

Vergaderjaar 2006–2007

30 873

Instellen Inspectie Verkeer en Waterstaat als baten-lastendienst

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2006

1. Inleiding en samenvatting

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 14 november 2006. De wens over het voorgenomen besluit nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden van de Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 18 januari 2007.

De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 18 januari 2007 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Bij de termijnen is rekening gehouden met de recesperiodes van de Tweede Kamer.

Op grond van de voorhangprocedure van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001 leg ik u hierbij mijn voornemen voor, om met ingang van 1 januari 2007 over te gaan tot het instellen van een baten-lastendienst – te weten de Inspectie Verkeer en Waterstaat (verder: de Inspectie).

Deze voorhangprocedure houdt in dat het besluit niet eerder wordt genomen dan 30 dagen nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Indien de Kamer binnen 30 dagen na ontvangst van deze kennisgeving of binnen 14 dagen na het verstrekken van nadere inlichtingen zich uitspreekt tegen het voorgenomen besluit, wordt het besluit niet aangenomen.

Het kabinet is, gehoord het positieve oordeel van de Toetsingscommissie, met mij van mening dat de Inspectie heeft aangetoond te kunnen voldoen aan de specifieke beheersregels die de doelmatigheid van de Inspectie zullen bevorderen.

2. Ministeriële verantwoordelijkheid

Met de introductie van baten-lastendiensten binnen de Rijksoverheid blijft de volledige ministeriële verantwoordelijkheid bestaan én worden de beperkingen in de bedrijfsvoering, die goede prestatieafspraken in de weg staan, weggenomen. Deze diensten kenmerken zich door een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenadministratie. De ministeriële verantwoordelijkheid bij baten-lastendiensten houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor het gehele handelen van de dienst. Als minister van Verkeer en Waterstaat zullen mijn bevoegdheden ten aanzien van de Inspectie volledig intact blijven.

3. Waarom de overgang naar baten-lastendienst

Het is om een aantal redenen wenselijk dat de Inspectie een baten-lastendienst wordt.

Betere afweging en prioriteitstelling

Kenmerk van een baten-lastendienst is, dat de producten en diensten duidelijk worden gedefinieerd en dat daarvan de kosten inzichtelijk worden gemaakt. De Inspectie levert producten op het terrein van toelating en continuering, inspecties en kennis, advies en berichtgeving. Met de productdefinitie en de toerekening van kosten ontstaat een grotere transparantie in de aansturing tussen het moederdepartement en de Inspectie. Het ministerie en de politiek kunnen een betere afweging maken tussen het resultaat en de te maken kosten. Een en ander leidt tot een verbeterde prioriteitstelling.

Versterking van begroting

Door de grotere transparantie van de producten en diensten kan ook een duidelijker koppeling gemaakt worden tussen de beleidsdoelen en de levering door de Inspectie van de daaraan gekoppelde producten en diensten. Dit komt ook tot uiting in de toelichting op de beleidsartikelen van de begroting.

Betere beoordeling kostenniveau

Met behulp van het kostprijsmodel zijn de kostprijzen van de producten en diensten te bepalen.

De kosten zijn beter te beoordelen omdat de kosten van investeringen in het apparaat worden toegerekend aan de perioden van gebruik, rekening houdend met de levensduur van de investering. Hierdoor is de dienst beter op efficiency te beoordelen. Investeringen zijn vanwege ditzelfde mechanisme gelijkmatiger van invloed op de begroting van baten en lasten.

Prikkels voor efficiency

Bij een baten-lastendienst zijn de prikkels om efficiënter te werken met gelijkblijvend prestatieniveau «ingebakken» in de reguliere bedrijfsvoering.

4. De wijze waarop de dienst voldoet aan de instellingsvoorwaarden

Om de status van baten-lastendienst te verkrijgen, moet een dienst voldoen aan de drie instellingsvoorwaarden: doelmatigheid, kostprijsmodel en resultaatgericht besturingsmodel. In het AO van 18 januari 2006 heeft de vaste kamercommissie voor de Rijksuitgaven ingestemd met de vereenvoudiging van de instellingsprocedure van 12 voorwaarden naar 3. De Inspectie is het baten-lastendienst traject gestart op het moment dat er nog sprake was van twaalf instellingsvoorwaarden, die staan beschreven in de «Wegwijzer baten-lastendiensten».

Vastgesteld is, dat met het voldoen aan de twaalf oorspronkelijke instellingsvoorwaarden tevens ook aan de drie nieuwe instellingsvoorwaarden is voldaan.

Om aan deze instellingsvoorwaarden te voldoen, is binnen de Inspectie een aparte projectorganisatie opgezet. De instellingsproducten zijn in

overleg met het ministerie van Financiën tot stand gekomen. Verkeer en Waterstaat heeft in het kader van de «groenlichtmeting» de instellingsdocumenten voorgelegd aan de Toetsingscommissie. Inmiddels heeft de Toetsingscommissie «groen licht» gegeven om de voorhangprocedure bij de Tweede Kamer te starten.

Als bijlage treft u een overzicht aan van de instellingsvoorwaarden en een korte toelichting welke aanpak de Inspectie heeft gehanteerd om hieraan te voldoen. Tevens zijn de managementafspraken met de eigenaar en de opdrachtgever bijgevoegd. De achterliggende stukken over de instellingsvoorwaarden liggen ter inzage¹.

5. Doelmatigheid

Met de twaalf instellingsvoorwaarden wordt beoogd dat de besturing en de bekostiging van de dienst zodanig vormgegeven worden, dat deze bijdragen aan een doelmatigere uitvoering van de taken. De Inspectie hanteert als basis voor de doelmatigheidsverbetering de kostprijs per product of dienst. Daarbij spelen ook de kwaliteitsindicatoren voor de producten en diensten een belangrijke rol.

6. Stand van zaken financieel beheer

Een belangrijk aandachtspunt bij het instellen van een baten-lastendienst is het financieel beheer. De Inspectie ontving over 2005 een goedkeurende accountantsverklaring, doch de accountantsrapportage bevatte nog een aantal opmerkingen over de kwaliteit van het financieel beheer. In het voorjaar is afgesproken dat de Inspectie eerst aantoonde dat het financieel beheer structureel van een voldoende niveau is, voordat de instellingsprocedure wordt voortgezet. In september is vastgesteld dat het financieel beheer van een voldoende niveau is voor een baten-lastendienst. Ook zijn er afspraken gemaakt om dit niveau te behouden. Voor de Toetsingscommissie was dit aanleiding om toestemming te geven de instellingsprocedure te hervatten.

7. De wijze waarop de Tweede Kamer in de eerste supplettoire begroting geïnformeerd zal worden

De eerste supplettoire begroting 2007 zal de baten-lastendienstpragraaf en de definitieve openingsbalans van de Inspectie bevatten. Tevens zullen er doelmatigheids- en kwaliteitsindicatoren worden opgenomen.

8. Tot slot

De Inspectie heeft zich terdege voorbereid om te voldoen aan de instellingseisen. Bovendien zal de Inspectie zich verder ontwikkelen als een slagvaardige en doelgerichte organisatie. Het baten-lastendienstmodel is naar mijn mening bij uitstek geschikt voor organisaties zoals de Inspectie.

Ik ben er van overtuigd dat de Inspectie op verantwoorde wijze zal functioneren als een naar doelmatigheid en effectiviteit strevende baten-lastendienst.

Ik verzoek de Tweede Kamer daarom in te stemmen met het voornemen om de Inspectie per 1 januari 2007 de definitieve status van baten-lastendienst te geven.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Samenvatting van de instellingsproducten

De volledige rapportages over de instellingsvoorwaarden liggen ter inzage¹.

Voorwaarde 1: Er is een omgevingsanalyse

De Inspectie heeft een omgevingsanalyse uitgevoerd waarin alle rollen en taken van de betrokken partijen zijn uitgewerkt. De Inspectie kent binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat drie zogeheten ketenpartners: het Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart, het Directoraat-Generaal Personenvervoer en het Directoraat-Generaal Water. Als eigenaar en opdrachtgever treedt de Secretaris-Generaal op. De managementafspraken met de opdrachtgever en de eigenaar liggen in het verlengde van de omgevingsanalyse.

Voorwaarde 2: De producten en diensten zijn geïdentificeerd

De Inspectie onderscheidt drie producten:

1. toelating/continuering;
2. handhaving/inspecties, en
3. kennis, advies en berichtgeving

Door de koppeling van de drie producten aan de domeinen/subdomeinen van toezicht ontstaan product/marktcombinaties.

Er is sprake van outputsturing voor de producten toelating/continuering en handhaving/inspecties, waarbij gestuurd wordt op de hoeveelheid voortgebrachte producten in relatie tot de verbruikte genormeerde input ($p \times q$). De financiering heeft een directe relatie met de hoeveelheid voortgebrachte producten. Voor het proces kennis, advies en berichtgeving geldt vooralsnog capaciteitsturing. Dit proces wordt gedefinieerd en gemeten in tijdseenheden (fte's). Er wordt een raming gemaakt van de noodzakelijke hoeveelheid tijd en bijbehorende kosten over een periode. De output wordt niet expliciet gemeten, anders dan dat er over individuele items afspraken worden gemaakt.

Voorwaarde 3: De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven

De Inspectie heeft zowel de primaire als de secundaire processen beschreven. Via de lijnen van de primaire processen worden de producten en diensten gerealiseerd. De secundaire processen ondersteunen de primaire processen. De Inspectie onderscheidt de volgende secundaire processen:

- beheren personeel,
- beheren materieel,
- inkoop,
- beheren financiën, en
- facility management

Voorwaarde 4: Er is een kostprijsmodel waarin de koppeling wordt gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten enerzijds en de aan perioden toegerekende kosten anderzijds

Het kostprijsmodel van de Inspectie is gebaseerd op de kostenplaatsmethode. Het model is geïmplementeerd in het nieuwe geïntegreerd bedrijfsvoeringssysteem, dat gebruikt wordt bij het proefdraaien.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voorwaarde 5: De dienst geeft vooraf aan hoe hij (en de anderen) later kunnen beoordelen of men doelmatiger is gaan werken. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dient een set van kwaliteitsindicatoren te worden vastgesteld

Per product wordt een kostprijs vastgesteld. Verlaging van de kostprijzen is een indicator dat de doelmatigheid is gestegen, mits dit plaatsvindt in gelijkblijvende omstandigheden. Hiervoor zijn per productsoort kwaliteitsindicatoren vastgelegd.

Voorwaarde 6: Er is sprake van een op resultaat gerichte externe planning- en controlcyclus tussen moederministerie en dienst en een daarop aansluitende interne planning- en controlcyclus binnen de dienst

De Inspectie heeft een nieuwe interne planning en controlcyclus vastgesteld. Deze managementcyclus sluit aan op de planning en controlcyclus van het moederdepartement. De herinrichting van de interne planning en control is gericht op borging van de outputsturing en het versterken van de doelmatigheid van deze sturing en bijbehorende informatiestromen.

Voorwaarde 7: De risico's die de dienst loopt zijn geïdentificeerd en er zijn afspraken gemaakt tussen moederministerie en dienst over de wijze waarop deze risico's zijn afgedekt

Er is een analyse uitgevoerd van de maatschappelijke, politieke, personele, uitvoerings- en exploitatierisico's, welke alle significante risico's identificeert die spelen tussen eigenaar of opdrachtgever enerzijds en baten-lastendienst anderzijds.

Voorwaarde 8: Er is een plan van aanpak voor het opstellen van een openingsbalans, ondertekend door de directeur Financieel-Economische Zaken, de directeur van de Departementale Auditdienst en de directeur van de dienst

Het plan van aanpak openingsbalans is opgesteld en goedgekeurd door alle partijen en is in uitvoering. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de implementatie van nieuwe regels en systematieken in de organisatie.

Voorwaarde 9: Er is een plan van aanpak voor de in het financieel beheer aan te brengen wijzigingen voor de overgang naar een baten-lastenstelsel, ondertekend door de directeur Financieel-Economische Zaken, de directeur van de Departementale Auditdienst en de directeur van de dienst

Het plan van aanpak financieel beheer is door alle betrokken partijen ondertekend. De versterking van het financieel beheer wordt ondersteund door een nieuw financieel administratief systeem, aanpassing van interne regelgeving op de nieuwe eisen en geconstateerde verbeterpunten. Hiermee wordt in 2006, bij het proefdraaien, reeds mee gewerkt, teneinde de effectiviteit te kunnen beoordelen en, waar nodig, bij te sturen.

Voorwaarde 10: Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proefdraaien met een resultaatgericht besturingsmodel

Er is een plan van aanpak proefdraaien opgesteld, dat de instellingsvoorwaarden 10 en 11 integreert. Het proefdraaien betreft zowel de werking van het resultaatgerichte besturingsmodel als de baten-lastenadministratie. Het plan van aanpak bevat een planning en de te evalueren aspecten tijdens het proefdraaien. Genoemde aspecten leveren een goed beeld van de Inspectie als baten-lastendienst in oprichting.

Voorwaarde 11: Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proefdraaien met een baten-lastenadministratie

Zie voorwaarde 10.

Voorwaarde 12: Er is een goedkeurende (deel-)accountantsverklaring bij de verantwoording

Voor de Inspectie is een goedkeurende accountantsverklaring over 2005 ontvangen.