



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Omgevingsanalyse Inspectie VenW
Fundament voor een
resultaatgericht besturingsmodel

Uitwerking inzake de instellingsvoorwaarde:

1. Er is een omgevingsanalyse uitgevoerd die inzichtelijk maakt welke actoren in de omgeving van de dienst een (aan)sturingsrelatie hebben met deze dienst, wat de aard en inhoud van deze relatie is en welke verbeteringen hierin mogelijk zijn om te komen tot een grotere resultaatgerichtheid. De beoogde (aan)sturingsrelaties na de start als baten-lastendienst tussen eigenaar en

opdrachtnemer respectievelijk tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn vastgelegd in managementafspraken.

Versiebeheer

Versie/Datum	Status	Opmerkingen
Versie 0.1/ 7 oktober 03	Concept ter bespreking in PG B&S overleg van 8 oktober	Het eerste concept is op basis van de volgende documenten opgesteld: <ol style="list-style-type: none"> 1. Wetgeving Inspectie VenW (Regeling IVW 2002) 2. Jan van Nassau conclusies 3. SOP 1 en 2 4. Notitie besturingsmodel (2 Mei 2003) 5. Brief IG (17 april 2003) inzake financiële relaties Inspectie VenW - Directoraten-generaal 6. Beleidsartikel 18 begroting VenW 7. Project verbetering prestatiegegevens (RAND)
Versie 0.2/ 20 oktober 03	Concept ter bespreking in PG B&S overleg van 23 oktober	Aanvullende documenten: <ol style="list-style-type: none"> 8. Resultaat met BLS, HDFEZ, VenW 9. Rapport Domeinen van Toezicht (Stratix, sept 2003) 10. Notitie Toezicht in Beweging (okt. 2003)
Versie 0.3/ 6 november 03	Concept ter bespreking in PG B&S overleg van 13 november	Aanvullende documenten: <ol style="list-style-type: none"> 11. Memo Beleidslijn Tariferen Inspectie VenW (3 juli 2003)
Versie 1.0/ 19 november 03	Concept ter bespreking in met Divisie MTs en Inspectie VenW Controller	
Versie 1.1/ 4 december 03	Definitief concept ter bespreking in BC van 8 januari 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Mineure wijzigingen t.o.v. versie 1.0 n.a.v commentaar MTs en Controller
Versie 1.2 27 januari 2004	Definitief concept ter bespreking in het Bedrijfsvoeringberaad Inspectie VenW	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassingen/ wijzigingen t.o.v. versie 1.1 n.a.v bespreking in BC • Gewenste wijzigingen in sectie 4. 1.4 (bekostiging) en 4.2 (rolverdeling) zijn na besluitvorming BC in versie 1.3 verwerkt <p>Aanvullende documenten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Rapport "Met meer vermogen", december 2003
Versie 1.3 6 januari 2005	Aangepast definitief concept	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassingen / wijzigingen t.o.v. versie 1.2. n.a.v. bespreking in het BvB (nota afronding omgevingsanalyse baten-lastendienst verwerkt)
Versie 1.4 13 januari 2005	Aangepast definitief concept	<ul style="list-style-type: none"> • redactieslag
Versie 1.5 24 augustus 2005	Aangepast definitief concept ter afstemming	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassingen n.a.v. afstemming met de Centrale Diensten VenW
Versie 1.6 26 september 2005	Aangepast definitief concept	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassingen n.a.v. afstemming met de Directoraten-generaal VenW
Versie 1.7 19 oktober 2005	Definitieve versie	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassing n.a.v. voorbespreking met het Ministerie van Financiën, HDFEZ en eindredactie.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Resultaatgericht besturingsmodel.....	5
2.1 Beleidsmatige aansturing en financiering op output	5
2.2 Procesmatige aansturing op hoofdlijnen	5
2.3 Systematische verantwoording.....	5
2.4 Aanwezigheid doelmatigheidsprikkel.....	5
3. Opzet omgevingsanalyse	6
4. Resultaten omgevingsanalyse.....	7
4.1 Missie, doelstellingen, taken en producten.....	7
4.1.1 Missie, visie en doelstellingen Inspectie VenW	7
4.1.2 Stakeholders in de omgeving van de Inspectie VenW	8
4.1.3 Taken en primaire processen.....	9
4.1.4 Product/markt combinaties Inspectie VenW	11
4.1.5 Bekostigingssystematiek Inspectie VenW producten.....	14
4.2 Sturingsrelaties en rolverdeling actoren.....	16
4.2.1 Inleiding.....	16
4.2.2 Sturingsrelaties	17
4.2.3 Rollen	18
4.3 Overige doelmatigheidsprikkel en verbetering resultaatgerichtheid.....	19
4.4 Managementafspraken.....	21
Bijlage 1: Inspectie VenW product/markt matrix	22

1. Inleiding

Het voorliggende document bevat de omgevingsanalyse. Met dit document wordt voldaan aan de aanstellingsvoorwaarde 1: *“Er is een omgevingsanalyse”*.

Kerngedachte achter het baten-lastendienstmodel is het realiseren van een meer resultaatgerichte aansturing. Een omgevingsanalyse is een hulpmiddel bij het tot stand brengen van een dergelijke aansturing doordat het laat zien welke actoren de externe omgeving van de Inspectie VenW direct of indirect een op resultaat gerichte (aan)sturingsrelatie hebben met de Inspectie VenW en wat de aard en inhoud van deze relatie is.

Van wezenlijk belang in de sturingsrelatie is het borgen van een onafhankelijke positie en uitoefening van de inspectierol ten opzichte van beleid en uitvoering. Deze analyse dient helderheid te creëren in de relatie met de externe omgeving van de inspectie, en in het bijzonder de relatie met de Directoraten-generaal van het ministerie.

De uitwerking van de omgevingsanalyse vraagt om een specifieke invulling voor inspectiediensten, waarbij met name het gehanteerde model van opdrachtgever-opdrachtnemerschap en de eigenaarsrol zoals dat op dit moment binnen het baten-lastendienstmodel wordt gehanteerd, in een nieuw licht komt te staan. De onafhankelijke positionering van inspectiediensten, vraagt om een specifieke invulling van genoemde rollen. Vertrekpunt voor de invulling van deze rollen is de regeling “Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002”.

De omgevingsanalyse geeft antwoord op de vraag welke verbeteringen in de sturingsrelaties mogelijk zijn om te komen tot een grotere resultaatgerichtheid. De sturingsrelaties worden vertaald in een aantal rollen (opdrachtgever, opdrachtnemer, financier, klant/afnemer, toezichthouder, eigenaar en bankier). Deze rollen monden uit in managementafspraken tussen de Inspectie VenW en de opdrachtgever en tussen de Inspectie VenW en de eigenaar.

Voor een goed begrip is in hoofdstuk 2 eerst uiteengezet wat een resultaatgericht besturingsmodel inhoudt en wat de eisen zijn die aan zo'n model worden gesteld. In hoofdstuk 3 is aangegeven uit welke stappen de omgevingsanalyse is opgebouwd, waarna in hoofdstuk 4 de omgeving van de Inspectie VenW hierlangs beschreven zal worden.

2. Resultaatgericht besturingsmodel

In de praktijk is inmiddels gebleken dat een resultaatgericht besturingsmodel zich het best laat beschrijven aan de hand van een aantal kenmerken. Deze kenmerken zijn hieronder uiteengezet.

2.1 Beleidsmatige aansturing en financiering op output

In een resultaatgericht besturingsmodel wordt de Inspectie VenW beleidsmatig aangestuurd en gefinancierd op basis van de producten die het voortbrengt. Dat betekent dat de Inspectie VenW niet langer ieder jaar 'automatisch' een budget ontvangt, maar dat het op basis van zijn output wordt bekostigd en het geld dat het voor zijn producten ontvangt. Hiervoor maakt de Inspectie VenW met zijn opdrachtgever afspraken over de hoeveelheid en de kwaliteit van de te leveren producten en de daaraan verbonden prijs. Daaraan gekoppeld zijn afspraken over mogelijke risico's die de Inspectie VenW loopt.

2.2 Procesmatige aansturing op hoofdlijnen

Op centraal niveau worden de randvoorwaarden gecreëerd waarbinnen de Inspectie VenW haar taken kan uitvoeren. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op het proces en komen veelal in overleg tussen de Inspectie VenW en eigenaar tot stand. Het behelst onder meer afspraken over de bedrijfsvoering, het personeelsbeleid, het investeringsbeleid en het risicobeleid. Kern is dat de Inspectie VenW over voldoende bevoegdheden beschikt om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

2.3 Systematische verantwoording

Onlosmakelijk verbonden met een resultaatgericht besturingsmodel is dat de Inspectie VenW systematisch verantwoording aflegt over de hoeveelheid daadwerkelijk geleverde producten, de kwaliteit daarvan en de daaraan verbonden kosten. Hierover wordt aan de eigenaar en opdrachtgever gerapporteerd. Daarnaast legt de Inspectie VenW *stelselmatig* verantwoording af over de organisatie en zijn financiële toestand als totaal. Dit gebeurt in ieder geval in het jaarverslag.

2.4 Aanwezigheid doelmatigheidsprikkel

Het baten-lastendienstmodel, en meer specifiek het resultaatgericht besturingsmodel, is gericht op het bevorderen van de doelmatigheid. Hierbij dient niet alleen te worden gekeken naar de Inspectie VenW. Het samenspel van alle actoren in de omgeving van de inspectie dient doelmatiger te worden. Een belangrijke doelmatigheidsprikkel, inherent aan resultaatgerichtheid, is het transparant maken van de te leveren prestaties. Er zijn echter ook andere mogelijkheden om doelmatig werken te stimuleren. De baten-lastendienst (BLD) handreiking van Financiën noemt met name:

1. bepalen, betalen en genieten in één hand leggen;
2. het bieden van de mogelijkheid om voor tweeden en derden te werken en nieuwe markten te bewerken;
3. bevorderen concurrentie en/of afschaffen gedwongen winkelnering;
4. het doorlichten van (aspecten van) de organisatie op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid;
5. benchmarking;
6. het volgen van prestatieindicatoren in de tijd;
7. klanttevredenheidsonderzoeken, klantenraden.

De relevantie en toepasbaarheid van deze mogelijkheden worden in sectie 4.2.4 nader gezien.

3. Opzet omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse is de basis voor de vormgeving van het resultaatgericht besturingsmodel en de doorvertaling daarvan in managementafspraken. De omgevingsanalyse kan worden uitgevoerd door het beschrijven van de volgende vier stappen:

1. missie, doelstellingen, taken en producten
2. sturingsrelaties en rolverdeling actoren
3. overige doelmatigheidsprikkelers en mogelijkheden tot verbetering resultaatgerichtheid
4. managementafspraken

Om een goed beeld te krijgen van de Inspectie VenW wordt in de eerste stap ingegaan op de missie, doelstellingen en taken van de Inspectie VenW. In de tweede stap worden de sturingsrelaties, gezien vanuit verschillende invalshoeken, transparant gemaakt en worden de aanwezige sturingsrelaties vertaald naar een aantal rollen. Hier zal blijken dat – om tot een resultaatgericht besturingsmodel te komen – het wenselijk is om bepaalde rollen te (onder)scheiden. In de derde stap wordt gezien welke overige doelmatigheidsprikkelers aanwezig zijn of ontwikkeld kunnen worden en welke veranderingen mogelijk zijn om tot meer resultaatgerichtheid te komen. In de laatste stap wordt het resultaatgerichte besturingsmodel geconcretiseerd door een verdere doorvertaling van de rollen in specifieke managementafspraken (met zowel de opdrachtgever als de eigenaar).

4. Resultaten omgevingsanalyse

In het navolgende is de omgeving van de Inspectie VenW beschreven, op basis van de in het vorige hoofdstuk onderscheiden stappen.

4.1 Missie, doelstellingen, taken en producten

4.1.1 Missie, visie en doelstellingen Inspectie VenW¹

De Inspectie Verkeer en Waterstaat kent een eigen positie binnen de hoofdarchitectuur van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dat impliceert dat de missieformulering die voor het ministerie als geheel geldt ook van toepassing is voor de Inspectie VenW en dat de missie van de Inspectie VenW gezien moet worden als een verbijzondering van de VenW-missie.

De VenW-missie

Vertrouwd met water, vooruitstrevend in verbindingen.

Nederland duurzaam beschermen tegen water en zorgen voor veilige verbindingen van internationale kwaliteit. Daarvoor staat het **ministerie van Verkeer en Waterstaat**.

VenW

- ontwikkelt beleid voor verkeer en water en zorgt dat dit beleid wordt uitgevoerd en gehandhaafd;
- richt zich op bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid;
- houdt rekening met eigen verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en andere overheden;
- biedt medewerkers de ruimte hun talenten te ontwikkelen en in te zetten.

De Inspectie VenW visie en missie

Visie:

Een veilig, leefbaar, bereikbaar Nederland, met zo weinig mogelijk ongelukken, incidenten, milieuvervuiling en overlast met voldoende mogelijkheden voor economische expansie met ondernemers en burgers die zich daar eveneens verantwoordelijk voor voelen, in een goed geordende markt.

Missie:

De Inspectie Verkeer en Waterstaat bewaakt en bevordert een veilig en duurzaam gebruik van weg, water, lucht en rail door burgers en ondernemers en bericht over de resultaten van het werk in de openbaarheid.

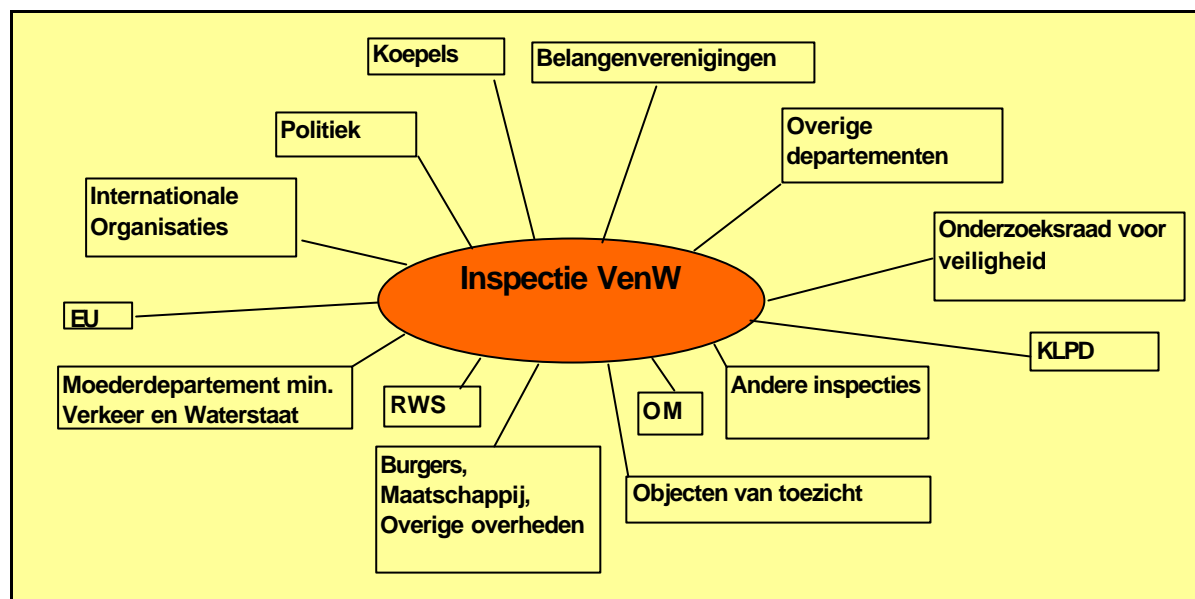
Externe doelstellingen

- De Inspectie VenW bevordert het verantwoordelijkheidsbesef bij burgers en ondernemers voor veiligheid, omgevingsbelasting en marktordening en ontwikkelt werkwijzen die dat stimuleren.
- De Inspectie VenW ziet toe op een eenduidige, met de regels consistente en ook - daar waar passend - publieksvriendelijke uitvoering van de VenW- en internationale regelgeving en draagt bij aan gelijke concurrentievoorwaarden.
- De Inspectie VenW zorgt voor een efficiënte handhavingpraktijk en de naleving van de VenW-regels; zij concentreert zich daar daarbij op die aspecten die de grootste risico's in zich dragen.
- De Inspectie VenW bewaakt en beoordeelt de uitvoeringspraktijk van de regelgeving en rapporteert daarover in openbaarheid aan de bewindslieden.
- De Inspectie VenW bewaakt bij de uitvoering van haar taken de strikte onafhankelijkheid zonder daarbij afbreuk te doen aan goede relaties met de sector en met de belanghebbende burgers.
- De Inspectie VenW communiceert in openheid over de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd, verantwoordt de keuzen die daarbij gemaakt zijn en bericht periodiek over de resultaten tot welke het toezicht geleid heeft.

¹ Zie Strategisch Ontwikkelingsprogramma Inspectie Verkeer en Waterstaat 2003-2004

4.1.2 Stakeholders in de omgeving van de Inspectie VenW

Schematisch kunnen de belangrijkste stakeholders in de omgeving van de Inspectie VenW als volgt weergegeven worden:



Deze omgeving bestaat uit meerdere typen stakeholders. Het betreft hoofdzakelijk stakeholders op het politiek-bestuurlijke, het maatschappelijke en het internationale vlak, alsook de onder toezicht staanden.

Met een aantal stakeholders heeft de Inspectie VenW een directe sturingsrelatie bijvoorbeeld inzake nationale en internationale regelgeving. Een belangrijke trend hierbij is dat Europese en internationale autoriteiten en organisaties een aanzienlijke invloed krijgen op de werkzaamheden en het werkpakket van de Inspectie VenW (bijvoorbeeld de EASA in de luchtvaart). De Europese regelgeving wordt steeds belangrijker, waardoor de nationale speelruimte in het uitvoeringsbeleid en de regelgeving afneemt. Met betrekking tot de relatie met overige departementen valt op te merken dat de Inspectie VenW een relatie heeft met het Ministerie van VROM op het gebied van waterbeheer en gevaarlijke stoffen en het Ministerie van SZW inzake rij- en rusttijden. Met andere stakeholders onderhoudt de inspectie samenwerkingverbanden (o.a. VROM Inspectie en andere inspecties, OM, KLPD), waarbij het streven van de inspectie er op is gericht om samenwerking te verbeteren en tot een optimale taakverdeling en middelen inzet te komen. Een belangrijke groep wordt natuurlijk gevormd door de onder toezicht staanden (objecten van toezicht) en de gelieerde belangenverenigingen en koepels als belangrijk aanspreekpunt van de Inspectie VenW voor communicatie en afstemming. De burger, maatschappij in brede zin en overige overheden kunnen aangemerkt worden als uiteindelijke stakeholder van de Inspectie VenW, doordat zij de finale afnemer vormt van de producten die de Inspectie VenW levert ten behoeve van een veilig en duurzaam gebruik van weg, water, lucht en rail door burgers en ondernemers. Tenslotte wordt opgemerkt dat Inspectie VenW een opdrachtgeverrelatie heeft met RWS op het toezichtdomein Waterbeheer.

In het kader van dit rapport worden alleen de aansturingrelaties die de Inspectie VenW onderhoudt met het ministerie van VenW en de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt verder beschreven, zie sectie 4.2.

4.1.3 Taken en primaire processen

De vertaling van de missie en doelstellingen naar de uit te voeren Inspectie VenW taken en primaire processen vindt plaats door middel van een op een domein toegesneden toezichtarrangement. De toezichtarrangementen richten zich primair op het bevorderen van de naleving. Door het bevorderen van de naleving van normen neergelegd in wetten en regels wordt verwacht dat het doel waarvoor de wet of regels is opgesteld dichterbij komt. Het bepalen van de achterliggende veiligheids- en duurzaamheidsdoelen ligt op het terrein van de wet- en regelgever en is primair de verantwoordelijkheid van de Directoraten-generaal².

Hiertoe voert de Inspectie VenW een drietal primaire processen³ uit, te weten⁴:

1. Toelating/continuering,
2. Inspectie/handhaving,
3. Kennis, advies en berichtgeving.

1. Toelating/continuering: (“specifiek/vraaggestuurd”):

Onder toelating wordt verstaan het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan de gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen over mogen gaan. Dit betreft zowel toelating van technische objecten en systemen als de toelating van bedrijven en personen tot het domein en het toelaten van activiteiten aan en op watersystemen. Continuering is een periodieke verlenging van toelating. Het gaat dus om inspecties die *ex-ante* plaatsvinden in het kader van de aanvraag van een (verlenging van een) vergunning. Het proces van toelating en continuering leidt tot de (her)afgifte van een vergunning/ontheffing, dan wel het weigeren of een beperking van de vergunning/ontheffing. Het beginpunt (“trigger”) voor toelating/continuering is een specifieke aanvraag van een rechtspersoon of een wettelijk verplicht moment (vraaggestuurd).

Toelating en continuering hebben een quasi-collectief karakter, waardoor er sprake is van individueel toerekenbaar profijt/voordeel. Dit profijt bestaat daarin dat de toegelaten partij bepaalde handelingen mag verrichten die voor anderen verboden zijn dan wel gedrag mag nalaten dat voor anderen verplicht is gesteld.

2. Inspectie/handhaving (“ex-post, generiek, risicogestuurd”)

In tegenstelling tot toelating/continuering wordt het beginpunt voor inspecties/handhaving niet gevormd door een specifieke aanvraag maar door een risicoanalyse c.q. informatiebehoefte. Er worden twee subcategorieën inspecties onderscheiden:

- a. inspecties bij vergunninghouders die *ex-post* plaatsvinden om te beoordelen of men zich houdt aan de voorwaarden die zijn verbonden aan een vergunning (bijvoorbeeld controles op de eisen van bevoegdverklaringen voor vliegend personeel)
- b. generiek gerichte inspecties, die los staan van vergunning en die zich richten op alle actoren, dus ook op niet-vergunninghouders (bijvoorbeeld wegcontroles waarbij zowel Nederlandse vrachtauto's als buitenlandse vrachtauto's worden gecontroleerd op naleving van wet- en regelgeving die voor iedere weggebruiker geldt)

Bij het aantreffen van overtredingen wordt overgegaan tot selectieve inzet van handhavinginstrumenten volgens de “Sparrow driehoek”⁶:

² Uit nota “Toezicht in beweging” (mei 2004)

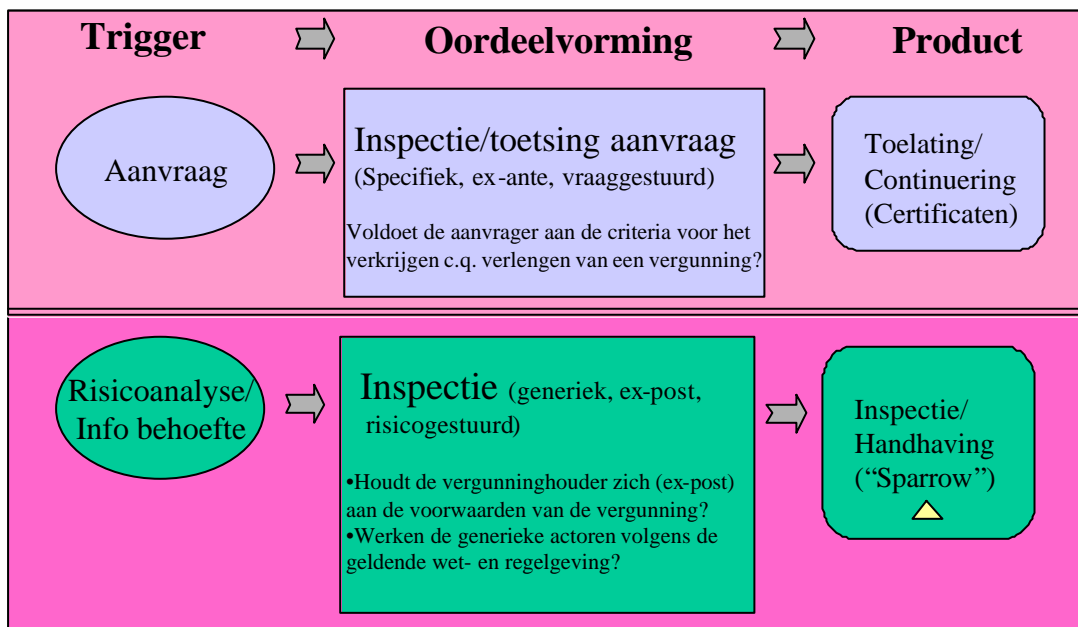
³ Primaire processen worden omschreven als de processen waaraan de organisaties haar bestaansrecht ontleent. De omschrijving van deze primaire processen is samengesteld op basis op de Begroting VenW 2004 artikel 18, de Beleidslijn tarifieren Inspectie VenW (30 september 2002) en de nota “Toezicht in beweging” (mei 2004).

⁴ Voor definities van de primaire processen is de nota “Toezicht in beweging” leidend.



De door de Inspectie VenW geleverde producten in het kader van handhaving zijn meestal niet individueel toerekenbaar en het individuele profijt is moeilijk vast te stellen. Bovendien geldt voor handhavingactiviteiten dat deze gelijkelijk ten aanzien van een ieder moeten kunnen worden uitgeoefend en dat dit niet afhankelijk mag zijn van particuliere bijdragen in de kosten.

Schematisch kunnen deze twee primaire processen binnen de Inspectie VenW als volgt weergegeven worden:



3. Kennis, advies en berichtgeving

De medewerkers van de Inspectie VenW moeten kunnen beschikken over voldoende expertise om met kennis van zaken toe te zien op de sector. Alleen dan kan de inspectie met gezag optreden tegenover bedrijven en burgers. En alleen dan kan de inspectie politiek en samenleving goed informeren over haar bevindingen. De inspectie wil zich profileren als een kennis- en expertisecentrum en moet deze expertise daarom effectief en efficiënt opslaan en ontsluiten. De expertise van de Inspectie VenW kan van belang

⁵ Sparrow, M.K., *The Regulatory Craft*, Washington D.C., 2000

zijn voor andere onderdelen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, met name voor de beleidsdirecties. Deze expertise wordt op basis van zakelijke samenwerking en heldere afspraken ter beschikking gesteld.

Onder het instrument advies en expertise valt onder andere het toetsen van nieuw beleid op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Hetzelfde geschiedt met nieuwe - of veranderde wet - en regelgeving. Tevens signaleert de Inspectie VenW bepaalde ontwikkelingen of effecten van regelgeving ten aanzien van handhaving en vergunningverlening en nieuwe trends of gebeurtenissen. Daarnaast geeft de Inspectie VenW advies c.q. voorlichting aan bedrijven en burgers inzake de voor hen geldende wet- en regelgeving en de activiteiten die de Inspectie VenW in dat kader verricht.

De Inspectie VenW kan de resultaten van het toezicht publiceren in periodieke rapportages, die zij onder meer naar de Tweede Kamer stuurt.

De Inspectie VenW publiceert haar bevindingen in het *Jaarbericht*, de *Berichten uit het Toezicht* en publicaties die speciaal op bedrijven of het publiek zijn gericht. Het *Jaarbericht* betreft de domeinen waarop de inspectie toezicht uitoefent. In het Jaarbericht geeft de Inspecteur-generaal een overzicht van de ontwikkelingen die zich in het voorafgaande kalenderjaar hebben voorgedaan in de verschillende toezichtdomeinen. In het *Jaarverslag* legt hij bovendien verantwoording af over de bedrijfsvoering, de activiteiten die de Inspectie VenW heeft ondernomen en de resultaten die de inspectie daarmee heeft bereikt. Het Jaarverslag koppelt hierbij, in aansluiting op VBTV, de outcome, output en input van de inspectie. De *Berichten uit het Toezicht* verschijnen elk kwartaal en zijn bedoeld om de politieke leiding van het departement en de Directoraten-generaal te informeren over de ontwikkelingen die zich voordoen in de verschillende domeinen van toezicht. De inspectie geeft daarbij onder meer informatie over de effecten van het toezicht, over bijzondere toezichtvormen, over trends in de naleving en over opmerkelijke gebeurtenissen en incidenten. Verder wordt geattendeerd op knelpunten in de wetgeving, zonodig vergezeld van adviezen.

4.1.4 Product/markt combinaties Inspectie VenW

Het werkterrein van de Inspectie VenW is onderverdeeld naar *domeinen van toezicht*. Een domein van toezicht is een verzameling van rechtspersonen of natuurlijke personen die direct en primair aanspreekbaar zijn voor het naleven van de gestelde regels. Primair bepalend voor de keuze van de domeinen is dat het verzamelingen van natuurlijke of rechtspersonen zijn die voor de buitenwereld herkenbaar zijn en een institutioneel netwerk kennen binnen het verkeers- en vervoerssysteem en het watersysteem. De Inspectie VenW onderscheidt twaalf domeinen van toezicht⁶:

1. Koopvaardij;
2. Binnenvaart;
3. Visserij;
4. Taxivervoer;
5. Busvervoer;
6. Goederenvervoer;
7. Luchtvaarttechnische bedrijven;
8. Luchthavens en luchtruim;
9. Overige luchtvaart operationele bedrijven;
10. Rail
11. Tram/metro
12. Waterbeheer

Binnen de domeinen kunnen -veelal op basis van de vigerende wetgeving- *subdomeinen* onderscheiden worden als deelverzameling binnen een domein van toezicht. Binnen het domein Koopvaardij betreft dit bijvoorbeeld de subdomeinen Nederlandse en buitenlandse koopvaardij schepen, erkende deskundigenorganisaties (classificatiebureaus) en bemanning.

⁶ Zie Verslag Bestuurscollege van 16 oktober 2003 en nabericht IvieW Management Letter van no. 25 (29 oktober 2003).

Door de koppeling van de primaire processen (toelating/continuering, handhaving/inspecties, berichtgeving, advies en expertise) aan de domeinen/subdomeinen van toezicht ontstaan “product/markt combinaties”⁷. Hierbij worden verschillende sturings- en productaggregatieniveaus onderscheiden, te weten:

1. **Productgroepen Inspectie VenW** als combinatie van de primaire processen en de subdomeinen van toezicht (of de domeinen indien er geen subdomeinen zijn)
2. **Producten Inspectie VenW** als de specifieke output van het primaire proces voor het betreffende subdomein (het type afgeleverde certificaten, het type uitgevoerde inspectie, etc.)

Binnen de producten kunnen ter illustratie tevens “deelproducten” onderscheiden worden als de geleverde producten voor een individueel (of groep van individuele) object van toezicht.

Voorbeeld 1 Domein Visserij

Productgroepen	Producten	deelproduct
1. Toelating/continuering Vissersrederij NL vlag	a. Scheepscertificaten	i. Scheepscertificaat voor schip A
2. Toelating/continuering bemanningen	b. Vaarbevoegdheids- bewijzen	ii. Vaarbevoegdheids-bewijs voor bemanning A

Voorbeeld 2 Domein Taxivervoer

Productgroepen	Producten	deelproduct
1. Inspecties taxivervoer	a. Bedrijfscontroles	i. Bedrijfscontrole bij A
	b. Wegcontroles	ii. Wegcontrole A'dam

⁷ Voor de toezichteenheid Waterbeheer zijn de productgroepen van toepassing maar zijn de geleverde producten gedeeltelijk andersoortig, gezien de Toezichteenheid primair toezicht houdt op de uitvoering van de vergunningverlening en de handhaving door RWS. Zo is een product in de productgroep handhaving/inspecties niet een type inspectie maar een audit op de handhavingwerkprocessen van RWS.

Deze product- en sturingsniveaus zijn hieronder op basis van een voorbeeld *modelmatig* weergegeven⁸:

1 & 2 Productgroepen en producten IVW

Voorbeeld Scheepvaart

		SCHEEPVAART																	
		koopvaardij	Nederlandse scheepsrederij	Scheepscertificaten	Inspecties	Koopvaardij buitenland	Inspecties (port state control)	Erkende deskundigenorg.	Inspecties	Bemanning	Monsterboekje	vaarbeveegdheidsbewijs	Beoordeling	Visserij	Visserij LN vlag	Scheepscertificaten	Controle	Bemanning	Vaarbeveegdheidsbewijs
1 & 2	toelating/ continuering		X	X		X	X				X	X			X	X			
	handhaving/ inspecties		X		X			X	X	X			X		X		X	X	X
	berichtgeving		X			X		X							X			X	
	advies en expertise		X			X		X							X			X	

Legenda

	domeinen
	productgroepen (combinatie primaire processen en subdomein)
	producten (output van het primaire proces voor het subdomein)

Toelichting matrix:

Binnen het domein "Koopvaardij" zijn voor het subdomein "Nederlandse Scheepsrederij" de productgroepen toelating/continuering en handhaving/inspecties te vinden. Binnen deze productgroepen bevinden zich respectievelijk de producten "Scheepscertificaten" en "Inspecties". Voor de productgroepen "Berichtgeving, advies en berichtgeving" worden tevens producten geleverd op subdomein niveau (bijvoorbeeld advies c.q. voorlichting aan scheepsrederijen). Binnen het domein "Visserij" zijn voor het subdomein "Visserij onder Nederlands vlag" de productgroepen toelating/continuering en handhaving/inspecties te vinden. Binnen de deze productgroepen bevinden zich respectievelijk de producten "Scheepscertificaten" en "Controle". Voor de productgroepen "Berichtgeving, advies en berichtgeving" worden tevens producten geleverd op subdomein niveau.

⁸ Voorbeeld dient als illustratie voor de systematiek (zie bijlage 1 voor de systematiek van de Inspectie VenW brede matrix)

4.1.5 Bekostigingssystematiek Inspectie VenW producten

- *Rijks- en VenW beleid*

In de bekostigingssystematiek van deze producten is in eerste instantie het rijksbeleid van belang. In het rapport *Maat houden* (1996) en het bijbehorende regeringsstandpunt is het overheidsbeleid vastgelegd omtrent tarifieren voor toelating en handhaving. Bij toelating wordt een onderscheid gemaakt in toelating en post toelating. Bij handhaving wordt onderscheid gemaakt in preventieve en repressieve handhaving. Deze 4 begrippen worden ook gedefinieerd in het rapport, waarbij in de praktijk vooral het onderscheid tussen post-toelating en preventieve handhaving van belang is⁹.

Bij posttoelating gaat het om een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle, bij preventieve handhaving steekproefgewijs en/of niet niet aangekondigd.

Het algemene uitgangspunt dat in het rapport *Maat houden* is neergelegd is dat handhaving van wet- en regelgeving moet in beginsel uit de algemene middelen worden gefinancierd. Toelating en post-toelating hebben echter een quasi-collectief karakter, waardoor er sprake is van individueel toerekenbaar profijt/voordeel. Dit profijt bestaat daarin dat de toegelaten partij bepaalde handelingen mag verrichten die voor anderen verboden zijn dan wel gedrag mag nalaten dat voor anderen verplicht is gesteld. Daarom is als uitgangspunt geformuleerd dat de kosten van toelating en posttoelating in beginsel moeten worden doorberekend.

De door de overheid verrichte activiteiten in het kader van preventieve en repressieve handhaving zijn meestal niet individueel toerekenbaar en het individuele profijt is moeilijk vast te stellen. Bovendien geldt voor preventieve en repressieve handhavingsactiviteiten dat deze gelijkelijk ten aanzien van een ieder moeten kunnen worden uitgeoefend en dat dit niet afhankelijk mag zijn van particuliere bijdragen in de kosten. De kosten van preventieve en repressieve handhaving moeten in beginsel dan ook niet worden doorberekend¹⁰.

In 1997 zijn de kaders en procedures binnen VenW vastgelegd in de *Aanschrijving tarieven voor externe dienstverlening* en de *Beleidslijn Tarieven*. In 2001 zijn deze kaders nog geactualiseerd en gelden voor alle VenW diensten, inclusief de baten-lastendiensten.

Voor de kosten van algemene overheidstaken wordt hierin als richtlijn een uitspraak van de Raad van State gehanteerd dat "bij de kostenberekening geen kosten mogen worden meegenomen die geen onmiddellijk verband houden met de verrichte dienst, zoals de kosten van algemeen beleid en regelgeving". Voorts worden daarbij genoemd als taken die niet in de tarieven dienen te worden opgenomen de kosten van algemene opsporings- en handhavingswerkzaamheden, algemeen bestuur, wet- en regelgeving, beleidsvoorbereiding, bezwaar en beroep.

Hier staat tegenover dat alle indirecte activiteiten als management, administratie en de kosten van andere departementsonderdelen wel dienen te worden verwerkt in de door te belasten taken, voor zover deze daarmee verband houden.

⁹ Onder *post-toelating* wordt in het rapport verstaan: een periodieke verlenging van toelating of een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of nog steeds aan de toelatingseisen voldaan wordt. *Preventieve handhaving* omvat activiteiten van *toezicht* die steekproefsgewijs plaatsvinden en/of niet aangekondigd zijn en zijn gericht op de naleving en het voorkomen van overtredingen. Het gaat niet in de eerste plaats om een handhavende reactie op een (dreigende) overschrijding van een norm.

¹⁰ Op beide uitgangspunten zijn uitzonderingen mogelijk. Deze moeten wel goed worden gemotiveerd. Een reden om af te zien van doorberekening van toelatingkosten kan bijvoorbeeld zijn dat doorberekening afbreuk doet aan het doel van de regeling. Verder kan ten aanzien van het uitgangspunt om handhavingskosten niet door te berekenen een uitzondering worden gemaakt als partijen een toerekenbaar profijt hebben van de regeling die wordt geschraagd door preventieve handhaving of als bijvoorbeeld de kosten voor het herstellen van de schade kunnen worden herleid tot een individuele overtreder. Voor preventieve en repressieve handhaving moet altijd een deel van de kosten gefinancierd worden uit de algemene middelen.

- *Beleidslijn tariferen Inspectie VenW*

De hiervoor gememoreerde beleidslijnen dienen als kader voor de Inspectie VenW¹¹. De Inspectie VenW verricht activiteiten waarvan de kosten worden verhaald op de sector. De activiteiten die niet worden doorbelast komen ten laste van de algemene middelen. De huidige situatie is, dat alleen een deel van de toelatingskosten doorberekend worden aan de sector waarbij de kostendeckingspercentages verschillen per toezichteenheid (en binnen de toezichteenheden nog per toelatingsactiviteit). In 2002 is de Taskforce Tariferen Inspectie VenW opgericht met als doel een uniform beleidskader inzake tarieven te ontwikkelen voor de gehele inspectie. De kernvraag is: welke activiteiten worden doorbelast?

De Taskforce heeft een rapport opgesteld, waarin een drietal scenario's is beschreven:

1. de Inspectie VenW verhaalt alleen de kosten van toelating;
2. de Inspectie VenW verhaalt zowel de kosten van toelating als de kosten van de inspecties die gericht zijn op de individuele vergunninghouder¹²;
3. de Inspectie VenW verhaalt alle kosten, met uitzondering van de kosten die niet verhaald mogen worden op de sector, zoals die van bezwaar en beroep.

In scenario 1 worden de kosten van de activiteiten die verband houden met het afgeven van de vergunning doorbelast, het gaat dan om de kosten van de activiteiten die op kantoor worden uitgevoerd, de administratieve handelingen rondom het verlenen van de vergunning, en de inspecties die ter plaatse en ex ante nodig zijn, om te bezien of de aanvrager aan de voorwaarden voor de vergunning voldoet.

In scenario 2 worden naast deze kosten ook de kosten doorbelast van de inspecties die na de vergunningverlening (ex post) worden uitgevoerd, om te bezien of men zich houdt aan de voorwaarden die zijn verbonden aan de vergunning.

In scenario 3 worden naast de in scenario 1 en 2 genoemde kosten, ook de kosten doorbelast van generieke inspecties, gericht op de vraag of actoren binnen een bepaald domein van toezicht zich houden aan de wet- en regelgeving.

Over het rapport is overleg gevoerd met de Directoraten-generaal en FEZ.

De inspectie is van opvatting, dat het doorbelasten van de kosten overeenkomstig scenario 2 theoretisch/inhoudelijk het meest voor de hand ligt. Het meenemen van de kosten van de 'ex post' inspecties is goed verdedigbaar, omdat is uit te leggen dat ook die inspecties voor de sectoren een individueel identificeerbaar voordeel opleveren. Als bedrijven zich niet houden aan de vergunning is immers sprake van oneerlijke concurrentie, omdat andere partijen kosten maken, om wel aan de voorwaarden te kunnen voldoen.

Ondanks het feit dat de Directoraten-generaal aangegeven hebben problemen te verwachten voor de sectoren vanwege de toenemende lasten, heeft de Bestuursraad van VenW¹³ de principe keuze gemaakt voor de verdere uitwerking van scenario 2. In de nadere uitwerking zal helder moeten worden wat de precieze gevolgen van deze gedragslijn zijn voor de sectoren¹⁴. Op basis van die inzichten kan worden bezien of het nodig is, gemotiveerd, af te wijken van de algemene beleidslijn.

Hierdoor ontstaan uiteindelijk twee primaire bekostigingsmethodieken voor de Inspectie VenW producten: quasi-collectieve producten (toelating/continuering en ex-post inspecties bij vergunninghouders) worden

¹¹ Zie memo Inspectie VenW Controller Beleidslijn Tariferen van 3 juli 2003 en de Beleidslijn Tariferen (30 september 2002).

¹² Specificatie van de Projectgroep: i.p.v. "de inspecties die gericht zijn op de individuele vergunninghouder" is het beter om te spreken over "de inspecties die gericht zijn op de individuele vergunninghouder voorzover het in het belang van de vergunninghouder is".

¹³ Zie verslag BSR van 9 juli 2003 (BSR, 03-29-02).

¹⁴ Een belangrijke randvoorwaarde voor de verdere implementatie van scenario 2 is een uniform en adequaat bedrijfsvoeringssysteem.

doorbelast aan de sector, waarbij de mate van kostendekkendheid kan verschillen¹⁵. Collectieve producten (generieke inspecties en handhaving) worden uit de algemene middelen van de Inspectie VenW bekostigd. Voor de producten Kennis, advies en berichtgeving geldt dat er bij een strikte interpretatie van de beleidslijn van VenW de kosten van dit type activiteiten in beginsel niet worden doorberekend.

In het kader van het Inspectie VenW kostprijsmodel dient nader bezien te worden hoe de kostprijzen van de Inspectie VenW producten bepaald zullen worden. Het huidige beeld is de processen van de producten in het kader van deze toelating/en continuering en (een gedeelte) van de inspecties gestandaardiseerd zijn en leiden tot een standaard kostprijs per eenheid product (bijvoorbeeld kostprijs voor scheepscertificaten of vaarbevoegdheidsbewijzen). Voor de andere producten is het beeld dat het hier thans in belangrijke mate geen homogene producten betreft maar dat standaardisering wel voor veel producten mogelijk moet zijn. Dit thema is in producten- en dienstencatalogus uitgewerkt.

4.2 Sturingsrelaties en rolverdeling actoren

4.2.1 Inleiding

Het resultaatgericht besturingsmodel kenmerkt zich door het sturen op basis van prestaties. Hiervoor is het noodzakelijk dat de sturingsrelaties tussen de betrokken actoren in de omgeving van de Inspectie VenW duidelijk zijn en vastgelegd worden in specifieke rollen. De door Financiën opgestelde richtlijn onderscheidt hierbij de volgende sturingsrelaties:

1. *Algemene sturingsrelatie*: richt zich op sturingsfilosofie van het moederdepartement.
2. *Procesmatige sturing*: richt zich op de continuïteit en kwaliteit van de BLD als geheel. Dit houdt in het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen de BLD zijn taken kan uitvoeren en het toezicht houden op de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen door de BLD en op de kwaliteit van de bedrijfsvoering.
3. *Beleidsmatige sturing*: richt zich, op de hoeveelheid, kwaliteit en prijs van de te leveren producten. Dit wordt gezien vanuit drie invalshoeken: bepalen, betalen en genieten.
4. *Overige sturingsrelaties en doelmatigheidsprikkels*: richt zich op de andere doelmatigheidsprikkels in de omgeving.

Het definiëren van de rollen, op basis van de in kaart gebrachte sturingsrelaties, is nodig om te komen tot een heldere afbakening van taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Voorkomen moet worden dat er op sommige terreinen sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid of van geen verantwoordelijkheid. De rollen die vanuit de richtlijnen kunnen worden benoemd zijn:

1. *eigenaar*: diegene die waakt over de continuïteit en kwaliteit van de Inspectie VenW als organisatie. Dit houdt in het toezicht houden op de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen en op de kwaliteit van de bedrijfsvoering (*procesmatige aansturing*)
2. *opdrachtgever*: diegene die met de Inspectie VenW afspraken maakt over de inhoud en kwaliteit van de te leveren producten en de daaraan verbonden prijs (*beleidsmatige aansturing*)
3. *opdrachtnemer*: diegene die verantwoordelijk is voor het leveren van de producten tegen de afgesproken kwaliteit en de afgesproken prijs
4. *afnemer/klant*: diegene die 'geniet' van de door de Inspectie VenW geleverde producten
5. *financier*: diegene die betaalt voor de producten
6. *bankier*: diegene bij wie de Inspectie VenW zijn liquide middelen aanhoudt. Tevens diegene die een lening kan verstrekken in het geval de Inspectie VenW investeringen wil doen
7. *toezichthouder*: diegene die toezicht houdt op het functioneren van de Inspectie VenW. Dit zijn de eigenaar en opdrachtgever, elk vanuit hun eigen rol.

Hieronder worden de sturingsrelaties van de Inspectie VenW langsgelopen en wordt een voorstel gedaan voor de uitwerking van de rollen. De regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002¹⁶ wordt hierbij als kader gebruikt¹⁷.

¹⁵ De mate van kostendekkendheid van de doorberekening wordt in het kostprijsmodel verder uitgewerkt.

¹⁶ Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002 (Staatscourant 25 april 2002, nr. 80/pag. 9).

4.2.2 Sturingsrelaties

4.2.2.1 Algemene sturingsrelaties

Binnen Verkeer en Waterstaat geldt de functiescheiding en gelijkwaardigheid tussen beleid, uitvoering en toezicht als basis voor de verdeling van de taken en de inrichting van de organisatie ("Driehoek van beleid, uitvoering en toezicht"). De vorming van de Inspectie VenW in 2001 en de werking van de huidige beleidscyclus zijn daar een direct gevolg van. Het bevorderen van de naleving is de primaire taak van de inspectie.

Deze positionering van de Inspectie VenW ligt in het verlengde van de in 2001 door het kabinet vastgesteld nota: 'Kaderstellende visie op toezicht' en het eindrapport van de Ambtelijke Commissies Toezicht I en II (ACT I en II). De visie zet kaders neer voor de toezichtfunctie, waarbij de eigenheid van de functie wordt benadrukt. Zowel de onder toezicht staande organisatie, als burgers en belanghebbenden, de minister en het parlement moeten erop kunnen vertrouwen dat toezicht zoveel mogelijk *onafhankelijk*, *transparant* en *professioneel* wordt uitgeoefend. Dit betekent o.a. dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezichtstaande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren om op basis daarvan tot een onafhankelijk oordeel te komen. De bovengenoemde positionering wordt ministeriebreed gedragen en is vastgelegd in de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002. Op dit moment wordt gewerkt aan een geactualiseerde kaderstellende visie op toezicht. In de concepten die daarvan zijn verschenen komt deze verantwoordelijkheidsverdeling minstens zo sterk naar voren.

4.2.2.2 Procesmatige en beleidsmatige aansturing

Op basis van hierboven weergegeven algemene sturingsrelaties en de huidige werkwijze binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt hieronder een beeld geschetst van de voorgenomen vormgeving van de aansturing van de Inspectie VenW als baten-lastendienst. Dit wordt gedaan aan de hand van de begrotingscyclus binnen het Rijk.

Begrotingsvoorbereiding

- Voorafgaand aan het begrotingsjaar inventariseert de Inspectie VenW de beleidswensen van de Directoraten-generaal en Secretaris-generaal. De beleidswensen sluiten aan op de beleidsdoelstellingen en de te realiseren outcome en hebben betrekking op de wensen ten aanzien van de toezichtactiviteiten, voorzover niet geregeld in de wet- en regelgeving zelf. Het streven is erop gericht om in de beleidswensen tevens handhaving- en nalevingniveaus te definiëren. Dit gebeurt mede op basis van informatie van de inspectie.
- Op basis van de beleidswensen, de prioriteiten van de inspectie (gebaseerd op risicoanalyses) en de aanwezige toezichtarrangementen stelt de Inspectie een concept jaarplan op. Hierin wordt onder andere de voorgestelde productmix, inclusief hoeveelheden en kostprijzen, weergegeven, alsmede het standpunt van Inspectie inzake de in het kader van de begrotingsvoorbereiding ingebrachte beleidswensen (inclusief de te realiseren handhaving- en nalevingniveaus).
- De Secretaris-generaal stelt op basis van een door een kostprijsmodel onderbouwde tariefnotitie van de inspectie, de interne en externe tarieven voor het komende jaar vast.
- Op basis van de vastgestelde tarieven per product wordt bepaald welk budget benodigd is om het concept jaarplan te kunnen realiseren (offerte).
- Vervolgens wordt het concept jaarplan voorgelegd aan de Directoraten-generaal. Deze voeren een beleidstoets uit waarin zij een uitspraak doen over zowel de productmix, de hoeveelheden als p*q.
- Tegelijkertijd wordt het concept jaarplan voorgelegd aan de Secretaris-generaal. De Secretaris-generaal laat het jaarplan door HDEFZ toetsen op onder andere doelmatigheid en inpasbaarheid binnen de begroting van het Ministerie Verkeer en Waterstaat.

¹⁷ In aanvulling op de regeling dienen echter nog een aantal vereisten vanuit het BLD traject te worden uitgewerkt. Het betreft met name afspraken omtrent risicobeleid, vermogensvorming en bekostigingssystematiek gericht op doelmatigheidsbevordering. De managementafspraken zullen onder meer deze aspecten vastleggen.

- Indien nodig vindt op basis van de beleidstoets alsmede de bovengenoemde toetsen door HDFEZ, na onderling overleg, een bijstelling plaats van het jaarplan. Aangezien middelen schaars zijn zal er veelal, in afstemming met de Directoraten-generaal, prioriteiten dienen te worden gesteld. Als deskundige op het gebied van handhaving voert de inspectie een risicoanalyse uit en stelt op basis daarvan eventueel een herziene versie van het jaarwerkprogramma op waarin wederom de productmix, hoeveelheden en p*q worden genoemd.
- Tenslotte stelt de Inspecteur-generaal het jaarplan vast en biedt het ter goedkeuring aan de Secretaris-generaal aan. Hier komt de essentie van de voor Inspectie VenW beoogde onafhankelijkheid: als niet de Secretaris-generaal maar de Directoraten-generaal de opdrachtgeverrol vervullen kunnen zij daarmee de onafhankelijk opvatting van de Inspectie ten aanzien van het noodzakelijke toezicht op de beleidsterreinen waarvoor zij hun verantwoordelijkheid dragen beïnvloeden, op basis van andere overwegingen dan sec doelmatigheid.

Begrotingsuitvoering

- Gedurende het jaar rapporteert de inspectie periodiek over de uitvoering van het jaarplan over de aspecten van kwantiteit, kwaliteit en kosten per product alsmede de bevindingen van het toezicht aan de Bewindslieden, de Secretaris-generaal en de Directoraten-generaal.
- Indien tussentijdse majeure ontwikkelingen plaatsvinden, overleggen de Inspectie VenW, de Directoraten-generaal en de Secretaris-generaal over de aanpassing van het jaarplan. De Secretaris-generaal laat de uitkomsten van het overleg toetsen op doelmatigheid. Als basis hiervoor gelden de nieuwe prioriteitstelling in de productmix en p*q.

Begrotingsverantwoording

- Na afloop van het jaar rapporteert de Inspectie VenW over de realisatie van het jaarplan. Hierin staan in ieder geval de gerealiseerde kwantiteit, kwaliteit (indicatoren) en p*q per product. Tevens komt hierin de ontwikkeling van de doelmatigheid van de Inspectie VenW en zo mogelijk informatie ten behoeve van de vaststelling van de gerealiseerde nalevingniveaus aan de orde.
- Op basis van de gerealiseerde productie vindt een afrekening plaats over het vooraf beschikbare budget.
- In het jaarverslag van het ministerie VenW geven de Directoraten-generaal op de diverse beleidsartikelen aan hoe de resultaten van het toezicht hebben bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Dit vormt tevens input voor de beleidswensen ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding.

4.2.3 Rollen

Om de bovenstaande wijze van aansturing in de praktijk voor de Inspectie VenW als baten-lastendienst mogelijk te maken, met inachtneming van het instellingsbesluit, is het van belang om de Directoraten-generaal in de rol van ketenpartner te zien. De rol van opdrachtgever en eigenaar komen in de hand van de Secretaris-generaal te liggen. De Secretaris-generaal vertegenwoordigt het belang van het gehele ministerie. Hij borgt dat alle betrokken partijen de geëigende inbreng leveren. Op basis daarvan zal hij in de begrotingsvoorbereiding een concernbrede afweging maken. De schaarste aan middelen, alsmede de druk vanuit de onderzocht staande sectoren, de beleidstoetsen van de Directoraten-generaal, de doelmatigheidstoets van HDFEZ, en de transparante manier waarop de Inspectie VenW haar jaarplan opstelt en haar kostprijzen berekent zorgen voor de benodigde doelmatigheidsprykkels.

De overige rollen in het baten-lastendienstmodel, zoals opgenomen in paragraaf 4.2.1., zijn als volgt belegd:

- De Secretaris-generaal is de bevoegde functionaris om de batenlastendienst het budget beschikbaar te stellen dat zij voor de uitoefening van haar taken nodig heeft. In deze hoedanigheid vervult de Secretaris-generaal de rol van *financier*.
- Daarnaast zijn ook de individuele vergunninghouders/aanvragers directe *financier* voor de aan hen geleverde inspectie producten in het kader van toelating en continuering.

- Afspraken over de te leveren producten, de kwaliteit van die en de prijs maakt de Inspecteur-generaal als *opdrachtnemer* met de opdrachtgever.
- De producten die de Inspectie VenW vervaardigt dienen onder andere om de Minister en de Staatssecretaris het mogelijk te maken hun verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein VenW te dragen. In bredere zin is het echter de maatschappij die als *klant/afnemer* aangemerkt kan worden van de producten ten behoeve van een veilig en duurzaam gebruik van weg, water, lucht en rail door burgers en ondernemers. Hierbij dient wel een onderscheid gemaakt te worden tussen de klanten/afnemers van de quasi-collectieve goederen van de Inspectie VenW, zijnde de specifieke vergunningaanvragers en houders ("*eerste orde klanten*"), en de collectieve goederen van de Inspectie VenW die voor de gemeenschap in algemene zin geleverd worden ("*tweede orde klanten*").
- De stafdirecties DAD en FEZ hebben respectievelijk een controlerende – en een controltaak binnen het ministerie van VenW. Zijn verzorgen, in de termen van het instellingstraject, een *toezichthoudende* taak. Daarnaast heeft de baten-lastendienst Inspectie VenW direct of indirect te maken met de Algemene Rekenkamer die als hoog College van Staat toeziet op het functioneren van het ministerie van VenW en zijn onderdelen. De ARK richt zich bij zijn onderzoeken met name op de bijdragen van het toezicht van de Inspectie VenW aan de taakvervulling door het departement.
- Het ministerie van Financiën is de *bankier* van de Inspectie VenW.

Het hebben van duidelijke en vastgelegde afspraken tussen ketenpartners, opdrachtgever en eigenaar met de Inspectie VenW is de belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van een resultaatgerichte sturing van de Inspectie. Indien bovenstaande sturingswijze gehanteerd wordt en duidelijke afspraken op tafel liggen, is het mogelijk om zowel de resultaatgerichte sturing als de benodigde onafhankelijkheid te bedienen.

4.3 Overige doelmatigheidsprikkels en verbetering resultaatgerichtheid

Met het baten-lastendienstmodel wordt primair een vergroting van de doelmatigheid beoogd. Daarnaast zal de invoering van het baten-lastendienstmodel andere gevolgen hebben voor de stakeholders van de Inspectie VenW (zie sectie 1.4.2). Zo zal de invoering van het model bijdragen aan een groter transparantie van het producten en diensten pakket van de Inspectie VenW en het kostprijsmodel dat daarbij wordt gehanteerd. Ook beoogt het model een kwaliteitsimpuls te geven aan de taakuitvoering en de interne sturing en beheersing van de Inspectie VenW.

Om een uitspraak te kunnen doen hoe de doelmatigheid vergroot en beoordeeld kan worden is het van belang om het begrip doelmatigheid verder te omschrijven. Doelmatigheid kan in algemene zin worden beschouwd als de verhouding tussen de inzet van middelen (input in de vorm van mensen, kapitaal, goederen en diensten en informatie) en de daarmee gerealiseerde resultaten (output in de vorm van producten of diensten). Voor uitspraken over doelmatigheid moet zodoende voldoende kennis bestaan van de twee elementaire bestanddelen: de input (in bijvoorbeeld kosten, personeel, etc.) en de output (in bijvoorbeeld kostprijzen, omzet, aantallen producten, kwaliteit van de producten, etc.)¹⁸.

Daarmee kan verbetering van de doelmatigheid in verschillende gedaanten voorkomen. Globaal zijn er drie situaties die duiden op een toename van doelmatigheid:

- Een daling van de kosten per product bij gelijkblijvende kwaliteit van het product.
- Gelijkblijvende of dalende kosten per product bij een stijging van de kwaliteit van het product.
- Stijgende kosten per product bij een stijging van de kwaliteit, waarbij de kosten relatief minder snel stijgen dan de kwaliteitsontwikkeling.

Er bestaan evenwel ook andere, meer indirecte 'signalen' van een toegenomen doelmatigheid zoals:

¹⁸ Zie eindrapport tweede rijksbrede evaluatie van het baten-lastendienstmodel, blz. 17 (oktober 2002)

- Verbetering van de werkprocessen (kwantitatief en kwalitatief).
- Vermindering van klachten, grotere waardering door de klant.
- Vermindering van de overhead (per eenheid product)
- Verbetering van de ratio management - medewerkers.

In deze sectie wordt, in aansluiting op de checklist van de BLD handreiking van Financiën, gezien welke initiatieven er zijn of genomen worden om doelmatigheidsinformatie te verkrijgen en hier op te sturen. Ook wordt aan de hand van de belangrijkste elementen van het resultaatgerichte besturingsmodel aangegeven welke verbeteringen in het besturingsmodel kunnen worden aangebracht.

Doelmatigheid

Voor de Inspectie VenW zijn de volgende aspecten relevant die bij kunnen dragen aan het genereren van doelmatigheidsinformatie en de vergroting van doelmatigheid.

In eerste instantie kunnen inspectiewerkzaamheden worden vergeleken met andere inspectieproducten, niet zozeer inhoudelijk dan wel procesmatig. In het IG-beraad wordt gezien om samen met collega-toezichthouders een model te ontwikkelen voor onderlinge kwaliteitsborging. In het kader van deze onderlinge kwaliteitsborging is een voorstel gedaan voor onderlinge benchmarking op het gebied van de doelmatigheid. Op Europees gebied zijn er ook ontwikkelingen om tot benchmarking te komen bijvoorbeeld op het gebied van de scheepvaart.

Ook spelen ontwikkelingen op het gebied van de gedwongen winkelnering bij de Inspectie VenW mogelijk een rol. In het kader van de herziening van toezichtarrangementen en Europese wetgeving bestaat er de mogelijkheid dat er taken worden overgedragen aan andere Nederlandse of Europese instanties. Er is dan nog steeds sprake van gedwongen winkelnering maar niet meer bij de Inspectie VenW. Deze mogelijkheid op zich vormt een prikkel tot doelmatigheid voor de Inspectie VenW.

Daarnaast zal de Inspectie VenW verder werken aan het ontwikkelen van een set van indicatoren die aansluiten op de hierboven gememoreerde doelmatigheidsdimensies en signalen. Deze worden uitgewerkt in het kader van de instellingsvoorwaarde doelmatigheidsindicatoren en uiteindelijk in de Inspectie VenW producten en diensten catalogus als prestatieindicatoren worden opgenomen. Hierbij zullen ook de mogelijkheden om kwalitatieve indicatoren en klanttevredenheid- onderzoeken op te nemen verder onderzocht worden. De Inspectie zal deze set van indicatoren gedurende de loop der jaren bestendig hanteren zodat vergelijking in de tijd mogelijk wordt en ontwikkelingen in de mate van doelmatigheid zichtbaar gemaakt kunnen worden.

Verbetering resultaatgerichtheid

Ten aanzien van de toekomstige verbetering van de resultaatgerichtheid en de doelmatigheid spelen de volgende ontwikkelingen een rol¹⁹:

De Inspectie VenW voert overleg met andere toezichthouders op strategisch niveau en heeft samenwerkingsverbanden. Zo zijn er samenwerkingsverbanden met o.a. de Inspectie VROM de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de Arbeidsinspectie, de Voedsel- en Waren Autoriteit, het Korps Landelijke Politie Diensten en de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De Inspectie VenW wil de samenwerking met andere inspectiediensten en toezichthouders verbeteren en komen tot een betere taakverdeling. De Inspectie VenW wil daarbij informatie uitwisselen over de werkwijzen en methodieken, die zonnodig op elkaar moeten worden afgestemd. Door goede samenwerking kunnen de toezichthouders hun beperkte middelen en menskracht bundelen. Voor zover het wet- en regelgeving van VenW betreft is de Inspectie VenW van mening dat zij de regie moet voeren over het betreffende toezichtarrangement. De Inspectie VenW brengt eventuele overlappingen en witte vlekken in kaart bij de aanpassing van de toezichtarrangementen en komt tot efficiënte en effectieve taakverdeling. Zo onderzoekt de Inspectie VenW bijvoorbeeld ten aanzien van Schiphol en de Rotterdamse haven, of er speciale toezichtarrangementen moeten komen, waarbij rollen en taken van de verschillende toezichthouders

¹⁹ Zie met name Nota "Toezicht in beweging", mei 2004.

moeten worden betrokken. Op strategisch niveau vervult het IG-beraad een belangrijke functie in deze context.

De Inspectie VenW verhaalt de kosten van haar activiteiten gedeeltelijk op de sector. De activiteiten, die niet worden door belast, komen ten laste van de algemene middelen. De huidige situatie is dat alleen een deel van de toelatingskosten doorberekend worden aan de sector, de kostendekkingspercentages verschillen per toezichteenheid (en binnen de toezichteenheden nog per toelatingsactiviteit). Daarom werkt de Inspectie VenW aan een nieuwe, uniforme en transparante beleidslijn en onderliggend kostprijsmodel.

De Inspectie VenW wil digitale technieken inzetten in de verschillende fasen van het inspectieproces (E-enforcement): het verzamelen van informatie, de beoordeling daarvan en de eventuele interventie die daarop volgt. Door m.b.v. digitale technieken meer op afstand te inspecteren, de inspecteur gericht te ondersteunen, en de mogelijkheden van zelfregulering te benutten, kan de Inspectie VenW het toezicht intensiveren. Ofwel: met dezelfde of minder inspanning meer informatie over toezichtobjecten verzamelen en verwerken. Digitalisering levert op langere termijn dus capaciteitswinst en kwaliteitsverbetering op. Op korte termijn vraagt het echter om een gecoördineerde aanpak en forse investeringen.

4.4 Managementafspraken

Door het ministerie van Financiën is voorgeschreven dat in ieder geval tussen de eigenaar en opdrachtnemer en tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer managementafspraken worden opgesteld, waarin de overeengekomen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de genoemde rollen worden vastgelegd. Beide vormen van managementafspraken hebben een meerjarig karakter. De wegwijzers van Financiën bevatten een indicatief voorstel voor de inhoudsopgave van deze managementafspraken.

De managementafspraken met de eigenaar weerspiegelen de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de relatie eigenaar versus opdrachtnemer. Het betreft de procesmatige aansturing en richt zich op de continuïteit en kwaliteit van de Inspectie VenW organisatie als geheel.

De managementafspraken met de opdrachtgever weerspiegelen de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de relatie opdrachtgever versus opdrachtnemer. Het betreft de beleidsmatige aansturing en bevat afspraken over de wijze waarop taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en procedures zijn vastgelegd rondom de verstrekking, aanvaarding, uitvoering en afrekening van opdrachten. Dit vormt het raamwerk waarbinnen specifieke afspraken gemaakt kunnen worden over de hoeveelheid, kwaliteit en prijs van de door de Inspectie VenW te leveren producten.

Bijlage 1: Inspectie VenW product/markt matrix

1 & 2 Productgroepen en producten IVW

VERKEERS- EN VERVOERSSYSTEEM

1 & 2	SCHEEPVAART						WEGVERVOER						LUCHTVAART							
	koopvaardij prod groep subdomein 1-n producten 1-n	binnenvaart prod groep subdomein 1-n producten 1-n	visserij prod groep subdomein 1-n producten 1-n	taxi/vervoer prod groep subdomein 1-n producten 1-n	busvervoer prod groep subdomein 1-n producten 1-n	goederenvervoer prod groep subdomein 1-n producten 1-n	luchtwaardigheid prod groep subdomein 1-n producten 1-n	grote/burgerluchtvaart prod groep subdomein 1-n producten 1-n	kleine luchtvaart prod groep subdomein 1-n producten 1-n	luchthavens prod groep subdomein 1-n producten 1-n										
toelating/ continuering	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
handhaving/ inspecties	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
berichtgeving	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
advies en expertise	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Totaal productgroepen maximaal = aantal subdomeinen maal 4 primaire processen

	SPOOR				WATER	
	rail prod groep subdomein 1-n producten 1-n	tram/metro prod groep subdomein 1-n producten 1-n	waterbeheer prod groep subdomein 1-n producten 1-n			
toelating/ continuering	X	X	X	X	X	X
handhaving/ inspecties	X	X	X	X	X	X
berichtgeving	X	X	X	X	X	X
advies en expertise	X	X	X	X	X	X

Legenda

	domeinen
	productgroepen (combinatie primaire processen en subdomein)
	producten (output van het primaire proces voor het subdomein)