

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van I&M
Secretaris-generaal
Mw. Drs. L.C.M. Ongering
Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

[Redacted]

Ons kenmerk

[Redacted]

Uw brief (kenmerk)

Datum

Betreft Groenlichtmeting Inspectie Leefomgeving en Transport

Geachte mevrouw Ongering,

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de VROM-inspectie zijn per 1 januari 2012 gefuseerd tot één nieuwe organisatie: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Destijds is via de "Aanbiedingsbrief evaluatie IVW"¹ aan de Tweede Kamer gemeld:

"Mede in het licht van de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie is met het ministerie van Financiën afgesproken dat getoetst zal worden of de ILT voldoet aan de eisen die gelden voor een agentschap".

De te toetsen eisen zijn vastgelegd in de Regeling agentschappen². Deze Regeling vormt het kader voor de uitgevoerde toets (de "groenlichtmeting"). De resultaten van deze toets leg ik met bijgevoegd rapport aan u voor.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- de organisatie ILT heeft een flinke reorganisatie achter de rug;
- het financieel beheer is - na uitplaatsing van de financiële administratie naar de shared service organisatie IBI (IenM) - met flinke inspanningen op orde gebracht;
- in de praktijk knelt het sturingsmodel van de onafhankelijke rijksinspectie ILT met het resultaatgerichte sturingsmodel van agentschappen. Zo voert ILT onafhankelijk haar wettelijke taken uit, zonder directe sturing daarop van opdrachtgevers;
- de organisatie ILT is een arbeidsintensieve dienst die beperkt gebruik maakt van de faciliteiten die het administratieve stelsel van baten en lasten biedt.
- de afschrijvingslasten bedragen 1,4% van de totale lasten. Dat percentage is aanzienlijk lager dan de 5% die als instellingsnorm wordt gehanteerd voor het voeren van een administratie volgens het stelsel van baten en lasten;
- de beheerslasten van een stelsel van baten en lasten zijn hoger dan die bij een verplichtingen-kasadministratie.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 30 873, nr. 4.

² Zoals gepubliceerd in de Staatscourant op 15 oktober 2012 (nummer 20 668).

Gezien deze bevindingen is mijn oordeel dat de organisatie ILT op dit moment niet voldoet aan de eisen als opgenomen in de Regeling agentschappen. Dit leidt tot de volgende conclusie:

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk


Vorm ILT uiterlijk 2019 om tot een regulier dienstonderdeel, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn die dat verhinderen.

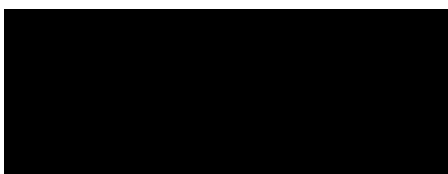
Deze conclusie betekent concreet dat ILT een regulier onderdeel wordt van IenM. Daarmee sluit de wijze van aansturing van ILT aan bij die van andere rijksinspecties, zoals de Inspectie VenJ en de Inspectie SZW. Deze conclusie is onlangs besproken met de inspecteur-generaal, de heer Van den Bos. In dat gesprek gaf de inspecteur-generaal aan dat ILT momenteel te maken heeft met een aantal uitdagingen. ILT staat na de reorganisatie net weer op de rit. ILT heeft de laatste tijd behoorlijk ingrijpende veranderingen meegemaakt (waaronder vertrek van de Kernfysische Dienst en incorporatie van de nieuwe Autoriteit Woningcorporaties). De financiële administratie is begin 2015 uitgeplaatst naar IBI van IenM. Het financieel beheer is op orde gebracht, waarbij een transitie op korte termijn weer kan leiden tot een verslechtering van het financieel beheer. Ten slotte is ILT onderdeel geweest van publiek debat inzake het dossier Fyra.

Dit is voor mij dan ook de reden ervoor te kiezen om ruimte te bieden om de transitie uiterlijk 2019 te laten plaatsvinden, waarbij ook dan nog een afweging zal plaatsvinden op basis van argumenten.

Met ILT en uw directie FMC heeft afstemming plaatsgevonden over het rapport. De ILT is gevraagd om een managementreactie op het rapport te geven. ILT zal u deze separaat doen toekomen.

Graag ontvangen wij uw reactie op ons rapport. Ook wisselen wij graag met u van gedachten over de maatregelen die u dienaangaande voornemens bent te nemen.

Met vriendelijke groet,



H.J. Beentjes

De Directeur Begrotingzaken,



Groenlichtmeting ILT

Status: Definitief

Inhoud

Inhoud	2
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Onderzoeksvragen	3
1.3 Onderzoeksofzet en leeswijzer	4
2 Kerntaken en organisatieontwikkeling	5
2.1 Historie en organisatieontwikkeling	5
2.2 Kerntaken	5
2.3 Inrichting organisatie en ontwikkeling	5
2.4 Facts & Figures	6
2.5 Organiseatieontwikkeling	7
3 Governance	8
3.1 Inrichting	8
3.2 Eigenaar	8
3.3 Opdrachtgevers	10
3.4 Opdrachtnemer	11
3.5 Voortgang ten opzichte van "Evaluatie baten-lastendienst IVW (2012)"	12
4 Financieel beheer	13
4.1 Inrichting financieel beheer	13
4.2 Baten-lastenstelsel	14
4.3 Voortgang ten opzichte van "Evaluatie baten-lastendienst IVW (2012)"	16
5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	17
5.1 Doelmatigheidsbevordering	17
5.2 Bekostiging	19
5.3 Voortgang ten opzichte van "Evaluatie baten-lastendienst IVW (2012)"	21
6 Conclusie en oordeel	22
6.1 Governance	22
6.2 Financieel beheer	22
6.3 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	23
6.4 Slotoverweging	24

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is op 1 januari 2007 als baten-lastendienst ingesteld. Per 1 januari 2012 zijn IVW en de VROM-Inspectie gefuseerd. Door deze fusie ontstond één nieuwe organisatie: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Formeel betreft het hier de instelling van een nieuw agentschap, waardoor het instellingstraject voor nieuwe agentschappen doorlopen werd. Bij de "Aanbiedingsbrief evaluatie IVW¹" aan de Tweede Kamer is daarom afgesproken over twee jaar te toetsen of de ILT voldoet aan de eisen die gelden voor een nieuw agentschap:

"Mede in het licht van de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie is met het ministerie van Financiën afgesproken dat over twee jaar getoetst zal worden of de ILT voldoet aan de eisen die gelden voor een agentschap".

Met dit voorliggende rapport wordt invulling gegeven aan bovengenoemde toets.

1.2 Onderzoeksvragen

Bij deze toets – een groenlichtmeting - dient de Regeling agentschappen (nr. 20668, 15 okt 2012, verder te noemen de Regeling) als uitgangspunt. Hierin zijn de instellingsvoorwaarden voor agentschappen opgenomen. De centrale onderzoeksvragen in dit rapport zijn geïnspireerd op de Regeling en vastgelegd in het plan van aanpak voor de groenlichtmeting van de ILT:

- 1) Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij ILT en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
- 2) Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij ILT?
- 3) Hoe is de bekostiging bij ILT vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van ILT?
- 4) Hoe hebben de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?
- 5) Voldoet het fusieagentschap aan de instellingsvoorwaarden van € 50 mln. omzet en 5% afschrijvingskosten?
- 6) Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor ILT ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals het investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?

Daarnaast zal deze groenlichtmeting teruggrijpen op het rapport "Evaluatie baten-lastendienst Inspectie VenW (IVW)" uit juni 2012. Dit rapport is destijds opgesteld door een onderzoeksteam van IenM in samenspraak met een extern adviesbureau (Andersson Elffers Felix). Ook het ministerie van Financiën was nauw betrokken bij dit onderzoek. Onderstaand kader geeft de belangrijkste conclusies uit dat rapport weer. Onderdeel van de beantwoording van de onderzoeksvragen in deze groenlichtmeting zal ook de voortgang ten opzichte van dit rapport uit 2012 zijn.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 30 873, nr. 4.

Conclusies van Evaluatie baten-lastendienst Inspectie VenW (2012)

- Het is niet goed mogelijk een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Er is geen koppeling te leggen tussen formatie en kosten enerzijds en productie anderzijds.
- Er zijn tussen departement en inspectie geen afspraken over het sturen op doelmatigheid. Een strakkere sturing en monitoring hierop zal moeten leiden tot betere gegevens op dit gebied.
- De externe verantwoording over de feitelijke kostprijzen ontbreekt. De SG (ondersteund door de directie FMC) en de beleidsDG's hebben hier ook nauwelijks op gestuurd. De inspectie introduceert tijdschrijven.
- Het overleg tussen beleidsDG's en IVW is zeer beperkt. Er is nauwelijks tot geen overleg over prioriteiten en keuzes, koerswijzigingen, risico's en nalevingsniveau's.
- Aanbevolen wordt een kaderbrief op te stellen met wensen vanuit het kerndepartement. Ook wordt aanbevolen om afwijkingen tussen ramingen en realisatie te bespreken.
- De financieel-technische implicaties van de baten-lastensystematiek zijn voor de Inspectie verder beperkt. De IVW is geen kapitaalintensieve dienst, en hoeft slechts beperkt te reserveren voor onderhoud en vervanging.
- Het instellen van (*red: IVW als*) een baten-lastendienst heeft bijgedragen aan een verbetering van het financieel beheer.

1.3

Onderzoekopzet en leeswijzer

Het rapport bestaat uit nog vijf andere hoofdstukken. De hoofdstukken 2 tot en met 5 steunen op een uitgebreide documentenstudie en een interviewronde met de verschillende belanghebbenden. Hoofdstuk zes is vervolgens het oordeel daarbij van de stellers van het rapport.

Zowel de ILT als de hoofddirectie Financiën Management en Control van IenM heeft op twee conceptversies van het voorliggende rapport meegelezen. De daaruit voortkomende opmerkingen zijn waar mogelijk verwerkt.

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie en organisatieontwikkeling

Met het instellingsbesluit van 14 december 2011 is de *organisatie* ILT opgericht. Bij de oprichting van de organisatie ILT zijn er geen afspraken over de status van de organisatie vastgesteld. ILT is destijds (nog) niet opgericht *als agentschap* op basis van de Regeling agentschappen. Wel wordt de ILT in begroting, jaarrekening en in overige correspondentie gepresenteerd als zijnde een baten-lastenagentschap. Sindsdien is de organisatie ILT doorgegaan met de fusie van de primaire processen en de bedrijfsvoering.

2.2 Kerntaken

De taak van de ILT is ervoor te zorgen dat bedrijven, organisaties en overheidsinstanties (de ondertoezichtstaanden) de wet- en regelgeving op het terrein van de (duurzame) leefomgeving en de transportveiligheid naleven. De producten en diensten van de ILT betreffen de toelating op de markt (vergunningen) en vervolgens de handhaving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Het werkveld van de ILT omvat:

- afval, industrie en bedrijven;
- wonen, water en producten;
- rail- en wegvervoer;
- scheepvaart;
- luchtvaart.

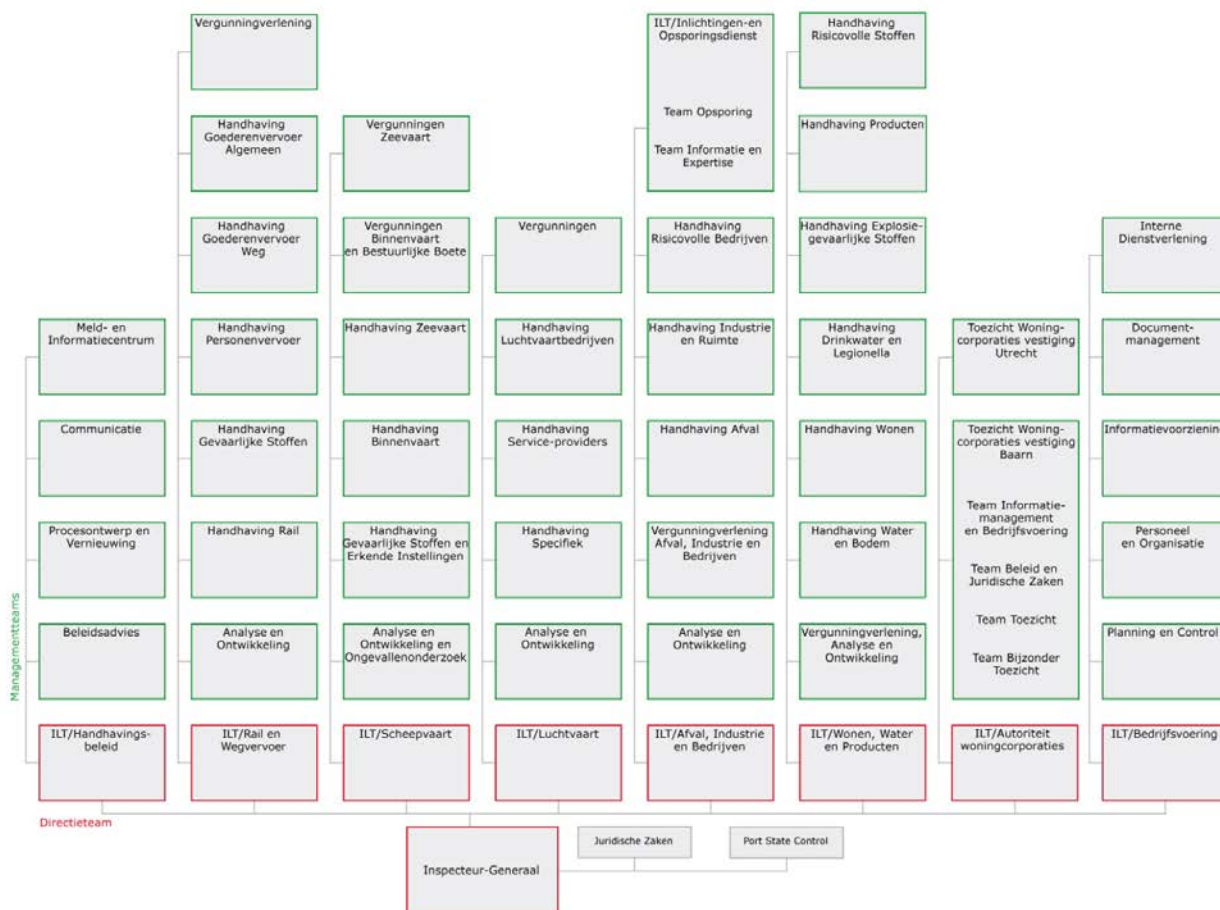
De wet- en regelgeving - op basis waarop de ILT toezicht houdt op de naleving - bevat eisen aan bedrijfsvoering, toelating, transport, productie, handel, gebruik en verwijdering van (afval)stoffen en producten, aan de kwaliteit van water en bodem, aan ruimtelijke plannen en gebouwen wat betreft het energieverbruik. De regelgeving stelt ook veiligheidseisen aan de infrastructuur op het spoor en in de lucht, de staat van rij-, voer-, vaar- en vliegtuigen, chauffeurs en bemanningsleden en opslag, distributie en transport van gevaarlijke stoffen. ILT bewaakt en stimuleert de naleving van die regels door de ondertoezichtstaanden op de toegewezen werkterreinen. Op een aantal terreinen houdt de ILT bestuurlijk toezicht op de provincies. Sinds 2014 behoort ook het toezicht op de woningcorporaties tot het werkterrein. De ILT handhaaft daarnaast in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal regelingen op het terrein van wonen en bouwen.

2.3 Inrichting organisatie en ontwikkeling

De organisatie van de ILT is een samenvoeging van twee organisaties; de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de VROM-inspectie. Dit is ook terug te zien in de verschillende domeinen in het organogram: zo zijn er drie 'oude VenW' inspecties, scheepvaart, luchtvaart en rail- en wegvervoer, die alle drie voor ze onderdeel werden van de IVW ook zelfstandige inspecties waren. Daarnaast waren er drie domeinen voor de leefomgeving. Deze zijn begin 2015 teruggebracht naar twee. Per 1 juli 2015 is de Autoriteit woningcorporaties ingesteld naar aanleiding van de resultaten van de parlementaire enquête woningcorporaties en richt zich zowel op het financieel als volkshuisvestelijk toezicht op de woningcorporaties. Naast deze domeindirecties zijn er nog twee ondersteunende directies. De directie handhavingsbeleid en de directie bedrijfsvoering. De directeur bedrijfsvoering is tevens eindverantwoordelijk voor

de corporate informatievoorziening (CIO). De huidige inrichting van de organisatie is in het onderstaande organogram weergegeven.

Figuur 1: organogram ILT



2.4 Facts & Figures

Tabel 1: overzicht facts en figures ILT

Bedragen x € 1mln.	2012	2013	2014
Omzet	156,6	152,1	147,4
% omzet derden	5%	6%	5%
Resultaat	7,9	11,5	0,4
Aantal FTE	1.120	1.119	1.171
Afschrijvingskosten	2,7	1,6	2,1
% lasten	1,8%	1,1%	1,4%
Vaste activa	4,2	6,8	8,5
Leningen min FIN	0,1	-	-
Balanstotaal	90,6	75,3	50,2

Bron: Jaarrekeningen ILT

2.5 **Organisatieontwikkeling**

Rond de fusie voerde de ILT een restrictief beleid bij het invullen van vacatures. De tabel laat zien dat het aantal medewerkers in 2014 hoger is dan in 2013. Dit is volgens de ILT het gevolg van proactieve werving, waarmee vooruit gelopen is op de verwachte uitstroom als gevolg van pensionering. Een belangrijk doel hierbij was om de specifieke inspectiekennis binnen de organisatie over te dragen en te borgen. Sinds eind 2014 is er een *de facto* vacaturestop, waardoor de verwachting is dat het aantal medewerkers - los van de hieronder beschreven ontwikkelingen - krimpt. Dit is terug te zien in de begroting 2016, die uitgaat van 1.165 FTE in 2015, 1.121 in 2016 en 1.084 in 2017.

Per 1 januari 2015 is de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling (ANVS) opgericht, waarmee 44 FTE van het onderdeel Kernfysische Dienst van de ILT naar de ANVS gingen. Met de komst van de autoriteit woningcorporaties zijn 47 nieuwe FTE toegevoegd aan de formatie. Deze autoriteit heeft volgens de begroting de ruimte om te groeien tot in totaal 100 FTE. De verwachting is dat dit in 2015 uitkomt op 65 FTE.

3 Governance

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksvraag:

Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij ILT en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?

3.1 Inrichting

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van de ILT als beoogd agentschap. Het resultaatgericht sturingsmodel zoals opgenomen in de Regeling onderscheidt drie rollen, namelijk die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

- De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen, het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.
- De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.
- De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

De bovenstaande rollen en verantwoordelijkheden zijn bij IenM formeel vastgelegd in het document 'Sturingsmodel agentschappen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu' en voor de ILT in het document 'Sturingsrelaties ILT', uit 2014. Opgemerkt wordt dat in dat document wordt gesproken over 'ketenpartners' in plaats van opdrachtgevers om aan te duiden dat het gaat om een bijzondere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Hieronder wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de verschillende rollen uit het agentschapsmodel en hoe deze hun beslag krijgen binnen IenM.

3.2 Eigenaar

Het eigenaarschap van de ILT is belegd bij de secretaris-generaal (SG) van IenM. In deze rol wordt de SG ondersteund door de hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC). Het contact tussen eigenaar(sondersteuning) en ILT vindt plaats op meerdere niveaus:

1. tussen de eigenaar (voorbereid door FMC) en ILT volgens de begrotings- en sturingscyclus van IenM;
2. maandelijks overleg tussen hoofddirecteur FMC en de directeur bedrijfsvoering van ILT;
3. ambtelijk overleg tussen accounthouder ILT bij FMC en medewerkers planning & control van ILT.

De eigenaar geeft aan dat hij bij de invulling van zijn rol de afgelopen jaren veel intensiever contact heeft gehad dan bijvoorbeeld met een ander agentschap

waar de eigenaar verantwoordelijk is, het KNMI. De reden die de eigenaar hiervoor geeft, is de omvang van de organisatie van ILT, het financieel beheer, en het samenvoegen en afstoten van organisatieonderdelen.

De SG stuurt op de budgettaire kaders via het reguliere begrotings- en verantwoordingsproces. Dit proces start met de begrotingsvoorbereiding. De input voor het gesprek hiervoor tussen de eigenaar en de ILT is het zogenaamde Start-en Verantwoordingsdocument (SVD), opgesteld door de ILT. FMC adviseert de eigenaar voor dit overleg. Op basis van dit SVD en de twee voortgangsrapportages legt de ILT integraal verantwoording over de bedrijfsuitoefening af aan de SG. Verder stuurt de eigenaar op de invulling van taakstelling. Dit uit zich in een opgelegde efficiencybesparing van 1,5 procent per jaar. De eigenaar beschouwt dit als een belangrijk middel voor sturing op doelmatigheid.

FMC geeft aan dat ze niet altijd voldoende zicht heeft op de ILT en wenst meer transparantie vanuit ILT. Dit zit met name op het gebied van de kwaliteit van de prognoses en kostenramingen. Deze hebben in het verleden niet altijd een goed beeld gegeven van de feitelijke situatie, waardoor FMC aan het eind van het jaar voor verrassingen kwam te staan. ILT geeft in reactie hierop aan dat dit ook deels veroorzaakt wordt door dienstverleners als directie Integrale Bedrijfsvoering IenM (IBI) en DICTU (EZ).

In het voorjaar van 2015 zijn er tussen FMC en de ILT afspraken gemaakt hoe om te gaan met de ramingen en prognoses. De concrete aanleiding was dat ILT bij de tweede voortgangsrapportage in 2014 een negatief resultaat van € 6,2 mln. verwachtte, maar dat aan het eind van het jaar dit resultaat licht positief bleek te zijn. De ILT heeft als gevolg van die afspraken een analyse gemaakt van de verschillen. De belangrijkste reden was dat de prognose uitging van een aantal onzekerheden en risico's op het gebied van dekking van activiteiten. Uiteindelijk bleek de dekking voor die activiteiten wel te komen, waardoor de onzekerheden en risico's zich niet materialiseerden. Dit heeft geleid tot een aantal verbetervoorstellen, waaronder dat de ILT niet eerder taken in uitvoering neemt dan dat er uitsluitend is over financiële dekking en instemming van WenR (apparaatsuitgaven), tenzij de eigenaar daarmee instemt.

Volgens de eigenaar(sondersteuning) is de bedrijfsvoering bij ILT nog een aandachtspunt gelet op de recente organisatorische veranderingen (zoals invlechting van de Autoriteit woningcorporaties en overdracht van taken naar IBI). Dit heeft veel inspanning van de bedrijfsvoering gevraagd. Tevens is de managementkeuze gemaakt om bij de fusie de aandacht op de eerste plaats te richten op de harmonisatie van het primaire proces.

De eigenaar geeft aan dat de sturing op een inspectie ingewikkeld is: de ILT wordt gezien als 'inspectie des huisraads'. Tegelijkertijd is de onafhankelijkheid van de Inspectie belangrijk. De ervaring van de eigenaar is dat de huidige Inspecteur-generaal (IG) er goed in slaagt om die als zodanig te benadrukken. Het sturingsmodel met de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer blijkt in de praktijk nog niet altijd optimaal te functioneren: opdrachtgevers zetten bijvoorbeeld wel opdrachten uit bij de ILT, maar leveren daarbij niet het benodigde budget. Achtergrond hierbij is dat de ILT in het verleden vaak kleinere taken voor eigen rekening nam, vooral als er sprake was van politieke toezeggingen aan de Tweede Kamer: ILT begint dan al aan de uitvoering,

voordat er budget beschikbaar is. Vervolgens ontstaat een proces waarbij de ILT naar de opdrachtgever wijst en andersom. Als ze daar niet uitkomen, wendt de opdrachtgever zich tot de eigenaar om een oplossing te bedenken hoe dit zou moeten worden betaald. De eigenaar heeft geen budget (dat ligt bij de opdrachtgevers) en grijpt daarom ook niet in.

De eigenaarondersteuning geeft aan te hechten aan het spel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, omdat dat bijdraagt aan het maken van keuzes in de taakuitoefening ILT en de doelmatige uitvoering daarvan. Een dergelijke sturing wordt volgens hen van steeds groter belang, omdat de ILT een oplopende taakstelling moet realiseren en vanwege de toenemende druk op de apparaatbudgetten IenM, omdat taken niet langer uit programmamiddelen kunnen worden gefinancierd. Onder druk van het gekrompen ILT-budget ziet de eigenaarondersteuning sinds 2014 dat de ILT steeds zakelijker wordt richting opdrachtgevers bij nieuwe taken. Dit leidt er ook toe dat opdrachtgevers zich kritischer opstellen nu de ILT meer van hen vraagt voor opdrachtverlening en budgettaire middelen.

De eigenaar krijgt soms ook te maken met claims van de ILT op het gebied van bedrijfsvoering, terwijl ook deze op de eerste plaats voor rekening van opdrachtgevers van ILT dienen te komen. Dit betreft bijvoorbeeld het doorbelasten van tariefsverhogingen van SSO's. ILT claimt hiervoor bij de eigenaar, maar moet dit volgens het sturingsmodel van IenM eigenlijk verwerken in de tarieven, bijvoorbeeld via een verdeelsleutel. Inmiddels lopen hierover gesprekken in de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar(-sondersteuning).

3.3 Opdrachtgevers

In het document 'Sturingsrelaties ILT' wordt gesproken over 'ketenpartners' in plaats van opdrachtgevers om aan te duiden dat het gaat om een bijzondere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. In een voetnoot in dit document is opgenomen dat in de terminologie van de Regeling agentschappen deze te beschouwen zijn als opdrachtgevers.

De belangrijkste ketenpartners c.q. opdrachtgevers voor ILT zijn de directeur-generaal Bereikbaarheid, de directeur-generaal Ruimte en Water en de directeur-generaal Milieu en Internationaal. Deze zijn tevens budgethouders. Opdrachtgevers geven echter aan zichzelf niet echt te zien als opdrachtgevers, omdat ze niet echt ruimte ervaren om te sturen. Tevens zien ze zichzelf niet echt als budgethouder, terwijl ze dit volgens Sturingsrelaties ILT (en de begroting) wel zijn.

Uit de interviews komt naar voren dat er geen sprake is van helder opdrachtgeverschap bij ILT. Aangegeven wordt dat het opdrachtgeverschap 'knelt' met het feit dat de ILT een organisatie is waarbij een groot deel van haar taakuitoefening wettelijk is bepaald en daarmee ook onafhankelijk van beleid plaatsvindt (inspectie). De volgens de Regeling agentschappen ideaaltypische beschrijving van de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer komt niet overeen met de wijze waarop de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van beleid vorm wordt gegeven.

Een rijksinspectie is in de departementale organisatie direct onder de secretaris-generaal gepositioneerd.

Hoewel de kaders voor een deel de verantwoordelijkheid zijn van de opdrachtgevers, leeft bij de opdrachtgevers het gevoel niet veel mogelijkheden te hebben om te sturen. De ILT neemt volgens hun zelfstandig veel beslissingen.

De frequentie van contact tussen opdrachtgevers en ILT verschilt. Over het algemeen is dit ongeveer eens in de twee à drie maanden. Onderwerpen die hier op de agenda staan, zijn voortgang van de uitvoering, eventuele knelpunten daarbij en de rolinvulling. Opdrachtgevers coördineren hun opdrachtverlening niet gezamenlijk, dit komt ook doordat de onderwerpen erg verschillen en er geen overlap plaatsvindt. Het contact met ILT loopt nu bijna geheel via de directie Handhavingsbeleid. Zowel domeindirecteuren bij ILT als opdrachtgevers vanuit IenM geven echter aan dat ze liever vaker zelf direct met elkaar schakelen. Volgens opdrachtgevers wil de ILT hier (nog) niet aan.

Door opdrachtgevers wordt aangegeven dat ILT een sterke positie heeft als het gaat om te bepalen welke activiteiten ze wel en niet uitvoeren. Zo is er anderhalf jaar lang geen toezicht uitgevoerd op het terrein van Ruimtelijke Ordening (dit gaat ook via Interbestuurlijk Overleg met de provincies), omdat ILT hier niet verantwoordelijk voor was (feitelijk), in verband met het feit dat Ruimtelijke Ordening gedecentraliseerd is naar de provincies.

De opdrachtverlening door opdrachtgevers aan de ILT loopt via het bijstellen van de meerjarenplanning. Deze vervult de rol van offerte. Bij het opstellen van de meerjarenplanning geven opdrachtgevers aan dat ILT hier sterk het initiatief heeft. Als basis dient altijd de planning van het voorgaande jaar. De sturing vindt met name plaats op de delta's en niet op het deel van de opdracht die jaarlijks hetzelfde blijft. Dit gedeelte bedraagt gemiddeld zo'n 80% van de opdracht. Elk jaar wordt de meerjarenplanning bijgesteld naar aanleiding van gesprekken tussen ILT (Handhavingsbeleid en betreffende domein(en)) en de beleidsdirecteur(en) IenM.

Opdrachtgevers ervaren ten slotte geen ruimte om te sturen op het 'hoe', bijvoorbeeld het soort inspecties: een inspectie waarbij enkel de boeken gecontroleerd worden tegenover een inspectie met een fysiek bezoek. Ook op het gebied van tarieven wordt er door opdrachtgevers geen ruimte voor sturing ervaren. Voor hen is het proces ondoorzichtig en het gevoel is dat beslissingen door de ILT zelfstandig worden genomen. ILT heeft bijvoorbeeld enkele wijzigingen in het systeem van tariefsberekening en in de mate van kostendekkendheid gekend de afgelopen jaren. Indien er meer transparantie vanuit de ILT zou zijn, ook ten aanzien van de kostprijs en tarieven, dan zou dit kunnen leiden tot meer draagvlak bij de sector. Nu moet de opdrachtgever dit communiceren en die kan het niet uitleggen. Tevens krijgen opdrachtgevers weer signalen uit de sector dat deze de tarieven bij ILT hoog en ondoorzichtig vinden.

3.4 Opdrachtnemer

De ILT valt rechtstreeks onder de eigenaar (SG IenM) en de Inspecteur-generaal (IG) ILT neemt als opdrachtnemer deel aan de Bestuursraad van IenM. Dit past binnen de lijn van de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties.

De IG ILT treedt op als opdrachtnemer. Deze bepaalt onafhankelijk de wijze waarop de naleving van wet- en regelgeving wordt bewaakt en bevorderd. De

verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de IG zijn opgenomen in het instellingsbesluit van de organisatie ILT. ILT hecht sterk aan haar onafhankelijke positie en verdedigt deze ook ten opzichte van de beleidsafdelingen. Hierover vindt ook overleg plaats met andere inspecties in de Inspectieraad². Daar is dit een belangrijk thema en inmiddels heeft de IG ILT het gevoel dat de onafhankelijkheid ten opzichte van andere inspecties relatief goed geborgd is.

ILT stuurt op realisatie van het meerjarenplan. Op verzoek van de ILT brengen de ketenpartners jaarlijks meerjarig (jaar t+1 tot en met t+5) in kaart welke wijzigingen zij voorzien ten opzichte van het lopende meerjarenplan. Dit wordt de offerteaanvraag genoemd. Jaarlijks brengt de ILT een offerte uit aan haar ketenpartners. Deze is voor één jaar, met een meerjarige doorkijk. De offerte is gebaseerd op het kostprijsmodel en de vastgestelde interne en externe tarieven. Vervolgens treden de ketenpartners in overleg over de offerte met de ILT. Dit resulteert in vaststelling van het meerjarenplan door de IG, 'gehoord hebbende de reacties van de Bestuursraad en de bewindslieden'. Vervolgens wordt het Meerjarenplan door de bewindslieden aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden.

Op verzoek van beleid voert de ILT in het kader van de ontwikkeling van nieuw of gewijzigd beleid (regels en wetten) een handhavings-, uitvoerings- en fraudegevoeligheidstoets (HUF) uit. In deze toets geeft de inspectie onder meer aan wat de gevolgen van de voorgenomen wijzigingen zijn voor het werk van de inspectie. Dit uit zich met name op gebied als de effectiviteit van het instrumentarium voor handhaving, inzet, kosten en tijdsaspecten etc. Afhankelijk van de uitkomsten van de toets verwerkt de beleidsopdrachtgever de resultaten van de toets vervolgens in de voorstellen voor nieuw beleid.

Uit interviews bleek dat niet alle opdrachtgevers zich als budgetverantwoordelijk zien, maar vinden dat ILT de gevolgen van beleid moet zien in te passen en zelf moet schuiven. ILT heeft dit in het verleden ook meerdere keren gedaan. Door taakstellingen in de afgelopen jaren en de toename van het aantal opgedragen taken is de rek tot inpassing er volgens ILT uit en moeten opdrachtgevers keuzes gaan maken.

3.5 Voortgang ten opzichte van "Evaluatie baten-lastendienst IVW (2012)"

Het initiatief tot het komen tot een meerjarenplan ligt bij de ILT en het opstellen van het plan gebeurt ook door ILT, waarbij in twee rondes de overige spelers in het model consultatie krijgen. De aanbeveling om vanuit het kerndepartement een kaderbrief op te stellen richting de ILT is niet opgevolgd.

Ook aan de aanbeveling om afwijkingen tussen ramingen en realisatie te bespreken tussen beleidsopdrachtgevers en ILT is (nog) geen invulling gegeven. De conclusie uit 2012 dat er nauwelijks overleg is tussen beleidsopdrachtgevers en de inspectie over prioritering, nalevingsniveaus en koerswijzigingen is ook nog voor ILT actueel. De belangrijkste verandering op dit gebied is de invoering van de HUF-toets bij nieuw beleid. Dit is een vooruitgang. Niettemin ervaren de opdrachtgevers de ILT nog steeds als een organisatie die zelfstandig opereert en haar onafhankelijkheid benadrukt. De ILT hecht zelf ook sterk aan haar onafhankelijkheid.

² http://wetten.overheid.nl/BWBR0021340/geldigheidsdatum_17-12-2009

4 Financieel beheer

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij ILT?

Voldoet het fusieagentschap aan de instellingsvoorwaarden van € 50 mln. omzet en 5% afschrijvingskosten?'

Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor ILT ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals het investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?

4.1 Inrichting financieel beheer

Binnen de directie Bedrijfsvoering is de afdeling Planning en control verantwoordelijk voor het financieel beheer. Verschillende bedrijfsfuncties van de ILT zijn ondergebracht bij shared service organisaties (sso's) binnen de rijksoverheid, dan wel binnen IenM. De administratie ligt sinds 1 januari 2015 in handen van sso Integrale Bedrijfsvoering IenM (IBI).

De ILT is eindverantwoordelijk voor haar jaarrekening, maar is daarbij wel afhankelijk van de kwaliteit van de dienstverlening van shared service organisaties. Zo heeft ILT bijvoorbeeld vorig jaar een controleverklaring met beperking ontvangen van de ADR door onvolkomenheden als gevolg van een onjuist advies van IBI (SSC/DCI) aan ILT in het kader van contractvorming. Bij de ILT bestaat ontevredenheid over de verantwoordelijkheidsverdeling en mogelijkheden om beheersmaatregelen te implementeren en nakoming te garanderen. Bovendien brengt centralisatie wrijving met zich mee als gevolg van de moeizame aanpassingen die IBI moet doorvoeren vanwege de specifieke eisen die ILT stelt in het kader van de financieel-administratieve dienstverlening.

Het onderbrengen van de administratie bij IBI is niet op verzoek van ILT gebeurd, maar vormde een maatregel vanuit FMC ter verbetering van het financieel en materieel beheer. ILT is laat overgegaan omdat de overgang voor beide partijen soepeler zou verlopen, wanneer ILT "de boel op orde had". De daadwerkelijke overdracht van de administratie heeft 1 januari 2015 plaatsgevonden. Er is nu nog sprake van de nodige afstemming in de vormgeving van de processen die beide partijen zoveel mogelijk in onderling overleg willen opvangen.

Verdere centralisatie van de financiële functie – in aanvulling op die van de administratie - acht ILT geen goed plan, zeker gezien de bovenstaande aandachtspunten waarbij de eindverantwoordelijkheid bij ILT blijft liggen. Ook zijn er zorgen dat alles dan in feite op dezelfde plek in één hand komt te liggen, waardoor volgens ILT *checks and balances* verloren gaan. Met de eigenaar is inmiddels afgesproken dat de planning- en control-/adviesfunctie bij agentschappen blijft, tenzij het financieel en materieel beheer aanleiding geeft tot heroverweging van deze positionering.

Voor 2012 had de ILT op het gebied van financieel beheer voornamelijk problemen in het primaire proces en op operationeel niveau. Het probleem hierbij was - volgens de ADR – de inherente spanning tussen inspectie en administratie, omdat inspecteurs geen affiniteit hebben met de boekhouding. De ILT kon niet altijd beschikken over ondertekende facturen ter verantwoording van de materiële uitgaven. Hier is veel energie in gestopt door ILT en dit is na 2012 – ook volgens de ADR - beter op orde. In 2013 ontving de ILT voor de derde jaar op rij een onvolkomenheid van de AR op het financieel beheer. De voornaamste oorzaak hiervoor was het proces van totstandkoming van de jaarrekening. ILT heeft er in 2014 veel aan gedaan om te bewerkstelligen dat deze onvolkomenheid weer werd ingetrokken en dat is ook gelukt.

In 2014 heeft de ADR echter wel een verklaring met beperking afgegeven. De reden hiervoor was dat de ILT boven de tolerantiegrenzen uitkwam als gevolg van onrechtmatigheden op het gebied van inkoop en Europese aanbestedingen voor inhuur van de ICT (veroorzaakt door onjuist advies van IBI). Ook constateerde de ADR in 2014 een zorgwekkende afhankelijkheid van externen, met name bij de jaarafsluiting. Daarnaast zijn er ook veel externen ingezet ter verbetering van het financieel beheer gericht op het wegnemen van de onvolkomenheid. Dit waren voornamelijk financiële experts en ICT-ers en kostten samen ca. € 9 mln voor dat jaar. Volgens ADR en de eerste voortgangsrapportage van ILT in 2015 zou dit worden verminderd, mede met als doel de kennis die de externen meebrengen voor de organisatie te behouden. ILT geeft dan ook aan strakker te gaan sturen op de inzet van externen en wil hiertoe alleen voor specifieke kennis en kunde nog gebruik van maken.

De eigenaar(sondersteuning) herkent zich in het beeld van de ADR. FMC verwacht voor 2015 voor de ILT geen onvolkomenheid van de AR of verklaring met beperking van de ADR, maar geeft wel aan dat het financieel beheer bij ILT zich nog moet stabiliseren, omdat door de fusie in 2012 veel goede medewerkers vanuit de financiële functie uitgestroomd zijn.

De ICT bij ILT heeft de aandacht van ADR. ILT realiseert haar Informatieplan, dat eigenlijk als project aangemerkt had moeten worden bij BZK (BIT), maar nog niet is gebeurd. Inmiddels heeft ILT aangegeven dat ze in 2015 aan BIT zal rapporteren. Het project is gebaseerd op het standaardiseren en uniformeren van de processen binnen ILT, met als doel de sterk gesegmenteerde systemen uit het verleden te saneren en de informatievoorziening duurzamer te borgen. De invulling van het projectbeheer heeft momenteel de bijzondere aandacht van de ADR. Dit komt met name doordat de ontwikkeling van de ICT volgens de ADR op een vrij, organische manier gaat, terwijl er sprake is van complexe materie.

4.2 Baten-lastenstelsel

Een onderdeel van deze groenlichtmeting is een beknopte cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren om het gebruik van het baten-lastenstelsel door ILT te bezien:

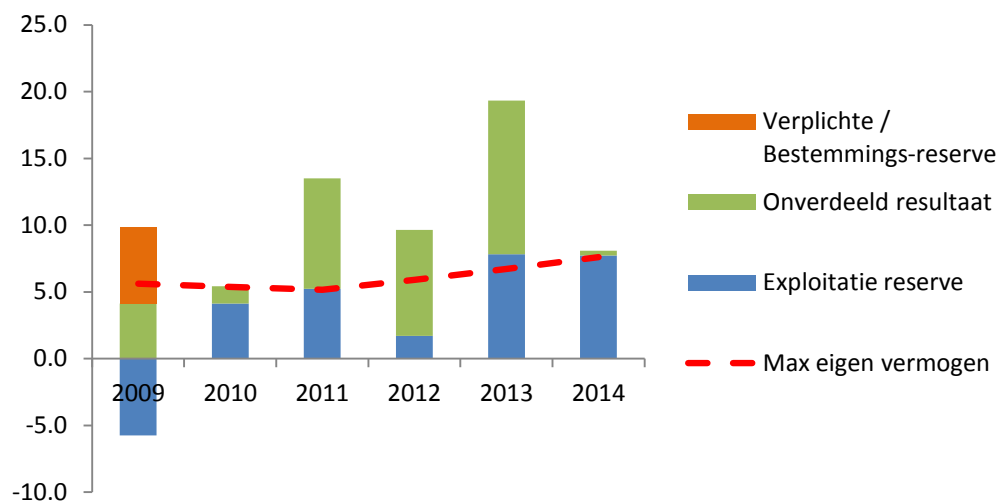
- Op de balans van ILT ultimo 2014 is een bedrag van € 8,5 mln. aan vaste activa verantwoord (ca. 17 % van het balanstotaal). Dit is hoger dan in de jaren daarvoor. De investeringen zijn gemiddeld € 3,6 mln. over de afgelopen jaren (2012-2014).
- De afschrijvingskosten bedragen gemiddeld circa 1,4% van de totale lasten (2012- 2014). De raming in de ontwerpbegroting 2016 is dat de afschrijvingskosten in de periode 2015-2020 op ongeveer hetzelfde niveau

van circa 1,4 % zal blijven. De voornaamste afschrijvingen volgens de jaarrekening 2014 waren op het wagenpark.

- Ter financiering van vaste activa heeft ILT ultimo 2014 geen lening bij het Ministerie van Financiën. Ook voor 2015 is (vooralsnog) geen aanvraag voor het gebruik van de leenfaciliteit ingediend. De investeringen van ca. € 2 mln. per jaar - voor 2015 en verder - financiert ILT vanuit eigen liquide middelen.
- In 2014 zijn de overlopende activa (vorderingen en vooruitbetaald) 2,2 % van de totale baten. Het percentage vlottende activa van de ILT is wel hoog, maar dit komt met name door de grootte van de post liquide middelen (ca. € 40 mln.); de overlopende passiva (kortlopende schulden en vooruitontvangen) zijn relatief hoog met € 27,8 mln. (55% balanstotaal).
- De post voorzieningen bedraagt ca. € 5,5 mln. ultimo 2014 (circa 11 % van de totale lasten). Deze post bestaat uit drie onderdelen, waarvan de eerste twee aflopend van aard zijn. Het eerste onderdeel is de voorziening 'functioneel leeftijdsontslag' (€ 3,2 mln. ten opzichte van € 6,3 mln. in 2013). Deze is ingevoerd, omdat dat bepaalde inspecteurs het recht hebben om voortijdig met pensioen te gaan. De regel op dit gebied is aangepast, waardoor deze voorziening af gaat nemen. De tweede is de 'reorganisatievoorziening' (€ 2,2 mln. ten opzichte van € 4,0 mln. in 2013) en de laatste is een voorziening van claims van derden (in 2014 € 0,1 mln.).
- Het eigen vermogen van ILT is de afgelopen jaren structureel boven de 5% van de omzet. Als volgens de Regeling agentschappen daadwerkelijk het deel boven de 5% afgeroomd is, dan zou een bedrag van € 25 mln. over de afgelopen vier jaar toegevallen zijn aan de eigenaar. Ultimo 2014 was het eigen vermogen van de ILT € 8,1 mln. en daarmee 5,5% van de omzet (zie ook Tabel 4, H5). Figuur 2 geeft dit schematisch weer. De rode lijn geeft het maximum van het eigen vermogen aan en de blauwe (exploitatie-reserve) en groene blokken (onverdeeld resultaat) samen.

Een deel van de verklaring van het lage percentage afschrijvingen van de ILT komt doordat bepaalde diensten (bv. huisvesting aan het RVB) uitbesteed zijn. Voor de investeringen (en afschrijvingskosten) geldt bijvoorbeeld in 2014 dat dit voornamelijk in het wagenpark gebeurt. ILT werkt aan verdere uitbesteding hiervan aan RWS. De waarde van de activa zal alsdan verder dalen.

Figuur 2: ontwikkeling eigen vermogen ILT (t.o.v. maximum, 2009-2014)



Bron: Jaarrekening ILT, 2009-2014

Hoewel ILT begin 2015 zo'n 230 verschillende ICT-processen en -systemen kent, wordt hier momenteel niet op afgeschreven. Op aanraden van de ADR is het activeren van software een halt toe geroepen. De voornaamste reden is dat een groot deel van de ICT al volledig afgeschreven is. De tweede reden is dat ILT haar eigen werk in de vorm van ontwikkelkosten moet activeren. Hierbij is het probleem dat de marktwaarde en toekomstige baten niet doelmatig onderbouwd kunnen worden. Op de vraag of in de toekomst grote ICT-investeringen wel geactiveerd worden, geeft ILT aan dat dit enkel kan als er met de ADR een werkbare definitie van aantoonbare baten kan worden afgesproken. De vraag is of, als gevolg van het updaten en uitbreiden van de ICT-systemen, de kosten elk jaar ongeveer van hetzelfde niveau zijn waardoor activeren minder nut heeft.

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat ILT beperkt gebruik maakt van de faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt. Behalve transitoria komen weinig andere mogelijke balansposten binnen het stelsel consequent terug in de jaarrekening. Gemiddeld zijn de afschrijvingskosten van agentschappen in 2014 5% van de totale lasten. Bij ILT is dit dus 1,4%.

Een aantal van de geïnterviewden geeft evenwel aan dat het baten en lastenstelsel meerwaarde biedt. Men geeft vooral aan het stelsel handig (onder meer vanwege de buffers van het eigen vermogen en het matchingsprincipe van de financiële administratie) te vinden en zich zorgen te maken over de transitiekosten. Er bestaat sinds de Regeling agentschappen van 2012 ook de mogelijkheid tot een verplichtingen-kasagentschap.

Het verplichtingen-kasagentschap

Het verplichtingen-kasagentschap verschilt van een baten-lastenagentschap alleen ten aanzien van de financiële administratie. De zelfstandigheid, het omvangscriterium, het resultaatgericht sturingsmodel en de financiering zijn voor beide agentschapsvormen hetzelfde. Een kasagentschap beschikt over een aantal extra faciliteiten ten opzichte van gewone dienstonderdelen. De extra faciliteiten zijn de eigen rekening-courant en de kasreserve. Deze kasreserve vergroot de mate van zelfstandigheid die het agentschap financieel heeft. De kasreserve dient namelijk als buffer om schommelingen aan het einde van het jaar op te kunnen vangen. Ook kan de kasreserve gebruikt worden om (kleine) investeringen te bekostigen. Deze reserve is gebonden aan een maximumomvang van 3% van de gemiddelde jaaronvangsten berekend over de laatste drie jaar.

4.3

Voortgang ten opzichte van "Evaluatie baten-lastendienst IVW (2012)"

Uit de 'Evaluatie baten-lastendienst Inspectie VenW' was één van de conclusies: 'De IVW is geen kapitaalintensieve dienst, en hoeft slechts beperkt te reserveren voor onderhoud en vervanging'. Dit blijkt nog steeds te gelden.

Een andere conclusie uit de evaluatie was dat het instellen van (*red: IVW als*) een baten-lastendienst heeft bijgedragen aan een verbetering van het financieel beheer, met name van het disciplinerende karakter wat er van uit gaat.

De ontwikkelingen sinds 2012 laten op het terrein van financieel beheer duidelijke verbeteringen zien. Tegelijkertijd zijn er nog de nodige aandachtspunten: de ICT en de het projectbeheer daarbij, de overdracht van de administratie naar IBI en de verklaring met beperking van de ADR op het gebied van aanbesteden. De vraag daarbij is wel in hoeverre het disciplinerende karakter van het hebben van een baten-lastenadministratie nog opgeld doet, wanneer deze buiten de eigen organisatie is belegd.

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde en vierde onderzoeksvraag uit het vastgestelde plan van aanpak:

Hoe is de bekostiging bij ILT vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van ILT?

Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

De verantwoordelijkheid voor doelmatigheid ligt niet alleen bij de uitvoerder maar ook bij de eigenaar. De opdrachtgever is gehouden aan een doelmatige uitvraag.

5.1 Doelmatigheidsbevordering

In het departementale jaarverslag over 2014 rapporteert ILT de doelmatigheidsindicatoren zoals weergegeven in onderstaande tabel 2.

Tabel 2: overzicht doelmatigheidsindicatoren per 31 december 2014

Omschrijving Generiek Deel	2012	2013	2014
<i>Kostprijzen per product (groep)</i>			
- Handhaving	142.195	120.201	125.677
- Vergunningverlening	6.046	23.832	24.103
<i>Tarieven/uur</i>			
- Handhaving	135	131,3	134,1
- Vergunningverlening	121	132,8	137,5
<i>Omzet per produktgroep (pxq)</i>			
- Handhaving	149.170	143.309	139.898
- Vergunningverlening	8.141	8.810	7.525
FTE-totaal	1.120	1.119	1.171
(excl. externe inhuur)			
Saldo van baten en lasten	3,96%	7,56%	0,25%
Kwaliteitsindicator 1: doorlooptijd vergunningen	n.t.b.	85%	86%
Kwaliteitsindicator 2: wachttijden informatiecentrum			13 sec.
Kwaliteitsindicator 3: ziekteverzuim	5%	5,2%	5,4%
Omschrijving Specifiek Deel			
<i>Kostprijs/product:</i>			
- <i>Inspectie</i>	143.864	117.316	124.462
- <i>Vergunningverlening</i>	7.206	23.832	23.876
<i>Klachten(bezwaar en beroep)</i>	n.t.b.	700	1.484

Uit de tabel vallen een aantal zaken op. De tarieven zijn de afgelopen jaren ofwel nauwelijks afgenomen (handhaving) of fors gestegen (vergunningverlening). Dat laatste is te wijten aan een wijziging van de presentatie van kosten handhaving

onder vergunningverlening. Ook is het FTE-totaal toegenomen. Deze stijging komt volgens de ILT als gevolg van hogere externe (centrale) kosten en deels door de dubbele bezetting door anticiperend werven. Ten slotte is er van 2012 naar 2013 een nieuwe definitie gehanteerd voor vergunningsverlening. Over de kwaliteitsindicatoren valt op basis van deze tabel niet echt iets te zeggen. De eigenaarsondersteuning geeft aan te werken aan kwaliteitsindicatoren om een en ander bij ILT inzichtelijker te krijgen en beter te kunnen sturen.

In Tabel 3 zijn de financiële kengetallen van de ILT opgenomen. Zowel de personele kosten per FTE als de apparaatskosten per FTE zijn toegenomen, terwijl de omzet per FTE is afgenomen. Dit duidt erop dat er meer FTE zijn aangenomen dan dat er relatief aan extra omzet is gerealiseerd. ILT verklaart de stijging van de personele lasten in de afgelopen jaren door de uitgaven aan externe inhuur voor ICT-expertise en het verbeteren van het financieel beheer.

Tabel 3: overzicht doelmatigheidsindicatoren per 31 december 2014

<u>Financiële kengetallen</u>	2012	2013	2014
Totale omzet	156,6	152,1	147,4
Personele kosten	99,5	101,0	107,6
Materiële kosten	37,1	40,8	39,9
Apparaatskosten	136,7	141,8	147,5
Totale lasten	150,9	144,2	151,0
Aantal FTE	1.120	1.119	1.171
Personele kosten per FTE	88.852	90.240	91.899
Apparaatskosten per FTE	122.007	126.710	125.960
Omzet per FTE	139.772	135.942	125.894

Sturing op doelmatigheid

ILT werkt onder meer via de invulling van de taakstelling uit Rutte-II aan het sturen op doelmatigheid. Deze beslaat € 11 mln. in 2018. In december 2014 heeft ILT een voorstel hiervoor gedaan, met daarin ondermeer efficiencymaatregelen zoals uniformering processen en ICT, extensivering van taken (en fte's) en door toe te werken naar een vereenvoudigd en kostendekkend stelsel van vergunningtarieven (deze zijn nu voor 50% kostendekkend). De ILT heeft momenteel concrete voorstellen uitgewerkt en er vindt een afstemmingstraject met de sector plaats. Dit voorstel bevindt zich nog in de fase van afstemming, waarna de bewindspersonen uiteindelijk het definitieve oordeel geven bij het voorstel.

Uit de interviews blijkt dat ILT van mening is dat er nog wel doelmatigheidswinst is te halen binnen de organisatie. Hiervoor is echter meer inzicht nodig, bijvoorbeeld in hoeveel tijd bepaalde zaken in beslag nemen. ILT werkt toe aan het professionaliseren van het inzicht in de kosten. Dit geldt voor zowel het primaire proces, als voor de bedrijfsvoering. Daartoe werkt de ILT nu ook met tijdschrijven. Dit is mede ingegeven door het tegengaan van de hoge overheadkosten. Het doel is 15/85 indirect/direct na te streven, ILT-breed. Nu is

dit respectievelijk nog circa 40/60. Over het hoge percentage overhead is geen overleg in het gesprek met de eigenaar, maar is intern ILT wel een punt van aandacht. Een voorbeeld hoe ILT hierop stuurt is het terugdringen van het aantal ICT-systemen. Hier worden al vorderingen in gemaakt. Tevens probeert ILT te sturen op normtijden en het aantal inspecties. Dit is de basis voor de planning. Dit is momenteel echter kwetsbaar, omdat deze planning geen rekening houdt met incidenten. Tevens wordt aangegeven door de ILT dat het meten van nalevingsniveau lastig is. De vraag is namelijk hoe dit vast te stellen. Er is bijvoorbeeld niet altijd zicht op wat de totale populatie is waarbij het nalevingsniveau gemeten moet worden. Ten slotte geeft de ILT aan dat het soms lastig is om op de doelmatigheid van de ICT-uitgaven te sturen, doordat een deel van de uitgaven liggen bij externe partijen, zoals DICTU.

Momenteel stuurt de eigenaar in hoofdlijnen op doelmatigheid door primair te sturen op de naleving van de budgettaire kaders van ILT (het niet honoreren van claims) en de invulling van de taakstelling. ILT heeft als gevolg van niet gehonoreerde claims bijvoorbeeld aanvullende maatregelen genomen door te gaan besparen op huisvestingskosten (onder meer afstoten aantallen regionale locaties) en door sharing van bedrijfsvoeringsfuncties zoals het wagenparkbeheer bij Rijkswaterstaat. Wel werkt eigenaarsondersteuning zoals hierboven aangegeven aan kwaliteitsindicatoren om meer inzicht te krijgen in de doelmatigheid bij ILT en is de ILT gevraagd om een capaciteitsonderbouwing ten behoeve van het eigenaaroordeel bij capaciteitsclaims.

Opdrachtgevers geven aan dat ze over de doelmatigheid bij ILT niet veel kunnen zeggen, omdat dit voor hen niet inzichtelijk is. Wel worden er regelmatig signalen van de ondertoezichtstaanden ontvangen dat de ILT duur en inefficiënt is. Dit is deels te verklaren door het gebrek aan inzicht en transparantie in de kostprijzen dat opdrachtgevers en onder toezichtstaanden ervaren. Ten aanzien van de dienstverlening van ILT voor opdrachtgevers blijkt uit de interviews dat dit geen onderwerp van gesprek is met opdrachtgevers: het wettelijk kader is voor ILT immers leidend en ILT rapporteert rechtstreeks aan de minister.

5.2 Bekostiging

In de evaluatie baten-lastendienst IVW zijn ook meerdere passages geweid aan het kostprijsmodel. De evaluatie komt tot een aantal conclusies op dat gebied, waarvan de belangrijkste is dat er geen koppeling te leggen is tussen de formatie en kosten aan de ene kant en de productie aan de andere kant. ILT schreef toen geen uren en had nog geen homogene productdefinities. Ook vond er geen nacalculatie plaats als gevolg van de beperkte beschikbaarheid van de gegevens van medewerkers. De praktische betekenis van het kostprijsmodel was beperkt voor zowel de interne sturing als de externe verantwoording. De externe verantwoording over de feitelijke kostprijzen ontbrak zelfs volgens de evaluatie in 2012.

Aanbevelingen waren om het model begrijpelijk te maken voor de BeleidsDG's en behulpzaam voor de interne aansturing van de inspectie. Vervolgens heeft de ADR in 2013 in opdracht van FMC een onderzoek uitgevoerd naar het kostprijsmodel van de ILT. Zij geven aan dat het kostprijsmodel verder geprofessionaliseerd is, en dat er desondanks nog ruimte voor verbetering is op meerdere punten. Dit betreft (wederom) de nacalculatie en het tijdschrijven. In het kostprijsmodel waarover de ADR rapporteerde werd inzicht geboden in de integrale kosten van een domein, maar niet per de afzonderlijke

toezichtproducten. Een P*Q berekening was daarmee niet mogelijk. Ten slotte wijst de ADR er op dat met name op het vlak van vergunningen de tarieven niet kostendekkend zijn. Dit is een beleidsmatige afweging voor een deel van de vergunningen, mede ingegeven door het economische klimaat. De ILT heeft sindsdien een aantal van deze aanbevelingen opgepakt en is begonnen met tijdschrijven en gaat ook afrekenen op productniveau, waardoor er kostprijzen per product ontstaan.

Tabel 4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het eigen vermogen van de ILT in relatie tot de omzet. Het cumulatieve surplus³ van de ILT over de jaren 2011 tot 2014 was in totaal € 25,2 mln. Tussen 2012 (na de fusie) en nu heeft de ILT in totaal € 13,9 mln. afgedragen aan de eigenaar. Volgens de ILT is € 11 mln. daarvan het gevolg van correcties na het eerste fusiejaar.

Tabel 4: Ontwikkeling eigen vermogen ILT, 2011-2014

ILT	2011	2012	2013	2014
Totale omzet	94,9	156,6	152,1	147,4
Eigen vermogen	13,5	9,7	19,3	8,1
Maximaal	5,2	5,9	6,7	7,6
Surplus	8,3	3,8	12,6	0,5

Dit geeft aan dat ILT de afgelopen jaren structureel een positief exploitatieresultaat heeft geboekt. Volgens ILT komt dit doordat ze opereren op basis van voorzichtigheid en dat de positieve resultaten het gevolg zijn van het enerzijds een lager tempo van uitvoeren van grote ICT plannen dan was gepland en anderzijds het invoeren van een vacaturestop waardoor de ILT enige tijd voorliep op de taakstellingen en daarmee ieder jaar budget overhield. FMC vindt het lastig het overschot van de afgelopen jaren te verklaren en wijt dat aan de cultuur van de ILT, die de kaarten vaak dicht bij de borst houden. Door de jaren heen komen er vaak negatieve prognoses, die uiteindelijk in de praktijk mee blijken te vallen (zie H3). FMC dringt aan op een analyse die tot beter zicht leidt op de raming en op een betere informatievoorziening.

Het kostprijsmodel van ILT (in Excel) is gebaseerd op het bedrijfsfunctiemodel van ILT. Dat model maakt een onderscheid tussen drie soorten functies, namelijk besturing, uitvoering en ondersteuning. Dit onderscheid is van belang voor het bepalen van de directe en indirecte kosten. De opzet van het model is relatief eenvoudig, namelijk directe kosten plus opslag. Dit komt ook doordat het grootste gedeelte van de begroting van ILT uit personele kosten bestaat. ILT heeft wel een meer gedetailleerde manier van kostprijs berekenen overwogen maar de baten hiervan wogen slechts marginaal op tegen de kosten die de hogere mate van detail van het model met zich meebrengt. Overigens worden grote kostenposten die heel specifiek toe te wijzen zijn aan bepaalde producten daar wel aan toegewezen. Een voorbeeld zijn de kosten van RIVM die alleen aan leefomgevingstarieven worden doorbelast. Voor de ILT-brede kosten zoals onder

³ Dit is het surplus overeenkomstig artikel 27, lid 4 in de Regeling agentschappen: het eigen vermogen van een baten-lastenagentschap is gebonden aan een maximumomvang van 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar. Indien een baten-lastenagentschap korter dan drie jaar bestaat, wordt de gemiddelde jaaromzet berekend over deze kortere periode.

meer ICT hanteert de ILT een verdeelsleutel van de kosten over de producten op basis van het aantal FTE's.

ILT hanteert twee tarieven, namelijk één voor interne opdrachtgevers en een extern uurtarief in de vorm van vergunningentarieven. Voor de interne tarieven geldt dat de integrale kostprijs ook het tarief is. Voor externe uurtarieven geldt dat deze niet 1-op-1 doorberekend worden, waardoor vergunningentarieven in sommige gevallen voor maar 50% kostendekkend zijn. Hier ligt de politieke keuze aan ten grondslag om de sector niet de volledige kosten in rekening te brengen. Het verschil tussen de tarieven en de kosten wordt door de opdrachtgevers van IenM aangevuld. Momenteel loopt echter een traject om te komen tot (meer) kostendekkende vergunningentarieven. Dit vereist transparantie, integrale kostprijsberekening en stabiele tarieven richting de sector. Nu zijn de opbrengsten voor ILT uit vergunningen ca. € 7,5 miljoen. Bij volledige kostendekkendheid wordt dat ca. € 16 miljoen.

5.3 Voortgang ten opzichte van "Evaluatie baten-lastendienst IVW (2012)"

In 2012 werd geconstateerd dat het niet goed mogelijk was een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid. Hoewel ILT de nodige doelmatigheidsmaatregelen heeft doorgevoerd, voornamelijk als gevolg van de taakstelling, blijft het lastig om de ontwikkeling van de doelmatigheid op basis van de beschikbare cijfers te duiden.

Voor wat betreft het kostprijsmodel geldt ook dat de conclusies uit de evaluatie van 2012 overeind blijven. Zo geven opdrachtgevers aan de tarieven niet uit te kunnen uitleggen, omdat ze het kostprijsmodel niet goed genoeg kennen. De ILT is sindsdien wel begonnen met tijdschrijven. De resultaten en ervaringen hiermee moeten in de komende jaren gaan leiden tot nieuwe manier van interne sturing.

6 Conclusie en oordeel

In juni 2012 is het rapport "Evaluatie baten-lastendienst Inspectie VenW" afgerond. Destijds voldeed ILT niet aan de instellingsvoorwaarden van de Regeling agentschappen om een baten-lastenagentschap te worden. De minister van IenM heeft vervolgens aan de Tweede Kamer gemeld dat - mede in het licht van de aanbevelingen en conclusies van de evaluatie - er na twee jaar een groenlichtmeting zal worden uitgevoerd om te bezien of ILT dan voldoet aan de eisen die gelden voor een agentschap. Dit hoofdstuk gaat in op ons oordeel.

Uit de groenlichtmeting volgt het oordeel dat de ILT niet voldoet aan de eisen in de Regeling agentschappen om baten-lastenagentschap te kunnen worden. De ILT zou als organisatie ondergebracht kunnen worden bij IenM als een regulier dienstonderdeel. In het onderstaande wordt ingegaan op de deelconclusies die geleid hebben tot het oordeel, verdeeld per onderwerp (governance, financieel beheer, doelmatigheidsbevordering en bekostiging). Dit oordeel bevat ook de antwoorden op de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1.

6.1 Governance

Uit de groenlichtmeting blijkt dat het sturingsmodel niet optimaal functioneert. Zo geven opdrachtgevers aan beperkt ruimte te zien voor zichzelf om te sturen, hoewel deze ruimte er formeel gezien wel is. Daarnaast zijn de opdrachtgevers de budgethouders, maar zien ze dat zelf niet altijd zo en stellen ze niet altijd budget ter beschikking bij het uitzetten van een taak bij ILT. Zakelijke prikkels tussen opdrachtgever- en nemer ontbreken vaak.

Het opdrachtgeverschap knelt bovendien met het feit dat ILT in hoge mate een organisatie is die een wettelijke taak uitvoert. ILT voelt daarnaast een enorme eigen verantwoordelijkheid en voert ook taken uit die zij als onafhankelijke inspectie nodig acht, of hier nu budget beschikbaar voor wordt gesteld door opdrachtgevers of niet. Dit sluit aan bij de conclusies uit de evaluatie van de IVW in 2012. Tenslotte loopt alle overleg via de directie handhavingsbeleid van ILT, waardoor de beleidsdirecteuren van IenM en de domeindirecteuren van ILT niet overleggen, ondanks dat blijkt uit interviews dat ze dat beiden wel willen.

De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen, het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten. De eigenaar vult deze verantwoordelijkheid op een passieve manier in en grijpt niet in als ILT en opdrachtgevers er onderling niet uitkomen.

Ten opzichte van de evaluatie uit 2012 is het invoeren van de HUF-toets bij nieuw beleid een significante vooruitgang. Evenwel is het grootste gedeelte van de conclusies uit 2012 nog altijd actueel.

6.2 Financieel beheer

De door AR geconstateerde onvolkomenheid op het gebied van financieel beheer is door ILT weggenomen. Evenwel heeft de ILT de afgelopen jaren steeds een verklaring met beperking gehad van de ADR op het financieel beheer. De ADR

en de AR signaleren verbeteringen. Niettemin blijft - mede gezien de recente centralisatie van de financiële administratie - het financieel beheer een aandachtspunt. Te meer omdat de ILT verantwoordelijk blijft voor het waarborgen van een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie binnen ILT en het financieel beheer van ILT.

Daarbij is er het aandachtspunt op het gebied van ICT. Hoewel ILT is terug gegaan van 230 naar nu 180 systemen, is er nog een lange weg te gaan, waarbij geduld en inzet van (externe) capaciteit nodig blijft.

Ten aanzien van het gebruik van de faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt, laat een analyse zien dat de ILT hier beperkt gebruik van maakt en op grond daarvan niet objectief geconcludeerd kan worden dat de ILT effectiever zou functioneren als baten-lastenagentschap, dan in een verplichtingen-kasomgeving. De ILT activeert nauwelijks activa.

De ILT is geen kapitaalintensieve dienst. Dat kwam in de evaluatie uit 2012 ook al naar voren en de ILT hoeft dan ook maar beperkt te investeren in duurzame activa. Ook besteedt de ILT (al dan niet verplicht) veel zaken – waar investeringen nodig voor zijn - uit aan andere organisatie van het Rijk, zoals het wagenpark bij RWS of de huisvesting bij het RVB.

Het grootste deel van de lasten van de organisatie bestaat uit personeelskosten (en uitgaven). Wel zijn er nog enkele transitorische posten en voorzieningen, maar deze zijn allemaal aflopend van aard. Dat betekent dat bezien vanuit het oogpunt van matching het stelsel van baten-lasten geen meerwaarde biedt ten opzicht van het reguliere verplichtingen-kasstelsel als administratie.

Gezien het relatief lage aantal van deze posten, de relatief lage waarde van de activa en in het bijzonder de aflopende investeringen c.q. afschrijvingen zou de transitie naar een verplichtingen-kasadministratierelatief eenvoudig moeten kunnen plaatsvinden.

Naast de positionering van ILT als regulier dienstonderdeel in een verplichtingen-kasadministratie kan ook worden overwogen om als verplichtingen-kasagentschap verder te gaan. Hiervoor geldt de aanvullende instellingsvoorwaarde van artikel 5 van de Regeling agentschappen niet. Deze voorwaarde stelt dat de gemiddelde afschrijvingskosten per jaar meer dan 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar. ILT voldoet niet aan deze instellingsvoorwaarde, maar voor een verplichtingen-kasagentschap is dit ook niet nodig. Dit alternatief heeft echter niet onze voorkeur ten opzicht van de ILT als regulier dienstonderdeel.

6.3 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

De ILT heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt als het gaat om het sturen op doelmatigheid en inzicht in bekostiging. Zo is de ILT begonnen met tijdschrijven en heeft de ILT een kostprijsmodel opgesteld met kostprijzen per product. De ILT heeft echter (nog) geen kostendekkende tarieven als het gaat om vergunningen; dit is een beleidsmatige keuze vanuit IenM.

Het kostprijsmodel is in opzet eenvoudig, maar leidt in praktijk niet tot het benodigde inzicht bij de opdrachtgevers en de eigenaarondersteuning om het model aan derden uit te leggen. Het model is onder meer niet in voldoende mate transparant om een verband te leggen tussen tarieven en prestaties. ILT en FMC bevestigen verder dat de ILT (nog) geen goede prognoses verstrekt. De eigenaar heeft hierdoor niet altijd een helder beeld hoe de (financiële) situatie bij ILT daadwerkelijk is en kan hier onvoldoende op steunen. Zo realiseerde de ILT de afgelopen jaren steeds een positief resultaat. Inmiddels zijn hierover nadere afspraken gemaakt

Opdrachtgevers sturen nog onvoldoende op de realisatie van hun opdrachten en daarmee op de doelmatige uitvoering daarvan. Bij de eigenaar ligt de nadruk op de realisatie van de budgettaire kaders van het begrotingshoofdstuk en daarmee het invullen van de opgelegde taakstelling. Sturing via doelmatigheids-indicatoren vindt in veel mindere mate plaats. Op basis de jaarverslagen van de afgelopen jaren is geen doelmatigheidsontwikkeling vast te stellen.

Voor zowel de wijze van bekostiging als de sturing op doelmatigheid zijn de nodige maatregelen genomen door de ILT in de afgelopen jaren. Dit heeft niet geleid tot een ander beeld dan de conclusies uit de evaluatie in 2012.

6.4 Slotoverweging

Uit de groenlichtmeting volgt het oordeel dat de ILT op dit moment niet voldoet aan de eisen in de Regeling agentschappen om een baten-lastenagentschap te kunnen worden. Dit leidt tot de volgende conclusie:

Vorm ILT uiterlijk 2019 om tot een regulier dienstonderdeel tenzij er zwaarwegende argumenten zijn die dat verhinderen.

Deze aanbeveling is onlangs besproken met de IG. In dat gesprek deze aan dat ILT momenteel te maken heeft met een aantal uitdagingen. Zo is de organisatie - na een reorganisatie- net weer op de rit. Bovendien is het financieel beheer begin 2015 uitgeplaatst naar IBI (shared service organisatie van IenM). Ook heeft de ILT de laatste tijd behoorlijk ingrijpende veranderingen meegemaakt (waaronder vertrek van de Kernfysische Dienst en incorporatie van de nieuwe Autoriteit woningcorporaties) en is ILT onderdeel geweest van publiek debat inzake het dossier Fyra. Dit is dan ook de reden dat gekozen is voor een later moment voor de transitie.

De ILT zou als organisatie ondergebracht kunnen worden bij IenM als een regulier dienstonderdeel, rekening houdend met de Regeling "Aanwijzingen inzake de rijksinspecties" van de Minister-President⁴. Met de transitie naar een verplichtingen-kasadministratie sluit de ILT aan bij andere rijksinspecties, zoals de Inspectie VenJ en de Inspectie SZW.

Voor de positionering van de ILT binnen het ministerie van IenM wordt aanvullend verwezen naar de nota Kaderstellende visie op toezicht⁵, welke de ruimte biedt om een toezichthouder te positioneren binnen het departement,

⁴ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr 1.

indien er een duidelijk zichtbare functiescheiding tussen beleid en uitvoering enerzijds en het toezicht anderzijds zijn.



> Retouradres

Ministerie van Financiën
drs. M.R. Leijten
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Bestuurskern

Financien, Management en
Control
Dir. Bedrijfsvoering, Informatie
en Organisatie
Plesmanweg 1-6
Den Haag

Contactpersoon

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

Ons kenmerk

[Redacted]

Datum **22 NOV. 2016**
Betreft Groenlichtmeting ILT

Geachte mevrouw Leijten, beste Manon,

Met deze brief reageer ik op het eindrapport Groenlichtmeting ILT van 13 april 2016. Het onderzoek vormt de invulling van de toezegging van de minister van IenM in oktober 2012 aan de Tweede Kamer om na twee jaar te toetsen of de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voldoet aan de eisen die gelden voor een baten-lasten agentschap.

Gelet op de uitkomsten van het onderzoek heeft de minister van IenM volgens de Regeling Agentschappen 2013 de Tweede Kamer formeel niet over de resultaten te informeren. Gezien de toezegging van mijn bewindspersoon zal ik haar echter adviseren om de Tweede Kamer bij passende gelegenheid toch te informeren over de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek, te weten dat uiterlijk in 2019 onderzocht wordt of de ILT beter als reguliere kasverplichtingendienst binnen mijn departement gepositioneerd kan worden. Ik zal u daar tijdig over informeren.

Daarnaast stel ik voor dat het ministerie van Financiën het rapport Groenlichtmeting ILT op de website van de Rijksoverheid publiceert.

DE SECRETARIS-GENERAAL INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,