mobility • safety • smartcentres
maasandmore
as a service

Verkenning Toezichthouder

Ingrediënten en overwegingen voor de vormgeving van toezicht in een ontwikkelingsgerichte samenwerkingsrelatie in een professionele markt

Henrik Stevens (Sweco)
Arnoud Neidig, Bettinka Rakic (Arcadis)
Najaarssummit “Mobility, Safety and Smart Centres as a Service” 2017
Sassenheim, 3 november 2017

iCentrale: Publiek-privaat initiatief voor transities in centrales

mobility • safety • smartcentres
maasandmore
as a service

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Beter Benutten

Hoofdgroep I ‘Prestaties en Doelen’

ARCADIS Design & Consultancy for natural and built assets
trafficlink

Hoofdgroepen II ‘Centrale Bediening en Personeel’

CRUXIN
MAP TRAFFIC MANAGEMENT
SWECO
Trigion

Hoofdgroep III ‘Data en informatie’

BEMOBILE smart mobility
dat. mobility
adviseurs mobiliteit Goudappel Coffeng

Hoofdgroep IV ‘Techniek en (ICT)systemen’

dynniq
SIEMENS
Technolution
Vialis

Hoofdgroep V-VII ‘Omgeving en (professionele) Markt´

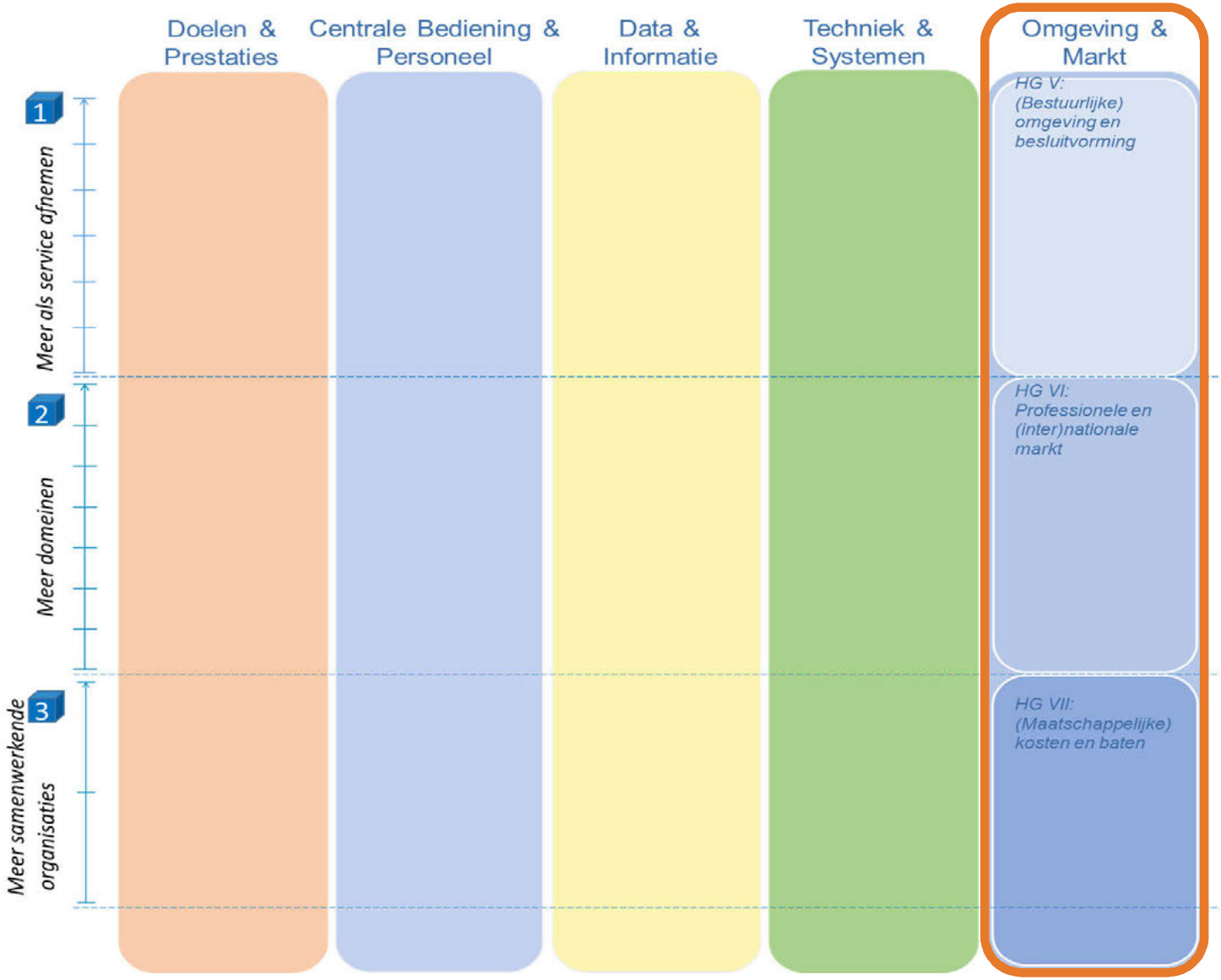
BTM partners
DECISIO ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES
kennisplatform CROW
adviseurs mobiliteit Goudappel Coffeng
MARCEL
PIANOo EXPERTISECENTRUM AANBESTEDEN
significant.
pwc
SWECO
vhp HUMAN PERFORMANCE

DCO

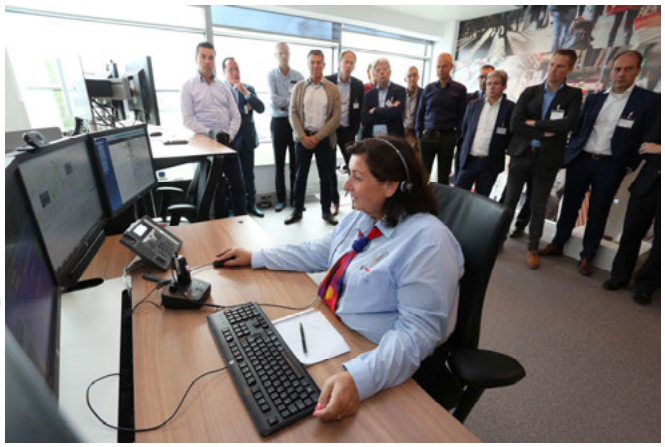
Gemeente Almere
Den Haag
Gemeente Rotterdam
Provincie Flevoland
Provincie Utrecht
Provincie Noord-Holland

Arcadis | BE-Mobile | Cruxin | DAT Mobility | Dynniq | Goudappel Coffeng | MAPtm | Siemens | Sweco | Technolution | Trafficlink | Trigion | Vialis | Gemeente Almere | Gemeente Den Haag | Gemeente Rotterdam | Provincie Flevoland | Provincie Utrecht | Provincie Noord-Holland | Min. I&M/Programma Beter Benutten

Positie en samenhang in het programma iCentrale



Resultaten / Gebruiksproducten HG V-VII



Overall

- 17 Projecten met deliverables (en kennisoverdracht)
- 5 Gebruiksproducten
- 2 iDiensten (1e basisversies)
- 4 modelcontracten/ landelijke standaarden (met PIANOo)
- 3 Live Praktijkcases en -tests

Voorbeelden gebruiksproducten en standaarden

- **Stappenplan** en **modelcontracten** en **modeluitvragen** voor 4 type diensten
- Best practices **dienstencontracten**
- Best practices **organisatievormen DCO**
- **Kosten-baten analyse** en MKBA ➔ *onderbouwd inzicht in besparingen DCO's!*

Realisatie(s) bij DCO's

- **RoadMap** voor en **door PU**/ Midden NL [ingrijpende koerswijziging]
- Ondersteuning **besluitvorming** professionalisering verkeersregie(kamer) **gemeente Rotterdam**
- MT notitie ter voorbereiding op besluitvorming **iCentrale Zuid PNH**

Inleiding

Aanleiding en motivatie

Doel- en vraagstelling

Definities

Krachtenveld van een toezichthouder

Toezicht – vormen en middelen

Ontwerpvragen effectief toezicht iCentrale

Conclusie: toezicht op verschillende momenten

Bijlagen

Aanleiding en motivatie

Overheden vragen de markt innovatieve oplossingen te ontwikkelen en te leveren om:

a) overheidstaken efficiënter en effectiever uit te voeren en
b) sneller, goedkoper, betrouwbaarder, veiliger en duurzamer in te spelen op maatschappelijke vraagstukken, transities en technologische ontwikkelingen.

Overheden willen samen met bedrijven een koplopersrol nemen, innovatieve oplossingen beproeven, testen en inkopen met bijpassende budgetten.

De ontwikkeling en het beheer van een iCentrale kan in dit verband onder andere worden gezien als een innovatief inkoopproces van innovatiegerichte publieke en private diensten en producten.

Aanleiding en motivatie (2)

Behoefte aan de introductie van een onafhankelijke en deskundige toezichthouder ontstaat, omdat:

a) bedrijven willen participeren en concurreren op basis van gelijke spelregels
b) innovatieve context -> een iteratief proces op verschillende fronten + verschillende belangen die niet als vanzelfsprekend parallel gaan lopen
c) betrokken bedrijven opereren in het publieke domein met publieke belangen
d) samenwerken op basis van gelijkwaardigheid
e) overzichtelijk en beheersbaar houden van risico's

Doel- en vraagstelling

Inzicht krijgen in verschillende vormen van toezicht en toezichthouders en de condities voor effectief toezicht, uitgaande van vraag/aanbod in een professionele markt en een operationele iCentrale.

Welke vorm(en) van toezicht ligt/liggen het meest voor de hand gegeven de innovatieve context van de publiek-private samenwerking gericht op de ontwikkeling en het beheer van een iCentrale in een professionele markt?

Definities

Toezicht

“Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.” (Algemene Rekenkamer)

Professionele markt

Een reële of virtuele plaats waar vraag en aanbod van producten en diensten wordt bepaald door gekwalificeerde (professionele) marktpartijen die de risico's van hun diensten en producten zelf kunnen inschatten.

Krachtenveld van een toezichthouder

Toezichthouders hebben te maken met uiteenlopende maatschappelijke, sectorale, politieke en bestuurlijke verwachtingen:

- de politiek wil een assertieve waakhond die incidenten voorkomt, maar ook zo min mogelijk toezichtlasten oplevert voor bedrijven en instellingen;
- het bestuur wil toezicht met minder mensen en middelen, maar ook dat het toezicht een gelijkblijvend of hoger nalevings- en kwaliteitsniveau garandeert;
- de onder toezicht staande sectoren willen ruimte voor vertrouwen en zelfregulering en niet te veel lasten door toezicht, maar ook dat toezicht de ‘free riders’ stevig aanpakt;
- burgers willen dat de toezichthouder tijdig alle grote problemen en risico’s aanpakt, maar ook dat hij responsief omgaat met allerlei meldingen en klachten.

Toezicht - vormen

- **Intern versus extern toezicht**
- **Verticaal versus horizontaal toezicht**
- **Risicogericht en selectief toezicht**
- **Systeemgericht en metatoezicht**
- **Privaat toezicht (certificering en accreditatie)**
- **‘Experimentalism’**

Toezichtsvorm - pendulebeweging

Tussen strengheid en rekkelijkheid is een pendulebeweging gaande afhankelijk van de tijdgeest en sectorspecifieke incidenten en ontwikkelingen. Het lijken tegenstrijdige ontwikkelingen, maar ze zijn wel degelijk ook met elkaar te verbinden. Beide tendensen komen tot uitdrukking in het adagium "**high trust, high penalty**". Daarbij is voorwaardelijk vertrouwen het uitgangspunt in de toezichtsrelatie, maar wie dat vertrouwen beschaamt, kan rekenen op strenge sancties van de toezichthouder (WRR, 2013).

Toezicht klassieke stijl	Toezicht nieuwe stijl
Communicatie: 1x jaarverslag	Altijd aanspreekbaar
Besloten	Open & transparant
Eigen netwerk	Maatschappelijk & divers
Anoniem & luwte	Zichtbaar & transparant
Passief & reactief	Pro- en interactief
Op de achtergrond	Samenwerking
Observeren	Reflecteren
Controle	Sparringpartner
Harde feiten & cijfers	Ook waardengericht

Toezicht - middelen

Formele middelen:

- Controle op naleving wet- en regelgeving
- Onafhankelijk onderzoek door een gezaghebbend instituut (bijvoorbeeld: Onderzoeksraad voor Veiligheid)
- Handhaving en sanctionering (interventiepiramide)

Informele middelen:

- Toezichthouder denkt mee over normontwikkeling en adviseert (‘compliance assistance’)
- Marktstudie
- Communicatie en reflectie (reflectieve dialoog)
- Stakeholders krijgen ook een stem in het uitoefenen van het toezicht door de toezichthouder (‘responsive regulation’)
- Noemen, roemen en verdoemen

Ontwerpvragen toezicht

- Welke (wettelijke) grondslag?
- Hoe ziet de marktstructuur van iCentrale diensten en producten eruit?
- Welke bevoegdheden krijgen de private bedrijven en hoe verhouden die zich tot de politiek-bestuurlijke en verantwoordelijkheden en publiekrechtelijke taken?
- Hoe wordt de balans tussen de instrumentele (dienend aan doelstellingen) en waarborgfunctie (dienend aan rechtsbescherming) van het toezicht geborgd?
- Is er voldoende transparantie en duidelijkheid in de verdeling van interne en externe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
- Kan de toezichthouder handelen vanuit:
  - onpartijdigheid
  - onafhankelijkheid (op basis van specifieke deskundigheid)
  - transparante verantwoording
  - selectiviteit
  - slagvaardigheid
  - samenwerking?
- Is er voldoende toezichthoudende capaciteit in termen van mensen, middelen en organisatie en op welke wijze legt de toezichthouder verantwoording af?

Verkenning toezichtsvormen iCentrale

Type activiteit	Praktisch voorbeeld	Doel van normering	Gewenste vorm van toezicht
Consultancy	• Maturity scan • Aanpak transitie roadmap • Stappenplan iDiensten	Afgesproken resultaat tegen afgesproken inzet en middelen	Contractafspraken
Training & Opleiding	• Operationeel personeel • Netwerkcoordinator	Gelijke kansen Gelijke prestatie	Contractafspraken, (private) certificering en accreditatie
Producten	• iGenerator • iRadar • MobiGo • Beeldregisseur	Technische standaardisatie Borging van veiligheid	Horizontaal toezicht met Compliance assistance en/of met Reflectieve dialoog Marktonderzoek
Interim/Project Management	• Managing Agent • Emaas en Vmaas • Taakmanagement	Operationele standaardisatie Borging van veiligheid	Opdrachtgever hanteert informele middelen zolang iCentrale wordt ontwikkeld (experiment) en kan daarna een combinatie hanteren van systeem- en/of risicogericht toezicht
Abonnement	• Applicaties en bedienplekken als dienst • Taakmanagement	Operationele standaardisatie	Prestatie indicatoren conform contract

Uitgangspunt voor bovenstaande tabel is dat het eigendom van een iCentrale bij een (combinatie van) publieke actor(en) is belegd en dat private marktpartijen voor een bepaalde duur de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van de iCentrale in een bepaalde opdrachtsvorm uitvoeren.

Conclusie: toezicht op verschillende momenten

Vooraf

- Toetreding nieuwe partijen tot community (beschrijving rechten en plichten)
- Vastleggen van beschrijving van producten
- Proces-gestuurd toezicht op het testproces door onafhankelijke testinstantie(s), vaststellen van conformiteit en eventueel (toezien op) het verstrekken van certificaten -> RDW? (Talking Traffic specificaties)
- Vastleggen in afspraken, o.a.:
  - Type contracten
  - Force majeure goed omschrijven
  - Analogie met tunnelbeheer:
    - De functie van veiligheidsbeambte
    - Een goed veiligheidsbeheerplan

Tijdens uitvoering

- Mediator (onafhankelijkheid en acceptatie door alle partijen)
- Instellen van een veiligheidsboard in relatie tot bijv veiligheidsregio

Opschaling in geval van calamiteiten

- ‘Grip niveaus’ voor escalatie: (updating) procedures

mobility • safety • smartcentres
maasandmore
as a service

De iDiensten, in Hoofdgroepen

OndersteuningsDiensten aan DCO's
1. Stappenplan iDiensten, incl. modeluitvragen en –contracten o.b.v. prestatie afspraken

Diensten B2B en B2G
1. Opleiding operationeel personeel
2. Opleiding netwerkmanager
3. Opgeleid operationeel personeel
4. Opgeleide netwerkmanager
5. Multi-domein bediening (o.b.v. SLA's)
6. Managing Agent (o.b.v. SLA's)

Diensten B2B
1. iGenerator
2. iRadar

Diensten B2G
4. EMaaS
5. VMaaS
6. Beeldregisseur

Diensten B2G en B2B
1. Bestaande centrale op beschikbaarheid onderhouden als dienst
2. Business logic als dienst
3. Bedienplek als dienst
4. Centrale bediening en monitoring als een dienst
5. Transitie en integratie

Gemeente Almere

Provincie Flevoland

Provincie Utrecht

Gemeente Rotterdam

Den Haag

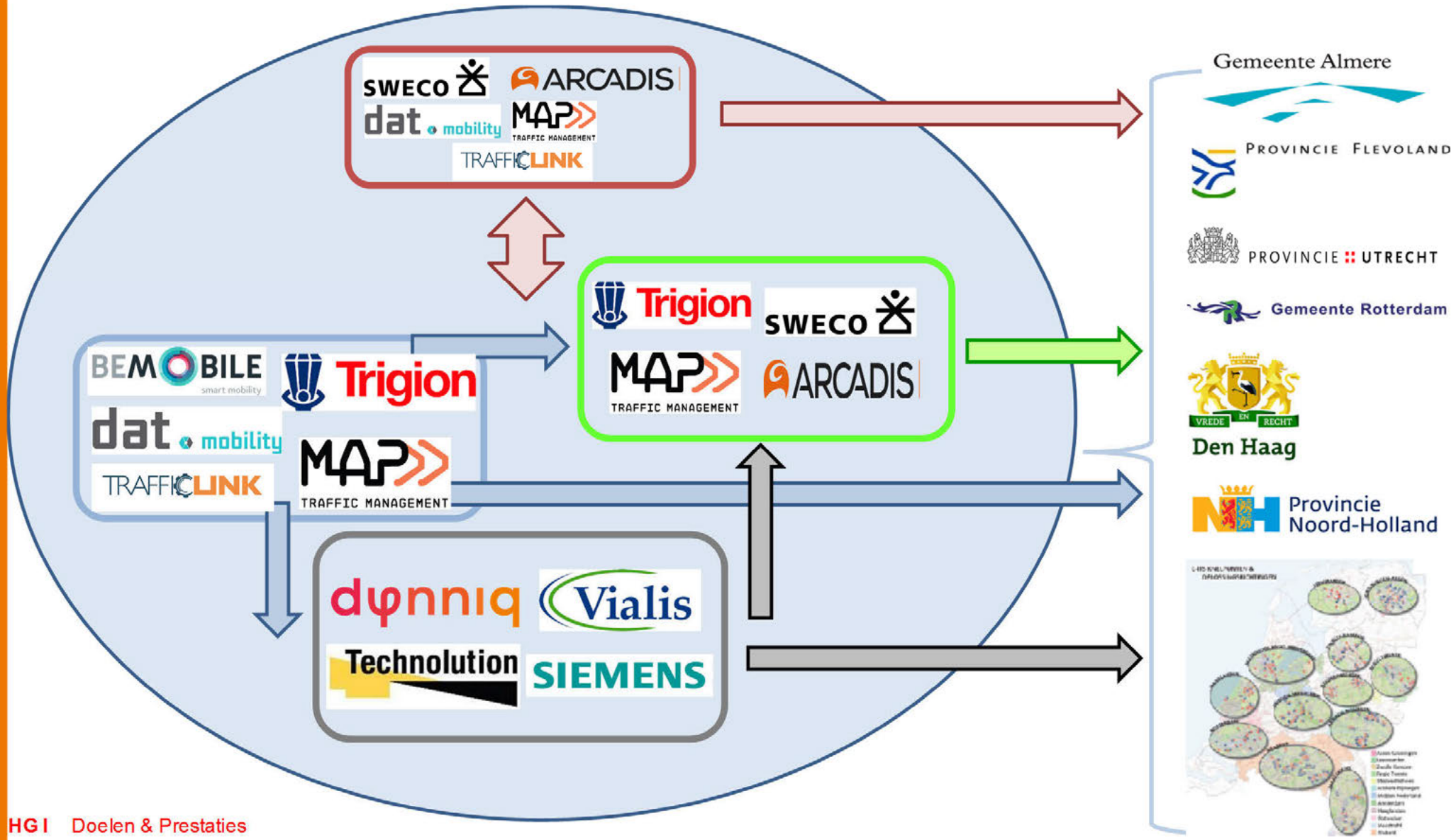
Provincie Noord-Holland

Beter Benutten regio's

HG I Doelen & Prestaties
HG II Bediening & Personeel
HG III Data & Informatie
HG IV Techniek & Systemen

mobility • safety • smartcentres
maasandmore
as a service

De iDiensten, door de bedrijven

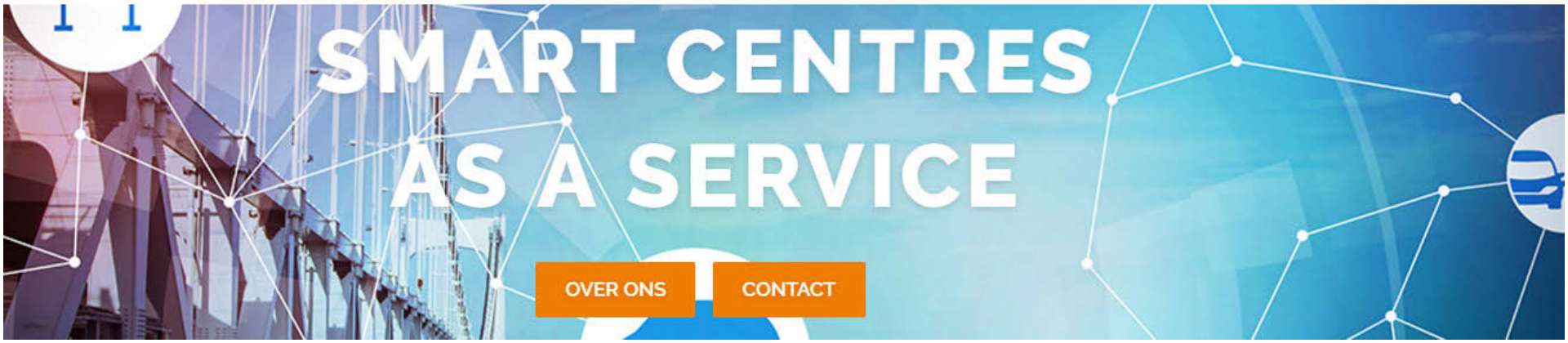


HG I Doelen & Prestaties
HG II Bediening & Personeel
HG III Data & Informatie
HG IV Techniek & Systemen

Beter Benutten regio's

Contact

Deze en alle andere presentaties zijn terug te vinden op:
http://www.maasandmore.com/



Arcadis | BE-Mobile | Cruxin | DAT Mobility | Dynniq | Goudappel Coffeng | MAPtm | Siemens | Sweco | Technolution | Trafficlink | Trigion | Vialis | Gemeente Almere | Gemeente Den Haag | Gemeente Rotterdam | Provincie Flevoland | Provincie Utrecht | Provincie Noord-Holland | Min. I&M/Programma Beter Benutten

Bijlagen

- **Checklist professionele markt**
- **Interventiepiramide**
- **10 voorbeelden**

Checklist professionele markt

De volgende lijst is een niet limitatieve opsomming van voorwaarden om tot een professionele markt te komen:

- een lijst met objectieve kwalificatiecriteria met als doel potentiële vragers en aanbieders als mogelijke deelnemers aan de professionele markt te kunnen identificeren en uit te nodigen. Deelnemers aan (de organisatie van) de professionele markt moeten bijvoorbeeld het centrale uitgangspunt van “high trust, high penalties” omarmen (centrale waarde professionele markt);
- een op basis van de huidige situatie, pilots en livinglabs gedistilleerde en geregistreerde lijst met juridische, financiële, organisatorische en operationele uitgangspunten om tot geaccepteerde marktregulering te kunnen komen (combinatie van stakeholders analyse en financieel-operationele analyse om 0-situatie te bepalen);
- een heldere technische en economische definiëring van de te leveren diensten op het gebied van verkeer, vervoer en veiligheid (bepaling van de aard van de diensten: data en informatie, techniek en systemen, beheer, bediening en onderhoud);
- een vraag/aanbod-analyse van de geplande en beoogde diensten (bepaling potentiele marktomvang per dienst);
- een heldere formele en materiele normering van de diensten en (sub)markt(en) vooraf (‘niet de spelregels veranderen tijdens het spel’);
- een aanbestedingsstrategie die logischerwijs aansluit op de aard, omvang en normering van de dienst (bepaling spelregels);
- een beschrijving van de installatie van een onafhankelijke en deskundige marktmeester/toezichthouder die de marktwerking monitort, misstanden signaleert en bespreekbaar maakt en tot eventuele maatregelen kan overgaan om misstanden weg te nemen.

Interventiepiramide

Bron: Winter (2010: 9)

Voorbeeld 1: Toezicht bij ProRail

Om operationeel treinverkeer mogelijk te maken geeft ILT een in dienststellingvergunning af aan de infrabeheerder ProRail

ILT als toezichthouder checkt daarbij:

1. Is techniek veilig ontworpen, gebouwd en getest ?
   Voldoet techniek aan normen en specificaties ?
   check door erkend/gecertificeerd
2. Is de organisatie gereed om techniek veilig te gebruiken
   is personeel opgeleid en gekwalificeerd ?
3. Is een beheerst proces doorlopen voor de tot standkoming van het project/programma
4. Is dit proces (techniek en operatie) objectief getoetst ?
5. Is een Veiligheids en kwaliteitsmanagement systeem ingericht ?
6. Een safety case en safety audit wordt verplicht geleverd door beherende partij ?
7. Een onafhankelijke en erkende partij controleert tegen objectieve kaders normen ?

Rolverdeling Toezicht bij ProRail

ProRail is operationeel beheerder van de spoorweginfra SdGC1

NoBo is een door I&M geacrediteerde onafhankelijke instantie die toetst tegen europese wet en regelgeving
DeBo is een door ILT erkende instantie die toets tegen de specifieke Nederlandse
regels en voorzieningen
ISA is een onafhankelijk op veiligheid toetsende instantie die op basis van een normenkader de techniek en processen een verklaring afgeeft

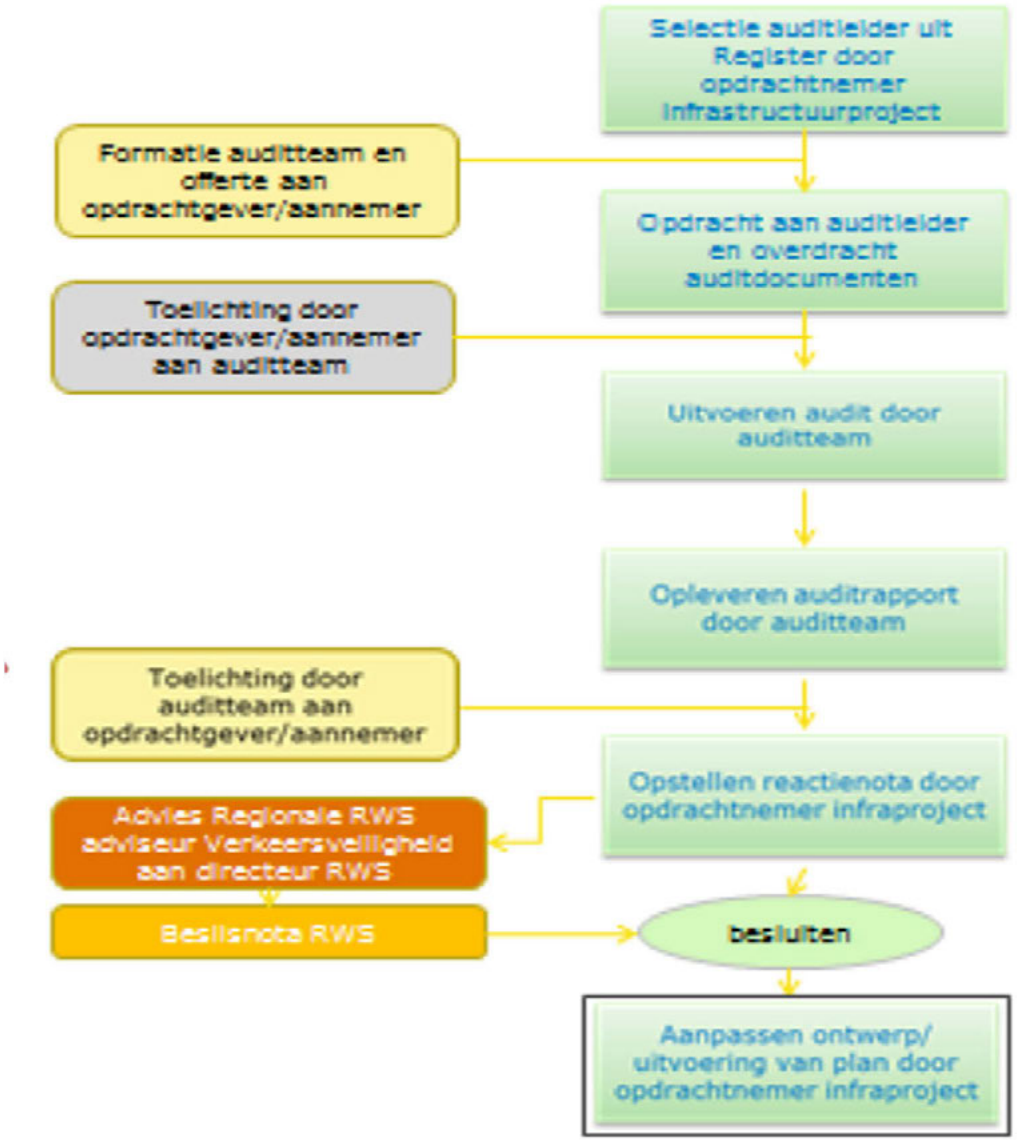
ProRail levert een informatiedossier aan ILT
ILT toetst of laat dit informatiedossier toetsen in het gehele voorbrengingsproces SdGC2

Dia 24

SdGC1 graag organisatieplaatje toevoegen hoe deze toezichthouders zich tot elkaar en het toezichthoudende domein verhouden.
Stevens-van der Geer, Corianne; 30-10-2017

SdGC2 nog af te ronden?
Stevens-van der Geer, Corianne; 30-10-2017

Voorbeeld 2: Toepassing roadsafety audit



Voorbeeld 2: toepassing roadsafety audit

Om de verkeersveiligheid te toetsen heeft RWS een 13 tal personen opgeleid en gecertificeerd om op bepaalde momenten in het proces van de tostandkoming van de weginfra te toetsen op de verkeersveiligheid.

Deze auditors beoordelen integraal de gebruiksveiligheid van de weg inclusief gedragsaspecten van de weggebruikers

Afhankelijk van de complexiteit en het veiligheidsrisico worden op 1 of meerdere momenten in het voorbrengingsproces getoetst.

Voorbeeld 3: Leren van TenneT

Toezicht

- Nederlandse Autoriteit Consument en Markt (ACM)
- Taak: de belangen van consumenten, bedrijven en netbeheerders af te wegen tegen de doelstellingen van betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid.
- Het bestuur van de ACM is eindverantwoordelijk voor alle besluiten van de Autoriteit Consument & Markt. De bestuursleden worden door het ministerie van Economische Zaken benoemd, maar zij zijn onafhankelijk in hun besluitvorming.

Tennet heeft monopolie

- regulering door gebruik van boetes en beloningen
- Netbeheerders installeren, beheren en onderhouden het Nederlandse en Duitse elektriciteitsnet. De netbeheerders zijn ook verantwoordelijk voor het onverlet aansluiten van klanten op het elektriciteitsnet.
- ACM: Ook Spoor, Loodsen, Schiphol

Voorbeeld 4: Leren van DBFMO

Overeenkomst overheid-private partij

- Langlopend, de contracten kunnen wel 20 tot 30 jaar duren.
- De reikwijdte (scope) van de projecten is vooraf goed te bepalen.
- De projectrisico's zijn goed in te schatten en te beheersen door de opdrachtnemer. De risico's zijn geïnventariseerd en toegekend aan die partij die deze het beste kan beheersen
- De overheid betaalt alleen voor de geleverde **prestaties**
- Waakhondfunctie van de financiers: financiers willen **zekerheden** hebben en zien strak toe dat de markt het project realiseert en exploiteert zoals in het contract is afgesproken. Deze waakzaamheid is voor de overheid een extra zekerheid.

Publiek-Private Comparator (PPC)

- Ook te gebruiken bij 'make-or-buybeslissingen' bij bedrijfsvoeringsactiviteiten zoals beveiliging, catering en ICT-ondersteuning.

Voorbeeld 5: Leren van Evenementen

Voorbeeld gemeente-politie-organisator

outsourcing als zijnde de overdracht van bedrijfsprocessen aan een externe dienstverlener

- Het zorgen dat de doorstroming van het verkeer op gang blijft is een verantwoordelijkheid van de gemeente (in zijn rol als
- wegbeheerder)
- En pas als door de stokkende doorstroming de verkeersveiligheid in het gedrang komt, zal de politie dit deelproces naar zich toe trekken.

Te outsourcen: (De politie houdt dan overigens wel de regie)

- Verzamelen en analyseren van informatie die door bezoekers via sociale media – zoals Twitter en Facebook – wordt gedeeld.
- Monitoren van de publieksstromen en crowd management. De politie kiest voor inhuur: apparatuur, software en knowhow specialistisch.

Voorbeeld 6: Toepassing safety case

Om systeemveiligheid te toetsen en aan te tonen wordt naast het ontwerp en de levering van het vervoersysteem een safety case gemaakt

De Safety case wordt opgesteld door de marktpartij. De safety case toont aan dat het ontwerp, bouw, test en gebruik/beheer van de iCentrale veilig is

De Safety case bestaat uit een

- systeembeschrijving
- Bewijs van kwaliteitsmanagementsysteem
- Bewijs van een veiligheidmanagementsysteem SdGC3
- Bewijs dat techniek en bediening voldoen aan de (veiligheids) eisen
- Onderliggende en/of verglijkbare safetycases
- Conclusie

De Safety Case word beoordeeld door ISA en NOBO en DEBO

Dia 30

SdGC3 deze sheet verplaatsen naar voorbeeld prorail
Stevens-van der Geer, Corianne; 30-10-2017

Voorbeeld 7: Leren van GAD Gooi en Vechtstreek

mobility • safety • smartcentres
maasandmore
as a service

Samenwerking 7 gemeenten

- Elke vier jaar stellen de **gemeenteraden** de regionale samenwerkingsagenda vast
- De **colleges** vertalen deze agenda elke twee jaar naar een praktisch uitvoeringsprogramma.
- De Wet Milieubeheer bepaalt dat gemeenten een afvalstoffenverordening moeten vaststellen

GAD

De GAD zamelt het huishoudelijke afval in van de huishoudens uit de regio Gooi- en Vechtstreek. De inzameling is aan een aantal **regels** verbonden. Dit om het inzamelen zo ordelijk en milieuvriendelijk mogelijk te laten verlopen. De regels staan beschreven in de **afvalstoffenverordening** regio Gooi en Vechtstreek.

Toezicht en Handhaving voert de controle uit op de naleving van deze regels. De **boa's** (buitengewoon opsporings ambtenaren) van Toezicht en Handhaving medewerkers van deze afdeling zijn **bevoegd** om **verbaliserend** op te treden bij **overtredingen**.

Voorbeeld 8: Toepassing operational readiness levels

Om een vervoersysteem veilig ing ebruik en in beheer te nemen zijn een aantal stappen nodig die door een onafhankelijke partij/toezichthouder beoordeeld moeten worden.

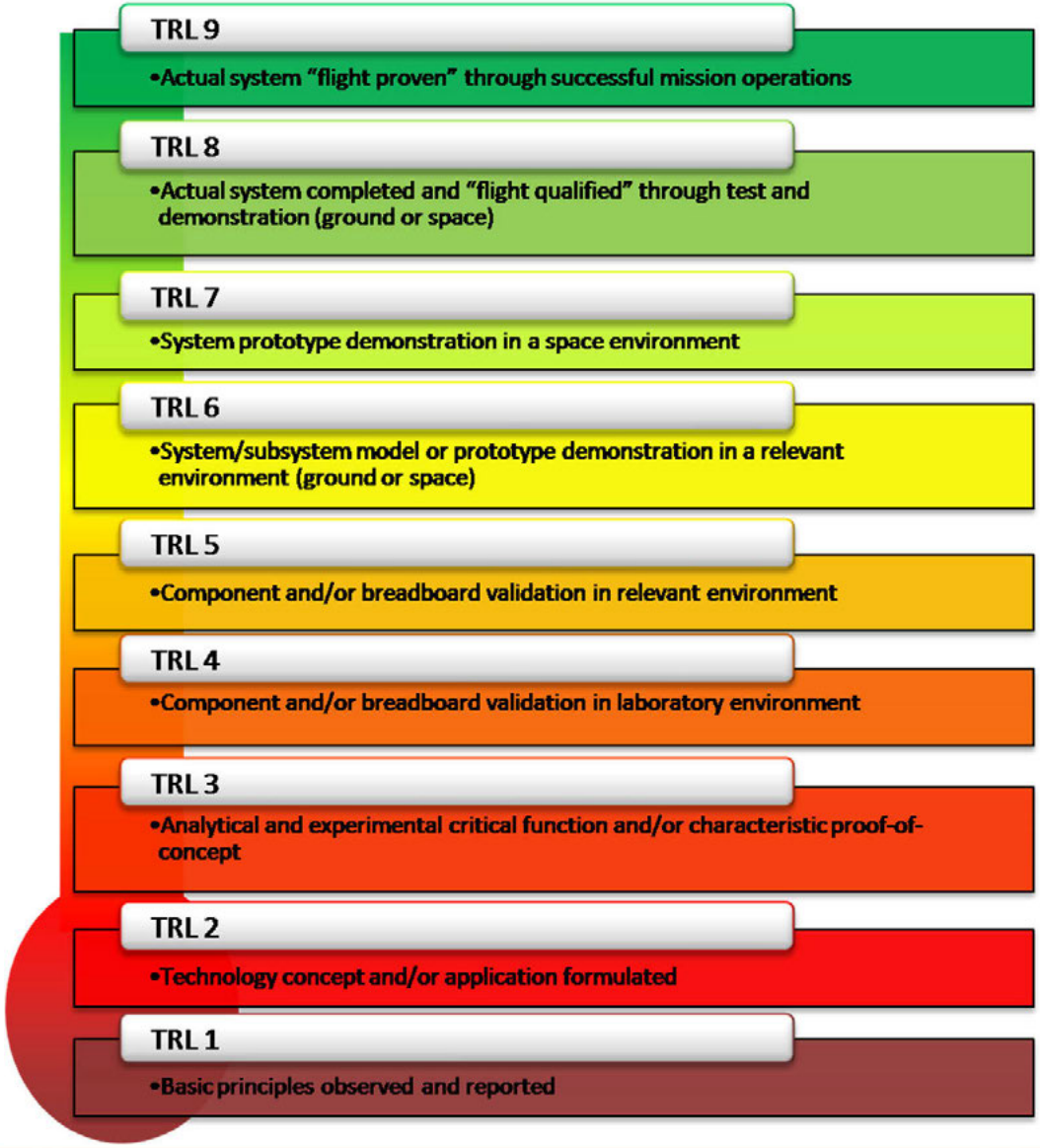
Stap 1 functioneert de techniek veilig en betrouwbaar
Check voorschriften en specificaties door onafhankelijke partij !

Stap 2 zijn de nieuwe techniek en/of nieuwe operationele processen getest in een test en proefbedrijf ?
Check testplannen en testresultaten !

Stap 3 functioneert de operationele organisatie veilig en betrouwbaar
Is de operationele organisatie opgeleid, gecertificeerd en ingericht ?
Check handboeken en personeel op competentie en skills

Stap 4 Is de governance ingericht ?
Check invulling van FBTV (functie, taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheid) door DCO en marktpartij !

Voorbeeld 8: Toepassing operational readiness levels kader



Voorbeeld 9: Toezicht door CBR

Om verkeersveiligeid te bevorderen en te borgen is het CBR door minister van IenM belast met de volgende taken:

- het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van besturders
- het beoordelen van de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek.

Voorbeeld 10: Toezicht door RDW

Hoofdtaak van RDW is het bijhouden van de levensloop van Nederlandse gemotoriseerde voertuigen en het beheer van de bijhorende documenten, zoals kentekens. Dit gebeurt in de zogenoemde Basisregistratie Voertuigen (BRV). Daarnaast is de RDW ook de houder van het register voor rijbewijzen (en voor de bromfietscertificaten die tot 2006 werden uitgegeven) en daardoor ook de uitgever van het rijbewijs. De registratie van snelle motorboten is eveneens bij de RDW ondergebracht.
De taken zijn de volgende:

- Toelating van voertuigen en voertuigonderdelen op de Nederlandse en Europese markt. De RDW heeft hiervoor in Lelystad een keuringscentrum en testbaan.
- Toezicht en controle op de technische staat van voertuigen in verband met veiligheids- en milieueisen (algemene periodieke keuring, apk).
- Toezicht en controle op de door RDW erkende bedrijven.
- Registratie en informatieverstrekking (onder meer kentekens en rijbewijzen)
- Documentafgifte (onder meer kentekenbewijzen en rijbewijzen)