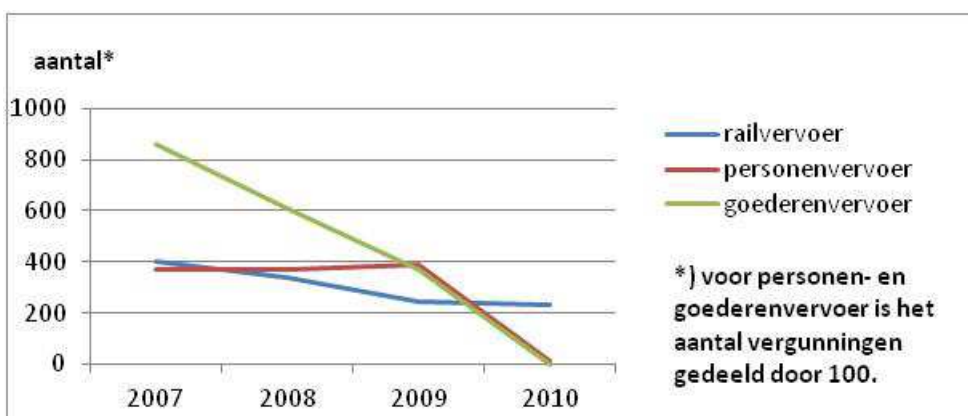
Weg- en railvervoer

Het domein Weg- en railvervoer kent de subdomeinen personenvervoer(bus en taxi), goederenvervoer over de weg en railvervoer.

Vergunningen

De taken met betrekking tot vergunningverlening personenvervoer zijn per 2010 overgedragen aan KIWA. Voor het goederenvervoer heeft IVW vanaf 2010 ook geen vergunningverlenende taken meer. Het verlenen van bedrijfs- en materieelvergunningen railvervoer blijft een taak van de Inspectie maar betreft een gering aantal. Vanaf 2011 komen daar de machinistenvergunningen bij.

Figuur 5: vergunningen weg en railvervoer 2007-2010



Toezicht

Binnen railvervoer wordt onderscheid gemaakt tussen systeem- en objectinspecties en worden ongevallenonderzoeken gerapporteerd. De verklaring voor de daling objectinspecties in 2010 is niet bekend. De stijging in aantal ongevallenonderzoek is incidenteel; op lange termijn verwacht men een daling naar 500 per jaar²¹.

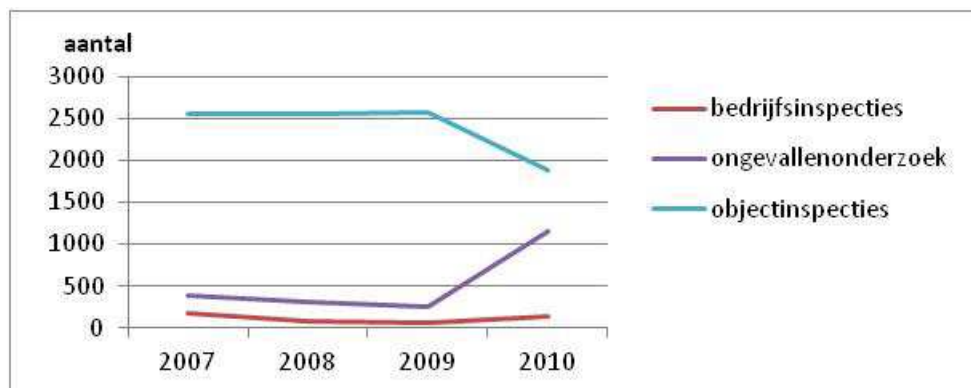
Binnen personenvervoer kent de IVW wegininspecties en bedrijfsinspecties. De aantallen inspecties lopen over het algemeen terug. Deze daling zet in de toekomst zet in de toekomst door als gevolg van veranderd toezicht: de Inspectie zet in op het afsluiten van convenanten, ondersteund door digitale vormen van toezicht en gerichte acties.

²¹ Zoals blijkt uit de meerjarenrapportage 2011-2015;

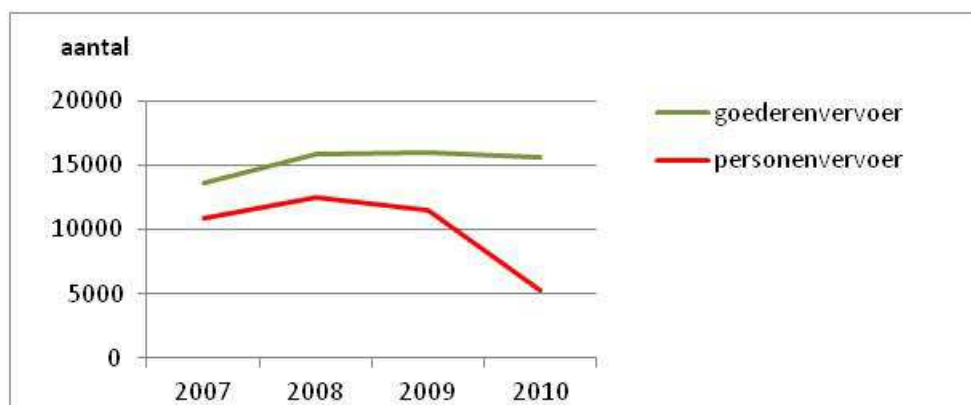
NB: het aantal objectinspecties 2007 is geschat op basis van 2008.

Binnen het goederenvervoer kent de IVW ook wegininspecties en bedrijfsinspecties. Ook hier zet de Inspectie in op convenanten. Het aantal weg- en bedrijfsinspecties wordt bepaald door een Europese controlerichtlijn en blijft (in de toekomst) constant.

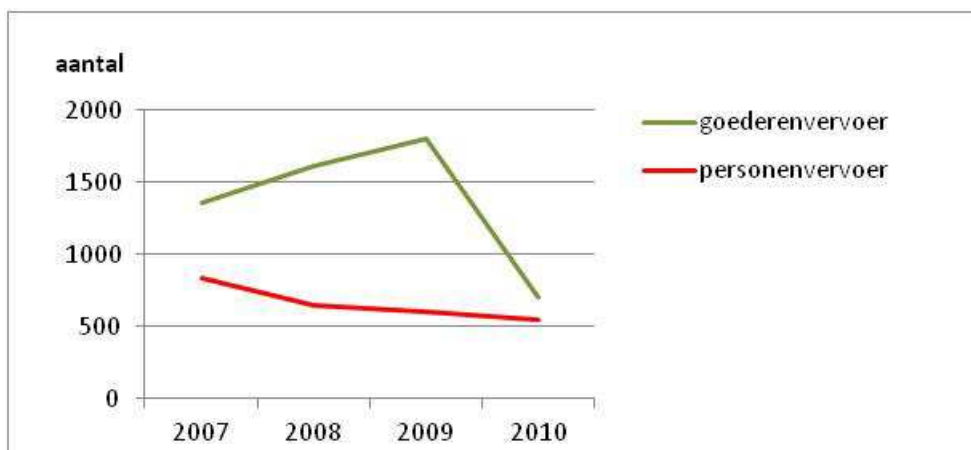
Figuur 6: toezichtproducten railvervoer 2007-2010



Figuur 7: toezichtproducten wegvervoer 2007 - 2010: wegininspecties



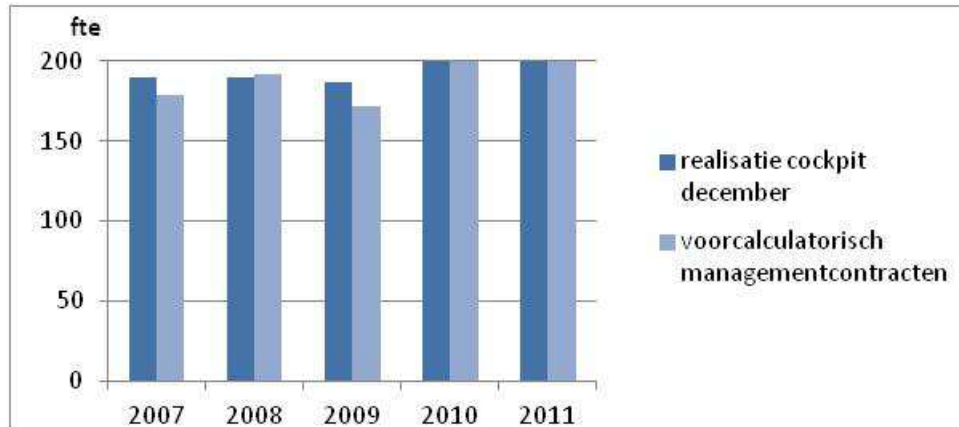
Figuur 8: toezichtproducten wegvervoer 2007-2010: bedrijfsinspecties



Capaciteit

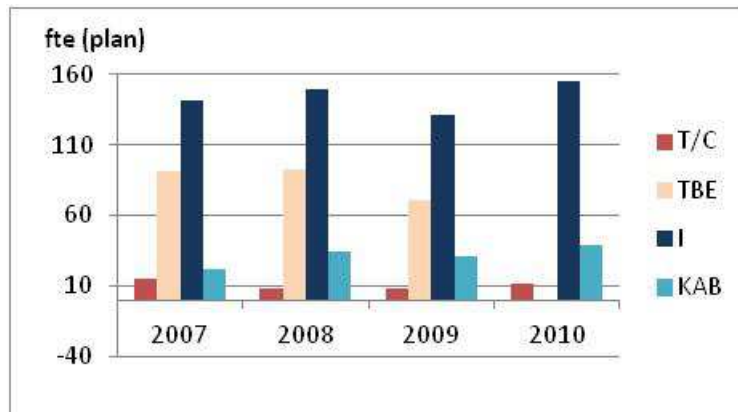
De ontwikkeling in de formatie voor rail en wegvervoer toont een lichte stijging. Alleen de planning in 2009 ging uit van een lichte daling.

Figuur 9: capaciteit rail en wegvervoer 2007 – 2011



De uitsplitsing naar de verschillende productgroepen binnen het domein (geplande fte) laat zien dat deze daling betrekking had op het product Inspectie (I). En – naar blijkt – daarbinnen op alle drie de subdomeinen. In 2010 loopt deze formatie echter weer omhoog.

Figuur 16: formatie rail en wegverkeer per afdeling 2007 – 2010



In de figuur is ook de aan het domein toe te rekenen formatie TBE opgenomen. Deze is vanaf 2010 opgeheven. De impact van de overdracht van vergunningtaken is binnen dit domein het grootst.

Conclusie

De terugloop in productieaantallen bij verschillende toezichtproducten binnen elk van de drie subdomeinen is in 2009 voorzichtig terug te vinden in de geplande capaciteit van het product Inspectie. Deze trend wordt in 2010 niet doorgetrokken.

De groei van het product Inspectie laat zich in elk geval moeilijk verklaren uit de overgebleven vergunningtaken die mogelijk van TBE zijn overgeheveld. Een uitspraak over doelmatigheid is op basis van deze cijfers ongegrond.

Bijlage E: Openingsbalans 2007 en balans eind 2011

De openingsbalans van de IVW:

Openingsbalans Inspectie Verkeer en Waterstaat (1 januari 2007)				
bedragen in k€		debet	credit	
1a	Immateriële vaste activa	247	3a Verplichte eigen reserve	247
1b	Materiële vaste activa	1.642	Totaal eigen vermogen	247
	Totaal vaste activa	1.889	4 Voorzieningen	799
			5 Initiële lening min. van Financiën	1.125
2b	Debiteuren inclusief voorzieningen	4.737		
2c1	Vordering op het moederdepartement	11.779	6a Crediteuren	4.443
2c2	Overige vorderingen	732	6b Overige schulden en overlopende passiva	11.759
2d	Liquide middelen	0	6c Kortlopende deel lening	764
	Totaal vlottende activa	18.107	Totaal vlottende passiva	16.957
	Totaal activa	19.137	Totaal passiva	19.137

Balans IVW per 31-12-2011

Balans		
Activa		31-12-11
1	Vaste activa	5.818.789
1a	Immateriële vaste activa	2.466.783
1b	Immateriële vaste activa in aanbouw	582.116
1c	Materiële vaste activa	2.769.890
2	Vlottende activa	68.499.090
2a	Onderhanden werken	306.295
2b	Debiteuren incl. voorziening	964.964
2c	Overige vorderingen en overlopende activa	1.844.318
2d	Liquide middelen	65.383.513
	Totaal activa	74.317.879
Passiva		
3	Eigen vermogen	13.492.888
3a	Verplichte reserve	-
3b	Vrije reserve	5.219.587
3c	Nog te verdelen resultaat	8.273.301
4	Voorzieningen	3.847.876
5	Langlopend vreemd vermogen	185.821
6	Vlottende passiva	56.791.294
6a	Crediteuren	1.963.545
6b	Overige schulden en overlopende passiva	53.586.301
6c	Kortlopende deel lening	1.241.448
6d	Tussenrekeningen	-
	Totaal passiva	74.317.879