



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport onderzoek Raming van Boeten en Transacties

Colofon

Titel	Onderzoek raming van Boeten en Transacties
Uitgebracht aan	DFEZ
Datum	30 juni 2015
Kenmerk	ADR/2015/959

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

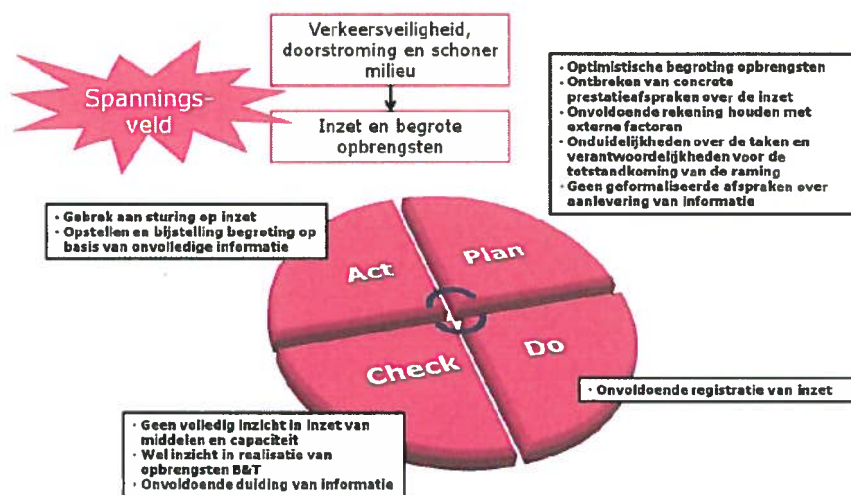
Samenvatting	4
1 Doel en aanpak opdracht	5
1.1 Aanleiding opdracht	6
1.2 Doelstelling	6
1.3 Centrale vraag	6
1.4 Onderzoeksvragen	6
1.5 Afbakening	6
1.6 Aanpak	7
1.7 Aard en reikwijdte	7
1.8 Afstemmingsproces rapportage	7
1.9 Verspreidingskring rapportage	7
2 Bevindingen	8
2.1 Inleiding	8
2.2 De context – spanningsveld doel handhaving versus opbrengsten	8
2.3 Planfase: bepalen van de gewenste inzet en opbrengsten, de norm	9
2.3.1 Wenselijke situatie planfase	9
2.3.2 Huidige situatie planfase	10
2.4 Do-fase: realiseren en registreren van de output	11
2.4.1 Wenselijke situatie do-fase	11
2.4.2 Huidige situatie do-fase	12
2.5 Checkfase – vergelijken van de realisatie en de norm	12
2.5.1 Wenselijke situatie checkfase	12
2.5.2 Huidige situatie checkfase	13
2.6 Actfase – evalueren en ingrijpen	13
2.6.1 Wenselijke situatie checkfase	13
2.6.2 Huidige situatie actfase	14
3 Belangrijkste aandachtspunten	15
4 Ondertekening	17
Bijlage 1: schematische weergave van bevindingen	18

Samenvatting

De DFEZ heeft de ADR gevraagd inzicht te geven in de beheersing van de informatievoorziening met als doel tot nauwkeurige en betrouwbare ramingen te komen. Centrale vraag van het onderzoek was:

In hoeverre voldoet de informatievoorziening tussen de ketenpartners aan voorwaarden voor een tijdige en juiste raming van boeten & transacties en het eventueel tijdig bijstellen van deze raming (monitoring)?

Hieronder staat een schematische weergave van de bevindingen van ons onderzoek per fase van de PDCA-cyclus.



Uit ons onderzoek komende de volgende aandachtspunten naar voren.

- Belangrijk is dat de focus verschuift van het realiseren van opbrengsten naar het realiseren van de prestatieafspraken over de inzet.
- Hiertoe zijn concrete prestatieafspraken nodig over inzet van handhavingsmiddelen en handhavingcapaciteit.
- Ketenbrede afspraken zijn nodig over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken ketenpartners ten aanzien van de onderstaande punten:
 - totstandkoming van de raming;
 - aanlevering en duiding van informatie;
 - registratie van informatie;
 - monitoring van inzet en opbrengsten;
 - sturing en verantwoording.
- Stem onderdelen van de raming af met de betreffende ketenpartner die daarvoor aan de lat staat.
- Raam onderdelen van de raming behouden als deze zich minder goed laten voorspellen.

Tot slot willen wij het volgende ter overweging meegeven. Het doel van verkeershandhaving is gericht op verkeersveiligheid, doorstroming en een schoner milieu. Dit staat op gespannen voet met het realiseren van opbrengsten, zoals opgenomen in de begroting van VenJ. Op hoger niveau is aangegeven dat verkeershandhaving niet mag plaatsvinden om opbrengsten te genereren. Om mogelijk taakstellend karakter van opbrengsten uit boeten en transacties te voorkomen, adviseren wij om te heroverwegen of de opbrengsten uit boeten en transacties onderdeel moet blijven uitmaken van de begroting van VenJ.

1 Doel en aanpak opdracht

1.1 Aanleiding opdracht

In 2014 zijn de financiële opbrengsten uit Boeten en Transacties (B&T) lager uitgevallen dan verwacht (begroot). Deze financiële tegenvaller dient binnen de V&J-begroting (door maatregelen te treffen op het B&T-dossier, of op de uitgaven te korten) te worden gecompenseerd. Dergelijke tegenvallers dienen zo mogelijk te worden voorkomen.

De DFEZ is betrokken bij de raming van B&T en heeft het vermoeden dat belangrijke informatie om te komen tot betrouwbare ramingen niet altijd tijdig vanuit diverse ketenpartners kan worden ontvangen. De DFEZ heeft de ADR daarom gevraagd inzicht te geven in de beheersing van de informatievoorziening met als doel tot nauwkeurige en betrouwbare ramingen te komen.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht geven in de beheersing van de informatievoorziening binnen en tussen de ketenpartners die betrokken zijn bij het beleid en proces van opleggen en innen van boeten en transacties, zodat de keten verbeteringen kan doorvoeren en Veiligheid en Justitie (VenJ) uiteindelijk een nauwkeurige en betrouwbare raming kan opstellen en deze tijdig kan bijstellen.

1.3 Centrale vraag

In hoeverre voldoet de informatievoorziening tussen de ketenpartners aan voorwaarden voor een tijdige en juiste raming van B&T en het eventueel tijdig bijstellen van deze raming (monitoring)?

1.4 Onderzoeksvragen

- Hoe verloopt de huidige informatievoorziening voor het ramingsproces van B&T?
- Waaraan dient de informatievoorziening te voldoen om te komen tot een betrouwbaar ramingsproces?
- Waar zijn verbeteringen mogelijk?

1.5 Afbakening

B&T bestaan uit meerdere stromen. Dit onderzoek richt zich op de stroom B&T, die voortvloeit uit de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV). Deze WAHV-sancties leveren de grootste stroom aan opbrengsten op binnen B&T.

Het object van onderzoek is het ramingsproces en monitoringsproces in het kader van het opleggen en innen van boeten. Daarbij focust dit onderzoek zich op de beheersing van de informatievoorziening *tussen* de ketenpartners. Mogelijke oorzaken van niet tijdige of onjuiste informatievoorziening *binnen* de organisatie van een ketenpartner vallen buiten de scope van het onderzoek.

De achterblijvende realisatie van opbrengsten B&T over 2014 is aanleiding geweest voor dit onderzoek. Daarom richt dit onderzoek zich primair op het proces van de totstandkoming van de raming van 2014 en de monitoring van de realisatie over 2014.

1.6 Aanpak

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn diverse documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de betrokken ketenpartners bij de realisatie van opbrengsten uit B&T. Het gaat daarbij om de volgende partijen:

- De Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ)
- Het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR)
- Het Openbaar Ministerie (OM)
- Het Landelijk Parket Team Verkeer (LPTV)
- Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- De Politie
- De Directoraat-Generaal Politie
- De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF)

1.7 Aard en reikwijdte

Dit onderzoek heeft het karakter van overeengekomen specifieke werkzaamheden conform de "nadere voorschriften controle en overige standaarden 4400". Dit betekent dat wij op basis van de gehouden interviews en bestudeerde documentatie bevindingen rapporteren over de informatievoorziening t.b.v. de raming van de opbrengsten uit B&T. Daarnaast presenteren wij aandachtspunten die op basis van deze bevindingen naar onze mening bijdragen aan de verdere verbetering van het ramingsproces. We geven geen totaal oordeel over het feit of de huidige informatievoorziening leidt tot een betrouwbare en nauwkeurige raming.

1.8 Afstemmingsproces rapportage

De ADR heeft de concept bevindingen gepresenteerd in de werkgroep verkeer van 4 maart 2015. Het concept rapport heeft de ADR voorgelegd aan de DFEZ. De DFEZ heeft de werkgroepleden gevraagd het concept rapport door te nemen en te reageren op eventuele feitelijke onjuistheden. Van de DFEZ hebben wij een gezamenlijke reactie ontvangen op het concept rapport. Deze reactie hebben wij verwerkt in dit rapport.

1.9 Verspreidingskring rapportage

Deze rapportage wordt uitgebracht aan de DFEZ van VenJ. De DFEZ is verantwoordelijk voor verdere verspreiding van dit rapport.

2 Bevindingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij de bevindingen van dit onderzoek weer. Daarmee geven wij antwoord op twee van de drie onderzoeksvragen, namelijk:

- Waaraan dient de informatievoorziening te voldoen om te komen tot een betrouwbaar ramingsproces?
- Hoe verloopt de huidige informatievoorziening voor het ramingsproces van B&T?

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op de beelden die geïnterviewden met ons hebben gedeeld en op de documenten die wij hebben ontvangen. Om de bevindingen te ordenen hebben wij gebruik gemaakt van de zogeheten Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus). Dit is een veelgebruikt model voor onder andere het in kaart brengen van de besturing en beheersing van een proces teneinde een beoogd doel te realiseren.

Per fase van de PDCA-cyclus beschrijven wij eerst de wenselijke situatie. Voor de beschrijving van de wenselijke situatie hebben wij naast de beelden van de geïnterviewden ook gebruik gemaakt van algemene theorie over de PDCA-cyclus. Hiermee geven wij een aanzet voor de wenselijke situatie. Wij spreken nadrukkelijk van een aanzet en merken daarbij op dat het belangrijk is dat de betrokken ketenpartners de wenselijke situatie gezamenlijk nader uitwerken.

Na beschrijving van de wenselijke situatie zetten wij onze bevindingen ten aanzien van de huidige situatie uiteen. Hierbij hebben wij de huidige situatie niet volledig afgezet tegen de wenselijke situatie, maar gaan wij met name in op de verbeterpunten. Zoals aangegeven in hoofdstuk één richt dit onderzoek zich op de situatie van 2014. Het is daarom mogelijk dat bepaalde bevindingen niet meer van toepassing zijn op de totstandkoming van de raming over 2015.

Voordat per fase van de PDCA-cyclus de wenselijke situatie en de huidige situatie worden weergegeven, zullen wij eerst stilstaan bij de context van het dossier van B&T. De context is van belang omdat sprake is van een spanningsveld welke van invloed kan zijn op kwaliteit van het proces van de totstandkoming van de raming en de monitoring ervan.

2.2 De context – spanningsveld doel handhaving versus opbrengsten

Het doel van verkeershandhaving is gericht op het leveren van een bijdrage aan de verkeersveiligheid, een betere doorstroming van het verkeer en een schoner milieu. Sturen op opbrengsten uit B&T is - mede vanuit politiek oogpunt - niet wenselijk. Mede daarom is een aantal jaren geleden de 'bonnenquota' afgeschaft.

De opbrengsten uit B&T zijn echter wel opgenomen in de begroting van VenJ. Sinds enkele jaren zijn de gerealiseerde opbrengsten uit B&T lager dan de begrote opbrengsten. Hierdoor is een spanningsveld ontstaan tussen enerzijds het doel van verkeershandhaving en anderzijds het belang van het realiseren van de begrote opbrengsten uit B&T. Aangezien VenJ eventuele 'financiële tegenvallers' binnen haar eigen begroting moeten oplossen, is het wenselijk dat de begrote opbrengsten uit B&T worden gerealiseerd. De ketenpartners die belast zijn met de uitvoering van verkeershandhaving ervaren de begroting dan ook als taakstellend zodra realisatie van de opbrengsten achterblijft.

Zolang de opbrengsten uit B&T zijn opgenomen in de begroting van VenJ, staat de keten daarom voor een uitdaging. Een uitdaging waarbij verkeershandhaving in eerste instantie is gericht op veiligheid, doorstroming en het milieu, maar opbrengsten niet volledig kunnen worden genegeerd.

2.3 Planfase: bepalen van de gewenste inzet en opbrengsten, de norm

2.3.1 Wenselijke situatie planfase

Het doel van verkeershandhaving is gericht op het leveren van een bijdrage aan de verkeersveiligheid, een betere doorstroming van het verkeer en een schoner milieu. Om dit doel te realiseren worden in de planfase van de PDCA-cyclus de beleidskaders voor de verkeershandhaving opgesteld en vervolgens uitgewerkt in regionale handhavingsplannen. Tevens worden voor zover mogelijk concrete prestatieafspraken gemaakt over onder andere de inzet van de handhavingsmiddelen, de inzet van de handhavingscapaciteit en de maximale downtime van trajectcontroles en flitspalen¹.

Op basis van dergelijke prestatieafspraken kunnen de opbrengsten worden geraamd. De verantwoordelijke voor het opstellen van de raming is bekend met de gemaakte prestatieafspraken en beschikt over realisatiecijfers en informatie over ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de opbrengsten uit B&T. Op basis van de prestatieafspraken, ervaringscijfers en relevante ontwikkelingen wordt vervolgens een raming van de opbrengsten uit B&T opgesteld. De eindverantwoordelijke voor de totale raming stemt de verschillende onderdelen van de raming af met de betreffende ketenpartners.

Hieronder staan een aantal aandachtspunten die van toepassing zijn op de planfase:

- Prestatieafspraken zijn specifiek, realistisch en meetbaar, acceptabel en tijdgebonden (SMART). Een voorbeeld ter illustratie: in 2015 gaat de politie 1/5 deel van de beschikbare capaciteit van x aantal fte en y aantal radarsets inzetten voor het uitvoeren van snelheidscontroles op autowegen (autowegen X, Y en Z).
- Bij het formuleren van de prestatieafspraken is rekening gehouden met de belangen van de betrokken partijen.
- De opgestelde raming is een afgeleide van de overeengekomen prestatieafspraken over de in te zetten middelen en capaciteit. Een voorbeeld ter illustratie: de snelheidscontroles op autowegen zal naar verwachting leiden tot € 500.000 aan opgelegde boetes. Dit is gebaseerd op de realisatie van vorig jaar waarbij rekening is gehouden met de dalende trend ten opzichte van het jaar ervoor. De berekening van de opbrengsten uit B&T is gebaseerd op juiste aannames.
- Relevante ontwikkelingen zijn verwerkt in de raming (geplande werkzaamheden en bekende gedragseffecten).
- De raming bevat een marge om onvoorziene factoren op te kunnen vangen.
- De onderdelen van de raming met een lagere voorspelbaarheid hebben een hogere mate van onzekerheid van de realisatie van de opbrengsten. Deze onderdelen dienen behouden te worden geraamd.
- De verschillende onderdelen van de raming worden afgestemd met de betreffende ketenpartners.

¹ N.B: het gaat hier dus niet om afspraken over te realiseren opbrengsten uit boeten en transacties.

2.3.2 *Huidige situatie planfase*

Hieronder worden de bevindingen van de werkelijke situatie van de planfase nader uitgewerkt.

Optimistische begroting opbrengsten B&T

Uit dit onderzoek komt naar voren dat meerdere ketenpartners de begrote opbrengsten uit B&T de afgelopen jaren als te optimistisch hebben ervaren. Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat in het verleden de raming van de B&T-opbrengsten voor de begroting dikwijls zijn opgehoogd. Voor het jaar 2014 was in de begroting van VenJ een bedrag van € 957 miljoen opgenomen, terwijl de DGRR een bedrag van € 929 miljoen had geraamd. Dit is een verschil van ongeveer € 28 miljoen. Mogelijk werd bovengenoemde ophoging deels ingegeven door het feit dat jarenlang de ontvangsten altijd hoger waren dan begroot en dat VenJ met deze ophoging hogere uitgaven binnen de begroting van VenJ kon compenseren. Zoals aangegeven onder de context staat een te optimistische begroting op gespannen voet met het doel van verkeershandhaving.

Daarnaast is in interviews aangegeven dat de opbrengsten uit B&T te optimistisch werden begroot doordat bij het ramen van de opbrengsten is uitgegaan van onjuiste aannames. Zo werd in het verleden onder andere onvoldoende rekening gehouden met externe factoren die van invloed zijn op de raming (zoals vervangingstrajecten en geplande wegwerkzaamheden). Ook was onvoldoende duiding van informatie beschikbaar om tot goede aannames te komen (zie ook bevinding checkfase).

Ontbreken van concrete prestatieafspraken over de inzet

De ramingen van 2014 en de jaren ervoor werden opgesteld vanuit ontwikkelingen en ervaringscijfers over de gerealiseerde opbrengsten uit het jaar daarvoor. De raming van 2014 was niet volledig gebaseerd op afspraken over de inzet van handhavingsmiddelen en capaciteit.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de landelijke beleidskaders voor verkeershandhaving niet zijn geoperationaliseerd in concrete prestatieafspraken over de inzet van de handhavingsmiddelen en inzet van handhavingscapaciteit. Zo zijn bijvoorbeeld geen afspraken gemaakt over de maximale downtime van trajectcontrolesystemen en flitspalen. Daarnaast ontbreekt het aan concrete afspraken tussen het OM en de Politie over de inzet van de capaciteit van de verkeershandhavingsteams (VHT) en van de regionale politie (HELMGRAS-feiten¹).

Zonder concrete prestatieafspraken is het moeilijk een nauwkeurige raming op te stellen die is gebaseerd op de verwachte inzet. De inzet die is gericht op de realisatie van het beoogde doel van verkeershandhaving (verkeersveiligheid, doorstroming en milieu). Een kanttekening is dat mogelijk voor de lokale driehoek enige ruimte moet blijven voor regionale maatwerk. Aangegeven is dat de lokale driehoek op dit moment veel ruimte heeft om zelf prioriteiten te stellen. Hoe groter deze vrijheid is, hoe minder de voorspelbaarheid van de raming zal zijn.

Onduidelijkheden over de totstandkoming van de raming

De betrokkenheid van de ketenpartners bij de totstandkoming van de raming is nog niet voldoende duidelijk. De taken en verantwoordelijkheden over de totstandkoming van de raming zijn niet formeel vastgelegd.

Uit de interviews komt naar voren dat in de huidige situatie de DGRR als verantwoordelijke voor het opstellen van de raming wordt gezien. De DGRR verzamelt de benodigde informatie voor de raming en geeft hier ook betekenis

² HELMGRAS-feiten: het dragen van de helm, autogordel, rijden door rood licht, alcohol en snelheid

aan. De vraag is of dit laatste wenselijk is. Door verschillende geïnterviewden is aangegeven dat de DGRR ver afstaat van de uitvoering en daarom niet de kennis heeft om informatie goed te kunnen duiden.

Daarnaast heeft ook de DFEZ in 2014 een rol gehad bij de totstandkoming van de begroting van B&T-opbrengsten. Onduidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de raming en de begroting van B&T van de DGRR ophoudt en die van de DFEZ begint. De DFEZ geeft aan dat de rol van DFEZ bij de totstandkoming van de begroting enerzijds toetsend is en anderzijds kan DFEZ in het kader van de besluitvorming over de V&J-begroting voorstellen doen ten aanzien van de B&T-ontvangsten.

Verder is onduidelijk is welke bijdrage ketenpartners belast met het beheer en de uitvoering van handhavingsactiviteiten moeten leveren aan de raming voor de onderdelen waarvoor zij aan de lat staan. Uit dit onderzoek komt naar voren dat hierover geen afspraken zijn vastgelegd. Zo is niet bepaald over wie verantwoordelijk is voor de raming van het aantal beschikkingen (hoeveelheid) en wie voor de verwachte opbrengsten (prijs). Ook heeft geen afstemming plaatsgevonden van de verschillende onderdelen van de concept raming met de betreffende ketenpartners.

Onvoldoende rekening houden met externe factoren

Uit dit onderzoek komt naar voren dat in het verleden te laat of te weinig informatie werd gedeeld met DGRR over ontwikkelingen die gedurende het jaar zouden plaatsvinden en van invloed waren op de raming van de B&T-opbrengsten. Zo was de DGRR bij het opstellen van de raming 2014 onvoldoende bekend met het verloop van de vervangingstrajecten van flitspalen en mobiele radarsets.

Een ander punt is dat voorheen werd uitgegaan van verkeerde aannames over de operationaliteit van handhavingsmiddelen. Door externe factoren zijn flitspalen en trajectcontroles in feite nooit 100% operationeel. Ook werd voorheen onvoldoende rekening gehouden met gedragseffecten van verkeersverhandhaving op deelnemers aan het verkeer.

Geen geformaliseerde afspraken over aanlevering van informatie

Het proces van de aanlevering van informatie is niet formeel vastgelegd voor zowel de totstandkoming van de raming als voor monitoring van de realisatie. Afspraken over het duiden van informatie hierbij een belangrijk aandachtspunt.

2.4 Do-fase: realiseren en registreren van de output

2.4.1 Wenselijke situatie do-fase

Met de overeengekomen prestatieafspraken als uitgangspunt vinden in deze fase de handhavingsactiviteiten plaats: trajectcontroles, controles via flitspalen, controle middels registerversgelijkingen en controles uitgevoerd door de VHT's en de regionale politie. Tijdens de uitvoering meet iedere ketenpartner vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid in hoeverre de overeengekomen prestatieafspraken ook worden gerealiseerd.

Hierna volgen een aantal aandachtspunten die van toepassing zijn op de do-fase:

- Het is duidelijk welke informatie geregistreerd en verzameld moet worden om de realisatie van de prestatieafspraken, het aantal beschikkingen en ontvangsten te kunnen meten.
- De informatieafspraken zijn vastgelegd in informatiecontracten.

2.4.2 *Huidige situatie do-fase*

Hieronder worden de bevindingen van de werkelijke situatie van de do-fase nader uitgewerkt.

Onvoldoende registratie van inzet en externe factoren

Formele afspraken ontbreken over wat moet worden geregistreerd om over informatie te kunnen beschikken voor monitoring. Het gevolg is dat hiermee geen goede basis wordt gelegd voor de checkfase.

Dit geldt voor informatie over gerealiseerde inzet en informatie over externe factoren.

2.5 **Checkfase – vergelijken van de realisatie en de norm**

2.5.1 *Wenselijke situatie checkfase*

In de checkfase wordt de daadwerkelijke inzet van de handavingsmiddelen en de inzet van de capaciteit vergeleken met de prestatieafspraken. De 'do-fase' legt een belangrijke basis voor de checkfase. In een ideale situatie analyseert elke ketenpartner vanuit zijn verantwoordelijkheid de verschillen tussen de daadwerkelijke inzet en de prestatieafspraken. De oorzaken van verschillen worden daarbij verklaard en gedeeld via de reguliere verantwoordingslijnen. Daarnaast brengen ketenpartners de verantwoordelijke voor de raming en monitoring ervan op de hoogte van eventuele afwijkingen. Daarbij worden ook afspraken gemaakt over de toleranties (wanneer moeten welke ketenpartners worden geïnformeerd in geval afwijking optreden).

Naast een vergelijking tussen de inzet en prestatieafspraken, vindt ook een vergelijking plaats tussen realisatie van de B&T-opbrengsten en de raming van de B&T-opbrengsten. Ketenpartners duiden eventuele mee- en tegenvallers voor de onderdelen waarvoor zij aan de lat staan. De informatie dient vervolgens te worden gedeeld met de verantwoordelijke voor het opstellen van de raming en het opstellen van het vermoedelijk beloop.

Hieronder staan een aantal aandachtspunten die van toepassing zijn op de checkfase:

- De informatiedeling is tijdig, volledig en juist (betrouwbaar).
- Het is duidelijk wie en waarvoor verantwoordelijk is. Dit geldt voor de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van verkeershandhaving, het beheer van verkeershandavingsmiddelen en de B&T-raming.
- Met alle betrokken ketenpartners zijn goede afspraken gemaakt over het delen van informatie. Daarbij is ook aandacht voor het duiden van informatie, zodat informatie voor de ontvanger interpreteerbaar is. De verantwoordelijke ketenpartner duidt de realisatiecijfers over prestatieafspraken en opbrengsten uit B&T van zijn taakgebied.
- Ketenpartners leveren informatie aan over nieuwe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op realisatie van de B&T-ontvangsten.
- Prestatieafspraken zijn niet vrijblijvend en maken onderdeel uit van de reguliere verantwoordingscyclus.
- Het is duidelijk wie de totale voortgang op de gemaakte prestatieafspraken en raming bewaakt.
- Een verantwoordelijke is aangewezen voor de controle op de juistheid van de aannames die ten grondslag liggen aan de raming en vermoedelijk beloop.

2.5.2 *Huidige situatie checkfase*

Hieronder worden de bevindingen van de werkelijke situatie van de checkfase nader uitgewerkt.

Geen volledig inzicht in inzet van middelen en capaciteit

De werkelijke inzet nodig voor een veiliger verkeer, betere doorstroming en een schoner milieu kan niet worden afgezet tegen de norm. De reden is dat de basis hiervoor ontbreekt omdat geen prestatieafspraken zijn gemaakt, zoals aangegeven onder de planfase.

Wel inzicht in realisatie van opbrengsten B&T

De DGRR ontvangt maandelijks een rapportage van het CJIB met daarin de realisatiecijfers. Dit zijn realisatiecijfers over de in- en uitstroom van het aantal beschikkingen en de gerealiseerde B&T-opbrengsten. Op basis van deze informatie is een verschillenanalyse tussen de begrote en de gerealiseerde B&T-ontvangsten en het aantal B&T-beschikkingen mogelijk. Een punt van aandacht is dat inzicht in oorzaken van eventuele positieve en negatieve verschillen nog beperkt aanwezig is, of niet proactief dan wel tijdig vanuit de betreffende ketenpartners wordt gedeeld met het departement.

Een inzicht tussen de gerealiseerde input (inzet van handhavingsmiddelen en capaciteit) en output (gerealiseerde opbrengsten en aantal beschikkingen) ontbreekt.

Onvoldoende duiding van informatie

Uit ons onderzoek komt naar voren dat afspraken over wie bepaalde informatie moet duiden niet zijn vastgelegd. De structurele duiding van informatie is hiermee nog niet geborgd. Met het duidelijk beleggen van de rol wie info moet duiden, wordt een gedegen basis gelegd voor sturing (de actfase).

De DGRR ontvangt vanuit de ketenpartners onvoldoende toelichting bij de cijfers. Deze informatie is wenselijk om afwijkingen ten opzichte van de prestatieafspraken te kunnen interpreteren en hetzelfde geldt voor afwijkingen ten opzichte van de begroting. De duiding van informatie vindt sinds halverwege 2014 wel plaats binnen de werkgroep Verkeer.

Onvoldoende duiding van informatie heeft ook tot gevolg dat beperkt inzicht is in de invloed van externe factoren. Zijn afwijkingen structureel (gedragseffecten) of te wijten aan incidenten (onder andere weersomstandigheden, onvoorziene wegwerkzaamheden en afwijkingen van prestatieafspraken). Zonder het bovengenoemde inzicht ontbreekt een goede basis voor het toetsen van de onderliggende aannames van de raming aan de werkelijke realisatie.

2.6 **Actfase – evalueren en ingrijpen**

2.6.1 *Wenselijke situatie checkfase*

Indien de voortgang daar aanleiding toe geeft wordt in deze fase daadwerkelijk bijgestuurd. Het management intervenueert en neemt maatregelen om de oorspronkelijk geplande prestatieafspraken alsnog te behalen. De verantwoordelijke voor de raming stelt de raming eventueel bij en stemt de aanpassingen af met de relevante ketenpartners.

Belangrijk aandachtspunt voor de actfase is dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden per ketenpartner zijn uitgewerkt. Voor de ketenpartners is het duidelijk wie in welke situatie een besluit neemt over het ingrijpen (en daadwerkelijk bijstuurt).

2.6.2

Huidige situatie actfase

Hieronder worden de bevindingen van de werkelijke situatie van de actfase nader uitgewerkt.

Gebrek aan sturing op inzet

Op dit moment lijkt sturing veelal plaats te vinden op basis van de realisatie van de opbrengsten. Mogelijk omdat deze informatie voorhanden is en informatie over de inzet van handhaving ontbreekt.

Sturing op inzet van handhavingsmiddelen en capaciteit is nog onvoldoende vormgegeven. Dit heeft enerzijds te maken met het ontbreken van concrete prestatieafspraken over inzet en het niet voorhanden hebben van informatie over de uitvoering ervan. Anderzijds ontbreken ook formele afspraken over wie verantwoordelijk is of zijn voor de sturing op inzet.

Opstellen en bijstelling begroting op basis van onvolledige informatie

Afspraken over de totstandkoming en bijstelling van de begroting zijn niet formeel vastgelegd. De informatie nodig voor het opstellen van een gedegen begroting en het geven van een gedegen inzicht in het vermoedelijk beloop is nog niet voldoende. Het gaat hierbij om informatie op basis waarvan de cijfers kunnen worden geduid.

Bovenstaande heeft impact op de kwaliteit van de raming (begroting) en het vermoedelijk beloop. De informatie nodig om de aannames van de berekening van het vermoedelijk beloop en de raming aan te toetsen is namelijk beperkt aanwezig.

3 Belangrijkste aandachtspunten

In het vorige hoofdstuk is de wenselijke situatie weergegeven en zijn ook de bevindingen gepresenteerd. In bijlage 1 is een schematische weergave opgenomen van de bevindingen op hoofdlijnen.

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de derde onderzoeksvraag: waar zijn verbeteringen mogelijk?

Voordat de belangrijkste aandachtspunten worden weergegeven, willen wij eerst benadrukken dat uit verschillende interviews naar voren is gekomen dat voor de raming van 2015 diverse verbeteringen zijn doorgevoerd. In verschillende interviews is aangegeven dat de raming voor 2015 gedetailleerder is en ook is gebaseerd op betere aannames. Ook is aangegeven dat de stuurgroep en de werkgroep hebben bijgedragen aan een betere samenwerking en een betere duiding en deling van informatie tussen de ketenpartners.

Naast voorgenoemde positieve ontwikkelingen, zijn uit dit onderzoek ook een aantal aandachtspunten naar voren gekomen. Hieronder worden de belangrijkste aandachtspunten weergegeven.

Aandachtspunten

Uit ons onderzoek komende de volgende aandachtspunten naar voren.

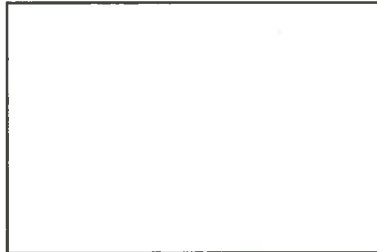
- Belangrijk is dat de focus verschuift van het realiseren van opbrengsten naar het realiseren van de prestatieafspraken over de inzet. Opbrengsten zijn daarbij een afgeleide van de gemaakte prestatieafspraken.
- Om voorgaande te kunnen realiseren, zullen concrete prestatieafspraken over inzet van handhavingsmiddelen en handhavingscapaciteit moeten worden gemaakt. De inzet moet zijn gericht op het realiseren van het beoogde doel van verkeershandhaving (verkeersveiligheid, doorstroming en milieu).
- Een ander punt is dat ketenbrede afspraken moeten worden gemaakt over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken ketenpartners ten aanzien van de onderstaande punten:
 - totstandkoming van de raming;
 - aanlevering en duiding van informatie;
 - registratie van informatie;
 - monitoring van inzet en opbrengsten;
 - sturing en verantwoording.
- Voor een nauwkeurige en meer gedragen raming is het belangrijk onderdelen van de raming af te stemmen met de betreffende ketenpartner die daarvoor aan de lat staat. Hetzelfde kan worden gedaan gedurende het opstellen van het vermoedelijk beloop.
- Bepaalde onderdelen van de raming laten zich minder goed voorspellen. Belangrijk is dat deze onderdelen behouden worden geraamd. Op basis van de huidige begroting leidt een negatieve afwijking van 1% immers tot een tekort van ongeveer € 10 miljoen.

Tot slot willen wij het volgende ter overweging meegeven. Zoals eerder aangegeven is het doel van verkeershandhaving gericht op verkeersveiligheid, doorstroming en een schoner milieu. Dit staat op gespannen voet met het realiseren van opbrengsten, zoals opgenomen in de begroting van VenJ. Op hoger niveau is aangegeven dat verkeershandhaving niet mag plaatsvinden om opbrengsten te genereren. Daarom adviseren wij om te heroverwegen of de opbrengsten uit B&T wel onderdeel moeten uitmaken van de begroting van VenJ. Zolang opbrengsten uit B&T op de begroting van VenJ staan, krijgen de opbrengsten uit B&T een taakstellend karakter. Daarmee ligt de nadruk in hogere mate op het realiseren van de opbrengsten in plaats van op het doel van verkeershandhaving.

4 Ondertekening

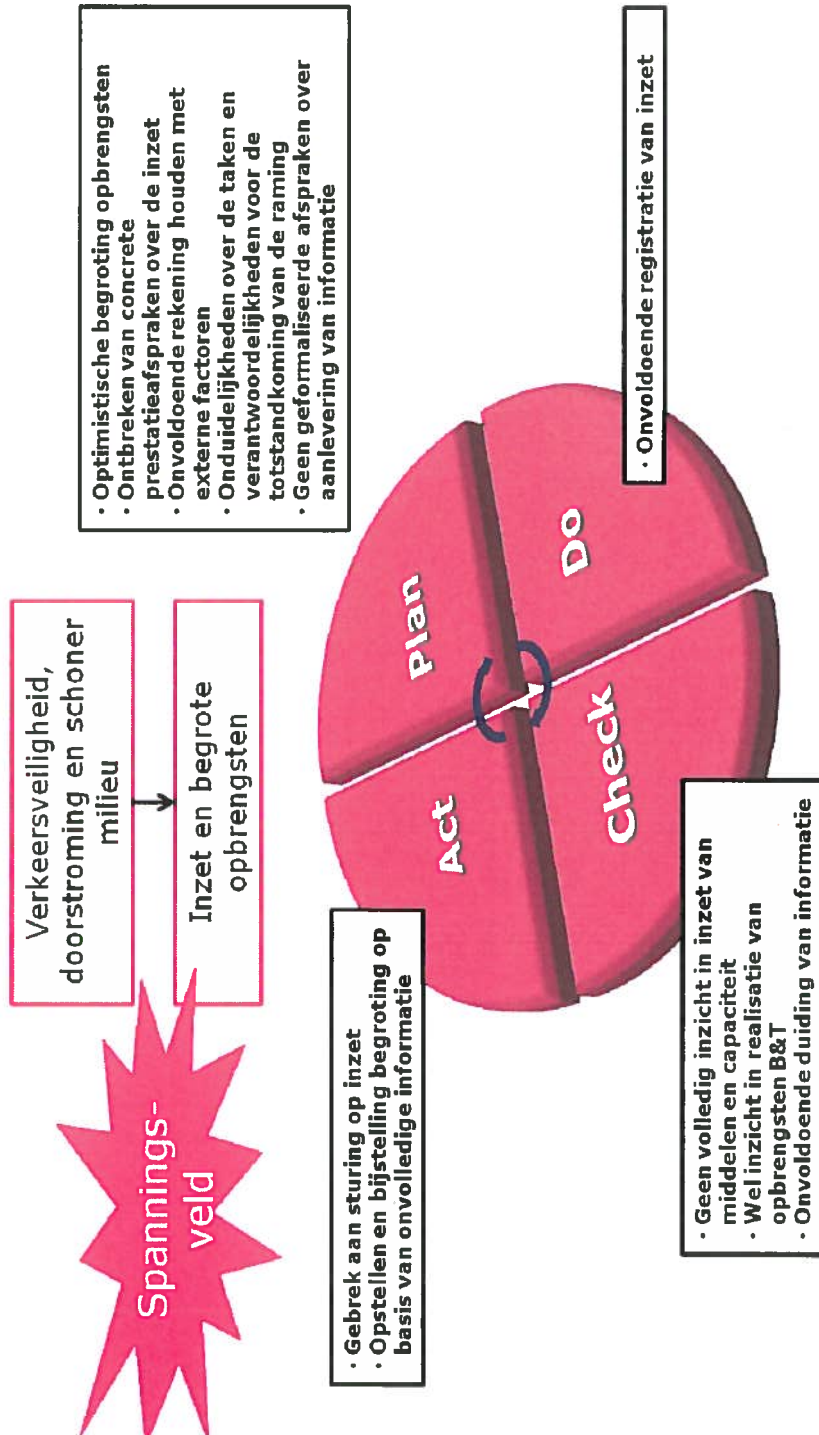
Den Haag, 30 juni 2015

Persoonsgebonden
informatie



Auditmanager

Bijlage 1: schematische weergave van bevindingen



Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00

