

Evaluatiestudie taakoverdracht van IVW naar Kiwa N.V.

Datum: April 2012

Auteurs: dhr. drs. A.E.C. de Meulder
dhr. drs. A.G.M. Meewisse
mevr. dr. ir. A.J.J. Pullen

Opdrachtgever: Inspectie Verkeer en Waterstaat vertegenwoordigd door

Managementsamenvatting

Achtergrond

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) handhaaft wet- en regelgeving en draagt zorg voor het verlenen van een aantal vergunningen en certificaten die vereist zijn voor het handelen van personen en bedrijven in de verschillende transportsectoren.

In 2008 heeft IVW besloten om in het kader van het rijksbrede programma Vernieuwing Toezicht een deel van de Vergunning Verlenende Taken (VVT) extern uit te besteden. Het gaat hier om taken met een sterk administratief karakter en met weinig discretionaire bevoegdheden.

In het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met de minister op 25 juni 2009, zijn vragen gesteld over de gevolgen van deze uitbesteding voor onder meer de ontwikkeling in tarieven, de kwaliteit van dienstverlening en de mate waarin deze uitbesteding bijdraagt aan de taakstelling. Tegen die achtergrond is door de minister over deze uitbesteding de volgende toezegging gedaan.

"De minister zal na één jaar evalueren hoe de uitbesteding van taken van IVW is verlopen en informeert de Kamer schriftelijk over de resultaten hiervan."

Op 10 juli 2009 is de overeenkomst over de taakoverdracht gesloten tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en Kiwa N.V.

IVW heeft een onafhankelijke derde partij, Atos Consulting, opdracht gegeven om de toegezegde evaluatie uit te voeren.

Uitvoering van het onderzoek

Om deze evaluatie uit te voeren is vanuit drie invalshoeken gewerkt. Invalshoek 1 betreft de daadwerkelijke overdracht van de vergunningverlenende taken naar Kiwa. Invalshoek 2 betreft de mate waarin de doelstellingen zoals opgenomen in Vernieuwing Rijksdienst zijn behaald. Invalshoek 3 betreft de nakoming van de Overeenkomst door zowel IVW als Kiwa.

De documenten zoals opgenomen in Bijlage A zijn bestudeerd en de personen zoals opgenomen in Bijlage B zijn geïnterviewd.

Bevindingen en conclusies

Overdracht

De oorspronkelijk planning voor de overdracht was 1 januari 2009. Grootste knelpunten in de overdracht van IVW naar Kiwa waren gelegen in de wijziging van attributie naar mandatering, de BTW-problematiek, de contractonderhandelingen en met name de implementatie van de ICT-systemen. Door de problemen die zich bij de overdracht van de ICT-systemen voordeden heeft de feitelijke overdracht pas op 1 juni 2010 plaatsgevonden. De ICT-systemen zijn "as is" overgedragen terwijl al in 2007 bekend was dat deze systemen van onvoldoende kwaliteit waren om op deze manier over te dragen. Kiwa heeft er bewust voor gekozen de ICT-systemen toch "as is" over te nemen en daarna te gaan vernieuwen. Reden voor Kiwa om hier voor te kiezen, was dat op deze manier een rimpelloze overgang voor de brancheorganisaties en haar leden kon plaatsvinden.

Vanuit IVW was de belangrijkste doelstelling, dat de dienstverlening aan de aanvragers door de overdracht naar Kiwa niet in gevaar zou komen. Geconcludeerd kan worden dat er door de overdracht geen verstoring in de continuïteit van de dienstverlening naar de aanvragers is opgetreden.

Doelstellingen

We hebben de volgende doelstellingen onderzocht: bijdrage aan de personele taakstelling, vermindering van administratieve lasten en effectiviteit van toezicht.

Bij de overdracht van taken naar Kiwa zijn 57 medewerkers (49,2 fte) van IVW naar Kiwa overgegaan. Ten tijde van het besluit van de IVW om tot taakoverdracht over te gaan waren 123 IVW medewerkers (107,1 fte) betrokken in de directe taakuitvoering.

De administratieve lasten zijn door de overdracht grosso modo niet veranderd, omdat er geen wijzigingen in de wet- en regelgeving zijn geweest.

Vermindering van toezichtlasten door verbetering van de dienstverlening is binnen de Overeenkomst voorzien door eisen op te nemen ten aanzien van het realiseren van levertijden door Kiwa en een inspanningsverplichting door Kiwa voor het realiseren van doorlooptijden. Deze tijden moeten in de loop van de tijd korter worden. Kiwa voldoet voor een belangrijk deel aan de eisen voor de maximale levertijden. Het beeld voor de doorlooptijden geeft aan dat hier nog een grotere inspanning noodzakelijk is. We concluderen dat de huidige prestaties nog niet conform de eisen in de Overeenkomst zijn en dat daarmee de kwaliteit van de dienstverlening nog niet volledig op het afgesproken niveau is.

Hoe, en de mate waarin, aan verbetering wordt gewerkt kon niet met een verbeterstrategie worden aangetoond. Kiwa heeft ondertussen wel een aantal initiatieven genomen ter verbetering van de dienstverlening en de klantgerichtheid. Dit wordt door de brancheorganisaties als positief ervaren.

Ten slotte concluderen we dat de uitbesteding van de taken naar Kiwa geen merkbaar effect op de effectiviteit van het toezicht heeft gehad.

Nakoming Overeenkomst

Bij de nakoming van de Overeenkomst is de aandacht uitgegaan naar sturing op nakoming (toezichtsprotocol, informatieprotocol en verplichtingen IVW), tarieven en marktconsultatie.

In het kader van het sturen op de nakoming van de Overeenkomst zijn zowel het jaarverslag vanuit Kiwa als de risicoanalyse en audit vanuit IVW niet conform de Overeenkomst opgeleverd dan wel uitgevoerd.

Met betrekking tot de tarieven concluderen we dat de ontwikkeling van de tarieven conform de overeenkomst tussen IVW en Kiwa is. De directe relatie tussen integrale kosten voor de individuele producten en de tarieven per product is echter (nog) niet aanwezig. Voor overdracht werd door IVW op de relatie tussen kosten en tarieven overigens niet op productniveau gestuurd. Wel op perceelniveau.

Met betrekking tot het overleg tussen Kiwa en de brancheorganisaties leidt de zuiver juridische en formele aanpak vanuit Kiwa zoals geformuleerd in de Overeenkomst niet tot het gewenste resultaat.

Tenslotte concluderen we dat betrokkenheid van IVW in de nazorgfase van de overdracht bij het overleg door de branches is gemist. Het is echter een bewuste keuze van IVW geweest om branches en Kiwa gezamenlijk dit overleg te laten vormgeven.

Aanbevelingen

Gebaseerd op bovenstaande bevindingen en conclusies wordt het volgende aanbevolen:

Aanbeveling 1: Geef vanuit Kiwa prioriteit aan de continue verbetering van de ICT-systemen

De kwaliteit van de dienstverlening wordt mede bepaald door de kwaliteit van de gebruikte ICT. Het is aan Kiwa om de afgesproken verbetering van de dienstverleningsniveaus waar te maken. Als een nieuwe ICT-omgeving nodig is om de vereiste niveaus te halen is het aan Kiwa om aan die vernieuwing prioriteit te geven. Kiwa is inmiddels met de vernieuwing van de ICT gestart en de eerste resultaten hiervan zullen in de eerste helft van 2012 zichtbaar worden.

Aanbeveling 2: Gebruik het overleg tussen Kiwa en de brancheorganisaties voor meer dan een discussie over tarieven

Op grond van de overeenkomst is Kiwa gehouden de brancheorganisaties eenmaal per jaar te consulteren. Kiwa is ook verantwoordelijk voor het overleg als zodanig. Naast een discussie over tarieven, kan dit overleg worden benut voor o.a. een discussie over de kwaliteit van dienstverlening, door te voeren efficiency-maatregelen van de kant van Kiwa, procesoptimalisatie, differentiatie van dienstverlening en de gewenste digitalisering van de aanvraagprocessen. De opgestelde overlegagenda voor 2012 is duidelijk een stap in de goede richting.

Aanbeveling 3: Creëer een situatie waarbij er een directe relatie tussen kosten voor individuele producten en tarieven is gerealiseerd.

Kiwa kan hier zelf een bijdrage aan leveren door zo snel mogelijk een eerste inzicht te verwerven in kostprijzen en tarieven en dit in te brengen in de consultatie met de marktpartijen. Een eerste inzicht hierin is ons inziens binnen enkele maanden te verkrijgen, daarna kan verdere verfijning plaatsvinden. Deze transparantie wordt door alle brancheorganisaties gevraagd. Kiwa heeft zich in deze, als uitvoerder van IVW, ook te houden aan het algemene rijksbeleid dat er op dit vlak bestaat.

Gezien het feit dat het afgesproken pad voor tarieven loopt voor de eerste acht jaar van de Overeenkomst, zullen sowieso de uitgangspunten moeten worden vastgesteld voor tariefvaststelling voor de verdere looptijd van de Overeenkomst. We bevelen aan hier geen 8 jaar mee te wachten, maar dit in te laten gaan na de periode van 3 jaar waarin de tarieven overall op het maximale niveau zijn gekomen. Op dat moment is binnen Kiwa een situatie gerealiseerd, waarin de totale kosten door de totale inkomsten worden gedekt. De algemene efficiencydoelstellingen kunnen dan worden gecombineerd met het realiseren van een directe relatie tussen kosten en tarief per product.

Aanbeveling 4: Verzakelijk de relatie met Kiwa

Een van de impliciete verwachtingen van IVW is geweest dat Kiwa zich meer als een overheidsorganisatie zou gedragen dan nu het geval is. Ons inziens is dit niet iets wat als zodanig van Kiwa verwacht mag worden. Het is immers geen overheidsorganisatie. We bevelen aan de relatie met Kiwa zoveel mogelijk te verzakelijken en vanuit IVW te sturen op de verplichtingen zoals die in de Overeenkomst zijn opgenomen en ook de eigen verplichtingen daarin na te komen. Het is ons inziens dan ook verstandig geweest nu al, na ongeveer een jaar, een evaluatie van het functioneren van Kiwa uit te voeren. Dit geeft inzicht waarin Kiwa haar contractuele verplichtingen wel en niet nakomt en waarop het contractmanagement zich in ieder geval zou moeten richten.

Inhoud

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1. ACHTERGROND EN AANLEIDING	7
1.1. ACHTERGROND.....	7
1.2. DE ONDERZOEKSOPDRACHT	7
2. AANPAK	9
2.1. ONDERZOEKSBENADERING: 3 INVALSHOEKEN	9
2.1.1. <i>Invalshoek 1: Evaluatie overdracht vergunningverlenende taken</i>	9
2.1.2. <i>Invalshoek 2: Evaluatie realisatie doelstellingen</i>	10
2.1.3. <i>Invalshoek 3: Evaluatie nakoming overeenkomst</i>	10
2.2. ONDERZOEKSMETHODE.....	10
2.3. ONDERZOEKSTEAM	10
3. RESULTATEN.....	11
3.1. OVERDRACHT.....	11
3.1.1. <i>Planning van de overdracht</i>	11
3.1.2. <i>Risico's</i>	12
3.1.3. <i>Overdracht ICT</i>	12
3.1.4. <i>Continuïteit van de dienstverlening</i>	13
3.2. DOELSTELLINGEN	13
3.2.1. <i>Taakstelling</i>	13
3.2.2. <i>Administratieve lastendruk en kwaliteit van dienstverlening</i>	14
3.2.3. <i>Effectiviteit Toezicht</i>	17
3.3. NAKOMING OVEREENKOMST	17
3.3.1. <i>Sturing op het nakomen van de verplichtingen van Kiwa</i>	17
3.3.2. <i>Tarieven</i>	18
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
4.1. CONCLUSIES.....	21
4.2. AANBEVELINGEN.....	22
BIJLAGE A: OVERZICHT DOCUMENTATIE.....	23
BIJLAGE B: OVERZICHT GEÏNTERVIEWDEN	24

1. Achtergrond en aanleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond en aanleiding voor deze evaluatiestudie. Allereerst wordt ingegaan op de context waarbinnen het besluit tot overdracht tot stand is gekomen. Vervolgens wordt de formulering van de opdracht die aan dit onderzoek ten grondslag ligt gepresenteerd.

1.1. Achtergrond

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) handhaaft wet- en regelgeving en draagt zorg voor het verlenen van een aantal vergunningen en certificaten die vereist zijn voor het handelen van personen en bedrijven in de verschillende transportsectoren.

In 2008 heeft IVW besloten om in het kader van het rijksbrede programma Vernieuwing Toezicht een deel van de Vergunning Verlenende Taken (VVT) extern uit te besteden. Het gaat hier om taken met een sterk administratief karakter en met weinig discretionaire bevoegdheden.

Het rijksbrede programma Vernieuwing Toezicht is bedoeld om de toezichtlasten met 25% te verlagen bij het bedrijfsleven en om een effectievere en efficiëntere werkwijze te bevorderen. Veertien rijksinspecties (waaronder IVW) en de Douane nemen deel aan dit programma dat in 2006 is gestart. Dit programma ligt in het verlengde van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Binnen dit laatste programma is de inspecties een taakstelling opgelegd van 20% vermindering van het aantal ambtenaren. Het initiatief om de VVT uit te besteden komt voort uit de voorgenomen vernieuwing.

IVW heeft in 2008 de VVT door middel van een aanbesteding aangeboden aan de markt. Het was het voornemen om de taken en bevoegdheden bij attributie (overdracht van taken bij wet) over te dragen. Deze attributie is later door de Minister, in overleg met de Tweede Kamer, gewijzigd in overdracht bij mandaat.

In totaal hebben 4 partijen deelgenomen aan de aanbesteding waarbij de uiteindelijke keuze op Kiwa N.V. is gevallen. Twee van de 4 aanbiedende partijen hebben een kort geding aangespannen tegen deze gunning. De rechter heeft IVW in het gelijk gesteld.

In het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met de minister op 25 juni 2009, zijn vragen gesteld over de gevolgen van deze uitbesteding voor onder meer de ontwikkeling in tarieven, de kwaliteit van dienstverlening en de mate waarin deze uitbesteding bijdraagt aan de taakstelling. Tegen die achtergrond is door de minister over deze uitbesteding de volgende toezegging gedaan.

"De minister zal na één jaar evalueren hoe de uitbesteding van taken van IVW is verlopen en informeert de Kamer schriftelijk over de resultaten hiervan."

Op 10 juli 2009 is de overeenkomst over de taakoverdracht (hierna genoemd de Overeenkomst) gesloten tussen de minister van Verkeer en Waterstaat (inmiddels de minister van Infrastructuur en Milieu) hierna genoemd de Minister, namens deze de Inspecteur-Generaal IVW en Kiwa N.V. (hierna genoemd Kiwa).

IVW heeft een onafhankelijke derde partij, Atos Consulting, opdracht gegeven om de toegezegde evaluatie uit te voeren.

1.2. De onderzoeksoopdracht

Atos Consulting is gevraagd een onderzoek uit te voeren waarin de volgende vragen centraal staan:

- In hoeverre zijn de contractpartijen in de taakoverdracht de afspraken uit de overeenkomst nagekomen?

- Welke resultaten zijn tot op heden behaald in de doelen van de taakoverdracht?
- Welke ervaringen hebben marktpartijen, Kiwa en de IVW in de uitvoering van de afspraken tot op heden en wat verwachten zij voor de nabije toekomst?

Deze vragen worden vanuit de volgende drie invalshoeken benaderd:

- Invalshoek 1: Overdracht
Op welke wijze is de overdracht van taken van IVW naar Kiwa verlopen?
- Invalshoek 2: Realisatie doelstellingen
Wat waren de doelstellingen en in welke mate zijn deze doelstellingen gerealiseerd?
- Invalshoek 3: Nakoming Overeenkomst
In welke mate worden de afspraken uit de Overeenkomst nagekomen?

Voor deze indeling is gekozen vanuit de gedachte dat een oordeel over de overdracht vanuit verschillende perspectieven moet zijn opgebouwd om volledig te zijn. Een oordeel dat slechts ingaat op de wijze waarop de overdracht heeft plaatsgevonden gaat voorbij aan de vraag welke doelen met deze overdracht moeten worden gerealiseerd. Ook als overdracht naar tevredenheid is afgerond en de doelstellingen gerealiseerd zijn, behoeft de nakoming van de Overeenkomst door IVW en Kiwa aandacht.

2. Aanpak

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de evaluatie is uitgevoerd. Na een uiteenzetting van de benadering van het onderzoek vanuit de drie invalshoeken worden achtereenvolgens de onderzoeksmethode en het onderzoeksteam beschreven.

2.1. Onderzoeksbenadering: 3 invalshoeken

Ten einde een zo compleet mogelijke weergave te presenteren van de overdracht van vergunningverlenende taken van IVW naar Kiwa wordt vanuit drie invalshoeken geëvalueerd. Deze invalshoeken zijn in onderstaande figuur gevisualiseerd.



Figuur 1: Onderzoeksbenadering Evaluatie overdracht vergunningverlenende taken

De eerste invalshoek betreft de overdracht van vergunningverlenende taken, de tweede invalshoek heeft betrekking op de behaalde doelstellingen zoals gedefinieerd in de Vernieuwing Rijksdienst, de derde invalshoek betreft de nakoming van de Overeenkomst zoals door beide partijen ondertekend.

2.1.1. Invalshoek 1: Evaluatie overdracht vergunningverlenende taken

De eerste invalshoek betreft de overdracht van de vergunningverlenende taken van IVW aan Kiwa. Doel van deze eerste invalshoek is de daadwerkelijke overdracht van de vergunningverlenende taken van IVW naar Kiwa te evalueren.

Vanuit deze invalshoek is onder andere aan de volgende aspecten aandacht besteed:

- risico's
- knelpunten bij overdracht
- planning
- integratie ICT

Het beoogde resultaat van deze exercitie is een evaluatie van de transitiefase.

2.1.2. Invalshoek 2: Evaluatie realisatie doelstellingen

De tweede invalshoek heeft betrekking op de behaalde doelstellingen zoals gedefinieerd in de Vernieuwing Rijksdienst. Het hoofddoel, zoals gesteld in de Vernieuwing Rijksdienst is een verschuiving naar meer effect, efficiëntie en vertrouwen bij minder toezichtlast. Verder wordt gestreefd naar een vermindering van administratieve lasten en kostenreductie en verlaging van de personeelsomvang.

Om de realisatie van bovenstaande doelstellingen te evalueren wordt in de tweede invalshoek van het onderzoek de nieuwe situatie waarin de vergunningverlenende taken zijn overgedragen aan Kiwa zowel vanuit IVW als de brancheorganisaties benaderd.

Doel hiervan is om enerzijds te beoordelen of de doelstellingen voor IVW zijn behaald en anderzijds om te beoordelen of dit ook een positief effect heeft op de taakstelling, administratieve lasten, en effectiviteit van het toezicht met betrekking tot de vergunningverlenende taken. Het resultaat met betrekking tot deze invalshoek is een evaluatie van de mate waarin de doelstellingen Vernieuwing Rijksdienst zijn behaald door middel van de overdracht van de vergunningverlenende taken.

2.1.3. Invalshoek 3: Evaluatie nakoming overeenkomst

De derde invalshoek betreft de nakoming van de overeenkomst zoals door beide partijen ondertekend. Hierbij worden de belangrijkste verplichtingen voor beide partijen beoordeeld. Input voor deze derde invalshoek is onder andere een door IVW zelf uitgevoerde startaudit, die aan de overdracht vooraf is gegaan. Focus van de huidige evaluatie is 1) de wederzijdse verplichtingen, 2) het toezicht, 3) vaststelling van de tarieven en 4) communicatie met de brancheorganisaties vanuit Kiwa.

Het resultaat met betrekking tot deze invalshoek is een evaluatie van de mate waarin Kiwa en IVW de afspraken zoals opgenomen in de overeenkomst nakomen.

2.2. Onderzoeksmethode

Om de evaluatie uit te voeren is een analyse uitgevoerd van beschikbaar gestelde documentatie (zie bijlage A) en zijn interviews uitgevoerd. Dit is voor ieder van de drie invalshoeken gedaan om een compleet en objectief resultaat te verkrijgen dat derden inzicht in de situatie verschaft.

Met betrokkenen vanuit zowel het ministerie van IenM, Kiwa en vertegenwoordigers van de branches zijn semigestructureerde interviews afgenomen en verwerkt.

In totaal zijn 23 interviews afgenomen. Bijlage B geeft een overzicht van de respondenten. Aangezien de brancheorganisaties haar leden vertegenwoordigen in verschillende gremia en op de hoogte zijn van de ontwikkelingen in de branche is ervoor gekozen deze vertegenwoordigers te interviewen.

In de interviews met betrekking tot invalshoek 1 (de overdracht) zijn de onderwerpen knelpunten, risico's, planning, integratie ICT en alternatief scenario aan de orde gekomen. Voor invalshoek 2 is dieper ingegaan op het effect van de overdracht op de administratieve lasten, kosten, kwaliteit van dienstverlening, efficiëntie en de taakstelling voor IVW en de branches. Ook is de vraag aan de orde gekomen in welke mate de nieuwe situatie al dan niet een verbetering is en op welke punten verbetering gewenst is. De vragen met betrekking tot invalshoek 3 richtten zich op de Overeenkomst zelf. Besproken is in hoeverre zowel IVW als Kiwa haar afspraken zoals vastgelegd in de Overeenkomst nakomt.

2.3. Onderzoeksteam

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van begin oktober tot eind november 2011 door de heer drs. A.E.C. de Meulder, partner bij Atos Consulting, de heer drs. A.G.M. Meewisse en mevrouw dr. ir. A.J.J. Pullen. De heer _____ heeft het onderzoek vanuit IVW begeleid.

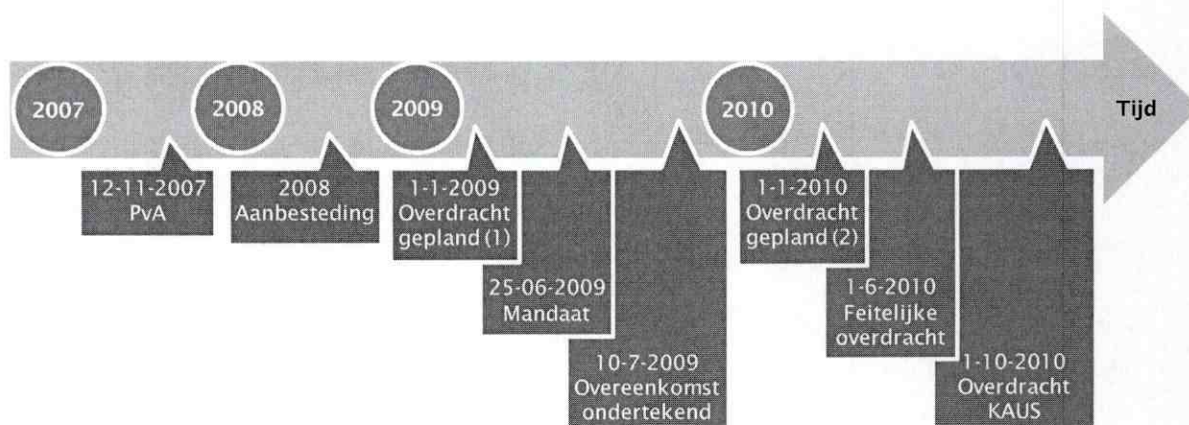
3. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten weergegeven. Per invalshoek wordt ingegaan op de bevindingen en de conclusies.

3.1. Overdracht

In 2007 heeft IVW voorgesteld een deel van de vergunningverlenende taken uit te plaatsen naar een marktpartij. Het ging hierbij om de vergunningverlenende taken met een sterk administratief karakter. Hiertoe is het "Plan van aanpak project overdracht taken Inspectie VenW" d.d. 12 november 2007 opgesteld. Hierbij heeft een aanbesteding plaatsgevonden in 2008. De overdracht heeft feitelijk op 1 juni 2010 plaats gevonden.

3.1.1. Planning van de overdracht



Figuur 2: Tijdlijn overdracht

Zoals figuur 2 laat zien heeft het proces van overdracht van eind 2007 tot medio 2010 geduurd. De oorspronkelijk planning voor de overdracht was 1 januari 2009. Onder andere de wijziging van attributie naar mandatering heeft tot vertraging geleid. De aanbesteding is aangevochten door twee van de vier aanbiedende partijen aan wie de opdracht niet is gegund. De rechter heeft IVW in beide gevallen in het gelijk gesteld. Verder ging IVW er van uit dat de bepalingen in het voor de aanbesteding gebruikte Programma van Eisen (PvE) voldoende basis voor de Overeenkomst waren. Dit bleek echter niet het geval, waardoor contractonderhandelingen met Kiwa enkele maanden in beslag hebben genomen. De Overeenkomst is uiteindelijk op 10 juli 2009 ondertekend. Deze beide gebeurtenissen hebben geleid tot het bijstellen van de planning van de overdracht naar 1 januari 2010.

Door de problemen die zich bij de overdracht van de ICT-systemen voordeden heeft de feitelijke overdracht op 1 juni 2010 plaatsgevonden. De problemen die zich hierbij voordeden hadden onder andere betrekking op het op orde krijgen van documentatie en het gebruik van verouderde software. Aangetekend wordt dat de feitelijke overdracht op 1 juni nog niet volledig was. De software voor het Kaartuitgiftesysteem (KAUS), en daarmee de uitgifte van tachograafkaarten, kon pas per 1 oktober 2010 worden overgedragen.

Voorafgaand aan het tekenen van het contract heeft op 25 juni 2009 een Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat plaatsgevonden. Door de Minister is in dat overleg de toezegging gedaan, dat Kiwa altijd onder zijn mandaat (in afwijking van de oorspronkelijk voorgestelde attributie) de taken zal uitvoeren en dat de Minister zelf de tarieven vast zal stellen, nu en in de toekomst.

Voor de feitelijke overdracht na het ondertekenen van het contract hebben we geen afzonderlijk overall transitieplan aangetroffen. Door IVW is een 'Project overdracht taken - fase transitie' (d.d. 31 augustus 2009) opgesteld. Van de kant van Kiwa is een plan van aanpak "Overdracht Taken Divisie Publieksdiensten en Vergunningverlening" d.d. 14 januari 2010 beschikbaar. Hierin is op hoofdlijnen de planning opgenomen. Kiwa is van mening, dat een (te) strakke planning eerder averechts zou werken. Voor IVW is het tijdspad van de reorganisatie bepalend geweest voor de planning van de transitie. De voortgang werd frequent besproken in een overleg tussen het projectteam, de directeur bedrijfsvoering en de inspecteur-generaal. Het ontbreken van een overall planning voor de overdracht heeft soms geleid tot inconsistenties tussen deelplanningen.

Bevinding

De overdracht van de vergunningverlenende taken naar Kiwa is niet aangestuurd vanuit een vooraf vastgesteld overall transitieplan. Vanuit de kant van IVW is met name het tijdspad van de reorganisatie bepalend geweest. Er zijn vooraf geen criteria vastgesteld voor budget, looptijd of kwaliteit (bijvoorbeeld aanvaardbare risico's) van de overdracht.

3.1.2. Risico's

Voorafgaand aan de overdracht op 1 juni 2010 is in de periode half januari 2010 - 2 april 2010 een uitgebreide startaudit uitgevoerd door een team van departementale auditors. Het uitvoeren van deze startaudit is in het contract tussen IVW en Kiwa vastgelegd. Conclusie van deze startaudit was dat de situatie begin april 2010 zodanig was dat de overdracht per 1 juni voor IVW niet zonder grote risico's was.

Belangrijkste risico's lagen op het gebied van conformiteit met wet- en regelgeving, overname van contracten met derden en ICT. De auditors concludeerden dat het grootste risico in de implementatie van de ICT-systemen was gelegen. Er waren testrapporten aanwezig, maar de acceptatie door Kiwa had nog niet plaatsgevonden. De inspecteur-generaal heeft de beslissing genomen de overdracht per 1 juni 2010 toch te laten plaatsvinden en deze risico's deels te accepteren en deels zo goed mogelijk tegenmaatregelen te nemen. Deze beslissing is mede genomen vanuit de overweging dat er een onduidelijke situatie was ontstaan voor de betrokken medewerkers en dat het niet verantwoord was deze situatie nog langer te laten voortbestaan.

Bevinding

Het grootste risico in de overdracht van IVW naar Kiwa lag in de implementatie van de ICT-systemen.

3.1.3. Overdracht ICT

Op 5 september 2007 is door de unit ICT van de toenmalige directie Toezicht en Beheereenheid (TBE) van IVW een analyse uitgevoerd naar de gevolgen van uitplaatsing van de taken voor de ICT. Het Expertise Centrum (HEC) heeft daar in september 2007 nog een second opinion over gegeven. Het beeld dat naar voren kwam is dat de 40 over te dragen taken werden uitgevoerd met 10 (keten)systemen met elk gemiddeld 5 interfaces. Deze systemen varieerden sterk van elkaar in termen van complexiteit (SAP versus het eenvoudige Microsoft Access) en leeftijd en werden gekenmerkt door verouderde computertaal, achterstallig onderhoud en/of onvoldoende bestendigheid. In de analyse werd dit als opmerkelijk gekenschetst omdat verlening van de diverse vergunningen procesmatig veel overeenkomsten heeft.

De interfaces varieerden van koppelingen naar de facturatie, inwinning van informatie bij andere overheidsorganisaties (RDW) tot online inbelverbindingen voor de inspecteurs (Dianta). In zowel het initiële onderzoek als in de second opinion werd geconstateerd dat:

"Mede gezien de bovengenoemde karakteristieken, de systemen niet geschikt zijn voor overdracht (verkoop) aan de ontvangende partijen. De ontvangende partijen zullen naar verwachting zelf moeten voorzien in eigen ICT-systemen. Hoewel de diverse processen grote overeenkomsten

hebben, is het mede gezien de complexiteit (veel interactief verkeer met anderen), de vraag of een ontvangende partner binnen de gestelde termijn van overdracht eigen ICT kan realiseren."

Bron: Plan van aanpak project overdracht taken Inspectie VenW d.d. 12 november 2007.

Vanaf 2007 is tot aan de overdracht in 2010 getracht de systemen te repareren. Hierbij is per systeem en per taak gekeken naar wat nodig was. Er was geen sprake van nieuwbouw op grond van een integrale afweging over een gewenste architectuur en functionaliteit. Tegen deze achtergrond is het opvallend dat zowel in het voor de aanbesteding gedefinieerde Programma van Eisen (PvE) als in de overeenkomst met Kiwa is bepaald dat de ICT-omgeving "as is" kon worden overgenomen.

De aanbiedende partij kreeg in de aanbieding de mogelijkheid om eigen systemen te benutten en kon zich vooraf op de hoogte stellen van de werking van de systemen en de kwaliteit van de documentatie. Kiwa heeft er bewust voor gekozen te starten met de aangeboden IVW-systemen.

Twee systemen zijn niet per 1 juni 2010 overgegaan naar Kiwa. Dit zijn KAUS (kaartuitgifte tachografen) en het systeem voor vergunningen Scheepvaart in SAP. KAUS is per 1 oktober 2010 door Kiwa in gebruik genomen. De functionaliteit van het SAP-systeem voor de vergunningen Scheepvaart is nog niet overgedragen en is nog in gebruik bij IVW. Kiwa is bezig met nieuwbouw hiervoor. De afspraak was dat dit deel per 1 januari 2012 operationeel zou zijn. Als gevolg van de problematiek met veiligheidscertificaten bij DigiNotar is deze datum verschoven naar het voorjaar 2012.

Bevinding

Al in 2007 werd geconstateerd, dat de karakteristiek van de ICT-systemen zodanig was dat deze onvoldoende kwaliteit hadden om "as is" over te dragen. De verwachting was dat de overdrachtspartij zelf in eigen systemen zou gaan voorzien. Kiwa heeft er bewust voor gekozen de ICT-systemen toch "as is" over te nemen en daarna te gaan vernieuwen. Reden voor Kiwa om hier voor te kiezen was, dat op deze manier én een rimpelloze overgang naar de brancheorganisaties en haar leden kon plaatsvinden én er meer tijd was om aan de vernieuwing van de ICT-systemen te werken.

3.1.4. Continuïteit van de dienstverlening

Vanuit IVW was de belangrijkste doelstelling, dat de dienstverlening aan de aanvragers door de overdracht naar Kiwa niet in gevaar zou komen. Veel van het handelen vanuit IVW en Kiwa moet tegen deze achtergrond worden gezien. Dit komt ook uit de interviews met de brancheorganisaties naar voren. Ook de branches vreesden, dat de dienstverlening in gevaar zou komen.

Er hebben zich – uiteraard – enige aanloopproblemen voorgedaan, maar er is geen sprake van geweest dat de continuïteit van de dienstverlening in het geding is het geweest.

Bevinding

Er is geen verstoring geweest in continuïteit van dienstverlening naar de aanvragers door de overdracht van taken aan Kiwa. De door IVW en Kiwa genomen maatregelen om de continuïteit niet in gevaar brengen, zijn succesvol geweest.

3.2. Doelstellingen

3.2.1. Taakstelling

IVW realiseert de bijdrage aan de doelen van Vernieuwing Rijksdienst langs twee lijnen:

- 1) Overdragen van de vergunningverlenende taken met een sterk administratief karakter.
- 2) Verdere uitwerking en implementatie van de principes van vernieuwing toezicht (waaronder digitalisering, samenwerking met andere inspecties, vereenvoudiging van regelgeving en het realiseren van frontoffices).

In totaal moest hiermee 20% vermindering van de formatie worden gerealiseerd. Op voorhand is echter geen specifiek deel van deze 20% aan de overdracht toegekend. Er werd echter een wezenlijke bijdrage van verwacht.

Het realiseren van de taakstelling moest wel binnen twee randvoorwaarden worden gerealiseerd. Achtereenvolgens ging het daarbij om:

- Overdracht naar een marktpartij: van overdracht naar een overheidsinstelling kon geen sprake zijn, omdat daarmee geen bijdrage aan de taakstelling werd gerealiseerd.
- Keuzevrijheid voor medewerkers: de bijdrage aan de taakstelling kon alleen dan worden waargemaakt als medewerkers hun werk zouden volgen. In overleg met de medezeggenschap en het georganiseerd overleg met de bonden is echter besloten dat medewerkers hier in vrijheid over moesten kunnen beslissen. Met andere woorden als een medewerker zou besluiten zijn werk niet te volgen zou een andere plek voor hem/haar worden gezocht.

Uiteindelijk zijn bij de overdracht van taken naar Kiwa 57 medewerkers (49,2 fte) van IVW naar Kiwa overgegaan. Ten tijde van het besluit van de IVW om tot taakoverdracht over te gaan waren 123 IVW medewerkers (107,1 fte) betrokken in de directe taakuitvoering. Zoals met de medezeggenschapsraad en de bonden was overeengekomen, zijn de IVW medewerkers die niet zijn overgestapt niet als boventallig aangemerkt in de zin zoals door het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) bepaald. Voor hen is een passende oplossing gevonden. Dit heeft ongeveer anderhalf jaar geduurd.

Bevinding

Als gevolg van de overdracht van de taken van IVW naar Kiwa zijn 57 medewerkers (49,2 fte) van IVW naar Kiwa overgegaan.

3.2.2. Administratieve lastendruk en kwaliteit van dienstverlening

Het verminderen van administratieve lasten is binnen het programma Vernieuwing Toezicht een belangrijke doelstelling.

Voor een oordeel over de administratieve lasten door de uitbesteding van de VVT zijn twee vragen relevant. De eerste is in hoeverre door de uitbesteding de regelgeving is veranderd waardoor een andere informatieplicht is ontstaan (§3.2.2.1.). De tweede betreft de mate waarin Kiwa de benodigde informatie op een meer of minder klantvriendelijke wijze opvraagt en terugkoppelt (§3.2.2.2.).

Overigens zijn administratieve lasten in de stukken rondom het uitbesteden van de VVT niet expliciet vermeld. In het AO van 25 juni 2009 zijn echter door de vaste Kamercommissie op het punt van dienstverlening en efficiëntie zorgen uitgesproken.

3.2.2.1. *Wijzigingen in regelgeving*

De uitbesteding van VVT heeft op zichzelf niet geleid tot wijziging van de regelgeving en daarmee heeft vanuit dit perspectief de uitbesteding niet geleid tot een wijziging in de administratieve lasten. Zoals eerder beschreven voert Kiwa de taken uit onder mandaat van de Minister. Deze stelt zelf de tarieven vast.

Bevinding

De uitbesteding gaf op zichzelf geen aanleiding tot wijzigingen van wet- en regelgeving en daarmee per definitie geen wijzigingen in de administratieve lasten op dit punt.

Kiwa is als private partij BTW-plichtig, daar waar IVW als overheidsorganisatie dat niet is. Dit heeft gevolgen voor wat betreft de hoogte van de tarieven voor die aanvragers die de BTW niet terug kunnen vorderen. Voor privé personen (bijvoorbeeld in het geval van brevetten voor privé vliegers) betekent dit direct een verhoging van de kosten.

Voor die aanvragers die de BTW wel terug kunnen vorderen heeft de uitbesteding wel gevolgen op het punt van administratieve lasten. Het terugvorderen als zodanig is immers een extra administratieve handeling. In de interviews is met uitzondering van één interview deze terugvordering niet als een betekenisvolle last gekenschetst.

Bevinding

In tegenstelling tot het verleden moeten partijen nu BTW betalen bij het verkrijgen van de vergunningen. Dit raakt privé personen direct door een verhoging van de kosten. Voor bedrijven is de wijziging marginaal, omdat zij de BTW kunnen verrekenen.

3.2.2.2. Kwaliteit van de dienstverlening en klantgerichtheid

Als gezegd wordt de toezichtlast niet alleen bepaald door wettelijke eisen rondom informatie-uitwisseling over de waardedocumenten, maar ook door efficiëntie en klantvriendelijkheid richting aanvragers bij de afhandeling. Op dat punt zijn er eisen in de overeenkomst gesteld en is in het kader van deze evaluatie ook gekeken naar de tevredenheid van aanvragers zoals verwoord door de brancheorganisaties.

Eisen in de overeenkomst

In de afspraken tussen Kiwa en IVW is het niveau van dienstverlening dat door Kiwa moet worden gerealiseerd gedefinieerd. Dit niveau is beschreven in termen van:

- totale doorloop-, aanvraag- en levertijd;
- faciliteiten voor aanvragen, betalen, afgeven en bereikbaarheid;
- aantal klachten en bezwaarschriften.

De overeenkomst stelt dat met het behalen van de beschreven niveaus Kiwa waarborgt dat de kwaliteit van uitvoering minimaal gelijk is aan die door IVW is gerealiseerd in 2008.

Kiwa heeft op 17 oktober 2011 een concept jaarverslag 2010 – 2011 aan IVW verstrekt waarin over deze niveaus is gerapporteerd. De periode waarover wordt gerapporteerd is 1 juni 2010 – 1 juni 2011.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening zijn de in de overeenkomst opgenomen normen voor de levertijd maatgevender/zwaarwegender dan de doorlooptijden. De levertijd is de tijd tussen het moment waarop de aanvraag compleet en betaald is en het moment van levering. De doorlooptijd is de tijd tussen het moment van registratie van de aanvraag en het moment van levering.

De levertijd kan Kiwa volledig zelf sturen, de doorlooptijd wordt mede bepaald door het handelen van de aanvrager (bijvoorbeeld als betaling niet geschiedt of niet alle benodigde informatie wordt geleverd). In de Overeenkomst zijn dan ook eisen gesteld aan de verlaging van de levertijden (-10% in 2012 t.o.v. 2008) terwijl voor de doorlooptijd niet verder wordt gegaan dan een inspanningsverplichting (-25% in 2012 t.o.v. 2008).

Bij de beoordeling van de kwaliteit is eerst gekeken naar de levertijden. In totaal heeft Kiwa in de verslagperiode 115.968 waardedocumenten verstrekt. Met uitzondering van het 'tijdelijk bewijs taxi' (15.492) zijn alle documenten binnen de gestelde normen voor de afzonderlijke levertijden verstrekt. Uit een door Kiwa uitgevoerde steekproef blijkt dat ongeveer de helft van het 'tijdelijk bewijs taxi' niet conform afgesproken levertijd is verstrekt. Daarmee betreft de afwijking ongeveer 6,5% van het totaal aantal verstrekte documenten.

Over de doorlooptijden kan worden geconstateerd dat volgens de concept voortgangsrapportage 40% niet voldeed aan de doelstelling. Alleen binnen perceel 3 (luchtvaart) werden alle documenten binnen de gestelde bepalingen aan de doorlooptijden verstrekt.

De afwijkingen van de normen worden in het jaarverslag verklaard en maatregelen ter verbetering worden aangekondigd. In perceel 1 (wegvervoer en binnenvaart) worden de vertragingen veroorzaakt doordat aanvragers laat betalen en door een probleem bij de operationalisering van het overgenomen systeem. In perceel 2 (zeevaart en visserij) worden vertraging verklaard vanuit de nadelen van het gebruikte SAP-systeem en het feit dat een deel van de verificaties nog door IVW moet worden gedaan (bij voorbeeld de Rijnvaartverklaringen).

In het concept jaarverslag van Kiwa wordt vermeld dat de normen te aanzien van klachten, bezwaarschriften en bereikbaarheid worden gehaald. Dit is opmerkelijk aan gezien de Overeenkomst stelt dat bezwaren door IWV worden afgehandeld. IWV krijgt een afschrift van de klachten.

Tot slot zij nog opgemerkt dat de verschillen tussen de percelen voor wat betreft de realisatie van de doelstellingen rondom levertijd en doorlooptijd terug waren te zien in de interviews. Zo was binnen perceel 1 (wegvervoer en binnenvaart) sprake van uitgesproken ontevredenheid. De kritiek betrof met name de afhandeling van aanvragen in het taxivervoer en van de chauffeurspassen. Rondom chauffeurspassen is gesteld dat de registratie van aanvraaggegevens en betalingen niet accuraat was. Verder was de kritiek dat vanuit Kiwa geen signalen kwamen wanneer een aanvraag niet volledig was of dat aanvragen die wel volledig waren nog niet in behandeling werden genomen. Voor de onderzoekers is niet na te gaan in hoeverre deze bewering juist is, maar hij was wel materieel genoeg om hem hier te moeten vermelden.

Bevinding

Kiwa voldoet voor een belangrijk deel aan de eisen voor de maximale levertijden. Het beeld voor de doorlooptijden geeft aan dat hier nog een grotere inspanning noodzakelijk is. Plannen om hierin verbetering te brengen zijn genoemd en hangen deels samen met de voorgenomen vernieuwing van de ICT-systemen.

Dienstverlening en klantgerichtheid zoals ervaren door de brancheorganisaties

Alleen binnen het perceel Wegvervoer en Binnenvaart is bij twee van de drie betrokken brancheorganisaties sprake van uitgesproken ontevredenheid over de dienstverlening. Voor zowel perceel Zeevaart en Visserij als perceel Luchtvaart is het beeld dat er sprake is van voldoende tot goede dienstverlening.

Gemiddeld genomen zijn de geïnterviewden voorzichtig optimistisch over de mogelijkheden van Kiwa om de dienstverlening te verbeteren. Op dat punt werd onder meer gewezen naar de kwaliteit van uitvoering bij andere taken, de bereidheid van Kiwa om met de aanvragers over deze kwaliteit in gesprek te gaan en het feit dat Kiwa zich bewust is van de schade aan haar reputatie als de dienstverlening niet op orde is.

Dat Kiwa actief bezig is de dienstverlening te verbeteren blijkt uit de navolgende door de brancheorganisaties genoemde en als positief ervaren initiatieven:

- Aanstellen van accountmanagers per sector die actief met de branches en bedrijven in overleg zijn over de kwaliteit van de dienstverlening.
- Beschikbaar stellen van een Express Service die het mogelijk maakt om tegen een vergoeding de waardedocumenten sneller beschikbaar te krijgen.
- Aanvragers worden niet meer eerst via een call center te woord gestaan maar worden direct doorgeschakeld met de behandelaar van hun aanvraag.

In het overleg met de branches is voor de komende periode nadrukkelijk geagendeerd dat wordt gesproken over de mogelijkheden tot *verdere* verbetering van de dienstverlening. Deze agenda is echter nog niet concreet uitgewerkt.

Er lijkt nog geen sprake te zijn van een gerichte verbeterstrategie op het punt van dienstverlening van de kant van Kiwa. Ook expliciete eisen op het punt van verbetering van dienstverlening met betrekking tot de te bouwen nieuwe systemen zijn niet aangetroffen.

De hiervoor opgesomde initiatieven zoals genoemd door de branches zijn ook door Kiwa genoemd als zijnde de belangrijkste initiatieven

Bevinding

De dienstverlening lijkt te verbeteren en de door Kiwa getoonde initiatieven worden door de brancheorganisaties als positief ervaren. Echter de verwachting van de branches ten aanzien van verdere verbetering van de dienstverlening kan nog niet met een concreet aanwijsbare verbeterstrategie worden onderbouwd. Kiwa pakt de verbetering van de dienstverlening per perceel en per product op in relatie met de verbetering van de ICT-systemen.

3.2.3. Effectiviteit Toezicht

Een van de doelstellingen in het programma Vernieuwing Toezicht was het vergroten van de effectiviteit van het Toezicht door de rijksinspecties. De uitbesteding van taken naar Kiwa heeft hier geen merkbaar effect op gehad. Het betreft administratieve taken. Mits het contractmanagement van de kant van IWV voldoende is ingericht, is er geen effect op de effectiviteit van het Toezicht.

Bevinding

De overdracht van taken naar Kiwa heeft geen effect op de effectiviteit van het Toezicht.

3.3. Nakoming overeenkomst

De relatie tussen Kiwa en de Minister is ingericht op basis van de Overeenkomst. Deze Overeenkomst is niet openbaar maar ligt voor een belangrijk deel in lijn met hetgeen in het Programma van Eisen voor de aanbesteding is geformuleerd.

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de sturing op het nakomen van de verplichtingen van Kiwa, tarieven en consultatie marktpartijen door Kiwa.

3.3.1. Sturing op het nakomen van de verplichtingen van Kiwa

Ten aanzien van het sturen op het nakomen van de verplichtingen van Kiwa, is het borgen van het publieke belang van de uitvoering door Kiwa het centrale element. Hiertoe bevat de Overeenkomst een toezichtprotocol. Daarin is bepaald dat de borging is gegarandeerd door middel van:

1. regels i.e. wet en -regelgeving en de Overeenkomst.
2. institutionele borging binnen Kiwa (accreditatie dan wel certificatie in 2012).
3. toezicht door IenM, eventueel in combinatie met andere departementen.

Naast het toezichtprotocol bevat de Overeenkomst een Informatieprotocol dat de gegevensuitwisseling regelt die IWV nodig heeft voor de uitoefening van zijn toezichtstaak, de verantwoording van de Minister naar de Tweede Kamer en eventuele informatieverplichtingen die voortkomen uit internationale verdragen.

In de evaluatie is geconstateerd dat de invulling van deze protocollen zich momenteel niet afwikkelt zoals overeengekomen. Ondanks herhaald aandringen door IWV in de gevoerde voortgangsbesprekingen tussen IWV en Kiwa heeft Kiwa de afgesproken informatie niet of niet tijdig geleverd.

De voorgenomen jaarlijkse risicoanalyse en audit op grond waarvan het toezichtprogramma door IWV wordt uitgevoerd is in 2011 niet uitgevoerd. IWV heeft na 1 juni 2010 nog geruime tijd ondersteuning verleend aan Kiwa en achtte het daarom niet zinvol om tijdens die periode van ondersteuning de voorgenomen audit uit te voeren. Inmiddels is de ondersteuning sterk afgebouwd en bestaat het voornemen om de audit uit te voeren.

Kiwa is gehouden voor 1 juli van elk jaar een jaarverslag aan IWV op te leveren. Hieraan is over het eerste jaar nog niet voldaan. Er is op 18 oktober 2011 een concept jaarverslag 2010-2011 bij IWV

ingediend. De gehanteerde periode is die van 1 juni 2010 tot en met 31 mei 2011. In de overeenkomst zijn geen nadere eisen aan het jaarverslag gesteld.

Bevinding

Het jaarverslag is door Kiwa later dan in de Overeenkomst bepaald opgeleverd. De risicoanalyse en audit zijn door IVW niet overeenkomstig de bepalingen in de Overeenkomst uitgevoerd.

3.3.2. Tarieven

Contractuele afspraken over ontwikkeling van tarieven

In de Overeenkomst zijn afspraken opgenomen over de ontwikkeling van de tarieven de komende 8 jaar. Deze komen er op neer, dat de tarieven tot drie jaar na de datum van overdracht niet meer stijgen dan 23% voor perceel 1, 14% voor perceel 2 en 0% voor perceel 3. Dit ten opzichte van de tarieven 2008. De tarieven van 2008 vormen het ijkpunt voor deze tariefontwikkeling. Dit zijn gewogen tarieven in reële termen en exclusief BTW. Ook indien de overdracht van taken aan Kiwa niet had plaatsgevonden, is het waarschijnlijk dat IVW een soortgelijk ontwikkelpad aan de Minister had voorgesteld.

Na de periode van drie jaar, dienen de tarieven gedurende 5 jaar, jaarlijks met een in de Overeenkomst vastgelegde efficiencyfactor (tussen de 1 en 2,5% per jaar) te dalen. Gedurende het achtste jaar na datum van overdracht zal deze regeling worden vervangen door een vergelijkbare of andere regeling, die partijen in onderling overleg zullen vaststellen.

In 2011 bedroeg de stijging van tarieven respectievelijk voor perceel 1 (wegvervoer en binnenvaart) tussen de 8 en 15%, voor perceel 2 (zeevervaart en visserij) bedroeg het percentage 9% en voor perceel 3 0%. Hiermee zijn de tarieven binnen de toegestane bandbreedte van het contract gebleven. Dit is bevestigd door een rapport van Ernst & Young hieromtrent. Ten tijde van het schrijven van dit rapport moeten de tarieven voor 2012 nog door de Minister worden vastgesteld.

Een punt dat opvalt in de interviews met de vertegenwoordigers van de brancheorganisaties is dat de afspraken tussen Kiwa en IVW rondom de tariefontwikkeling tot maart 2011 niet volledig bekend waren. Een volledige rapportage over het overeengekomen pad voor de tariefontwikkeling is formeel niet eerder gegeven dan op 23 maart 2011. Op dat moment heeft Kiwa in het overleg met de brancheorganisaties in een presentatie, getiteld "Tarieven 2011 en verder" dit pad gepresenteerd. Het in dit overleg gepresenteerde pad voor de ontwikkeling van de tarieven komt volledig overeen met de in de overeenkomst genoemde **maximale** tarieven. Overigens was de gepresenteerde ontwikkeling van tarieven in de eerste drie jaar in overeenstemming met hetgeen hierover in het PvE onder de aanbesteding was opgenomen. Deze randvoorwaarden waren openbaar gepresenteerd en in grote delen van de sector bekend.

Ondanks contractuele vastlegging was het voor de sector onverwacht, dat BTW in rekening gebracht werd door Kiwa. De Minister heeft besloten voor de persoon gerelateerde vergunningen (o.a. brevetten, chauffeurspassen) een korting van 7% op de tarieven toe te passen. Kiwa is hiervoor financieel gecompenseerd door IVW.

Bevinding

De ontwikkeling van tarieven verloopt conform afspraken in de Overeenkomst.

Relatie kosten en tarieven

In het rapport "Maat houden" (rapport van de MDW-werkgroep doorberekening handhavingskosten (juni 1996)) is het kader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingkosten uiteengezet. Het algemene uitgangspunt dat in het rapport Maat houden is neergelegd is: handhaving van wet- en regelgeving moet in beginsel uit de algemene middelen worden gefinancierd. Toelating en posttoelating 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 in beginsel moeten worden doorberekend.

De tarieven zoals die destijds door IVW en nu door Kiwa in rekening worden gebracht, voldoen deels (nog) niet aan deze uitgangspunten.

Kiwa heeft aangegeven nog niet over voldoende inzicht in de kostprijzen per individueel product te beschikken. Wel maakt Kiwa duidelijk dat er voor individuele producten niet altijd een één-op-één relatie is tussen kosten en tarieven.

Bevinding

Op dit moment is er nog niet in alle gevallen een directe relatie tussen integrale kosten voor individuele producten en tarieven.

3.3.2.1. Consultatie marktpartijen door Kiwa

In zowel het PvE voor de aanbesteding als in de Overeenkomst is een overleg van Kiwa met de brancheorganisaties voorzien. Dit overleg moet ten minste eenmaal per jaar zijn gevoerd, voordat Kiwa nieuwe tarieven aan de Minister voorstelt.

Onderlinge verwachtingen

Zowel op grond van het proces tot nu toe als op grond van de interviews wordt geconstateerd dat de verwachtingen van de betrokken partijen over dit overleg uiteen lopen. Een gevolg daarvan is onder meer dat bij het overleg over de tarieven voor 2011 er ongenoegen was aan de zijde van de brancheorganisaties en het overleg in een impasse dreigde te raken. Om daaraan tegemoet te komen is een Commissie van Wijzen onder voorzitterschap van de heer Eric Janse de Jonge ingesteld met de opdracht uitspraken te doen over:

- procesgang rond de vaststelling van de tarieven;
- onderbouwing van de tariefvoorstellen;
- suggesties voor de procesaanpak van Kiwa in 2011 en volgende jaren.

Samengevat kwam de Commissie tot het algemene beeld dat Kiwa handelt overeenkomstig de Overeenkomst maar dat een zuiver juridische en formele benadering in deze niet tot het gewenste resultaat leidt. Om dat gewenste resultaat te realiseren zou Kiwa zich meer als publieke dienstverlener moeten opstellen en transparanter moeten zijn op het punt van de tarieven. Verder zou IVW meer haar verantwoordelijkheid moeten nemen conform de Overeenkomst.

Uit de gevoerde interviews komt een soortgelijk beeld naar voren. De Overeenkomst biedt onvoldoende houvast om Kiwa wat betreft marktconsultatie te dwingen zich te gedragen zoals door de brancheorganisaties en IVW wenselijk wordt geacht. Een term als een "overleg zonder tanden" of vergelijkbare formuleringen is een aantal keer in de interviews van de brancheorganisaties teruggekomen.

De Commissie van Wijzen en betrokkenen vanuit IVW verwachten van Kiwa een meer open en klantsensitiever optreden van Kiwa in het overleg met de brancheorganisaties.

Vanuit die rol als uitvoerder van een publieke taak moet Kiwa de transparantie geven die gevraagd wordt van publieke dienstverleners. In de interviews kwam soms een zekere irritatie en verontwaardiging naar voren over het feit dat Kiwa zich deze rol als publieke dienstverlener (nog) niet eigen had gemaakt. Kiwa blijft vanzelfsprekend een private onderneming die winst moet maken om de continuïteit zeker te stellen. Kiwa heeft uiteraard een groot belang bij het verkrijgen en behouden, van een goede naam als private dienstverlener en het verkrijgen van tevreden klanten.

Bevinding

Er is een aantal impliciete verwachtingen van IVW en de brancheorganisaties over het overleg met de branches richting Kiwa die niet expliciet in de Overeenkomst zijn opgenomen.

Betrokkenheid IVW bij overleg

Er is kritiek van de brancheorganisaties op de keuze van IVW om niet in het overleg aanwezig te zijn. Het beeld is dat in de fase van nazorg de aanwezigheid van IVW een soepeler samenwerking tussen

Kiwa en de brancheorganisaties mogelijk zou hebben gemaakt door de in de Overeenkomst gemaakte keuzes toe te lichten. De branches waren niet op de hoogte van de inhoud van de Overeenkomst en dus van de overwegingen daarbij. Dat heeft tot misverstanden geleid over de door Kiwa te maken kosten voor de overname en de ruimte om tarieven aan te passen. Die misverstanden had IVW weg kunnen nemen.

Die keuze wordt vanuit IVW onderbouwd met de scheiding van taken en verantwoordelijkheden die een toezichthouder moet betrachten. In het traject van de overdracht zag IVW zichzelf als "zakenpartner" en vanuit die rol is nauw samengewerkt met Kiwa om de overdracht tot een goed eind te brengen. Ook is er betrokkenheid geweest bij de opstart van het overleg met de branches. Nu de overdracht is afgerond ziet IVW zich als toezichthouder en vanuit die rol wordt deelname aan het overleg tussen Kiwa en de branches niet wenselijk geacht. Uiteindelijk is het immers Kiwa die het overleg met de brancheorganisaties moet vormgeven.

Op de langere termijn is een rol voor IVW niet zinvol gezien de toezichtverantwoordelijkheid. Het is ons inziens zuiver, dat IVW vanuit die rol bewust niet wil intermediëren.

Bevinding

Een grotere betrokkenheid (en aanwezigheid) van IVW bij het overleg van Kiwa met de brancheorganisaties in de fase van nazorg werd door de branches wenselijk geacht. IVW heeft hier bewust een andere keuze in gemaakt.

4. Conclusies en Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies die voortvloeien uit de onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Gebaseerd op deze conclusies worden vervolgens enkele aanbevelingen gedaan.

4.1. Conclusies

De bevindingen zoals gepresenteerd in het vorige hoofdstuk leiden tot de volgende conclusies.

Overdracht

De oorspronkelijk planning voor de overdracht was 1 januari 2009. Grootste knelpunten in de overdracht van IVW naar Kiwa waren gelegen in de wijziging van attributie naar mandatering, de BTW-problematiek, de contractonderhandelingen en met name de implementatie van de ICT-systemen.

De verwachting was dat de overdrachtspartij zelf in eigen systemen zou moeten voorzien. De ICT-systemen zijn, na een bewuste keuze van Kiwa, "as is" overgedragen. Geconstateerd moet worden dat dit risico zich heeft gemanifesteerd en de gevolgen ervan de overdracht hebben belast en bepaald.

Geconcludeerd kan ook worden dat er door de overdracht geen verstoring in de continuïteit van de dienstverlening naar de aanvragers is opgetreden. De genomen beheersmaatregelen blijken effectief te zijn geweest.

Doelstellingen

De overdracht van de taken van IVW naar Kiwa heeft tot een direct toerekenbare bijdrage aan de taakstelling van 57 medewerkers (49,2 fte) binnen IVW geleid. De administratieve lasten zijn door de overdracht grosso modo niet veranderd, omdat er geen wijzigingen in de wet- en regelgeving zijn geweest. Wel is er een verandering met betrekking tot het betalen van BTW door aanvragers. Kiwa brengt BTW in rekening op de tarieven. Voor privé personen betekent dit een verhoging van de kosten. Deze verhoging voor privé personen is ten dele door de Minister gecompenseerd door een korting van 7% op de tarieven door te voeren op de persoonsgeboden waardedocumenten.

In de verbetering van de dienstverlening is binnen de Overeenkomst voorzien door Kiwa te verplichten overeengekomen normtijden voor doorlooptijden en levertijden van documenten te realiseren. De levertijden dienen volgens de overeenkomst in 2012 10% lager te liggen dan in 2008 door IVW werd gerealiseerd; voor de doorlooptijden (tijd tussen registratie van de aanvraag en het volledig zijn van de aanvraag) is een inspanningverplichting van 25% opgenomen. Kiwa voldoet voor een belangrijk deel aan de eisen voor de maximale levertijden. Het beeld voor de doorlooptijden geeft aan dat hier nog een grotere inspanning noodzakelijk is. We concluderen dat de huidige prestaties nog niet conform de eisen in de Overeenkomst zijn en dat daarmee de kwaliteit van de dienstverlening nog niet volledig op het afgesproken niveau is.

Hoe, en de mate waarin, aan verbetering wordt gewerkt kon niet met een overall verbeterstrategie worden aangetoond. Naast de normtijden is er een aantal initiatieven genomen door Kiwa ter verbetering van de dienstverlening en de klantgerichtheid. Dit wordt door de brancheorganisaties als positief ervaren. Ten slotte concluderen we dat de uitbesteding van de taken naar Kiwa geen merkbaar effect op de administratieve lasten en op de effectiviteit van het toezicht heeft gehad.

Nakoming Overeenkomst

Zowel het jaarverslag vanuit Kiwa als de risicoanalyse en audit vanuit IVW zijn niet conform de in de Overeenkomst opgenomen bepalingen opgeleverd dan wel uitgevoerd.

Met betrekking tot de tarieven concluderen we dat de ontwikkeling van de tarieven conform de overeenkomst tussen IVW en Kiwa is. De directe relatie tussen integrale kosten voor de individuele producten en de tarieven per product is echter niet aanwezig. Voor overdracht werd door IVW op de relatie tussen kosten en tarieven overigens niet op productniveau gestuurd. Wel op perceelniveau.

Met betrekking tot het overleg tussen Kiwa en de brancheorganisaties leidt de zuiver juridische en formele aanpak vanuit Kiwa zoals geformuleerd in de Overeenkomst niet tot het gewenste resultaat.

Tenslotte concluderen we dat betrokkenheid van IVW in de nazorgfase van de overdracht bij het overleg door de branches is gemist. Dit is echter een bewuste keuze van IVW geweest om branches en Kiwa gezamenlijk dit overleg te laten vormgeven.

4.2. Aanbevelingen

Gebaseerd op bovenstaande conclusies wordt het volgende aanbevolen:

Aanbeveling 1: Geef vanuit Kiwa prioriteit aan de continue verbetering van de ICT-systemen

De kwaliteit van de dienstverlening wordt mede bepaald door de kwaliteit van de gebruikte ICT. Het is aan Kiwa om de afgesproken verbetering van de dienstverleningsniveaus waar te maken. Als een nieuwe ICT-omgeving nodig is om de vereiste niveaus te halen is het aan Kiwa om aan die vernieuwing prioriteit te geven. Kiwa is inmiddels met de vernieuwing van de ICT gestart en de eerste resultaten hiervan zullen in de eerste helft van 2012 zichtbaar worden.

Aanbeveling 2: Gebruik het overleg tussen Kiwa en de brancheorganisaties voor meer dan een discussie over tarieven

Op grond van de overeenkomst is Kiwa gehouden de brancheorganisaties eenmaal per jaar te consulteren. Kiwa is ook verantwoordelijk voor het overleg als zodanig. Naast een toelichting op de tariefsontwikkeling, moet dit overleg worden benut voor o.a. een discussie over de kwaliteit van dienstverlening, door te voeren efficiencymaatregelen van de kant van Kiwa, procesoptimalisatie, differentiatie van dienstverlening en de gewenste digitalisering van de aanvraagprocessen. De opgestelde overlegagenda voor 2012 is duidelijk een stap in de goede richting.

Aanbeveling 3: Creëer een situatie waarbij er een directe relatie tussen kosten voor individuele producten en tarieven is gerealiseerd.

Kiwa kan hier zelf een bijdrage aan leveren door zo snel mogelijk een eerste inzicht te verwerven in kostprijzen en tarieven en dit in te brengen in de consultatie met de marktpartijen. Een eerste inzicht hierin is ons inziens binnen enkele maanden te verkrijgen, daarna kan verdere verfijning plaatsvinden. Deze transparantie wordt door alle brancheorganisaties gevraagd. Kiwa heeft zich in deze, als uitvoerder van IVW, ook te houden aan het algemene rijksbeleid dat er op dit vlak bestaat.

IVW en Kiwa kunnen hier gezamenlijk invulling aan geven. Gezien het feit dat het afgesproken pad voor tarieven loopt voor de 1^e acht jaar van de overeenkomst, zullen sowieso de uitgangspunten moeten worden vastgesteld voor tariefvaststelling voor de verdere looptijd van de overeenkomst. We bevelen aan hier geen 8 jaar mee te wachten, maar dit in te laten gaan na de periode van 3 jaar waarin de tarieven overall op het maximale niveau zijn gekomen. Op dat moment is binnen Kiwa een situatie gerealiseerd, waarin de totale kosten door de totale inkomsten worden gedekt. De algemene efficiencydoelstellingen kunnen dan worden gecombineerd met het realiseren van een directe relatie tussen kosten en tarief per product.

Aanbeveling 4: Verzakelijk de relatie met Kiwa

We bevelen IVW aan de relatie met Kiwa zoveel mogelijk te verzakelijken en vanuit IVW te sturen op de verplichtingen zoals die in de Overeenkomst zijn opgenomen en ook de eigen verplichtingen daarin na te komen. De overgangperiode na de overdracht waarin door de ICT nog sterke onderlinge afhankelijkheden bestonden, is nu sterk teruggebracht en in de huidige situatie bestaan daar geen belemmeringen meer voor. Het is ons inziens dan ook verstandig geweest nu al, na ongeveer een jaar, een evaluatie van het functioneren van Kiwa uit te voeren. Dit geeft inzicht waarin Kiwa haar contractuele verplichtingen wel en niet nakomt en waarop het contractmanagement zich in ieder geval zou moeten richten.

Bijlage A: Overzicht documentatie

	Document
1.	Overeenkomst IVW en Kiwa
2.	Meerdere documenten rondom planningen
3.	Topdocument Kwaliteitshandboek Kiwa
4.	Presentatie dhr. Hesselink gegeven tijdens het Overleg Brancheorganisaties Kiwa, d.d. 04/03/2011
5.	PvE / aanbestedingsdocumenten IVW
6.	Visiedocument en aanbieding Kiwa
7.	Verslag Transitie
8.	Communicatieplan transitie
9.	Workflowdocumenten van Kiwa m.b.t. het niveau van de dienstverlening 2010/2011
10.	Procedures publieksdiensten en vergunningen Kiwa
11.	Personeelsadministratie IVW
12.	Financieel overzicht IVW
13.	Financieel overzicht Kiwa register BV
14.	Startaudit en bijlagen
15.	Verbeterplannen Kiwa n.a.v. startaudit
16.	Index geleverde werkinstructies Kiwa
17.	Overzicht met werkinstructies Kiwa
18.	Corporate manual Kiwa
19.	Bijlage A2 PvE
20.	Proceduretesten Kiwa
21.	Waardedocumenten Kiwa
22.	Master test plan Applicatie Migratie IVW-Kiwa
23.	Masterplan IVW-Kiwa
24.	Voortgangrapportage migratieprocessen ICT Kiwa
25.	Test- en acceptatierapporten ICT Kiwa
26.	Procedure conformiteit regelgeving
27.	Voorstel inrichting overleg branche-organisatie en Kiwa