

heroverweging 3e ronde.

Centrale diensten



HEROVERWEGING
CENTRALE DIENSTEN

werkgroeprapport

februari 1984

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1.: Algemeen deel

- 1.1. Inleiding en Samenvatting
- 1.2. Probleemstelling
- 1.3. Begripsbepaling en terreinafbakening
- 1.4. Opzet en organisatie van het onderzoek
- 1.5. Theoretische uitgangspunten en onderzoeksleidraad
 - 1.5.1. Uitgangspunten algemeen
 - 1.5.2. Inventarisatiefase
 - 1.5.3. Evaluatie en beleidsvarianten
 - 1.5.4. IJkpunt beleidsvarianten
 - 1.5.5. Onderzoeken per departement en horizontale toetsing beleidsvarianten

Hoofdstuk 2.: Samenvatting en bespreking van de onderzoeksresultaten

- 2.1. Inleiding
- 2.2. Samenvatting onderzoeksresultaten
 - 2.2.1. Algemeen
 - 2.2.2. Overzichten

- 2.3. Bespreking onderzoeksresultaten per functie
 - 2.3.1. Algemeen
 - 2.3.2. Financieel-economische functie
 - 2.3.3. Functie accountantscontrole
 - 2.3.4. Personele functie
 - 2.3.5. Functie wetgevende en juridische zaken
 - 2.3.6. Functie algemene Zaken

Samenstelling werkgroep

- Bijlage 1. Toelichting heroverwegingsonderwerp Centrale Diensten bij de departementen van algemeen bestuur.
- Bijlage 2. Brief van de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep aan de Secretarissen-Generaal d.d. 1 augustus 1983.
- Bijlage 3. Brief van de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep d.d. 29 september 1983 aan de Voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging.
- Bijlage 4. Brief van de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging aan voorzitter van de heroverwegingswerkgroep d.d. 4 oktober 1983.
- Bijlage 5. Brief van de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep aan de Secretarissen-Generaal d.d. 14 oktober 1983.
- Bijlage 6. Werkplan eerste fase.
- Bijlage 7. Resultaten inventarisatiefase.
7.1. Financieel-economische functie.
7.2. Functie accountantscontrole.
7.3. Organisatie-adviesfunctie.
7.4. Personele functie.
7.5. Wetgevende en juridische functie.
7.6. Functie algemene zaken.
- Bijlage 8. Toetsing resultaten inventarisatiefase op consistentie.
- Bijlage 9. Resultaten onderzoeken per departement.
9.1. Algemene Zaken.
9.2. Buitenlandse Zaken.
9.3. Justitie.
9.4. Binnenlandse Zaken.
9.5. Onderwijs en Wetenschappen.
9.6. Financiën.
9.7. Defensie.
9.8. Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
9.9. Verkeer en Waterstaat.
9.10. Economische Zaken.
9.11. Landbouw en Visserij.
9.12. Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
9.13. Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Bijlage 10. Overzichten resultaten van departementale onderzoeken per horizontale functie.
10.1 Financieel-economische functie.
10.2. Functie accountantscontrole.
10.3. Personele functie.
10.4. Wetgevende en juridische functie.
10.5. Functie Algemene Zaken.

Lijst van afkortingen

AZ	= Ministerie van Algemene Zaken
BuZ	= Ministerie van Buitenlandse Zaken
Ju	= Ministerie van Justitie
BiZ	= Ministerie van Binnenlandse Zaken
OW	= Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
Fi	= Ministerie van Financiën
Def	= Ministerie van Defensie
VROM	= Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VW	= Ministerie van Verkeer en Waterstaat
EZ	= Ministerie van Economische Zaken
LV	= Ministerie van Landbouw en Visserij
SZW	= Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
WVC	= Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
AD	= Accountantsdienst
AR	= Algemene Rekenkamer
BZB	= Bedrijfszelfbescherming
CAD	= Centrale Accountantsdienst
CD	= Centrale Dienst
DGOP	= Directoraat-Generaal voor Overheidspersoneelsbeleid
FEZ	= Financieel-Economische Zaken
IBP	= Interdepartementale Begeleidingscommissie privatisering
IOFEZ	= Interdepartementaal overleg hoofden financieel-economische zaken
IRF	= Inspectie der Rijksfinanciën

Hoofdstuk 1: Algemeen deel

1.1. Inleiding en Samenvatting

De afgelopen decennia is het overheidsapparaat in verschillende gremia bezien op mogelijkheden tot verbetering van het functioneren. Met dit onderzoek naar de centrale diensten van de departementen van algemeen bestuur is het de eerste keer in Nederland, dat een dergelijk onderzoek is ondernomen voor een substantieel deel van het overheidsapparaat (de centrale functies van alle departementen), en wel in het kader van de derde ronde heroverweging en dus in het perspectief van verminderde budgettaire mogelijkheden. Lag tot dusver het accent bij eerdere (deel)studies naar centrale diensten doorgaans primair op kwaliteitsverbetering (en daardoor vaak op uitbouw) ervan, bij het onderhavige heroverwegingsonderzoek gaat het expliciet om een kritische bezinning op organisatie en apparaat met het doel te komen tot beleidsvarianten, die resulteren in budgettaire besparingen.

Onderwerp van onderzoek waren de financieel-economische functie, de functie accountantscontrole, de personele functie, de wetgevende en juridische functie, de functie algemene zaken en de organisatie-adviesfunctie. De voorlichtingsfunctie is onderwerp geweest in de heroverwegingswerkgroep Voorlichting. Na de eerste (inventariserende) fase zijn - in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging - de organisatie-adviesfunctie en enkele onderdelen van de functie algemene zaken buiten het verdere heroverwegingsonderzoek gebleven omdat deze ook onderwerp waren van privatiseringsonderzoek. Teneinde verdere cumulatie met andere exercities te vermijden is op verzoek van de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep Centrale Diensten (HOCD) door de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging besloten dat de maatregelen respectievelijk beleidsvarianten die in het kader van de 2%-operatie personeelsreductie Rijksdienst en dit heroverwegingsonderzoek met betrekking tot de Centrale Diensten werden ontwikkeld, wederzijds voor beide operaties zouden kunnen worden gebruikt (zie bijlage 3).

De werkgroep stond onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van VROM. Als leden hadden erin zitting de voorzitters van de met betrekking tot de centrale functies bestaande interdepartementale overlegstructuren danwel coördinatoren voor die centrale functies waarvoor dergelijke overlegstructuren ontbreken. Daarnaast namen aan de werkgroep een tweetal vertegenwoordigers van de zogenaamde lijnfuncties deel. De samenstelling van de werkgroep is na hoofdstuk 2 opgenomen. De secretarissen-generaal, die steeds op de hoogte zijn gehouden van de ontwikkelingen in de werkgroep, hebben een deel van het onderzoek ten behoeve van de werkgroep verricht.

Als hoofdelementen van het heroverwegingsonderzoek zijn te beschouwen de inventarisatiefase, het ontwikkelen van beleidsvarianten voor de centrale diensten en een toetsing van de ontwikkelde beleidsvarianten. Een samenvatting van de resultaten van de inventarisatiefase is opgenomen in hoofdstuk 2. De inventarisatierapporten zijn opgenomen in bijlage 7.

De inventarisatie, waarbij in beginsel een functioneel begrip centrale functie is gehanteerd, is verricht door subwerkgroepen per centrale functie, onder voorzitterschap van de desbetreffende werkgroepsleden.

De inventarisatie kwam uit op een totaal bedrag aan integrale kosten van ca. 900 mln. en ca. 11.500 personen voor genoemde centrale functies (zie samenvattende tabel op pag. 6 en 7). Zij heeft een grote veelvormigheid van organisatievormen van centrale functies bij de departementen aan de dag gelegd. De uit de inventarisatie resulterende gegevens per centrale functie zijn dan ook zeer beperkt interdepartementaal vergelijkbaar. De genoemde totaalbedragen moeten met voorzichtigheid worden gehanteerd, enerzijds omdat zij, bij het ontbreken van traceerbare begrotingsbedragen, via genormeerde berekeningen zijn verkregen, anderzijds omdat, ondanks de in beginsel gekozen ruime functionele beschrijving van het begrip centrale functie, niet alle daaraan toe te rekenen departementsonderdelen bij de inventarisatie zijn betrokken.

Gezien deze inventarisatieresultaten heeft de werkgroep een uniforme, horizontale aanpak voor de onderzoeksfasen evaluatie en ontwikkeling van beleidsvarianten, onwerkbaar geoordeeld. Daarom is de secretarissen-generaal verzocht voor de centrale functies van hun departement deze onderzoeksfasen te verzorgen, resulterend in beleidsvarianten met besparingen van -5, -12 en -20% ten behoeve van de heroverwegingswerkgroep. Na overleg met de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging (waarvan verslag wordt gedaan in Hoofdstuk 1) hebben de secretarissen-generaal zich daartoe bereid verklaard. De secretarissen-generaal hebben het onderzoek doorgaans beperkt tot de centrale diensten in enge zin, met integrale kosten van **f 605 miljoen en 8534** personen omvattende (zie samenvattende tabel op pag. 6 en 7). Ook voor deze totaalcijfers - en de onderbouwing ervan - geldt dat zij met voorzichtigheid, in elk geval niet in interdepartementaal vergelijkende zin, mogen worden gebruikt. Departementen die meer centraal zijn georganiseerd, hebben door de gevolgde werkwijze immers een zwaardere taakstelling voor de beleidsvarianten voor centrale diensten gekregen dan andere die meer decentraal zijn georganiseerd, doch uit functioneel oogpunt wellicht evenzoveel kosten met zich meebrengen.

De resultaten van de onderzoeken per departement zijn opgenomen in bijlage 9. De aldus verkregen onderzoeksresultaten zijn door de werkgroep gerubriceerd per onderscheiden centrale functie en samengevat in overzichten (opgenomen in bijlage 10). Daarin is tevens aangegeven welke aard van besluitvorming de werkgroep per variant mogelijk acht. Deze overzichten worden besproken in hoofdstuk 2 van het rapport, waarbij per centrale functie de ontwikkelde varianten zijn besproken.

De kwantitatieve omvang van de per departement ontwikkelde beleidsvarianten varieert sterk (van 0% tot de gevraagde -20% ten opzichte van het ijkpunt). Waar de gevraagde -5, -12 en -20% varianten zijn ontwikkeld, is de -5% variant doorgaans te effectueren door middel van maatregelen in de sfeer van efficiency-

verbetering. Bij de -12% varianten is doorgaans naast efficiëncyverbetering sprake van reductie van het voorzieningenniveau en vermindering van taken. In de -20% varianten zijn deze reducties meestal fundamenteel van karakter.

Bij het ontwikkelen van beleidsvarianten konden de secretarissen-generaal tevens gebruik maken van maatregelen die in het kader van de zogenaamde 2% operatie personeelsreductie worden ontwikkeld. Zoals uit de samenvattende tabel op pagina 6 en 7 blijkt, is thans gemiddeld 5% van de in het ijkpunt begrepen personeelsaantallen ingeboekt bij de 2% operatie.

De besparingen als gevolg van de ontwikkelde beleidsvarianten betreffen doorgaans bruto-bedragen; de netto-besparingen (bijvoorbeeld in geval van deconcentratie, automatisering of uitbesteding) kunnen bij een aantal varianten (aanzienlijk) kleiner zijn dan deze bruto-bedragen dan wel niet optreden.

De werkgroep heeft in de overzichten in hoofdstuk 2 en in bijlage 10 aangegeven welke varianten, door een of meer departementen genoemd, in principe voor meer departementen toepasbaar zijn. Het extra-kwantitatieve besparingseffect, als gevolg van dergelijke maatregelen, kon binnen de beschikbare tijd van het onderzoek niet berekend worden.

De kwantitatief aangegeven besparingen per departement (zie samenvattende tabel op pag. 6 en 7) dienen voorts met voorzichtigheid te worden gehanteerd, aangezien het cijfermateriaal (de volgens globale maatstaven berekende integrale kosten), op basis waarvan de berekeningen zijn gemaakt, van indicatieve aard is.

Wanneer men de relatieve omvang van de - gemiddeld - per categorie centrale functie ontwikkelde beleidsvarianten vergelijkt, zijn globaal de volgende tendenzen te onderkennen. Mogelijkheden tot uitbesteding van werkzaamheden worden relatief veel genoemd bij de accountantscontrole. In verhouding kwantitatief vergaande varianten zijn ontwikkeld voor de financiële functie (o.a. vermindering van de interne regelgeving, automatisering) en de per-

sonele functie (deels een aanpassing van de werkzaamheden aan teruglopende wervingsactiviteiten van departementen, deels verlaging van het voorzieningenniveau).

Aanzienlijke mogelijkheden tot besparing bij de functie algemene zaken worden genoemd bij die departementen, die binnenkort als gevolg van nieuwbouw geografisch sterk zullen worden geconcentreerd.

Opvallend is dat voor wat betreft de wetgevende en juridische functie nauwelijks beleidsvarianten zijn ontwikkeld. Slechts een enkele uitbestedingsvariant wordt hier genoemd.

De werkgroep is, zoals hiervoor gesteld, van opvatting, dat bij de besluitvorming over de kwantitatieve resultaten van het onderzoek rekening dient te worden gehouden met het hiervoor genoemde indicatieve karakter van de resultaten en met het feit dat deze interdepartementaal slechts zeer beperkt vergelijkbaar zijn. De werkgroep ziet het belang van het onderzoek met name daarin, dat zowel uit de inventarisatiefase als uit de ontwikkelde beleidsvarianten en de interdepartementale vergelijking daarvan, een reservoir van deels concreet te beslissen mogelijkheden, deels (eventueel interdepartementaal) nader uit te werken varianten, voor aanpassing van de centrale functies is voortgekomen. Daaruit kan mede worden geput ten behoeve van de invulling van operaties, zoals die betreffende de personeelsreductie van de centrale overheid.

De werkgroep verwacht voorts dat de door dit onderzoek geconcentreerde aandacht op de (uitvoering van de) centrale functies zal bijdragen aan een versterking van het centrale management bij beperktere budgettaire mogelijkheden.

De werkgroep is zich bewust van het vele werk, dat zij bij de departementen heeft veroorzaakt. Zij wil dan ook haar erkentelijkheid uitspreken jegens allen die aan dit onderzoek hebben medegewerkt en met name jegens de secretarissen-generaal, die zich bereid hebben getoond een belangrijk deel van het onderzoek ten behoeve van de werkgroep te willen verrichten.

Samenvattende tabel *

Dep.	(1) Ijkpunt inventarisatiefase 1)		(2) Aangepast ijkpunt departement. onderz.		(3) Ijkpunt per functie (op basis van (2))			(4) Maximum bruto varianten per functie 6)		(5) Totale bruto omvang varianten (% van 2)	(6) 5) Ingeboekt in 2%-operatie (% pers. van (2))
	Integr. kosten (mln. gulden)	Personeels aantal	Integr. kosten (mln. gulden)	Personeels aantal	Functie	Integr. kosten (mln. gulden)	Pers. aantal	Integr. kosten (mln. gulden)	Als % van (3)		
III AZ	7,484	98,3	7,845	104	F	1,436	18	0,399	28	12,6	7,7
					A	-	-	-	-		
					P	0,826	11	0,150	18		
					WJZ	0,393	4	0	0		
					AZ	5,190	71	0,439	8		
V BuZ	2) 54,229	939,6	47,032	725,65	F	12,544	168	1,269	10	15,2	8,4
					A	-	-	-	-		
					P	2,672	38,6	0,207	8		
					WJZ	7,474	91	0,789	11		
					AZ	24,342	428	4,891	20		
VI Ju	84,056	933,4	34,828	484,5	F	3,570	42	0,714	20	14,8	5,9
					A	4,906	59	0,998	20		
					P	11,074	141	2,199	20		
					WJZ	4,574	46,5	0,393	9		
					AZ	10,704	196	0,846	8		
VII BiZ	39,676	568,5	37,544	543,5	F	3,126	46	0,313	10	7,7	2,7
					A	1,854	21	0,484	26		
					P	7,589	96,5	1,518	20		
					WJZ	9,980	108	0,323	3		
					AZ	14,995	272	0,251	2		
VIII OW	106,867	996,5	63,393	891,5	F	6,162	83	1,262	20	18,8	7) 8,9
					A	16,000	175	2,400	15		
					P	8,986	108,5	1,800	20		
					WJZ	8,670	89	1,753	20		
					AZ	23,575	436	4,725	20		
IX Fi	82,731	902,1	22,726	408,5	F	7,555	138,5	0	0	0	0
					A	1,842	23	0	0		
					P	3,548	52	0	0		
					WJZ	1,585	17	0	0		
					AZ	8,196	178	0	0		
X Def	157,602	2095,4	95,416	1359,8	F	36,364	550	4,290	12	10,3	-
					A	28,138	313	4,500	16		
					P	5,100	65	1,040	20		
					WJZ	5,560	64,8	0	0		
					AZ	20,254	367	0	0		
XI VROM	4) 57,269	4) 757,3	4) 38,000	4) 518	F	11,600	164	2,448	21	18,5	6,6
					A	4,700	57	0,080	2		
					P	7,800	104	1,451	19		
					WJZ	5,900	61	1,947	33		
					AZ	4) 8,000	4) 132	4) 1,088	20		

Dep.	(1) IJKpunt inven- tarisatiefase 1)		(2) Aangepast ijk- punt departe- ment. onderz.		(3) IJKpunt per func- tie (op basis van (2))			(4) Maximum bruto varianten per functie 6)		(5) Totale bruto omvang varian- ten (% van 2)	(6) 5) Ingeboekt in 2%- operatie (% pers. van (2))
	Integr. kosten (mln. gulden)	Perso- neels aan- tal	Integr. kosten (mln. gulden)	Perso- neels aantal	Func- tie	Integr. kosten (mln. gulden)	Pers. aan- tal	Integr. kosten (mln. gulden)	Als % van (3)		
XII VW	82,907	1072	80,432	1044,5	F	11,063	135	0,164	1	0,6	0,6
					A	3,611	44	0	0		
					P	45,108	587	0,231	1		
					WJZ	11,113	117,5	0	0		
					AZ	9,537	161	0,089	1		
XIII EZ	40,223	556	31,391	436	F	6,655	88	1,361	20	18,3	
					A	5,804	70	0,663	11		
					P	5,794	76	1,144	20		
					WJZ	4,324	42	0,824	19		
					AZ	8,814	160	1,763	20		
XIV LV	64,963	798	56,773	762	F	6,495	79	1,151	18	8,4	3,1
					A	9,862	117	0,421	4		
					P	22,000	300	2,640	12		
					WJZ	4,600	51	0,541	12		
					AZ	13,816	215	0	0		
XV SZW	55,737	763,8	35,815	524	F	5,838	72	0,902	15	12,4	10,3
					A	3,423	40	0,498	15		
					P	6,789	74	0,572	8		
					WJZ	1,292	14	0	0		
					AZ	18,473	324	2,485	13		
XVI WVC	63,564	972,3	53,515	732,3	F	11,937	129,5	1,337	11	12,9	14,1
					A	8,222	96	1,113	14		
					P	11,500	170,5	0,809	7		
					WJZ	6,396	66,3	0	0		
					AZ	15,460	270	3,665	24		
Totaal	897,308	11453,2	604,710	8534,25	F	124,345	1713	15,610	12,6		4,5
					A	88,362	1015	11,157	12,6		2,8
					P	138,786	1824	13,761	9,9		4,6
					WJZ	71,861	772	6,570	9,1		2,4
					AZ	181,356	3210	20,242	11,2		6,8
				Totaal		604,710	8534	67,340		11,1	5,0 ^{B)}

* Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz. 2 e.v. in de Inleiding en Samenvatting.

- 1) Inclusief 0 en I-functie.
- 2) Exclusief 0 en I-functie.
- 3) Inclusief "beheersconstruct Leidschendam".
- 4) Exclusief "beheersconstruct Leidschendam".
- 5) Niet in alle gevallen heeft de genoemde inboeking betrekking op de volledige 4-jaren periode voor deze operatie.

- 6) Maximum d w z ontwikkeld cf. de leidraad bij heroverwegingen; bruto. d.w.z. de beleidsvarianten zijn inclusief deconcentratie, uitbesteding enz., terwijl daarbij geen rekening is gehouden met uitgavenstijgingen; in een aantal gevallen heeft. omdat in de departementale bijdragen de relatie kosten/personeelsaantal niet is aangegeven, omrekening plaatsgevonden d.m.v. uit inventarisatiefase dan wel uit departementale rapportages bekend zijnde gemiddelde integrale kosten.
- 7) Cijfer dient nog formeel te worden bekrachtigd. Dit geldt ook voor de desbetreffende kolom elders in dit rapport.
- 8) Exclusief EZ: zie ook noot 5).

1.2. Probleemstelling

Het heroverwegingsonderzoek naar de Centrale Diensten bij de departementen van algemeen bestuur (CD'en) heeft plaatsgevonden op basis van de uitgangspunten en richtlijnen van de derde ronde heroverweging, waarvan verslag is gedaan in de brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 25 april 1983 Kamerstuk 16 625, nr. 59. Als uitgangspunt voor het onderzoek is gehanteerd de toelichting bij het onderwerp CD'en in genoemde brief (zie bijlage 1). Conform deze toelichting is het onderzoek met name gericht op verbetering van de doelmatigheid van Centrale Diensten in ruime zin, daaronder begrepen het ontwikkelen van vormen van privatisering, mede gebruik makend van kengegevens die in het kader van dit onderzoek van deze diensten bij de departementen zijn verzameld.

Daarbij zijn hoofdelementen van het onderzoek geweest een inventarisatie van aard en omvang van CD'en en een kritische evaluatie van deze diensten, gericht op het opstellen van beleidsvarianten, die conform de richtlijnen van de heroverwegingsprocedure resulteren in budgettaire besparingen ten opzichte van de huidige en in de meerjarenramingen voorziene kosten van CD'en.

1.3. Begripsbepaling en terreinafbakening

Onder Centrale Diensten bij de departementen van algemeen bestuur zijn begrepen de departementale onderdelen die diensten van algemene aard verrichten ten behoeve van de beleidsonderdelen.

Op basis van deze functionele benadering zijn als vertrekpunt voor een eerste globale terreinafbakening genomen de activiteiten en departementale functies die in het artikel "Centrale Diensten van algemene aard"* in de departementale begrotingen zijn opgenomen. Bij een eerste globale verkenning is gebleken dat naast overeenkomsten ook grote verschillen tussen departementen bestaan in de aard en organisatie van de centrale functies die in genoemde begrotingsartikelen aan de orde zijn. Bij sommige departementen wordt slechts een deel van de departementale onderdelen die tot een bepaalde centrale functie kunnen worden gerekend, op genoemd artikel verantwoord. Voorts bleek dat centrale functies van eenzelfde categorie bij sommige departementen organisatorisch sterker zijn geconcentreerd dan bij andere departementen. Daarnaast varieert de aard van de uitgaven die in genoemd artikel zijn opgenomen per departement sterk. Terwijl bij sommige departementen enkel (een deel van) de personele uitgaven van centrale functies voorkomen (en de daarop betrekking hebbende materiële uitgaven elders in de departementsbegroting zijn opgenomen), komen bij andere departementen op dit artikel ook (een deel van de) materiële uitgaven van centrale functies voor.

Op grond van de resultaten van deze eerste globale verkenning is besloten tot een nadere terreinafbakening van het begrip CD'en en van het onderzoeksobject. Uitgaande van de eerdergenoemde functionele benadering zijn de volgende categorieën van centrale functies onderscheiden.

- financieel economische functie;
- functie accountantscontrole;
- organisatie advies- en informatiefunctie;
- personele functie;
- voorlichtingsfunctie**;

* De omschrijving van dit artikel varieert in departementsbegrotingen.

** In de loop van het onderzoek is besloten de voorlichtingsfunctie in deze heroverwegingswerkgroep buiten beschouwing te laten. Het argument daarvoor was dat de Centrale Voorlichtingsfunctie niet is los te koppelen van de overige vanuit de Rijksbegroting gefinancierde Voorlichtingsactiviteiten, welke onderwerp van onderzoek vormden in de heroverwegingswerkgroep Voorlichting.

- wetgevende en juridische functie;
- functie algemene zaken.

Als nadere terreinafbakening is door de werkgroep bepaald dat enkel de departementale onderdelen en diensten die binnen een departement en ten behoeve van een departement CD-activiteiten naar boven onderscheiden categorieën verrichten, tot de desbetreffende CD-functie worden gerekend. De verdere concrete terreinafbakening per onderscheiden categorie is in eerste instantie verricht door de diverse subwerkgroepen waarin het inventariserend onderzoek heeft plaatsgevonden. Hierop wordt in par. 1.4. nader ingegaan.

1.4. Opzet en organisatie van het onderzoek

Gezien de gemelde veelvormigheid van CD'en bij de departementen, tot uiting komend in verschillen in taken, organisatorische structuur en begrotingstechnische verantwoording, heeft de werkgroep het noodzakelijk geoordeeld allereerst een inventarisatie te maken van de departementale CD'en. Hierdoor werd beoogd een beter inzicht te krijgen in de aard en omvang van CD'en per departement en horizontaal over de departementen. Daarnaast zou uit een dergelijke inventarisatie het noodzakelijke basismateriaal moeten worden verkregen voor het vervolg van het heroverwegingsonderzoek, nl. de evaluatiefase en het opstellen van beleidsopties.

Voor het inventariserend onderzoek is besloten tot een "horizontale" aanpak per categorie centrale functies. Voor het verrichten van deze deelonderzoeken zijn de met betrekking tot categorieën centrale functies bestaande interdepartementale overlegstructuren, voorzover aanwezig, door de werkgroep benaderd. Als overwegingen voor deze aanpak hebben gegolden de deskundigheid die in deze overlegstructuren met betrekking tot de desbetreffende categorie centrale functies aanwezig is en het feit dat in deze overlegstructuren alle belanghebbende departementen vertegenwoordigd zijn. Vanuit deze overlegstructuren zijn subwerkgroepen gevormd die het inventariserend deelonderzoek ten behoeve van de werkgroep hebben verricht.

Voor een tweetal categorieën centrale functies waar deze overlegstructuren ontbreken (te weten de wetgevende en juridische functie en de functie algemene zaken), zijn vanuit de werkgroep coördinatoren aangezocht die op ad-hoc basis subwerkgroepen hebben geformeerd voor de deelonderzoeken.

De nadere concrete invulling van de categorieën CD'en binnen de in par. 1.3. genoemde begripsomschrijving en terreinafbakening is aan de subwerkgroepen overgelaten. De werkgroep heeft aanbevolen daarbij een pragmatische aanpak te volgen waarbij, mede uit een oogpunt van bevordering van de onderlinge vergelijkbaarheid van CD-functies tussen departementen, het accent bij het inventariserend onderzoek zou kunnen worden gelegd op die CD-taken en -activiteiten per categorie die bij het merendeel van de departementen aanwezig zijn.

Indien CD-taken of -onderdelen van departementen om bovengenoemde redenen niet in het inventariserend onderzoek werden betrokken diende dit wel uitdrukkelijk te worden vermeld door de subwerkgroepen.

Na afronding van de inventarisatiefase heeft de werkgroep opnieuw bezien welke van de geïnventariseerde CD-functies voor de volgende onderzoeksfasen (evaluatie en ontwikkeling van beleidsvarianten) in aanmerking kwamen en heeft zij zich bezonnen op de organisatorische opzet van dit vervolgonderzoek.

De werkgroep kwam tot de conclusie dat gezien de onderlinge samenhang tussen diverse CD-functies en gezien de resultaten van de inventarisatiefase het vervolgonderzoek betrekking zou moeten hebben op alle onderscheiden categorieën CD'en.

Met betrekking tot de organisatorische opzet van het vervolgonderzoek was de werkgroep van oordeel dat de uitvoering van de eerstvolgende onderzoeksfasen primair zou dienen te geschieden door de leiding van de afzonderlijke departementen. Men was namelijk van mening, dat een uniforme aanpak moeilijk recht kan doen aan de verschillen in aard en omvang van de diverse CD'en dat een

dergelijke werkwijze op gespannen voet zou kunnen staan met het essentiële vereiste van Centrale Diensten: serviceverlening aan het specifieke departement met zijn eigen taakstelling, management en eisen, die aan de dienstverlening van de Centrale Diensten door dit management worden gesteld.

De werkgroep achtte het daarom meer voor de hand te liggen dat de resultaten van de inventarisatiefase zouden worden teruggekoppeld naar het departementale management. De Ambtelijke Commissie Heroverweging heeft zich met deze gedachtengang kunnen verenigen. Dienovereenkomstig heeft de voorzitter bij brief van 1 augustus 1983 de secretarissen-generaal verzocht de eerstvolgende fasen van het onderzoek ten behoeve van de werkgroep te willen verrichten (bijlage 2). Bij een aantal secretarissen-generaal zijn bezwaren tegen de opzet van het onderzoek gerezen, die bij brief van de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep aan de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging d.d.

29 september 1983 zijn doorgegeven (bijlage 3). Naar aanleiding van deze brief heeft de Ambtelijke Commissie Heroverweging zich opnieuw beraden over het onderzoek, hetgeen heeft geleid tot enkele aanpassingen in de onderzoeksopzet welke bij brief d.d.

4 oktober 1983 aan de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep zijn doorgegeven (bijlage 4). Als gevolg van deze aanpassingen is onder meer de organisatie-adviesfunctie bij het verdere heroverwegingsonderzoek buiten beschouwing gebleven. Voorts is daarbij besloten tot een horizontale toetsing door de heroverwegingswerkgroep, van de per departement te bereiken onderzoeksresultaten. In een daarop volgende bijeenkomst van de secretarissen-generaal is besloten tot voortzetting van het heroverwegingsonderzoek, waarbij het verdere onderzoek werd gesplitst in twee tranches. Voor de eerste tranche zijn in overleg met de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging de functies financieel-economische zaken, accountantscontrole en de personele functie aangewezen.

Voor de tweede tranche zijn aangewezen de functies wetgevende en juridische zaken en algemene zaken. De desbetreffende brief van de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep aan de secretarissen-generaal d.d. 14 oktober 1983 is bijgevoegd in bijlage 5.

1.5. Theoretische uitgangspunten en onderzoeksleidraad

1.5.1. Algemeen

Zoals aangegeven in par. 1.2. Probleemstelling is bij het onderzoek aangesloten bij de uitgangspunten en richtlijnen die gelden voor de heroverwegingsprocedure. Daarnaast is, mede gezien het feit dat in de toelichting bij het onderwerp expliciet aandacht is gegeven aan privatiseringsaspecten, aansluiting gezocht bij de beleidsoverwegingen voor concreet privatiseringsonderzoek waarvan verslag is gedaan in een brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 25 mei 1983, Tweede Kamer, kamerstuk 17938, nr. 1.

Bij een heroverwegingsonderzoek naar de centrale functies van departementen zijn de beleidsoverwegingen van heroverweging en privatisering te combineren voorzover centrale functies activiteiten en voorzieningen betreffen die ook door de particuliere sector (kunnen) worden verschaft. Voor een deel betreft het redelijk te kwantificeren activiteiten van een ondersteunend karakter, waarbij een vragende en aanbiedende partij zijn te onderkennen. Dergelijke activiteiten kunnen zich lenen voor versterking van de allocatie via het vraag-, aanbod- en prijsmechanisme en een meer bedrijfseconomisch georiënteerde produktie en distributie. Daarom is bij het onderzoek mede aandacht gegeven aan verbetering van de bedrijfsvoering van de centrale functies.

1.5.2. Inventarisatiefase

Zoals hiervoor is aangegeven, werd met de inventarisatie beoogd inzicht te krijgen in de aard en omvang van CD'en en om daarmee tevens over het basismateriaal te beschikken voor de volgende onderzoeksfasen. Deze fase werd uitgevoerd op basis van een "werkplan eerste fase" (bijlage 6).

De gevraagde informatie had betrekking op:

- a. De doelstellingen, taakomschrijvingen en op grond daarvan te onderscheiden taken per centrale functie en de onderdelen per departement die voor de vervulling van die taken CD-activiteiten verrichten. Bij de beantwoording van deze vragen is aanbevolen een top-down benadering te hanteren, waarbij eerst een (of meerdere) hoofdtaken worden onderscheiden en vervolgens de daarvan afgeleide taken. Voorts is gevraagd zo mogelijk de ontwikkeling in taakomschrijvingen en taken gedurende de afgelopen jaren aan te geven.
- b. De input die wordt ingezet om bestaande taken te vervullen. De inputberekening had allereerst betrekking op de uitgaven voor personeel en materieel die in de departementale begrotingen en meerjarenramingen zijn opgenomen. Via deze inputberekening, die zoveel mogelijk diende plaats te vinden per departementsonderdeel dat tot een desbetreffende CD-functie kan worden gerekend, kon in principe per CD-functie per departement het ijkpunt voor de beleidsvarianten worden bepaald. Voorzover mogelijk is hierbij van werkelijke begrotingsbedragen gebruik gemaakt.
- Op deze wijze kon slechts een gedeeltelijk inzicht worden verkregen in de totale met de uitoefening van centrale functies verbonden kosten, aangezien een aantal kostenfactoren niet in de departementsbegrotingen is opgenomen. Een inzicht in deze totaalkosten is nodig geoordeeld, in de eerste plaats om daardoor een betere afweging te verkrijgen tussen het uitoefenen van centrale functies en andere overheidsactiviteiten.
- Daarnaast was een dergelijk inzicht nodig als basisgegeven voor de volgende fasen van het onderzoek, met name bij het onderzoek naar mogelijkheden van privatisering van centrale functies en bij verbetering van de bedrijfsvoering (bijv. bij introductie van systemen van interne kostentoerekeningen). Daarom is per CD per departement een integrale kostenberekening gemaakt. Daarbij is een pragmatische aanpak gevolgd. Als uitgangspunt voor de integrale kostenberekening zijn gehanteerd de kostenfactoren en (norm)bedragen en -percentages die worden gebruikt voor de berekening van tarieven voor aan derden te verlenen overheidsdiensten.

Dit had het voordeel van een relatieve eenvoud van berekeningsmethodiek, terwijl deze een officiële status heeft.

- c. Teneinde een indicatie te verkrijgen van de aard en het effect - in relatie tot de beschreven taken - van de activiteiten van de diverse departementsonderdelen die tot een CD-functie behoren, is voorts verzocht de output aan te geven. Daarbij is gevraagd naar de directe output, zo mogelijk uitgedrukt in prestatie-eenheden. Indien dergelijke gegevens ontbraken, kon worden volstaan met meer globale outputgegevens, zoals de tijdsbesteding per onderscheiden taak en de verhouding tussen input per taak en de omvang van het departement.

De werkgroep heeft zich gerealiseerd, dat om een juist en volledig beeld te verkrijgen van de effectiviteit van de CD-functie, inzicht nodig zou zijn in de uiteindelijke effecten van een CD-functie op het functioneren van de departements- of beleidsonderdelen waarvoor zij ondersteunende activiteiten verricht. CD-functies zijn immers doorgaans gericht op het beter doen functioneren van deze onderdelen.

Van een dergelijke output-meting is echter afgezien, aangezien deze binnen de beschikbare tijd tot de onmogelijkheden behoorde, indien een dergelijke exercitie al mogelijk zou zijn. Als indicator van de uiteindelijke beoogde output is derhalve de directe output genomen.

1.5.3. Evaluatie en beleidsvarianten

Om redenen aangegeven in par. 1.4. heeft de werkgroep besloten de onderzoeksfasen evaluatie en beleidsvarianten per departement te laten plaatsvinden. Ten behoeve van deze onderzoeksfasen is door de werkgroep een aantal aandachtspunten geformuleerd (opgenomen in de brief van de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep aan de secretarissen-generaal d.d. 1 augustus 1983, bijlage 2.).

De aandachtspunten op basis waarvan de onderzoeksfasen evaluatie en ontwikkelen beleidsvarianten hebben plaatsgevonden, betroffen:

- a. de actualiteitswaarde van de geïnventariseerde CD-taken;
- b. de doelmatigheid van de CD-functies;
- c. de mogelijkheden tot uitbesteding van werkzaamheden;
- d. verbetering van bedrijfsvoering en toepassing van het profijtbeginsel.

Ad a. Actualiteitswaarde van de CD-taken

De bestaande taakomschrijvingen en daaruit afgeleide taken van (onderdelen van) CD-functies zijn doorgaans de resultante van ontwikkelingen van enkele decennia. Daardoor kan zowel voor wat betreft de inhoud van taken als de organisatie ervan sprake zijn van een onvoldoende aansluiting op de bestaande en toekomstige problematiek waarop de desbetreffende CD-functie is gericht, en van gegroeide overlappingen tussen CD-functies.

Bij het onderzoek naar de actualiteitswaarde van CD-taken is onderzocht welke bestaande taken - rekening houdend met gewijzigde omstandigheden en visies - kunnen worden beëindigd c.q. verminderd en hoe de integratie en onderlinge afstemming van taken binnen een CD-functie kan worden verbeterd.

Ad b. Doelmatigheidsonderzoek

Mede op basis van de resultaten van het onderzoek naar de actualiteitswaarde van CD-taken kon een indicatie worden verkregen welke taken, in welke mate vervuld dienen te (blijven) worden. Daarvan uitgaande is nagegaan of, en zo ja hoe, de doelmatigheid van de uitvoering van CD-functies kan worden verbeterd. Daarbij is met name bezien of in welke mate en op welke wijze door concentratie van CD-activiteiten, al dan niet in combinatie met deconcentratie van andere CD-activiteiten naar lijn-afdelingen, vermindering van inzet van personeel en middelen kan worden bereikt.

Ad c. Onderzoek naar mogelijkheid van uitbesteding

De activiteiten verband houdende met een centrale functie betreffen ten dele werkzaamheden die ook door de particuliere sector worden verricht. In de praktijk besteedt de overheid reeds een deel van deze werkzaamheden uit aan de particuliere sector. Daarom is, mede tegen de achtergrond van de recente besluitvorming in de Ministerraad over privatisering, expliciet aandacht gegeven aan verdere mogelijkheden tot uitbesteding.

Ad d. Verbetering bedrijfsvoering

Voorts zijn de mogelijkheden nagegaan om de efficiency te verbeteren van CD-taken en -activiteiten waarvan de bedrijfsvoering in de overheidssfeer blijft. Daarbij zijn onder andere vormen van concentratie bezien van (delen van) CD-functies binnen een departement in eenheden die, al dan niet in concurrentie met ondernemingen met de marktsector, CD-diensten leveren.

De huidige organisatorische structuur van CD-functies, de wijze van begrotingstechnische verwerking van de daaraan verbonden uitgaven en kosten en het doorgaans nagenoeg ontbreken van kostendoorberekening aan ontvangende departementsonderdelen kunnen leiden tot een suboptimale bedrijfsvoering.

Als aanzet om om te komen tot verbetering van de bedrijfsvoering ging het erom voor die onderdelen van centrale functies maar gezien de aard daarvan dit in beginsel mogelijk is, de volgende instrumenten globaal op toepassingsmogelijkheden te bezien.

- Het introduceren van budgetteringssystemen voor CD-functies. Een eerste stap daarbij is het zichtbaar maken van de bedrijfseconomische kosten van de CD-functie. Dit kan bijdragen tot een verbetering van de afweging van uitgaven binnen een CD-functie en tussen een CD-functie en andere overheidsactiviteiten.

- Een verdere uitbouw van een dergelijk globaal budgetterings-systeem kan geschieden door dit te koppelen aan (meerjarige)-capaciteits- en werkplannen per CD-functie.
Op deze wijze kan de efficiency van de inzet van de input worden verbeterd en kan de kennis van aard en omvang van de output (in relatie tot de te vervullen taken) worden bevorderd.

- Bij de eerste twee stappen vindt nog geen interne doorberekening van kosten van CD-activiteiten plaats naar de ontvangende departementsonderdelen. Interne doorberekening van kosten van CD-diensten kan geschieden waar het karakter van de "productie" in kwantitatieve en kwalitatieve zin zodanig is te bepalen dat deze zich in principe leent voor verstrekking via een vraag-, aanbod- en prijsmechanisme.

Om een dergelijk vraag-aanbod mechanisme te effectueren is een budget voor uitgaven voor CD-diensten bij (nader te construeren) eenheden van "ontvangende" diensten een voorwaarde. De toerekening van kosten van geleverde CD-diensten kan dan geschieden op basis van een tariefstelling die is afgeleid van de werkelijke kosten.

Het voordeel van een dergelijk systeem kan zijn dat de ontvangende dienst op basis van zijn beschikbare budget een afweging kan maken, of en zo ja van welke, CD-diensten, hij gebruik zal maken. Verbetering van de bedrijfsvoering kan verder gestimuleerd worden indien aan de ontvangende dienst een keuze wordt gelaten om zijn toegewezen budget desgewenst aan te wenden om van particuliere CD-diensten gebruik te maken.

De omvang van de departementsonderdelen die CD-diensten leveren wordt dan bepaald door enerzijds de hoogte van de budgetten die aan "ontvangende" diensten ter beschikking worden gesteld en anderzijds de mate waarin de ontvangende diensten gebruik maken van binnen de overheidsorganisatie aanwezige CD'en. Voorts wordt daardoor een onderlinge afweging van het gebruik maken van verschillende categorieën CD'en binnen een departement bevorderd.

Een dergelijk systeem vereist dat monopoloiden structuren worden opgeheven die de werking van een vraag- en aanbodmechanisme en de daarvoor vereiste keuzevrijheden in de weg staan.

Voorts dient daartoe de organisatiestructuur en het management van de CD-functie te worden aangepast. Deze zullen moeten worden gericht op optimalisering van de kwaliteit en kwantiteit van de output, tegen een concurrerende prijs. Dit vereist ondermeer een versterking van de verantwoordelijkheid van managers.

Bij de introductie van dergelijke systemen moet een afweging worden gemaakt tussen de geschatte mogelijke positieve gevolgen en mogelijke nadelige gevolgen zoals de dreiging van verdergaande verkokering, de eventuele extra kosten en noodzakelijke nieuwe regelingen voor de uitvoering daarvan. Naarmate dergelijke systemen meer vergaand worden doorgevoerd zijn de effecten daaraan op bestaande organisatie groter. In het kader van dit onderzoek is niet beoogd om concrete varianten te komen. Veeleer ging het om een beeld te krijgen van de centrale functies die daarvoor geschikt zijn en van mogelijk eerste aanzetten in deze richting.

1.5.4. Ijkpunt beleidsvarianten

Als ijkpunt van de beleidsvarianten is per departement gehanteerd de som van de voor de CD-functies in de meerjarenramingen 1987 voorziene uitgaven. Voor een aantal CD'en is het meerjarencijfer, bij ontbreken van voldoende begrotingsgegevens, gebaseerd op werkelijke personeelsaantallen 1983 en daarop toegepaste normbedragen voor personeelsuitgaven en materiële uitgaven. Daardoor heeft het ijkpunt een indicatief* karakter gekregen, hetgeen van invloed is geweest op de mate van concreetheid, in budgettaire termen, van de ontwikkelde beleidsvarianten.

Elke variant diende conform de richtlijnen voor de heroverwegingsprocedure te resulteren in budgettaire besparingen ten opzichte van het berekende ijkpunt (realisatiejaar 1988), terwijl één van de varianten ten opzichte daarvan een besparing van 20% moest opleveren.

* De bruikbaarheid van het ijkpunt per departement, als uitgangspunt voor het ontwikkelen van beleidsvarianten in budgettaire termen, is voorts beïnvloed door de uiteenlopende uitgangspunten op basis waarvan de inventarisatie per subwerkgroep heeft plaatsgevonden. Hierop wordt nader ingegaan in Hfst. 2.

Ter bevordering van de uniformiteit bij het ontwikkelen van beleidsvarianten per categorie CD'en en voorts teneinde een inzicht te krijgen in de gevolgen van verschillende gradaties van beleidsaanpassingen, is gevraagd dat per departement een -5, -12 en -20% variant in budgettaire termen zou worden ontwikkeld.

1.5.5. Onderzoeken per departement en horizontale toetsing van ontwikkelde beleidsvarianten

De onderzoeken per departement naar de vijf centrale functies, waarom in de brieven aan de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep van 1 augustus 1983 en 14 oktober 1983 (bijlage 2 en 5) is gevraagd, zijn uitgevoerd onder leiding van de secretarissen-generaal. In de beginfase van deze onderzoeken zijn op verzoek van de secretarissen-generaal de door de subwerkgroepen geïnterviewde gegevens per categorie centrale functies op consistentie en evenwichtigheid getoetst. Bij deze toetsing is besloten de coördinerende en overkoepelende centrale functies (bijv. DGOP voor de personele functie, de CAD voor de functie accountantscontrole) en centrale ondersteunende diensten die in beginsel voor alle departementen werken (bijv. Rijkspsychologische Dienst) bij het verdere onderzoek in deze heroverwegingsronde buiten beschouwing te laten. De toetsing, waarvan de resultaten zijn opgenomen in bijlage 8 heeft overigens niet geleid tot aanpassing van de geïnterviewde gegevens. Conform de eerder gemaakte afspraken is op grond van pragmatische overwegingen het verdere onderzoek in deze heroverwegingsronde beperkt tot die centrale functies die in principe bij alle departementen voorkomen. De secretarissen-generaal hebben over de resultaten van de onderzoeken per departement gerapporteerd aan de werkgroep. De desbetreffende rapporten zijn opgenomen in bijlage 9.

Samenvattende overzichten van de departementale onderzoeken zijn, gegroepeerd per categorie centrale functies, opgenomen in bijlage 10. Mede op verzoek van een aantal secretarissen-generaal en de Ambtelijke Commissie Heroverweging (brief d.d. 4 oktober 1983, bijlage 4) heeft de werkgroep de door de departementen ontwikkelde beleidsvarianten per categorie centrale functies horizontaal getoetst en vergeleken.

Tabel 5: Bruto omvang beleidsvarianten functie-accountantscontrole*

	(1) ijkpunt (in mln gld)	(2) som beleidsvarian ten ¹⁾ (in mln gld)	(3) =(2) in % van (1)	(4) % van het perso- neel begrepen in (1), dat is in- geboekt in de 4x2%-operatie	
III AZ	-	-	-	-	
V BuZ	-	-	-	-	
VI Ju	4,906	0,998	20%	7%	
VII Biz	1,854	0,484	26%	2%	
VIII OW	16,000	2,400	15%	3%	
IX Fi	1,842	0	0%	0%	
X Def	28,138	4,500	16%	-	
XI VROM	4,700	0,080	2%	2%	
XII VW	3,611	0	0%	0%	
XLIII EZ	5,804	0,663	11%		
XIV LV	9,862	0,421	4%	0%	
XV SZW	3,423	0,498	15%	10%	
XVC WVI	8,222	1,113	14%	14%	
totaal	88,362	11,157	12,6%	2,8%	

*Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfemateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2 ev in de Inleiding en Samenvatting.

1) Personeelsaantallen zijn via gemiddelde kosten per centr. fie. per dep. omgerekend; beleidsvarianten zijn incl. dec. en privatisering en zijn qua bedragen bruto, d.w.z. dat geen rekening is gehouden met kosten stijgingen.

Tabel 1: Personeelsaantallen centrale functie (ultimo 1982; inventarisatie subwerkgroepen)[¶]

departe- centra- le functie	III AZ	V BuZ	VI Ju	VII BiZ	VIII OW	IX Fi	X Def	XI VROM	XII VW	XIII EZ	XIV LV	XV SZW	XVI WVC
financieel- economische functie	18	168	42	46	83	132	550	161	135	88	79	72	129,5
functie accountants- controle	-	-	54	21	167	101	100 ¹⁾ 222 ²⁾	59	44	70	118	40	96
organisatie-, advies en informatiefunctie	1,8	11,5	26	25	73	11	112,9	43	27,5		32	73	64,5
personele functie	11	142,8	439	96,5	108,5	57 148 ³⁾	643	228	587	181	300	146	170,5
wetgevende en juridische functie	5,5	91	142,4	108	104	268	83,5	138,3	117,5	42	54	105,3	66,3
functie algemene zaken	62	428	230	272	461	185	384	128	161	175	215	327,5	445,5

¶ Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2 e.v. in de Inleiding en Samenvatting.

1) Accountantsdienst

2) Directie Interne Controle Krijgsmacht

3) Rijksbelastingdienst

Tabel 2: Integrale kosten centrale functies (1983, op basis van gegevens tabel 1; in mln gulden; inventarisatie subwerkgroepen)*

departe- centra- le functie	III AZ	V BzZ	VI Ju	VII BiZ	VIII OW	IX Fi	X Def	XI VROM	XII VW	XIII EZ	XIV LV	XV SZW	XVI WVC
financieel- economische functie	1,436	12,544	3,570	3,126	6,162	8,406	36,364	10,311	11,063	6,655	6,495	5,838	11,937
functie accountants- controle	-	-	4,490	1,854	15,054	9,218	1) 8,527 2) 19,611	4,918	3,611	5,804	9,862	3,423	8,222
organisatie-, advies en informatiefunctie	0,150	-	14,948	2,132	41,600	1,195	14,288	3,451	2,475		7,911	5,045	
personele functie	0,826	9,869	34,480	7,589	8,986	24,445	50,452	18,385	45,108	13,800	22,000	13,024	11,500
wetgevende en juridische functie	0,540	7,474	14,007	9,980	10,131	28,741	7,162	12,960	11,113	4,324	4,879	9,736	6,396
functie algemene zaken	4,532	24,342	12,561	14,995	24,934	10,726	21,198	7,244	9,537	9,640	13,816	18,671	25,509

* Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2 e.v. in de Inleiding en Samenvatting.

1) Accountantsdienst

2) Directie Interne Controle Krijgsmacht

In de brief van 1 augustus 1983 zijn de secretarissen-generaal verzocht het verdere, per departement te verrichten onderzoek te baseren op de resultaten van de inventarisatiefase met dien verstande dat de geïnteriseerde integrale kosten dienden te worden gecorrigeerd voor het feit dat een aantal centrale functies (organisatie-adviesfunctie, tentoonstellingsopbouw, huisdrukkerijen, interne departementale opleidingen) bij het verdere onderzoek buiten beschouwing konden worden gelaten.

Een verdere verlaging van de cijfers heeft plaatsgevonden doordat bij de onderzoeken bij departementen de overkoepende centrale functies en de voor alle departementen werkende centrale diensten, zoals aangegeven in 1.5.5. buiten het eerdere onderzoek zijn gelaten.

Daarnaast is de secretarissen-generaal de gelegenheid geboden om eventuele onjuistheden in het ijkpunt voor hun departement te corrigeren.

Een en ander heeft geleid tot de hierna volgende aangepaste totaalbedragen integrale kosten en personeelsaantallen *), op basis waarvan per departement varianten zijn ontwikkeld (tabellen IA en 2A). Door deze aanpassingen zijn de totale geïnteriseerde integrale kosten en personeelsaantallen verlaagd van respectievelijk f 897 miljoen naar f 605 miljoen en van 11.453 personen naar 8534 personen.

*) In de gevallen waarin uit de departementale rapportages bij herziening van het ijkpunt één van de twee gegevens (personeelsaantal of integrale kosten) ontbrak, heeft de werkgroep het ontbrekende gegeven berekend met behulp van de gemiddelde integrale kosten die uit de inventarisatiegegevens volgen.

Tabel 1A: In ijkpunt begrepen personeelsaantallen 1)*

departement	III AZ	V BuZ	VI Ju	VII BiZ	VIII OW	IX FI	X Def	XI VROM	XII VW	XIII EZ	XIV LV	XV SZW	XVI WVC	totaal
centrale functie														
financieel- economische functie	18	168	42	46	83	138,5	550	164	135	88	79	72	129,5	1713
functie accountants- controle	-	-	59	21	175	23	313	57	44	70	117	40	96	1015
personele functie	11	38,65	141	96,5	108,5	52	65	104	587	76	300	74	170,5	1824,15
wetgevende en juridische functie	4	91	46,5	108	89	17	64,8	61	117,5	42	51	14	66,3	772,1
functie algemene zaken	71	428	196	272	436	178	367	132 ²⁾	161	160	215	324	270 ²⁾	3210
Totaal	104	725,65	484,5	543,5	891,5	408,5	1359,8	518	1044,5	436	762	524	732,3	8534,25

* Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2 van de Inleiding van Samenvatting.

1) Zoals door de departement gehanteerd o.b.v. de inventarisatierapporten

2) Exclusief beheersconstruct Leidschendam.

Tabel 1E. Lijkpunt (integrale kosten) departementen naar centrale functies (in mln. guldens, 1983) 1)*

departe- centra- le functie	III AZ	V BuZ	VI Ju	VII BiZ	VIII OW	IX Fi	X Def	XI VROM	XII VW	XIII EZ	XIV LV	XV SZW	XVI WVC	Totaal
financieel- economische functie	1,436	12,544	3,570	3,126	6,162	7,555	36,364	11,600	11,063	6,655	6,495	5,838	11,937	124,345
functie accountants- controle	-	-	4,906	1,854	16,000	1,842	28,138	4,700	3,611	5,804	9,862	3,423	8,222	88,362
personele functie	0,826	2,672	11,074	7,589	8,986	3,548	5,100	7,800	45,108	5,794	22,000	6,789	11,500	138,786
wetgevende en juridische functie	0,393	7,474	4,574	9,980	8,670	1,585	5,560	5,900	11,113	4,324	4,600	1,292	6,396	71,861
functie algemene zaken	5,190	24,342	10,704	14,995	23,575	8,196	20,254	2) 8,000	9,537	8,814	13,816	18,473	2) 15,460	181,356
Totaal	7,845	47,032	34,828	37,544	63,393	22,726	95,416	38,000	80,432	31,391	56,773	35,815	53,515	604,710

* Voor wat betreft de zeer beperkte onderling vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2 e.v. in de Inleiding en Samenvatting.

1) Zoals door departementen gehanteerd o.b.v. de inventarisatierapporten

2) Exclusief beheerscontract Leidschendam.

2.2. Resultaten onderzoeken per departement

Van de onderzoeken per departement, is verslag gedaan in deelrapporten. Deze deelrapporten zijn opgenomen in bijlage 9.

Teneinde te kunnen komen tot een interdepartementale toetsing per categorie centrale functies zijn de door de departementen ontwikkelde beleidsvarianten gegroepeerd per onderscheiden categorie centrale functie en kort samengevat in overzichten.

In deze overzichten is per centrale dienst per departement de kwantitatieve omvang in personeelsaantallen een integrale kosten aangegeven die door het departement als basis voor het ontwikkelen van beleidsvarianten is gebruikt. Indien deze afwijkt van de in de inventarisatiefase verkregen gegevens is dit vermeld. Per ontwikkelde beleidsvariant zijn aan de hand van een aantal criteria de effecten weergegeven voorzover deze uit de onderzoeksresultaten zijn gebleken.

Deze criteria betreffen:

een typering van ontwikkelde varianten conform de onderzoeksvragen in de brief van 1 augustus 1983, naar

- afstoten van taken
- uitbesteden van taken
- doelmatigheidsverbetering
- verbetering van de bedrijfsvoering

Daarnaast is per variant aangegeven of deze door andere departementen is genoemd. Voorts is vermeld of een variant, onafhankelijk of deze door meer departementen is genoemd, in principe toepasbaar kan worden geacht bij andere departementen. Teneinde een zekere structuur te brengen in de - in grote verscheidenheid - ontwikkelde varianten per centrale functie is per variant de aard van de mogelijke besluitvorming aangegeven.

Door het vaststellen van de aard van de mogelijke besluitvorming over de varianten heeft de werkgroep geen oordeel willen geven over de beleidsmatige wenselijkheid van de uitvoering daarvan.

Gezien de verschillen in structuur van departementen komt het de werkgroep voor dat de beleidsmatige afweging of en, zo ja, welke varianten moeten worden geëffectueerd, primair door de leiding van de desbetreffende departement moet geschieden.

Bij deze beoordeling van varianten is onderscheiden in geschiktheid voor mogelijke besluitvorming door het departement zelf dan wel centraal door de Ministerraad. Voor elk van deze twee categorieën is een verder onderscheid gemaakt: geschikt voor het nemen van een beslissing tot "al dan niet effectuering" en "nadere uitwerking nodig". Indien een centrale, voor alle of meerdere departement geldende beslissing tot nadere uitwerking nodig wordt geoordeeld, is tevens de mogelijke organisatorische opzet van het vervolgonderzoek aangegeven.

Op grond van praktische overwegingen, ter bevordering van de leesbaarheid van het rapport, zijn de overzichten opgenomen in bijlage 10.

2.3. Bespreking onderzoeksresultaten per functie

2.3.1. Algemeen

De resultaten van de onderzoeken per departement variëren sterk in de mate van concreetheid waarin de onderzoeksvragen uit de brief van 1 augustus 1983 (bijlage 2) zijn beantwoord. In een aantal gevallen zijn de varianten alleen globaal en in kwalitatieve termen beschreven. Vaak zijn de gevolgen in budgettaire en personele termen onvolledig aangegeven. In die gevallen is niet te bepalen of de per departement ontwikkelde beleidsvarianten geheel tegemoet komen aan de in het kader van de heroverwegingsexercitie gestelde budgettaire randvoorwaarden.

Hiervoor zijn verschillende redenen aan te geven. Op de eerste plaats kan de aard van het onderwerp van onderzoek worden genoemd. Het was voor de eerste keer dat over het gehele terrein van de centrale functies bij de departementen een dergelijk onderzoek, gericht op het ontwikkelen van besparingsvarianten, werd ondernomen. De daarbij aan de dag getreden veelvormigheid van de organisatie van centrale functies bij de departementen, die mede wordt veroorzaakt door verschillen in structuur tussen departementen, hebben er, ondanks de gekozen pragmatische aanpak, toe geleid dat de geïnventariseerde gegevens tussen departementen onderling beperkt vergelijkbaar zijn. Doordat de met centrale functies verbonden uitgaven doorgaans nauwelijks in de departementsbegrotingen waren te traceren, was het voorts noodzakelijk bij de berekening van de kosten (en van het ijkpunt van de varianten) met normbedragen en -percentages te werken.

Hierdoor heeft het ijkpunt van de beleidsvarianten een meer indicatief karakter verkregen.

Daarnaast moet worden geconstateerd dat de medewerking van de departementen bij het onderzoek verschillen heeft vertoond, die niet (geheel) kunnen worden verklaard door de aard van het desbetreffende departement en de (beperkte) relatieve omvang van centrale functies bij dat departement.

In een aantal brieven van Secretarissen-Generaal bij de departementale deelrapporten is een aantal kritische opmerkingen gemaakt over de opzet van het onderzoek en over de aanvaardbaarheid van de ontwikkelde beleidsvarianten. In andere gevallen wordt in de aanbiedingsbrieven of in de rapporten zelf beargumenteerd waarom bepaalde beleidsvarianten niet zijn ontwikkeld. Deze overwegingen zijn integraal opgenomen in bijlage 9.

In tabel 3 wordt per departement, voorzover te kwantificeren, de bruto-omvang van de beleidsvarianten alsmede het percentage ten opzichte van het gehanteerde ijkpunt dat met deze varianten wordt bereikt weergegeven*. Tevens is daarbij aangegeven in welke mate de ontwikkelde beleidsvarianten op dit moment reeds zijn ingebracht in het kader van de 4 x 2% operatie personeelsreductie. Meer gedetailleerde overzichten van de varianten, gegroepeerd per een centrale functie, zijn opgenomen bijlage 10.

De besparingen in personele en budgettaire termen van de varianten betreffen de bruto effecten. Dit is conform de vraagstelling. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de netto besparingen in een aantal gevallen (aanzienlijk) lager zijn. Dit geldt bijvoorbeeld bij de als besparing aangegeven personeelsreductie in geval van automatisering. Tegenover deze besparing staat een stijging van materiële uitgaven. Een soortgelijke situatie kan zich voordoen bij deconcentratie van CD-activiteiten naar beleidsonderdelen en bij uitbesteding van activiteiten.

De netto besparing van dit soort maatregelen bestaat uit de daarmee verkregen efficiencyverbetering. Deze netto besparingen zijn op grond van de onderzoeksresultaten niet aan te geven.

*) In de gevallen waarin de bij de varianten in het geding zijnde integrale kosten niet zijn vermeld door het departement, zijn deze door de werkgroep berekend op basis van de met de varianten gemoeide personeelsreductie en de uit de inventarisatie- dan wel departementale rapportage bekende gemiddelde integrale kosten bij de betreffende centrale functie.

De varianten hebben in praktisch alle gevallen betrekking op afstoten of uitbesteden van taken, danwel doelmatigheidsverbetering. Er zijn nauwelijks of geen varianten ontwikkeld die betrekking hebben op verbetering van de bedrijfsvoering, zoals is omschreven in de brief aan de secretarissen-generaal van 1 augustus 1983 (bijlage 2). Als argumentatie daarvoor is genoemd de te korte tijd, mede gezien ook de consequenties die dergelijke varianten zouden hebben voor andere departementsonderdelen.

Een verklaring daarvoor is ook te vinden in het nagenoeg ontbreken van een infrastructuur in organisatorische en financieel-technische zin bij de departementen om concrete beleidsvarianten te ontwikkelen op dit punt.

Aan de hand van de ontwikkelde varianten blijkt dat er bij departementen aanzienlijke verschillen in appreciatie bestaan ten aanzien van onderdelen van CD-functies. Dit blijkt met name uit tweeërlei constatering.

In de eerste plaats is een aantal varianten uiteenlopend voor wat de aard van de voorgestelde maatregelen betreft. Van een deel van deze maatregelen kan worden geconstateerd dat deze in principe, zoals uit de overzichten blijkt, ook bij andere departementen kunnen worden toegepast.

Daartegenover staat dat er qua maatregelen vrijwel eensluidende varianten zijn. Echter, de waardering van de aanvaardbaarheid varieert tussen de departementen.

Voorzover het varianten betreft die betrekking hebben op doelmatigheidsverbetering is dit wellicht verklaarbaar door het verschil in relatieve omvang van een CD-functie tussen departementen. Wanneer in de varianten sprake is van afstoten of uitbesteding van taken dan blijkt duidelijk dat er een verschil in waardering bestaat.

Doorgaans hebben de departementen het ijkpunt op zodanig wijze aangepast dat het object van onderzoek verder is beperkt tot de centrale diensten in enge zin.

Waar varianten meer gedetailleerd zijn ontwikkeld, is een 5% besparing doorgaans te bereiken door maatregelen in de sfeer van doelmatigheidsverbetering, zonder dat daarbij wezenlijke taken worden aangetast.

Bij besparingen van 12% is naast doelmatigheidsverbetering vaak in meer of mindere mate vermindering danwel afstoten van taken aan de orde. In de meeste gevallen worden in de 20% variant meer wezenlijke onderdelen van het takenpakket afgestoten.

Hierbij wordt opgemerkt dat in een aantal gevallen per departement de omvang van met name de 5% en de 12% variant zou kunnen worden vergroot indien daar de door andere departementen gesuggereerde maatregelen die "algemeen" toepasbaar zijn geoordeeld, zullen worden toegepast.

Daarnaast heeft een aantal varianten mogelijke besparingseffecten bij andere afdelingen van departementen (overkoepelende centrale diensten en beleidsafdelingen).

In de navolgende paragrafen worden de onderzoeksresultaten per centrale functie op basis van horizontale overzichten opgenomen in bijlage 10 besproken. Daarbij wordt in vergelijkende zin ingegaan op de inhoud van de varianten aan de hand van de typering in de overzichten.

Tabel 3: Bruto omvangbeleidsvarianten per departement*

	(1) ijkpunt (in mln gld)	(2) som beleidsvarian ten ¹) (in mln gld)	(3) =(2) in % van (1)	(4) % van het perso- neel begrepen in (1), dat is in- geboekt in de 4x2%-operatie	
III AZ	7,845	0,988	12,6%	7,7%	
V BuZ	47,032	7,156	15,2%	8,4%	
VI Ju	34,828	5,150	14,8%	5,9%	
VII Biz	37,544	1,764 (2,889)	4,7% (7,7%)	2,7%	
VIII OW	63,357	9,559 (11,940)	12,6% (18,8%)	8,9%	
IX Fi	22,726	0	0%	0%	
X Def	95,416	9,850	10,3%	-	
XI VROM	38,000 ²⁾	7,014 ²⁾	18,5%	6,6%	
XII VW	80,432	0,484	0,4%	0,6%	
XIII EZ	31,391	5,174 (5,755)	16,5% (18,3%)		
XIV LW	56,773	4,753	8,4%	3,1%	
XV SZW	35,815	4,457	12,4%	10,3%	
XVI WVC	53,515 ²⁾	6,924	12,9%	14,1%	
totaal	604,710	63,253 (67,340)	10,5 (11,1%)	5%	

*Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2
ev in de Inleiding en Samenvatting.

- 1) Personeelsaantallen zijn via gemiddelde kosten per centr. fie. per dep. omgerekend; beleidsvarianten zijn incl. dec. en privatisering en zijn qua bedragen bruto, d.w.z. dat geen rekening is gehouden met kosten en stijgingen
- 2) Exclusief beheersconstruct Leidschendam.
- 3) Inclusief beheersconstruct Leidschendam.

2.3.2. Financieel-economische functie

De som van de integrale kosten van de FEZ-functie, uitgeoefend bij centrale diensten is ruim f 124 miljoen (aantal personeelsleden: 1713). De maximale beleidsvarianten belopen tezamen ruim 12% van de integrale kosten, terwijl bekend is dat bij de invulling van de 4 x 2% maatregelen, van de in het ijkpunt begrepen personeelsaantallen in totaal circa 4,5% reeds is verwerkt (zie tabel 4).

Opmerkelijk is dat de invulling voor de 4 x 2% operatie relatief de grootste omvang heeft aangenomen bij centrale FEZ-afdelingen die in absolute omvang groot zijn: BuZ, VROM en WVC. Deze afdelingen "scoren" meer dan 10% afslanking.

Verhoging van de doelmatigheid, afstoten of verminderen van taken, uitbesteding en deconcentratie zijn de belangrijkste typeringen van de door de departementen ontwikkelde varianten terzake van de financieel-economische functie.

Bij de heroverwegingsvarianten wordt door vele departementen (Ju, BiZ, Def, EZ, SZW) afstoting van werkzaamheden mogelijk geacht, wanneer een aantal rechtspositieregelingen wordt heroverwogen. BiZ noemt als variant het interdepartementaal centraliseren van de aan deze regelingen verbonden arbeidsintensieve werkzaamheden, terwijl vereenvoudiging van de regelingen automatisering mogelijk maakt. BiZ kan door dergelijke maatregelen een besparingsvariant van 5 à 10% bereiken. Zie ook de suggesties terzake genoemd aan het slot van 2.3.3. Personele functie. Deze varianten, in samenhang met de door de subwerkgroep FEZ genoemde varianten waarop hierna wordt teruggekomen, zouden in de vierde heroverwegingsronde kunnen worden uitgewerkt in de desbetreffende werkgroep, vooraleer van effectuering sprake zal kunnen zijn.

Een andere variant waarin werkzaamheden worden afgestoten, is vermindering van behandeling van rapporten van interne en externe controlerende instanties (Ju). Toepassing hiervan kan ook bij andere departementen worden overwogen.

Enkele departementen stellen varianten voor waarin specifieke werkzaamheden worden afgestoten: het Bezitsvormingsfonds (VROM), de administratie ten behoeve van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds (EZ). Ju stelt als variant voor de vermindering van de financiële afwikkeling van waarborgsommen. WVC stoot werkzaamheden af in verband met decentralisatie en sanering van specifieke uitkeringen. Dergelijke varianten zijn ook bij andere departementen in beginsel van toepassing.

Varianten betreffende de inkrimping van het inspectieapparaat, door diverse departementen genoemd (AZ, OW, LV, SZW), houden soms verband met doelmatigheidsverbetering, maar komen meestal neer op afstoten of verminderen van uitvoering van taken. Door meerdere departementen wordt erop gewezen dat zulks strijdig kan zijn met bepalingen van de Comptabiliteitswet en het Comptabiliteitsbesluit. Op de grenzen die deze wet en dit besluit stellen, kunnen ook varianten stuiten die betrekking hebben op afschaffing of vermindering van het voorafgaand toezicht door de Minister van Financiën (Ju, EZ) en op vermindering van de werkzaamheden ten behoeve van de prestatiebegroting (SZW).

Aanbevolen wordt dat vooraleer over effectuering wordt besloten, dergelijke varianten in de bestaande kaders van het Interdepartementaal Overleg FEZ en/of de Interdepartementale Werkgroep herziening Comptabiliteitswet danwel de stuurgroep prestatiebegroting worden uitgewerkt.

De doelmatigheid kan blijkens meerdere varianten worden verhoogd door steekproefsgewijze uitvoering van controle- en verificatie werkzaamheden (Ju, Def). De werkgroep is van oordeel dat dergelijke maatregelen in principe ook bij andere departementen in aanmerking zouden kunnen komen.

Een variant die qua strekking in beginsel bij meerdere departementen in aanmerking kan komen is deregulering van de subsidiëring, zoals voorgesteld door EZ (dereguleringsbesluiten ten aanzien van het steuninstrumentarium). Door de subwerkgroep FEZ is vereenvoudiging van de specifieke departementale regels als mogelijkheid genoemd.

Een viertal departementen doet voorstellen voor deconcentratie naar beleidsonderdelen. VROM stelt deconcentratie voor van een verificatie en administratiesectie en EZ van de intiëring van de betalingen.

Dergelijke maatregelen zijn in beginsel ook bij andere departementen denkbaar.

SZW ziet mogelijkheden voor deconcentratie door te automatiseren.

Naast het feit dat een dergelijke maatregel ook andere departementen kan regarderen, dienen doelmatigheidsverhogende maatregelen als automatisering en deconcentratie in samenhang te worden gezien met de taak van de inspectie (zie hiervoor) en de suggestie van de subwerkgroep FEZ om vanuit het Ministerie van Financiën meer te werken met budgettering.

Uitbesteding van werkzaamheden ter zake van de invoer in het computersysteem en verificatiewerkzaamheden is gesuggereerd door SZW. De subwerkgroep FEZ noemt als verdere mogelijkheden de uitbesteding van specifieke controles, uitvoerende administratieve arbeid, boekhouding en salarisadministratie. Deze voorstellen kunnen bij meerdere departementen worden overwogen.

In het rapport van de subwerkgroep FEZ (bijlage 7.1) is een aantal maatregelen genoemd dat eveneens het karakter draagt van afstoten van werkzaamheden en ligt op het vlak van de regelgeving:

het vereenvoudigen van interdepartementale normstelling en regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van de formele begrotingswetgeving en de verrekeningen, versnelling van de totstandkoming van de begrotingswetgeving, vereenvoudiging van de vergoedingsregelingen, afstemming tussen controlerende instanties (IRF, CAD, FEZ, AD en AR). Ook deze onderwerpen behoren te worden uitgewerkt in de daarvoor bestaande kaders.

Het departement van WVC opteert in een van de beleidsvarianten voor overheveling van formatieplaatsen naar de Accountantsdienst, terwijl BuZ bij de oprichting van een nieuwe accountantsdienst een zekere reductietaakstelling op het FEZ-ijkpunt zal aanbrengen.

Door enkele departementen (VROM, OW) worden maatregelen genoemd die, zonder altijd te zijn benoemd, het karakter dragen van efficiencyverbetering. WVC noemt vermijding van doublures als een maatregel, terwijl de samenvoeging van twee vestigingen besparingen kan opleveren. Zulks kan ook bij andere departementen in principe toepasbaar zijn ingeval van samenvoegingen.

Verhoging van de doelmatigheid kan volgens meerdere departementen worden bereikt door automatisering van financiële informatievoorziening (EZ, VW, LV, WVC) al dan niet in combinatie met deconcentratie (SZW) en het beschikbaar zijn van on-line bereikbaarheid van informatiebestanden (subwerkgroep FEZ).

Tabel 4: Bruto omvang beleidsvarianten financieel-economische functie*

	(1) ijkpunt (in mln gld)	(2) som beleidsvarian ten ¹⁾ (in mln gld)	(3) =(2) in % van (1)	(4) % van het perso- neel begrepen in (1), dat is in- geboekt in de 4x2%-operatie	
III AZ	1,436	0,399	28%	8%	
V BuZ	12,544	1,269	10%	10%	
VI Ju	3,570	0,714	20%	5%	
VII BiZ	3,126	0,313	10%	4%	
VIII OW	6,162	1,262	20%	6%	
IX Fi	7,555	0	0%	0%	
X Def	36,364	4,290	12%	-	
XI VROM	11,600	2,448	21%	12%	
XII VW	11,063	0,164	1%	1%	
XIII EZ	6,655	1,361	20%		
XIV LV	6,495	1,151	18%	5%	
XV SZW	5,838	0,902	15%	11%	
XVI WVC	11,937	1,337	11%	11%	
totaal	124,345	15,610	12,6%	4,5%	

*Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2
ev in de Inleiding en Samenvatting.

1) Personeelsaantallen zijn via gemiddelde kosten per centr. fie. per dep. omgerekend; beleidsvarianten zijn incl. dec. en privati-
sering en zijn qua bedragen bruto, d.w.z.
dat geen rekening is gehouden met kosten
stijgingen.

2.3.3. Functie accountantscontrole

De totale integrale kosten bedragen ruim f 88 miljoen gulden (aantal personeelsleden 1015). De maximale beleidsvarianten lopen op tot 12,6% van dit ijkpunt. In het kader van de 4 x 2%-maatregelen is van het in het ijkpunt begrepen personeelsaantal reeds 2,8% ingeboekt (zie tabel 5), OW en Def, beide in het bezit van een omvangrijke accountantsdienst (samen de helft van het totaal), leveren ook de relatief grootste beleidsvarianten (samen bijna tweederde van de varianten).

Opmerkelijk is voorts de grote ombuiging die bij WVC plaatsvindt.

In grote lijnen kunnen de ontwikkelde varianten worden onderverdeeld in efficiencyverbetering, het afstoten dan wel vermindere van controletaken, het uitbesteden van controles en het deconcentreren. Daarnaast worden door een tweetal departementen maatregelen in de rechtspositionele sfeer genoemd.

Def schetst een variant waarbij door integratie van werkzaamheden een belangrijke beperking wordt bereikt.

Vermindering van - met name aanvullende - controles wordt genoemd door Ju en SZW. Door deze departementen wordt de effectuering mede afhankelijk gesteld van vereenvoudiging van subsidievoorwaarden.

Toepassing van dergelijke varianten is ook denkbaar bij andere departementen waar subsidieregelingen worden toegepast.

De door WVC genoemde vermindering als gevolg van decentralisatie is voor andere departementen eveneens in beginsel toepasbaar.

Uitbesteden van controletaken wordt als variant genoemd door VW, WVC, BuZ en BiZ, terwijl de door OW aangedragen variant elementen daarvan bevat. Dergelijke maatregelen zijn ook voor andere departementen te overwegen, waarbij gedacht kan worden aan een nader privatiseringsonderzoek in het kader van de IBP, voor de departementale accountantsdiensten .

Omtrent uitbesteding van accountantswerkzaamheden met betrekking tot de controle bij een departement verwijst EZ naar het verslag 1981 van de Algemene Rekenkamer, waarin de Algemene Rekenkamer te kennen gaf een eventuele opdracht van OW aan een accountantskantoor slechts als een noodoplossing te zien. De Algemene Rekenkamer stelde daarbij dat inzet van de eigen accountantsdienst een aantal voordelen biedt.

Enkele departementen komen met name bij de 5%-variant met efficiencymaatregelen. Def stelt de introductie van de controlemodellen voor terwijl WVC stroomlijning en integratie terzake voorstelt. LV daarentegen ziet reeds bij een 5%-variant negatieve gevolgen, bestaande uit verlaging van het voorzieningenniveau.

Op grond van de onderzoeksresultaten is niet te concluderen of een en ander het gevolg is van de relatieve omvang van de accountantsdiensten dan wel van een verschil in waardering van de betreffende controlefunctie.

SZW en WVC stellen deconcentratie van een deel van de controlewerkzaamheden voor. Elementen hiervan zitten ook in de hierboven genoemde varianten van Def en OW.

Deconcentratie in samenhang met vraagstukken van interne controle en administratieve organisatie kan leiden tot een stroomlijning en efficiencyverbetering van controles. Daarom kan ook de toepasbaarheid bij andere departementen worden bezien.

BiZ en EZ noemen als maatregel beperking van de studiefaciliteiten. Dit is een maatregel die billijkheidshalve voor alle departementen zou dienen te worden toegepast. De budgettaire besparingen als gevolg hiervan liggen, afhankelijk van de leeftijdsopbouw van de dienst, in de orde van grootte van 5%.

Tabel 5: Bruto omvang beleidsvarianten functie-accountantscontrole*

	(1) ijkpunt (in mln gld)	(2) som beleidsvarian ten ¹⁾ (in mln gld)	(3) =(2) in % van (1)	(4) % van het perso- neel begrepen in (1), dat is in- geboekt in de 4x2%-operatie	
III AZ	-	-	-	-	
V BuZ	-	-	-	-	
VI Ju	4,906	0,998	20%	7%	
VII Biz	1,854	0,484	26%	2%	
VIII OW	16,000	2,400	15%	3%	
IX Fi	1,842	0	0%	0%	
X Def	28,138	4,500	16%	-	
XI VROM	4,700	0,080	2%	2%	
XII VW	3,611	0	0%	0%	
XIII EZ	5,804	0,663	11%		
XIV LV	9,862	0,421	4%	0%	
XV SZW	3,423	0,498	15%	10%	
XVC WVI	8,222	1,113	14%	14%	
totaal	88,362	11,157	12,6%	2,8%	

*Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfemateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2 ev in de Inleiding en Samenvatting.

1) Personeelsaantallen zijn via gemiddelde kosten per centr. fie. per dep. omgerekend; beleidsvarianten zijn incl. dec. en privatisering en zijn qua bedragen bruto, d.w.z. dat geen rekening is gehouden met kosten stijgingen.

2.3 4. Personele functie

De integrale kosten van de centrale personele functie waarop beleidsvarianten zijn toegepast belopen bijna f 139 miljoen (personeelsaantal: 1824). De maximale beleidsvarianten (afgezien van enkele extremen genoemd door OW en BiZ) bedragen tezamen bijna 10% van het ijkpunt (zie tabel 6).

In het kader van de 4 x 2%-reductie is thans 4,6% van het in het ijkpunt begrepen personeelsaantal ingeboekt.

Voor wat betreft het afstoten respectievelijk verminderen van p-taken blijkt bij de verschillende departementen een zekere eensgezindheid met betrekking tot de volgende maatregelen:

- vermindering van bedrijfsmaatschappelijk werk wordt genoemd door AZ en VROM. LV vermeldt als suggestie afstoten. Ju noemt beëindiging, als uiterste, aangezien beperking bij de huidige bezetting niet goed mogelijk wordt geacht. VW noemt in dit verband uitbesteding als theoretische mogelijkheid. VROM suggereert een deconcentratie;
- het verminderen, beëindigen of uitbesteden van dienstondersteunende activiteiten zoals secretariaatsschappen voor dienstcommissies nieuwe stijl (VROM, Def), beëindigen van de administratie van het personeelsfonds (Def, EZ; VROM suggereert samenvoeging van de administratie van het personeelsfonds met het secretariaat van de personeelsvereniging) het laten vervallen van personeelswerk t.b.v. gesubsidieerde instellingen (EZ); het verminderen van de activiteiten in het kader van de Arbo-wet (VROM);
- het verminderen van service ten behoeve van de lijnafdelingen zoals beperking c.q. beëindigen van vormings- en opleidingsfaciliteiten, methodische personeelsbeoordeling, minder dossiervorming (OW, EZ, AZ, LV, Ju, SZW). VW noemt als theoretische mogelijkheid uitbesteding van vormings- en opleidingsactiviteiten.

Als specifiek door één departement genoemde maatregelen in de sfeer van afstoten van taken die in principe toepasbaar zijn bij andere departementen, kunnen nog worden genoemd:

- uitbesteding van activiteiten m.b.t. beroepszaken, i.v.m. rechtspositionele aangelegenheden, door SZW genoemd.

In de sfeer van de doelmatigheidsverbetering wordt door een groot aantal departementen (BiZ, EZ, OW, Def, WVC) verdergaande automatisering in de administratieve werkzaamheden genoemd, al dan niet met vereenvoudiging van procedures.

VW noemt in dit verband als theoretische mogelijkheden ook nog de uitbesteding van (een deel van) deze werkzaamheden. Door departementen wordt ook de mogelijkheid van integratie van werkzaamheden genoemd. Niet duidelijk is of de integratie moet worden beschouwd als voorwaarde voor de automatisering dan wel als afzonderlijke mogelijkheid ter bevordering van de doelmatigheid. Toepassing van dergelijke maatregelen is ook bij andere departementen te overwegen.

Voor wat betreft de doelmatigheidsverbetering op het niveau van taken noemen OW en Def integratie van p-taken zoals de personeelsbeoordelings- en consulenten-functie, in combinatie met deconcentratie van administratieve activiteiten (personeels- en informatiegegevens).

Een maatregel in deze sfeer die ten dele doelmatigheidsverbetering betreft is de door EZ genoemde verzwaring workload van personeelsconsulenten van 1:200 tot 1:250 resp. 1:300. Een aantal departementen (BiZ, OW, EZ, WVC) hebben de mogelijkheid gesuggereerd van personeelsreductie verband houdend met de werking, als gevolg van het teruglopen van de vraag naar arbeid.

Een duidelijke voor alle departementen toe te passen efficiëntie-maatregel betreft het niet meer vooraf berichten van herstelboekingen voor foutieve betalingen tot f 200,-- bruto. Deze maatregel, door Ju genoemd en daar resulterend in een personeelsbesparing van 3,5 man, zou voor de totale Rijksoverheid een belangrijke besparing kunnen opleveren.

Een andere belangrijke efficiencymaatregel, genoemd door o.a. Ju en VW, betreft het vereenvoudigen van een aantal regelingen in de rechtspositionele sfeer, waarvan de toepassing zeer arbeidsintensief is. Dit betreft o.m. de huidige interim-ziektekostenregeling, de reiskostenvergoedingsregeling en het afschaffen van de kinderbijslag in de gratificaties bij ambtsjubilea. Gezien de daaruit resulterende besparing van ca. 10 personen bij Justitie zouden hierdoor eveneens een substantieel aantal arbeidsplaatsen kunnen vrijkomen. Het karakter van de maatregel is zodanig dat de beslissing daartoe centraal, geldend voor de gehele Rijksoverheid moet worden genomen. Een voorbereiding daarvan zou kunnen plaatsvinden in de 4e heroverwegingsronde.

Tabel 6: Bruto omvang beleidsvarianten personele functie *

	(1) ijkpunt (in mln gld)	(2) som beleidsvarian ten ¹⁾ (in mln gld)	(3) =(2) in % van (1)	(4) % van het perso- neel begrepen in (1), dat is in- geboekt in de 4x2%-operatie	
III AZ	0,826	0,150	18%	8%	
V Buz	2,672	0,207	8%	8%	
VI Ju	11,074	2,199	20%	5%	
VII BiZ	7,589	0,393 (1,518)	5% (20%)	4%	
VIII OW	8,986	0,975 (1,800)	11% (20%)	14%	
IX Fi	3,548	0	0%	0%	
X Def	5,100	1,040	20%	-	
XI VROM	7,800	1,451	19%	9%	
XII VW	45,108	0,231	1%	1%	
XIII EZ	5,794	1,144	20%		
XIV LV	22,000	2,640	12%	7%	
XV SZW	6,789	0,572	8%	12%	
XVC WVI	11,500	0,809	7%	7%	
totaal	138,886	11,811 (13,761)	8,5% (9,9%)	4,6%	

*Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2
ev in de Inleiding en Samenvatting.

1) Personeelsaantallen zijn via gemiddelde kosten per centr. fie. per dep. omgerekend; beleidsvarianten zijn incl. dec. en privati-
sering en zijn qua bedragen bruto, d.w.z.
dat geen rekening is gehouden met kosten
stijgingen.

2.3.5. Wetgevende en juridische functie

De integrale kosten van de onderhavige functie bedragen bijna f 72 miljoen (772 personeelsleden.) Het totaal van de maximale beleidsvarianten bedraagt 9,1% (bruto). Veel van de varianten betekenen geen netto besparing. Ook uit de tot nu toe bekende invulling van de 4 x 2%-operatie blijkt dat deze functie relatief wordt gespaard bij ombuigingen (zie tabel 7).

De meestvoorkomende variant (BiZ, OW, Def, EZ) is uitbesteding bij de Landsadvocaat. Er bestaat twijfel aan het kostenbesparend effect hiervan.

Voorts wordt door een tweetal departementen toepassing van het profijtbeginsel als variant genoemd. BiZ noemt toepassing van dit beginsel bij advisering aan onderdelen van het Rijk. Voorts ziet dit departement een mogelijkheid gelegen in het veroordelen in de proceskosten in geval van beroep tegen de bewindspersoon. Def noemt het profijtbeginsel als toepassingsmogelijkheid bij het verlenen van vergunningen en het verrichten van diensten t.b.v. advocaten. Het profijtbeginsel zou op soortgelijke gebieden bij andere departementen eveneens kunnen worden toegepast.

Van afstoten van taken is sprake bij een beleidsvariant die EZ aandraagt, namelijk het als gevolg van een meer terughoudend formeel prijsbeleid verminderen van de formatie. LV noemt als mogelijkheid het beëindigen van de behandeling van AROB-bezwaarschriften.

Aan de ene kant zou een dergelijke variant bij meerdere departementen kunnen worden toegepast, aan de andere kan bestaan twijfel aan het besparingseffect doordat de afstand tussen de (dan zwaarder belaste) Raad van State en de dagelijkse praktijk van het beleid groot is. LV noemt voorts een ook voor meerdere departementen in principe toepasbare maatregel, namelijk het stopzetten van advisering m.b.t. privaatrechtelijke zaken, hetgeen in de praktijk op privatisering zou neerkomen.

BuZ noemt een aantal varianten betreffende afstoting van taken die specifiek op het terrein van dat departement liggen. Daarnaast wordt door BuZ uitbesteding (o.m. met betrekking tot procedures) als variant geschetst, waarbij twijfel wordt geuit over het kosten besparend effect.

Bij een enkel departement (BiZ, OW) kan de aanschaf van tekstverwerkende apparatuur een doelmatigheidsverhoging teweegbrengen. BuZ realiseert in het kader van de 1x2%-operatie een verhoging van de efficiency.

Deconcentratie wordt voorgesteld bij VROM, waar de afdeling Woonruimtezaken naar het directoraat-generaal voor de Volkshuisvesting zou kunnen overgaan.

Tabel 7: Bruto omvang beleidsvarianten wetgeving en juridische functie ¹⁾

	(1) ijkpunt (in mln gld)	(2) som beleidsvarian ten ¹⁾ (in mln gld)	(3) =(2) in % van (1)	(4) % van het perso- neel begrepen in (1), dat is in- geboekt in de 4x2%-operatie
III AZ	0,393	0	0%	0%
V BuZ	7,474	0,789	11%	8%
VI Ju	4,574	0,393	9%	9%
VII BiZ	9,980	0,323	3%	3%
VIII OW	8,670	0,097 (1,753)	1% (20%)	1%
IX Fi	1,585	0	0%	0%
X Def	5,560	0	0%	-
XI VROM	5,900	1,947	33%	5%
XII VW	11,113	0	0%	0%
XIII EZ	4,324	0,824	19%	
XIV LV	4,600	0,541	12%	0%
XV SZW	1,292	0	0%	0%
XVC WVC	6,396	0	0%	0%
totaal	71,861	4,914 (6,570)	6,8% (9,1%)	2,4%

*Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfemateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2
ev in de Inleiding en Samenvatting.

1) Personeelsaantallen zijn via gemiddelde kosten per centr. fie. per dep. omgerekend; beleidsvarianten zijn incl. dec. en privatisering en zijn qua bedragen bruto, d.w.z. dat geen rekening is gehouden met kosten
stijgingen

2.3.6. Functie algemene zaken

De integrale kosten van de functie algemene zaken zoals uitgeoefend bij centrale diensten bedragen f 181 miljoen (personeelsaantal: 3210). Het totaal van de maximale beleidsvarianten bedraagt 11,2% van de integrale kosten. Van de in het ijkpunt begrepen personeelaantallen is in totaal thans 96,8% ingeboekt in de 4x2%-operatie (zie tabel c).

Relatief omvangrijke beleidsvarianten worden aangeleverd door departementen die een concentratie van de huisvesting in het verschiep hebben liggen: BuZ, OW, VROM en WVC. EZ stelt dat, wanneer in deze omstandigheid gesteld, een maximale beleidsvariant tot de mogelijkheden zou behoren.

De varianten vertonen een grote verscheidenheid. Praktisch alle genoemde varianten zijn elders in beginsel ook toepasbaar, eventueel na interdepartementale uitwerking in ad hoc verband.

Varianten die veel voorkomen en die afstoten of verminderen van taken betekenen, en soms ook doelmatigheidsbevordering inhouden, hebben betrekking op:

- registratuur en archieven, c.q. automatisering (BuZ, Ju, OW, EZ, LV, SZW, VW),
dossiervorming aanvullende werken (SWZ),
bijzondere registraties (Ju);
- dienstauto's (BuZ, OW, VROM),
poolen van departementale dienstauto's (VROM), samenwerking interdepartementale autopool (VW),
pendelvervoer (EZ);
- bodecorpsen (Ju), portierdiensten (EZ),
samenwerking buiten-bodecorpsen (VW),
beperking boderrondes en koeriersdiensten (VROM);
- telefooncentrales (OW)
- behandeling dienstkledingzaken (BuZ), hetgeen een aanpassing c.q. intrekking van het Rijkskleding-besluit vereist.

- BZB- activiteiten (WVC),
- beveiliging (EZ,WVC),
- knipselkrant/literatuuroverzicht (VROM),
- verbouwingsstop (VROM),
- kantine (OW),
- tekstverwerking (Ju, OW).

Meer specifieke doelmatigheidsbevorderende maatregelen, die soms nader uitgewerkt dienen te worden zijn:

- creëren van een centraal magazijn (VW),
- idem t.a.v. een centrale technische dienst
- automatiseren kantoorwerkzaamheden, bibliotheek en documentatie.

Een groot aantal varianten betreft privatisering:

- kantine (OW),
- bewaking (BuZ, OW, VW),
- (grote) technische werkzaamheden (VROM, VW),
- uitbesteden vervoer (BuZ, SWZ, OW, EZ),
- routinematig typewerk (VW),
- BZB-instructies (SZW),
- (deel) van reproductiedienst (BuZ).

Deze varianten zijn in beginsel ook bij andere dan de genoemde departementen toepasbaar, eventueel gecoördineerd door de IBP.

Tabel 8: Bruto omvang beleidsvarianten functie algemene zaken *

	(1) ijkpunt (in mln gld)	(2) som beleidsvarian- ten ¹⁾ (in mln gld)	(3) =(2) in % van (1)	(4) % van het perso- neel begrepen in (1), dat is in- geboekt in de 4x2%-operatie	
III AZ	5,190	0,439	8%	8%	
V BuZ	24,342	4,891	20%	8%	
VI Ju	10,704	0,846	8%	7%	
VII BiZ	14,995	0,251	2%	1%	
VIII OW	23,575	4,725	20%	12%	
IX Fi	8,196	0	0%	0%	
X DeF	20,254	0	0%	0%	
XI VROM	8,000 ²⁾	1,088 ²⁾	20%	2%	
XII VW	9,537	0,089	1%	1%	
XIII EZ	8,814	1,182(1,763)	13% (20%)	-	
XIV LV	13,816	0	0%	0%	
XV SZW	18,473	2,485	13%	10%	
XVI WVC	15,460 ²⁾	3,665	24%	24%	
totaal	181,356	19,661(20,242)	11,2%	6,8%	

*Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz.2 ev in de Inleiding en Samenvatting.

- 1) Personeelsaantallen zijn via gemiddelde kosten per centr. fie. per dep. omgerekend; beleidsvarianten zijn incl. dec. en privatisering en zijn qua bedragen bruto, d.w.z. dat geen rekening is gehouden met kosten stijgingen.
- 2) exclusief personeel in "beheersconstruct Leidschendam"
- 3) inclusief personeel in "beheersconstruct Leidschendam"

Samenstelling heroverwegingswerkgroep Centrale Diensten

Mr M D van Wolferen (voorzitter)	Secretaris-Generaal van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mr. A.Th.L.M van de Ven (secretaris)	Werkzaam bij het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting van het ministerie van Financiën
Drs. J I R. Kindt (adjunct-secretaris)	Werkzaam bij de Centrale Directie Financiële en Economische Zaken van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Dr. L.J.C.M. Le Blanc	Directeur-Generaal van de Rijksbegroting bij het ministerie van Financiën; tot 1 september 1983
Drs. J.K.T. Postma	Directeur-Generaal van de Rijksbegroting bij het ministerie van Financiën, na 1 september 1983
Drs. H.J. Hamer (plv. lid)	Plv. directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën bij het ministerie van Financiën
Drs. E.G. Horwitz (plv. lid)	Plv. hoofd van de Afdeling Begrotingsvoorbereiding bij het ministerie van Financiën
Dhr. W. Drees	Plv. Secretaris-Generaal van het ministerie van Defensie
Mr. T.H.J. Joustra	Directeur Juridische en Bedrijfsorganisatorische Zaken tevens plv. Secretaris-Generaal van het ministerie van Landbouw en Visserij
Mr. M. Brabers (plv. lid)	Adjunct-directeur Juridische en Bedrijfsorganisatorische Zaken van het ministerie van Landbouw en Visserij
Dhr L.A. van der Kleij	Directeur Algemene Zaken bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
Dhr A. Braam (plv. lid)	Plv. directeur Algemene Zaken bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
Ir drs. R.B.J.C. van Noort	Plv. Secretaris-Generaal van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Mr. H. Statema	Directeur-Generaal voor Overheidspersoneelsbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken
Dhr. P. van Vierbergen (plv. lid)	Directeur Personeelszaken bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ir. P A. Tas	Directeur Overheidsorganisatie en -automatisering bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken
Drs. L.C.J. Anema (plv. lid)	Plv. directeur Overheidsorganisatie en -automatisering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken
Mr. M J.D. van der Voet	Hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst
Dhr. G.F. Lörtzer (plv. lid)	Directeur Voorlichting bij de Rijksvoorlichtingsdienst
Dhr. R. Voormeulen, RA	Directeur van de Centrale Accountantsdienst bij het ministerie van Financiën
Dhr. H J.M. Machielsen, RA (plv. lid)	Directeur van de Accountantsdienst bij het ministerie van Landbouw en Visserij