

Vergaderjaar 2006–2007

30 873

Instellen Inspectie Verkeer en Waterstaat als baten-lastendienst

Nr. 2

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 12 februari 2007. De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 16 maart 2007.

Bij de termijn is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 februari 2007

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Verkeer en Waterstaat over het voornemen om ingaande 1 januari 2007 over te gaan tot het instellen van een baten- en lastendienst voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) (Kamerstuk 30 873, nr. 1).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 februari 2007. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Atsma

De adjunct-griffier van de commissie,
Van der Sman

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkema (PvdA), Atsma (CDA), fng. voorzitter, Van der Staaij (SGP), Dijsselbloem (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Gerken (SP), Van der Ham (D66), Nicolai (VVD), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Hijum (CDA), Roefs (PvdA), Jansen (SP), Cramer (CU), Roemer (SP), Koppejan (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD) en Polderman (SP).

Plv. leden: Depla (PvdA), Hessels (CDA), Van der Vlies (SGP), Jacobi (PvdA), Boekestijn (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van Gent (GL), Jager (CDA), Van Bommel (SP), Koşer Kaya (D66), Neppérus (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Aptroot (VVD), Crone (PvdA), Van Baalen (VVD), Van Heugten (CDA), Smeets (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Slob (CU), Van Leeuwen (SP), Van Haersma Buma (CDA), Van Dam (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD) en Lempens (SP).

Geachte voorzitter,

De vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat heeft een aantal opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over het voornemen om ingaande 1 januari 2007 over te gaan tot het instellen van een baten-lastendienst (BLD) Inspectie van Verkeer en Waterstaat (de Inspectie). Deze brief bevat mijn reactie op de opmerkingen en de antwoorden op de vragen. Om u conform, uw verzoek in de vragen, meer inzicht te geven heb ik nu reeds het concept Jaarplan 2007 van de Inspectie bijgevoegd¹. Dit jaarplan geeft o.a. inzicht in producten, kostprijzen en tarieven, een concept staat van baten en lasten en een investeringsvoorstel. Het jaarplan is dus opgesteld als ware de Inspectie reeds een baten-lastendienst. Het jaarplan zal uiteraard in deze vorm pas definitief worden vastgesteld en verspreid, als het besluitvormingstraject om de baten-lastendienst in te stellen, is afgerond.

Vraag/opmerking

Het instellen van een baten- en lastendienst past op zich in het streven om te komen tot een overheid die meer resultaatgericht gaat werken via het beter inzichtelijk maken van de kosten van diensten en producten. Het baten- en lastenstelsel leent zich daar beter voor dan het kasstelsel. De Kamer onderstreepte dit via het aannemen van de motie Mastwijk c.s. (29 540, nr. 101) waarin wordt uitgegaan van het op termijn invoeren van het baten- en lastenstelsel voor de gehele rijksoverheid.

Dit traject, waaronder begrepen het invoeren van baten-lastendiensten binnen departementen als onderdeel van de gewenste bredere invoering van het baten- en lastenstelsel, moet volgens de leden van de vaste commissie zorgvuldig en goed voorbereid verlopen teneinde de kans van slagen zo groot mogelijk te maken.

Reactie

De ontwikkeling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat tot een baten-lastendienst sluit aan bij het kabinetsbeleid om te komen tot een meer transparante en resultaatgerichte wijze van werken. Om ervoor te zorgen dat de omslag naar een baten-lastendienst zorgvuldig en goed voorbereid verloopt, moet de instellingsprocedure voor baten-lastendiensten, zoals vastgelegd in artikel 10 van de Comptabiliteitswet worden gevolgd. Deze procedure houdt onder meer in begeleiding en toetsing door een toetsingscommissie van het ministerie van Financiën en het ministerie van BZK, goedkeuring door de Ministerraad en tenslotte een voorhangprocedure richting de Kamer. In mijn brief van 13 november 2006 (Kamerstuk 30 873, nr. 1) berichtte ik dat het kabinet, gehoord het positieve oordeel van de toetsingscommissie, van mening is dat de Inspectie heeft aangetoond te voldoen aan de eisen zoals die aan een baten-lastendienst worden gesteld.

Vraag/opmerking

Het is de leden van de vaste commissie opgevallen dat in de begroting 2007 niet wordt gesproken over het voornemen tot instelling van een baten- en lastendienst. Er was geen begroting van baten en lasten, geen indicatieve openingsbalans en geen kasstroomoverzicht. In de begroting voor 2006 werd wél aandacht besteed aan het voornemen tot instelling van een baten- en lastendienst. Wat is de reden hiervan en waarom wordt instemming van de Kamer gevraagd voor de instelling van een baten- en lastendienst vanaf 2007 als de begroting 2007 al is vastgesteld?

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Reactie

De omvorming van de Inspectie tot baten-lastendienst wordt in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting 2007 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat genoemd. Door de Inspectie is voor het jaar 2007 een begroting van baten en lasten, een kasstroomoverzicht en een indicatieve openingsbalans met een meerjarige investerings- en financieringsplanning opgesteld. De verwerking daarvan in de begroting kan echter pas bij de eerste suppletoire begroting 2007 (Voorjaarsnota) geschieden, omdat het formele besluit bij het ter perse gaan van de begroting 2007 nog niet was genomen. De Inspectie opereert uiteraard, ook als baten-lastendienst, binnen de kaders van de vastgestelde begroting 2007. De reden dat het voornemen tot het instellen van de baten-lastendienst u eerst in november bereikte is gelegen in het feit dat de Inspectie het eerste half jaar van 2006 heeft benut om op het terrein van het financieel beheer een extra inspanning te leveren, omdat de accountantsrapportage over het jaar 2005 nog een aantal opmerkingen bevatte over de kwaliteit van het financieel beheer. Na de zomer van 2006 concludeerde de toetsingscommissie, op basis van een rapportage van mijn departementale auditdienst, dat het financieel beheer van de Inspectie structureel van een voldoende niveau is voor het verkrijgen van de status van baten-lastendienst.

Vraag/opmerking

Het is de leden van de vaste commissie opgevallen dat de bij de aanvraag gevoegde rapporten deels dateren van mei 2005 tot februari 2006. Alleen het rapport «Risicoanalyse Inspectie Verkeer en Waterstaat» is van november 2006. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat er rond de risicoanalyse onduidelijkheden waren. Kunt u aangeven waarom dit laatste rapport pas in november 2006 gereed is gekomen? Is dit de oorzaak dat de voorhang zo laat, naar de mening van de leden van de vaste commissie te laat, is gestart?

Reactie

Het rapport «Risicoanalyse Inspectie Verkeer en Waterstaat» is van maart 2006. De digitale versie kent een variabele versiedatum. Deze datum is de datum van opening van het digitale bestand. Zo is het te verklaren dat ten onrechte het idee is ontstaan dat het betreffende rapport van november 2006 dateert. Het gedrukte exemplaar van het rapport vermeldt de juiste datum: 8 maart 2006. De oorzaak dat de voorhangprocedure pas in november is gestart, is bij de vorige vraag reeds toegelicht.

Vraag/opmerking

Wilt u aangeven welke problemen ontstaan als de baten- en lastendienst IVW op de gebruikelijke wijze in de begroting 2008 wordt opgenomen en per 1 januari 2008 van start gaat, temeer nu openingsbalans, staat van baten lasten, kasstroomoverzicht en meerjarige investerings- en financieringsplanning ontbreken?

Reactie

De Inspectie heeft de afgelopen jaren in het traject van de vorming van een baten-lastendienst de omslag voorbereid naar een meer resultaatgericht werkende Inspectie, via het beter inzichtelijk maken van de kosten van diensten en producten, overeenkomstig ook de opvatting van de commissie.

De Inspectie heeft volgens de toetsingscommissie aangetoond er klaar voor te zijn om, na het proefjaar 2006, nu ook daadwerkelijk als baten-lastendienst te gaan werken. Ik voorzie het risico dat de ontwikkelingen stagneren, als nu wordt besloten de start nog een jaar uit te stellen. Er ontstaat met name een probleem bij het sturen op de kosten (waar dan ook weer op uitgaven moet worden gestuurd) en het volgen van de doelmatigheid als de BLD-status pas in 2008 ingaat. De kosten van de producten voor 2007 zijn berekend op bedrijfseconomische basis. Dat betekent dat daarin bijvoorbeeld niet de uitgaven voor de investeringen in 2007 zijn opgenomen, maar de afschrijvingen op de activa. Het jaar 2007 vormt zo het vertrekpunt voor het volgen van de ontwikkeling van de kosten in de tijd en de doelmatigheid. Als de BLD status pas in 2008 ingaat, gaat het jaar 2007 voor dat doel verloren. De producten van de Inspectie en de kostprijzen zijn opgenomen in het Jaarplan 2007, overeenkomstig hetgeen is toegezegd in de begroting 2007 (pagina 115, artikel 38).

Vraag/opmerking

In het Plan van Aanpak Financieel Beheer wordt de vraag opgeworpen of er binnen de IVW voldoende kennis aanwezig is aangaande het baten- en lastenstelsel. Kan er een duidelijk antwoord op deze vraag worden gegeven? Is het, mede om die reden, verstandig de start van de baten- en lastendienst te plannen op 1 januari 2008?

Reactie

Binnen de Inspectie is voldoende kennis aanwezig aangaande het baten-lastenstelsel. In de eerder genoemde reactie van de toetsingscommissie is opgenomen dat zij hebben vastgesteld dat de inspanningen ook op dit terrein duidelijk vruchten hebben afgeworpen en de verankering voldoende is om vertrouwen te hebben.

Vraag/opmerking

In hoeverre heeft het «proefdraaien» inzicht gegeven in het antwoord op de vraag of de IVW klaar is om een baten- en lastendienst te worden? Is het niet verstandig om ook in 2007 te blijven «proefdraaien»? Zo nee, kan er alsnog een openingsbalans, een staat van baten en lasten, een kasstroomoverzicht en een meerjarige investerings- en financieringsplanning aan de Kamer worden gezonden?

Reactie

Uit de bij evaluatie van het proefdraaien als kandidaat baten-lastendienst blijkt dat de Inspectie klaar is om als BLD te gaan opereren. Geheel 2006 heeft de Inspectie een baten-lastenadministratie gevoerd, het kostprijsmodel is geïmplementeerd, er is een Jaarplan 2007 vervaardigd, dat een baten-lastendienst waardig is en, last but not least, er is geïnvesteerd in kennis en attitude van het management en de medewerkers. Bij een vorige vraag heb ik reeds aangegeven dat uitstel van de BLD-status niet wenselijk is.

De door u gevraagde stukken worden, zoals eerder vermeld, bij de voorjaarsnota verstrekt, waarmee de Tweede Kamer deze kan autoriseren.

Vraag/opmerking

Over de gekozen instrumenten hebben de leden van de commissie de volgende vragen. Wat is doorslaggevend geweest bij de keuze voor de

kostenplaatsmethode ten opzichte van de opslagmethode, ervan uitgaande dat andere methoden te complex en arbeidsintensief zijn?

Reactie

Net zoals de opslagmethode biedt de kostenplaatsenmethode ruimte voor het toerekenen van kosten aan meerdere producten. Ook hierbij geldt dat de directe kosten rechtstreeks worden toegerekend aan het product. Het verschil met de opslagmethode zit in de toerekening van de indirecte kosten. In tegenstelling tot de opslagmethode worden de indirecte kosten met de kostenplaatsenmethode onafhankelijk van de directe kosten toegerekend aan de producten en diensten.

De kostenplaatsmethode biedt de mogelijkheid om via de verschillende verdeelsleutels tot een zo zuiver mogelijke toerekening van de indirecte kosten over de verschillende producten te komen, waardoor de kostprijzen een redelijk goed beeld geven van de kosten per eenheid product, zuiverder dan met de opslagmethode.

De kostenplaatsmethode biedt voorts betere aangrijpingspunten voor een intern resultaatgericht besturingsmodel. De kostenplaatsen komen overeen met organisatorische eenheden, waardoor het verantwoordelijke management eenduidig aanspreekbaar is, kan sturen en langs deze lijnen ook verantwoording kan afleggen.

Vraag/opmerking

Doelmatig en resultaatgericht werken veronderstelt ook het beheersen van de zogenaamde vaste kosten die weliswaar niet direct beïnvloedbaar zijn, maar wel op iets langere termijn kunnen worden gestuurd. Zijn er afspraken gemaakt tussen het ministerie van V&W en de baten- en lastendienst in wording?

Reactie

Tussen het ministerie van V&W en de baten-lastendienst worden, zoals het in het baten-lastenmodel behoort, afspraken gemaakt over de output die de Inspectie dient te leveren en de bijbehorende kostprijzen. Deze laatste zullen belangrijke indicatoren zijn van de doelmatigheidsverbetering, die de baten-lastendienst de komende jaren dient te realiseren. Het is binnen dit model de eerste verantwoordelijkheid van de Inspecteur-generaal om tot een goede mix van vaste- en variabele kosten te komen, waarbij het ministerie hier uiteraard toezicht op houdt.

Vraag/opmerking

De IVW verricht taken die de afgelopen jaren tijdens debatten in de Kamer nadrukkelijk in beeld zijn geweest. Te denken valt aan handhaving op het gebied van taxibeleid en doelgroepenvervoer. Het is voor de Kamer daarbij van belang om inzicht te hebben in de samenstelling van kostprijzen teneinde te kunnen beoordelen of de gemaakte afwegingen bij inzet van de IVW stroken met het door de Kamer gewenste beleid (belangrijk aspect van VBTB). Kunt u zo spoedig mogelijk inzicht geven in de samenstelling van de kostprijzen zoals deze gehanteerd zullen gaan worden? Kunt u aangeven in welke gevallen andere tarieven dan die welke zijn gebaseerd op kostprijs zullen worden gehanteerd, bijvoorbeeld omdat de betrokken werkzaamheden ook «door de markt» worden verricht? Is het in een dergelijk geval niet verstandiger om te streven naar overheveling van die werkzaamheden «naar de markt»?

Reactie

In het Jaarplan 2007 staat de gevraagde informatie opgenomen: in dat plan is opgenomen welke concrete taken de Inspectie per domein verricht op het terrein van o.a. de handhaving en welke kosten daarmee zijn gemoeid. De kosten van deze taken worden in de begroting van Verkeer en Waterstaat verantwoord bij de betreffende beleidsartikelen. In alle gevallen zijn de tarieven gebaseerd op de met het baten-lastensysteem berekende kostprijs. Dit geldt zowel voor de tarieven voor de producten die worden betaald ten laste van de begroting van Verkeer en Waterstaat als de producten toelating en continuering waarvoor marktpartijen betalen. De tarievenregeling van de Inspectie is om die reden voor het jaar 2007 ook geheel herzien.

De Inspectie draagt op een aantal terreinen binnen de productgroep toelating en continuering taken over aan de markt. Bijvoorbeeld in 2006 is een aantal taken op het terrein van certificering in de Scheepvaart overgedragen aan zogeheten klassebureaus. Deze ontwikkelingen laten overigens het uitgangspunt, dat de berekende kostprijs ook het tarief is, onverlet. Met andere woorden: het uitgangspunt dat het tarief op de kostprijs is gebaseerd blijft ook gehandhaafd, wanneer het werkzaamheden betreft, die ook door de markt (kunnen) worden verricht.

Vraag/opmerking

In de Risicoanalyse worden 19 risico's en bijbehorende maatregelen gedefinieerd. Gemeld wordt dat hierover afspraken zijn of worden gemaakt met het Ministerie van Financiën. Waarom is niet gekozen voor reservering of het maken van een voorziening? Waaruit bestaan de gemaakte of nog te maken afspraken met Financiën?

Reactie

Alleen voor bijzondere voorzieningen zijn specifieke afspraken nodig met het ministerie van Financiën. Dit is voor de Inspectie niet het geval gebleken. Dit betekent dat de afspraken over het opvangen van risico's worden gemaakt tussen de eigenaar/opdrachtgever en de Inspectie. Op de openingsbalans zullen de noodzakelijk geachte voorzieningen zichtbaar zijn.

Vraag/opmerking

De Omgevingsanalyse gaat in op het tot stand brengen van een meer resultaatgerichte aansturing. Daarbij speelt het gedrag en het verwachtingspatroon van de externe omgeving een belangrijke rol volgens de leden van de vaste commissie. Kunt u aangeven waar en hoe de resultaatgerichte aansturing vooral tot verbeteringen zouden moeten leiden?

Reactie

De Inspectie maakt per domein zichtbaar welke producten worden geleverd op de terreinen toelating/continuering, inspecties/handhaving en kennis, advies en berichtgeving. Per product is in beeld gebracht om welk aantal het gaat en wat de kostprijs is. Ook is de relatie met de beleidsdoelstelling aangegeven.

Deze informatie vormt het vertrekpunt voor sturing in termen van het beantwoorden van de vraag wat de relatie is tussen de (aantallen) inspectieproducten, de feitelijke naleving en het maatschappelijke effect. De systematiek is, dat op basis van de situatie in de maatschappij, de risico's die zich voordoen en de beleidsdoelen, moet worden bepaald aan welke inspectieproducten in welke mate behoefte is. De Inspectie komt tot haar

jaarplan, door aan het begin van de jaarplancyclus te inventariseren wat de feitelijke situatie is (wetgevingskader, handavingsniveaus), wat de risico's zijn en wat de beleidsdoelstellingen en -wensen zijn. Op basis daarvan maakt de Inspectie een offerte: het overzicht van producten en diensten dat bijdraagt aan de gewenste doelen en ontwikkelingen. De opdrachtgever stelt uiteindelijk het productiepakket vast, zoals dat wordt opgenomen in het definitieve Jaarplan.

Specifiek onderdeel van de resultaatgerichte aansturing is de presentatie van de kosten en het volgen van de ontwikkelingen van de kosten in de tijd. Primaire sturing geschiedt daarbij door te bepalen wat de voortbrengingstijd is van de producten, doelmatigheidswinst ontstaat als die tijd kan worden bekort, eventueel met behulp van digitalisering.

Overigens betreft de Inspectie, in het kader van de modernisering van het toezicht, de betrokken doelgroepen uit de externe omgeving steeds meer actief bij de genoemde processen.

Vraag/opmerking

Kunt u in het verlengde hiervan aangeven wat de speerpunten bij de start van de baten- en lastendienst zullen zijn voor wat betreft de productie? Op welke manier gaat u de uitkomsten hiervan presenteren in begroting en jaarverslag, zodat de Kamer optimaal wordt bediend betreffende het VBTB-proces?

Reactie

De Inspectie streeft ernaar het productieplan zoals opgenomen in het Jaarplan 2007 volgens afspraak uit te voeren. De prikkel daarvoor is, dat er alleen bij het daadwerkelijk leveren van de producten ook opbrengsten zullen zijn. Behalve de productieaantallen vormt ook de kwaliteit van werken van de Inspectie een belangrijk speerpunt: naast het leveren van de aantallen producten gaat het ook om het werken binnen afgesproken levertijden, leverbetrouwbaarheid, etcetera. De Inspectie heeft voor 2007 de volgende ontwikkelprioriteiten geformuleerd.

- *Eenduidig toezicht en samenwerking inspecties en collega-autoriteiten*
- *Internationaal optreden en samenwerking*
- *Minder regels en lasten en betere dienstverlening.*

In het Jaarplan 2007 zijn de producten per domein beschreven, daar is ook een begin gemaakt met het beschrijven van de beoogde effecten van de producten in termen van naleving en de bijdrage aan de beleidsdoelstellingen. In de begroting 2007 is in financiële zin reeds helder gemaakt wat de relatie is tussen de Inspectietaken en de beleidsdoelstellingen. In het Jaarverslag van de Inspectie zal worden toegelicht of de Inspectie de afgesproken producten heeft gerealiseerd en, waar reeds mogelijk, wat het effect van de productie is in termen van naleving en beleidseffecten.

Vraag/opmerking

In het verlengde hiervan vragen de leden van de commissie welke indicatoren de Kamer via begroting en jaarverslag straks ter beschikking staan om te meten of en zo ja in welke mate de IVW doelmatiger is gaan werken.

Reactie

In het rapport over de doelmatigheidsindicatoren is opgenomen dat de Inspectie als baten-lastendienst zal werken met de volgende indicatoren:

- *ontwikkeling (verlaging) kostprijs;*
- *verhoging productie per fte: door een afname van de normtijd per product of een toename van de direct productieve uren;*

- *kwaliteit: doorlooptijd, aantal beroepsprocedures/bezwaarschriften, aantal vormfouten, klanttevredenheid.*

Conform de Rijksbegrotingsvoorschriften zullen deze periodiek in het jaarverslag worden opgenomen.

Vraag/opmerking

Tot slot hebben de leden van de vaste commissie nog enkele overige vragen. Welke gevolgen heeft de omvorming van de IVW in een baten- en lastendienst op nieuwe verplichtingen van Nederland ten aanzien van IVW-taken, bijvoorbeeld ten gevolge van de Richtlijn veiligheidsbeheer weginfrastructuur?

Reactie

De omvorming als zodanig heeft geen gevolgen voor het al dan niet verrichten van nieuwe taken door de Inspectie. Als baten-lastendienst is de Inspectie echter beter in staat de nieuwe verplichtingen van Nederland te vertalen in aanvullende dienstverlening in termen van producten en diensten, met bijbehorende kosten.

Vraag/opmerking

Welke effecten heeft het omvormen van de IVW op de verandering in werkwijze van de inspecties zoals gevraagd in de motie Aptroot c.s. (29 362, nr. 77)? Zijn andere inspectiediensten al baten- en lastendienst of zullen zij dat worden? Zo neen, waarom niet?

De Inspectie draagt als baten-lastendienst onverkort bij aan het realiseren van de doelstellingen van het programma «Eenduidig Toezicht», zoals vastgelegd in de reactie van het kabinet op de motie Aptroot. Ik ben van opvatting dat de Inspectie als baten-lastendienst beter in staat is de doelstellingen van het programma «Eenduidig Toezicht» te realiseren: ook in het traject «Eenduidig Toezicht» vormen transparant, resultaatgericht en doelmatig werken sleutelbegrippen.

De Voedsel en Waren Autoriteit, de Algemene Inspectiedienst, het Agentschap Telecom en de Inspectie Werk en Inkomen zijn ook een baten-lastendienst.

Ik vertrouw erop de vragen van de commissie inzake de instelling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat als baten-lastendienst, afdoende te hebben beantwoord. Indien de commissie aangeeft dat dit het geval is zal ik de minister van Financiën het instellingsbesluit ter mede-ondertekening aanbieden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs