



STUREN OP BETAALBAAR WONEN

Interdepartementaal beleidsonderzoek
naar de bedrijfsvoering van de
uitvoeringsorganisatie van de
huursubsidie

STUREN OP BETAALBAAR WONEN

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
NAAR DE BEDRIJFSVOERING VAN DE UITVOERINGSORGANISATIE
VAN DE HUURSUBSIDIE***

IBO-ronde 1997, rapport nr.5
juni 1998

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	0
Samenvatting en conclusies.....	1
1. Probleemstelling en verantwoording	3
1.1 Inleiding.....	3
1.2 Doelstelling en probleemstelling	3
1.3 Verantwoording.....	5
2. De uitvoering van de huursubsidie vandaag de dag	10
2.1 Grondslag voor de uitvoering van het huursubsidiebeleid.....	10
2.2 Kernegevens met betrekking tot de huursubsidie	10
2.3 Het traject van een huursubsidieaanvraag	11
2.4 De uitvoeringsorganisatie voor de huursubsidie	12
2.5 De sturingsrelaties	20
3. Een vernieuwde uitvoeringsorganisatie.....	29
3.1 Inleiding.....	29
3.2 Drie relevante ontwikkelingen binnen VROM en DGVH.....	29
3.3 De vernieuwde uitvoeringsorganisatie huursubsidie.....	32
3.4 De taken in de nieuwe organisatie.....	32
3.5 Sturingsrelaties	37
3.6 Aandachtspunten bij de nieuw vorm te geven organisatie	40
4. Een vernieuwde uitvoeringsorganisatie, deel 2	44
4.1 Inleiding.....	44
4.2 Korte terugblik.....	44
4.3 Criteria voor een nieuwe organisatiestructuur	46
4.4 Relatieve autonomie binnen beleidskaders	46
4.5 Een platte, doorzichtige structuur	46
4.6 Koppeling beleid en uitvoering.....	47
4.7 Duidelijke sturingsrelaties	47
5. Baten-lastenstelsel voor de uitvoeringsorganisatie huursubsidie?.....	48
5.1 Inleiding.....	48
5.2 Meerwaarde baten-lastenstelsel.....	48
5.3 Aandachtspunten bij de invoering van een baten-lastenstelsel	49
5.4 Meerwaarde van een baten-lastenstelsel voor de uitvoeringsorganisatie HS	50
5.5 Conclusie	51
6. Tijdpad.....	53
Bijlage 1: Samenstelling van de IBO-werkgroep Uitvoeringsorganisatie IHS	
Bijlage 2: De organisatie binnen de directie HIS-RAC	
Bijlage 3: Kernegevens met betrekking tot de huursubsidie	

Voorwoord

De werkgroep van het IBO naar de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie IHS heeft een stevige interne worsteling doorgemaakt om het model "Aansturen op resultaat" helder af te kunnen zetten tegen de huidige werkelijkheid inzake organisatie en bestuur van de uitvoering van de huursubsidie. De vrucht van deze worsteling ligt nu voor. Een viertal problemen speelden een rol bij de totstandkoming ervan:

1. De hoofdafdeling waarbinnen de huursubsidie binnen VROM centraal wordt uitgevoerd bevond zich tijdens de werkzaamheden van de werkgroep in een reorganisatietraject. Het vaststellen van de feitelijke situatie en de gewenste situatie werd hierdoor bemoeilijkt. De huidige situatie is in beweging en de gewenste situatie moet nog nader worden uitgewerkt.
2. Er bestaan binnen het departement van VROM tal van goede voornemens tot verbetering van de interne management en bestuurlijke verhoudingen. In hoeverre dit wensen zijn van het hoogste niveau dan wel werkelijk gedragen gedachten zijn in de organisatie viel door de werkgroep niet helder boven water te krijgen.
3. Het begrippenkader werd niet door alle deelnemers in de werkgroep op dezelfde manier gehanteerd. Voortdurend bleken begrippen ten aanzien van de gewenste situatie ook op de thans vigerende werkelijkheid van toepassing als deze net iets anders werden gedefinieerd. Hierdoor vervaagde het contrast tussen de huidige en gewenste situatie.
4. De ontwikkelingsmogelijkheden van de automatisering op het gebied van de uitvoering van de huursubsidie biedt veel mogelijkheden. De schaalvoordelen van een gecentraliseerd systeem (back office) kunnen gecombineerd worden met de klantgerichtheid van een decentrale afwikkeling van verstrekking van een beschikking (front office). Achter deze mogelijkheden liggen bestuurlijke vragen met betrekking tot centrale normering, budgettering en decentralisatie die de opdracht van deze werkgroep te boven gingen. Het lijkt echter gewenst in de besluitvorming over de aanbevelingen van de werkgroep ook deze vragen mee te nemen.

Tot slot kan worden vastgesteld dat de werkgroep enkele stappen heeft kunnen formuleren om tot een verbeterde, meer resultaatgerichte bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie te komen. Voor de definitieve besluitvorming moeten een paar nadere vragen expliciet op tafel komen.

- In hoeverre is de cultuur bij VROM rijp om tot resultaatgericht management of tot een verdergaande verzelfstandiging en stroomlijning van processen te komen?
- Is functionele decentralisatie de juiste en enige weg of dient ook territoriale decentralisatie (of een mengvorm) overwogen te worden?

Ook zou op korte termijn een stappenplan met tijdschema (van ten hoogste 3 jaar) moeten worden opgesteld. In dit plan zouden mijlpalen moeten worden opgenomen waarin alle nog openstaande vragen worden beantwoord en waarin geschetste oplossingen daadwerkelijk worden geïmplementeerd.

Op deze manier denk ik dat een goede basis wordt gelegd voor een verbeterde uitvoering van de huursubsidie in de toekomst !

De voorzitter

Samenvatting en conclusies

Door de werkgroep is een uitvoeringsorganisatie voor de huursubsidie aangetroffen die volop in beweging en ontwikkeling is. Zo wordt het onderdeel van de uitvoeringsorganisatie binnen de rijksoverheid waar de huursubsidie wordt uitgevoerd (de Hoofdafdeling individuele subsidiëring (HIS)) juist samengevoegd met de uitvoerende directie RAC (Reken en administratiecentrum) binnen het directoraat-generaal voor de volkshuisvesting, loopt VROM-breed een project om resultaatgericht management in te voeren, en wordt last but not least binnen VROM zelf al aan gewerkt aan een meer op de toekomst toegesneden uitvoeringsorganisatie voor de huursubsidie. Niettemin is door de werkgroep geconstateerd dat met name de in gang gezette veranderingen betreffende de resultaatgerichte sturingswijze (nog) verder verbeterd kunnen worden.

Met de koers die is ingeslagen met het VROM-brede project Resultaatgericht Management, het toewerken van input- en processturing naar outputsturing, is het beoogde verbeteringstraject al in gang gezet. De uitgangspunten van het project sluiten in grote mate aan bij veel uitgangspunten met betrekking tot outputsturing zoals die ook zijn verwoord in de nota "Aansturen op resultaat". De werkgroep is dan ook van mening dat de ingeslagen weg dient te worden voortgezet. Bij de verdere implementatie van outputsturing moeten wel een aantal verbeteringen worden meegenomen om aan het eind van het traject ook daadwerkelijk te spreken van outputsturing. Verbeteringen zijn vooral te vinden in het opstellen van concrete, meetbare afspraken in de sturingsinstrumenten, in het beter op elkaar afstemmen ervan zodat de verschillende managementlagen uitgaan van dezelfde sturingsinstrumenten en het systematisch toerekenen van kosten aan geformuleerde producten en prestaties.

De werkgroep heeft verder het volgende geconstateerd. De beleidsmatige aansturing van de uitvoering is in de huidige DGVH-organisatie verspreid over de directies en er is geen duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering. De werkgroep is zich ervan bewust dat deze verknoping samenhangt met de bewuste keuze van DGVH voor een procesorganisatie. De werkgroep is echter van mening dat met name een strictere scheiding tussen beleid en uitvoering zou kunnen bijdragen aan duidelijkere sturingsrelaties en een transparanter kader waarbinnen de uitvoeringsorganisatie moet opereren. Met de samenvoeging van HIS en de directie RAC wordt ook de uitvoering van alle volkshuisvestingsregelingen in twee afdelingen binnen de directie HIS-RAC bijeengebracht. Binnen deze afdelingen zijn eveneens beheers- en stafafdelingen aanwezig. Hoewel enigszins buiten de taakopdracht doet de werkgroep de aanbeveling te overwegen alle uitvoeringstaken van de afdelingen Controle en toekenning, Uitvoering volkshuisvestingsregelingen en van de secretariaten van de huurcommissies bij elkaar te voegen tot één uitvoerende afdeling onder HIS-RAC. Dit lijkt voor de hand te liggen en kan mogelijk synergie en doelmatigheid bevorderen. Over de praktische consequenties hiervan dient echter nog een afweging plaats te vinden.

De werkgroep ondersteunt het binnen DGVH opgezette project EOS dat als doelstelling heeft een modernere, toekomstgerichte uitvoeringsorganisatie voor de huursubsidie gestalte te geven. In de visie van VROM moet een nieuwe organisatie langs de lijnen van EOS tot een betere klantgerichtheid, een betere efficiency en een betere beleidsondersteuning met informatie over de huursubsidieverstrekking. Belangrijkste gedachten in het EOS-concept zijn dat een zogenaamd back office en een front office met loketten moeten worden onderscheiden, en dat gegevensuitwisseling gemakkelijker en sneller tussen de uitvoerende partners kan plaatsvinden. Gegeven dat het EOS-concept aansluit bij

resultaatgericht management, is de werkgroep van mening dat een nieuwe organisatie langs deze lijnen in combinatie met het project Resultaatgericht Management een goede eerste stap is om van input- en processturing te komen tot outputsturing.

De werkgroep heeft zich ook de vraag gesteld of een nieuwe organisatie uitgaande van EOS niet nog verder uitgewerkt kan worden, naar bijvoorbeeld een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie.

Verskillende overwegingen waaronder ook de hiervoor reeds geschetste bevindingen hebben de werkgroep van mening doen zijn dat onder bepaalde voorwaarden een nieuwe uitvoerende dienst op afstand een belangrijke bijdrage kan leveren aan een verbeterde uitvoeringsorganisatie. Meer concreet zullen door het op afstand plaatsen bijvoorbeeld de sturingsrelaties helderder worden en wordt de scheiding tussen beleid en uitvoering transparanter vormgegeven. Over de fasering in stappen van het op afstand plaatsen alsook over de precieze vorm dient nog een nadere afweging plaats te vinden. Ten slotte heeft de werkgroep zich gebogen over de vraag of een baten-lastenstelsel van toegevoegde kan zijn voor de uitvoeringsorganisatie. De werkgroep heeft deze vraag in beginsel met "ja" beantwoord. Daarbij is een uitgangspunt dat de baten van het stelsel zullen opwegen tegen de (uitvoering)kosten. De karakteristieken van het veld waarin de uitvoeringsorganisatie opereert, leiden tot de constatering dat een administratie van baten en lasten geschikter lijkt te zijn dan de huidige kasverplichtingenadministratie. Een deel van de uitvoeringskosten betreft investeringsachtige uitgaven; dit deel wordt door de verdergaande automatisering in de nieuw vorm te geven uitvoeringsorganisatie alleen maar groter. Hieruit volgt dat de doelmatigheidsontwikkeling veel lastiger kan worden gevolgd, een punt dat juist ook bij de vormgeving van een andere organisatie volgens bijvoorbeeld het EOS-concept, alsook bij het project Resultaatgericht Management van groot belang wordt geacht door VROM. Invoering van een baten-lastenstelsel ligt in de rede, omdat dit leidt tot een beter inzicht in de kostenbeheersing, productiviteit en effectiviteit. Daarmee wordt aangesloten bij de beginselen van resultaatgericht management. De werkgroep constateert voorts dat de interne bedrijfsvoering tussen verhuurders, gemeenten en HIS beter op elkaar aansluiten indien ook binnen de centrale uitvoeringsorganisatie een dergelijk stelsel gehanteerd zou worden. Verder is het baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde bij het geven van inhoud aan het begrip integraal management, gegeven de mogelijkheden die het stelsel in beheersmatige zin biedt.

Een deel van de werkgroep vraagt zich af of de genoemde voordelen wel zodanig omvangrijk zijn dat de uitvoeringskosten zullen opwegen tegen de baten ervan. Voor een transparante en resultaatgerichte sturing zouden de beoogde voordelen met de reeds in gang gezette veranderingen in deze visie wellicht al voor een groot deel bereikt worden.

De in dit rapport geformuleerde vernieuwingen in en rond de uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie vergen een grote inspanning in de komende jaren. Om dit tot een succes te maken acht de werkgroep het noodzakelijk dat het traject naar een nieuwe organisatie gestructureerd wordt aangepakt. Dit maakt het ook mogelijk om de voortgang te bewaken. De werkgroep beveelt aan op korte termijn, nog voor 1 januari 1999, een plan van aanpak op te stellen waarin concreet de stappen met beslispunten en mijlpalen in de tijd zijn opgenomen.

1. Probleemstelling en verantwoording

1.1 Inleiding

In de nota "Van uitgaven naar kosten"¹ heeft het kabinet nadere voorstellen uiteengezet om de bedrijfsvoering van de rijksoverheid te verbeteren. In deze nota stelt het kabinet onder meer dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten. Door een op output gerichte besturingswijze te hanteren bij overheidsorganisaties wordt de bedrijfsvoering transparanter. Zo kan onder meer de ontwikkeling van de kosten in de tijd worden gevolgd (tijdreeksanalyse) en kunnen de kosten van output van soortgelijke diensten onderling worden vergeleken (benchmarking). Hierdoor ontstaat zowel voor de Staten-Generaal, het vakdepartement als voor de betrokken dienst zelf een beter zicht op de doelmatigheid waarmee producten en diensten tot stand komen. Vanuit deze achtergrond zijn in de voornoemde nota een achttal interdepartementale beleidsonderzoeken aangekondigd naar de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten die geen agentschap zijn. Bedoeling is om bij elk van de onderzoeken te bezien of voor deze diensten een (meer) outgerichte besturingswijze mogelijk is, met daaraan gekoppeld het doorvertalen van dit besturingsmodel naar de begroting en administratie van de dienst. Een van de onderzoeken heeft zich gericht op de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie van de individuele huursubsidie.

1.2 Doelstelling en probleemstelling

Uit het voorgaande volgt reeds de doelstelling van het onderzoek. Deze is ook specifiek neergelegd in de taakopdracht en luidt:

Bezien of de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel, gekoppeld aan een baten-lastenstelsel, voor de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie IHS van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.

Deze doelstelling leidt tot een tweetal probleemstellingen:

- 1. Is voor de uitvoeringsorganisatie IHS een meer resultaatgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk?*
- 2. Kan invoering van een baten-lastenstelsel bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie?*

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is het conceptuele kader uit de nota "Aansturen op resultaat" met de bijbehorende vragenlijst als leidraad gehanteerd.

Aansturen op resultaat

De nota "Aansturen op resultaat" geeft het kader aan waarbinnen het onderzoek plaatsvindt en is opgezet rond het concept van resultaatgericht management, of anders gezegd: sturen op output. Bij

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 257, nr.1

het kader is een vragenlijst opgenomen. Vanuit dit kader en met de vragen wordt beoogd een beeld te krijgen van de huidige bedrijfsvoering en sturingsrelaties. Met resultaatgericht management als uitgangspunt kunnen op die wijze eventuele verbeterpunten worden geïdentificeerd.

Het kader wordt gevormd door 4 pijlers: de meetbaarheid van de producten en diensten, de externe besturingswijze, de interne besturingswijze en ten slotte de toegevoegde waarde van een baten-lastenstelsel. Om te kunnen sturen op resultaten in termen van de geleverde output en de kosten die daarvoor zijn gemaakt, is het noodzakelijk dat de geleverde producten en prestaties van de dienst meetbaar zijn, zowel naar kwantiteit als naar kwaliteit. De externe aansturing van de uitvoerende dienst vindt in elk geval plaats vanuit de politiek en het vakdepartement. Bij een resultaatgerichte externe aansturing worden tussen de dienst enerzijds en de politiek en het vakdepartement anderzijds jaarlijks bij de begrotingsvoorbereiding heldere afspraken gemaakt over doelen, producten en diensten en de daarmee gemoeide kosten. Gedurende en na afloop van het jaar vindt verantwoording plaats: planning en realisatie worden naast elkaar gelegd, wederom in termen van resultaten en kosten. Met de tweede pijler van het kader ontstaat een beeld hoe de externe sturingsrelatie in elkaar zit, welke sturingsinstrumenten worden gehanteerd en in hoeverre deze resultaatgericht zijn. Ook in een outputgerichte interne sturing dient een planning en controlcyclus aanwezig te zijn, waarbij planning en verantwoording zijn gebaseerd op afspraken over doelen, producten en diensten gekoppeld aan kosten. Met de derde pijler kan een beeld worden gevormd in hoeverre de interne besturingswijze uitgaat van resultaatgerichtheid en of dit nog verbeterd kan worden. Binnen de overheid zijn de afspraken in de sturingsrelaties vaak gebaseerd op voor plannen en producten beschikbaar gestelde uitgaven en meestal niet op kosten die het realiseren van plannen en producten met zich mee brengen. Met het oog een resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering binnen de overheid en om een zuiver beeld van de doelmatigheid te kunnen krijgen, stelt het kabinet dat outputsturing bij voorkeur ook doorvertaald dient te worden naar de begroting en administratie van de dienst. In dat geval wordt niet meer met uitgaven gewerkt, maar worden producten en prestaties gekoppeld aan kosten. Dit betekent een overstap van een kas-verplichtingenadministratie naar een baten-lastenadministratie. Als vierde pijler wordt in het onderzoek de vraag meegenomen in hoeverre bij de uitvoeringsorganisatie IHS een baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde kan zijn. Uit het voorgaande mag evenwel blijken dat de overstap naar een andere administratieve vorm geen doel op zich vormt, maar een specifieke afweging voor de uitvoerende dienst betreft.

De vragenlijst van "Aansturen op resultaat" is gehanteerd als leidraad om antwoord te krijgen op de twee hiervoor geformuleerde centrale onderzoeksvragen. Daartoe is de huidige organisatie onderzocht op onder meer de volgende vragen:

- Is binnen de uitvoeringsorganisatie IHS sprake van resultaatgericht management? Zo ja, in hoeverre en hoe komt dat tot uitdrukking doordat bijvoorbeeld producten/diensten worden onderscheiden? Als producten en diensten worden onderscheiden, worden dan uitgaven en/of kosten hieraan toegerekend? Worden kosten integraal berekend? Hoe vindt sturing en verantwoording plaats en welke rol spelen uitgaven en kosten daarin?

- Kan resultaatgericht management worden ingevoerd, of, indien dit reeds toepassing vindt, worden verbeterd? Welke consequenties heeft een meer op resultaat gericht management voor het bedrijfsvoeringsmodel van de uitvoeringsorganisatie IHS?
- Onder welk tijdpad kunnen eventuele verbeteringen worden doorgevoerd?

1.3 Verantwoording

Reikwijdte

De uitvoeringsorganisatie van aanvraag tot beschikking en betaling bestaat in grote lijnen uit verhuurders, de gemeenten en de uitvoerende hoofdafdeling op het departement van VROM. De huursubsidie wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM.

De gemeenten en verhuurders hebben op basis van wet- en regelgeving en op basis van afspraken met VROM specifieke taken en bevoegdheden om de huursubsidie uit te voeren. Het onderzoek strekt zich niet uit tot de interne bedrijfsvoering van de verhuurders en gemeenten; alleen de mate van resultaatgerichtheid van de sturingsrelaties tussen VROM en de uitvoerende partners worden in het onderzoek meegenomen. Het onderzoek staat dan ook los van het vraagstuk of de uitvoering van de huursubsidie anders vormgegeven kan worden door bijvoorbeeld decentralisatie.

Opgemerkt wordt dat de in de verschillende hoofdstukken gehanteerde term uitvoeringsorganisatie niet steeds dezelfde samenstelling aan uitvoerende partijen aanduidt. De werkgroep meent echter dat dit niet van invloed is op de conclusies en aanbevelingen die in het rapport zijn opgenomen.

Onderzoeksmethodiek

Voor het onderzoek is het conceptuele kader uit de nota "Aansturen op resultaat" met de bijbehorende vragenlijst als leidraad gehanteerd. Voor een beschrijving van de huidige organisatie zijn diverse (vaak interne) stukken van VROM als basis gebruikt, zoals jaarplannen, trimesterrapportages, evaluatierapporten etc. Bovendien zijn in aanvulling hierop diverse gesprekken met medewerkers gevoerd. In een project onder de naam EOS werkt VROM op dit moment aan een modernisering van de huidige uitvoeringsorganisatie (zie verder hieronder). Om een beeld te krijgen van de EOS-visie binnen VROM zijn gesprekken gevoerd met leden van de projectgroep en zijn relevante stukken bestudeerd. Voorts is literatuuronderzoek verricht naar de ervaringen met kerndepartementen en outputgerichte uitvoerende overheidsorganisaties.

Resultaatgericht Management, een reorganisatie en EOS

Gaandeweg het onderzoek is gebleken dat de probleemstelling van het onderzoek voor een deel reeds beantwoord is door een drietal recente ontwikkelingen binnen VROM. Op de eerste plaats is daar een reorganisatie binnen VROM als gevolg waarvan het centrale deel van de uitvoeringsorganisatie samengevoegd gaat worden met een uitvoerende directie elders binnen VROM. Op de tweede plaats loopt op dit moment het VROM-brede project Resultaatgericht Management. Ten slotte vindt binnen VROM een gedachtenvorming plaats over en vindt invulling plaats van de manier waarop de uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie in de toekomst eruit zou moeten zien. Hieronder worden

deze ontwikkelingen kort toegelicht, waarna wordt stilgestaan welke gevolgen dit heeft gehad voor dit onderzoek en nog zal hebben in het vervolgtraject na dit onderzoek.

1. Een reorganisatie: samenvoeging van HIS en RAC

Het Directoraat-Generaal van de volkshuisvesting (DGVH) is in 1994 ingrijpend gereorganiseerd. Daarbij is het DGVH omgebouwd naar het concept van de procesorganisatie. Dit houdt in dat de strategievorming rond het volkshuisvestingsbeleid, de instrumentering van dit beleid en de uitvoering zijn ondergebracht bij verschillende directies, die elk hun eigen rol hebben. Om verschillende redenen is de hoofdafdeling HIS toen ondergebracht onder de directie Marktdiensten binnen DGVH:

1. HIS is in sterke mate gericht op controle;
2. HIS ontwikkelt zich steeds meer (in samenhang met de inspecties volkshuisvesting en de huurcommissie) naar een evaluatie en interventie-organisatie;
3. de medeverantwoordelijkheid van de corporaties en gemeenten is verder toegenomen;
4. Daarbovenop kwam de HIS in 1992 gereorganiseerd was met als doel meer met het gezicht naar de klant toe te opereren;
5. Ten slotte en niet in de laatste plaats speelden ook de lopende werkzaamheden met betrekking tot de destijds voorgenomen wetwijziging een rol om HIS niet op dat moment te reorganiseren.

Medio 1997 is besloten om een nieuwe directie binnen het DGVH te vormen, waarvan HIS en de huidige directie RAC (Reken en administratiecentrum) onderdeel uitmaken. Redenen hiervoor zijn met name de veranderde taakinhoud van het RAC (meer faciliterend richting de rest van het DGVH), het streven naar een uniforme en excellente uitvoeringsorganisatie, het neerleggen van de informatievoorziening ten behoeve van het DGVH en het bijeenbrengen van de monitoring en de evaluatie-activiteiten.

In toenemende mate is sinds 1994 geconstateerd dat de HIS-organisatie zich in veel dingen onderscheidde van de overige organisatie-onderdelen. Enerzijds was dit begrijpelijk gezien de productgerichte processen binnen de HIS-organisatie. Anderzijds is HIS er telkens in geslaagd de kwaliteit van de uitvoering te waarborgen, ondanks de grote (politieke) druk die op het HS-instrument is uitgeoefend. Uit de evaluatie van de reorganisatie is onder meer naar voren gekomen dat door het onvoldoende integreren van HIS in de procesorganisatie kwaliteit en deskundigheid op het gebied van de uitvoering van regelingen en de informatievoorziening onvoldoende werd benut. Vandaar dat gekozen is voor een proces van integratie met het RAC waardoor het ingeslagen traject van een productgerichte naar een procesgerichte organisatie wordt vervolmaakt. Daarnaast is de samenvoeging van HIS en RAC een adequate compensatie voor de afbouw van de werkzaamheden als gevolg van aflopende regelingen. Gelet op het voorgaande is VROM van mening dat het samengaan van HIS en RAC een mogelijkheid geeft om kennis en kunde op het terrein van de uitvoering van regelingen beter te benutten. Dit komt zowel een moderne uitvoering, die goed is verknoopt met de beleidsontwikkeling, als de klantgerichtheid ten goede. Immers, de verknooptheid met de beleidsontwikkeling zal nu niet alleen voor de huursubsidie worden georganiseerd, maar ook voor de overige regelingen die het RAC momenteel uitvoert. Voor het RAC geldt namelijk dat de uitvoering soms te ver van de beleidsontwikkeling is komen af te staan. Hetzelfde geldt voor de bundeling van expertise op het terrein van de informatievoorziening. Ten slotte zal ook het verder

uitbouwen van de PIOFAH-functie en van de controletaak een extra impuls moeten krijgen door de samenvoeging van HIS en RAC.

2. Resultaatgericht Management

Het VROM-brede project "Resultaatgericht Management" voorziet in een omslag van input- en processturing naar outputsturing binnen geheel VROM. Op dit moment hanteert VROM integraal management als filosofie, waarbij als kenmerken worden genoemd een gedecentraliseerde structuur en de positionering van de integrale verantwoordelijkheid voor beleid en beheer laag in de organisatie. In de praktijk blijkt echter dat de tussen de managementlagen gemaakte afspraken een hoog abstractieniveau kennen en moeilijk meetbaar zijn. Gestuurd wordt op input en processen. Met het project Resultaatgericht Management is de intentie om in een aantal stappen toe te werken naar het opstellen van managementcontracten. Het jaarplan kan worden als zodanig worden beschouwd. Daarin moeten afspraken tussen managers gaan worden vastgelegd met betrekking tot resultaten, doelen en producten, en moeten de beschikbaar gestelde middelen (uitgaven) worden toegerekend aan producten en prestaties. Daarnaast worden normen ontwikkeld en/of aangescherpt, waarbij onder meer kwaliteits- en kwantiteitsnormen kunnen worden onderscheiden. Een voorbeeld hiervan is het terugbrengen van de doorlooptijd tussen een (nieuwe) aanvraag voor huursubsidie en de verstrekking ervan. Een andere belangrijke indicator die enigszins in het verlengde hiervan ligt is klanttevredenheid c.q. klantgerichtheid, dat bijvoorbeeld kan worden gemeten naar het aantal klachten. In het jaarplan moet jaarlijks vastgelegd gaan worden op welke wijze en met welke periodiciteit verantwoording zal worden afgelegd en aan de hand van welke controlvariabelen² (kengetallen). Met behulp van het jaarplan en de verantwoordingsrapportages moet concreet gestuurd kunnen worden op de voortgang van de uitvoering van het bewindsliedenprogramma (extern beleid) en de uitvoering van doelstellingen van PIOFAH-beleid³.

Het project zal in 1998 haar eerste resultaten moeten gaan krijgen in onder meer de jaarplannen voor 1999 en verantwoordingsrapportages over 1998 van de directies en afdelingen binnen VROM en meer specifiek binnen de uitvoeringsorganisatie. Ten aanzien van kengetallen kan nog worden opgemerkt dat deze voor de Hoofdafdeling individuele subsidiëring (HIS; het centrale deel van de uitvoeringsorganisatie binnen VROM) nog in een ontwikkeltraject verkeren. Ramingskengetallen worden reeds gehanteerd, doelmatigheidskengetallen voor HIS zijn in ontwikkeling en doeltreffendheidskengetallen dienen nog ontwikkeld te worden. Ter illustratie: zowel in de externe als in de interne planning en verantwoording wordt het kengetal *gemiddelde kosten per aanvraag* inmiddels voor de sturing als een belangrijk kengetal gehanteerd.

3. Een nieuwe uitvoeringsorganisatie: de EOS-visie binnen VROM

VROM heeft het project EOS⁴ gestart met als doel om een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor huursubsidie gestalte te geven. Daarbij hebben de volgende overwegingen meegespeeld:

² Bij controlvariabelen gaat het om de informatie die nodig is om vast te stellen of de resultaten, producten en de inzet van middelen volgens plan verlopen en om de ontwikkeling van de kritieke succesfactoren te volgen.

³ Beleid op het gebied van personeel, informatie, onderzoek, financiën, algemene zaken en huisvesting.

⁴ Naar de koningin van de dageraad, Eos, uit de Griekse mythologie.

- De huidige uitvoeringsorganisatie voor huursubsidie is zo'n 20 jaar oud;
- De huursubsidieregeling heeft inmiddels veel belangrijke wijzigingen ondergaan. Deze veranderingen zijn telkens als marginale aanpassing op de werkprocessen en op het geautomatiseerde systeem doorgevoerd. Het wordt steeds moeilijker om deze processen tegen verantwoorde kosten met voldoende kwaliteit en betrouwbaarheid te onderhouden;
- In de twintig jaar die sinds de start van de huidige uitvoeringsorganisatie zijn verstreken, hebben de inzichten in klantbenadering, organisatie van administratieve processen en informatie- en telecommunicatietechnologie bepaald niet stil gestaan. De uitvoeringsorganisatie voor huursubsidie moet beter dan nu afgestemd worden op de huidige normen voor klantgerichtheid en efficiëntie; de omgeving kijkt naar VROM om initiatief te nemen om hierin verbetering aan te brengen en klanten zo dicht mogelijk bij hun woonsituatie te bedienen;
- Vanuit de politiek worden 'nieuwe' eisen aan de uitvoeringsorganisatie gesteld voor wat betreft het leveren van beleidsinformatie. Als voorbeeld kan worden genoemd inzicht in het niet-gebruik van de regeling. Juist omdat lokale partijen een grotere rol door middel van de prestatienormering spelen en de verruimde huursubsidieregeling een integraler onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid gaat vormen, is dit zeer wezenlijk.
- In toenemende mate nemen de partners van VROM in de huisvestingssector initiatieven om de inrichting van hun klantcontactpunten en hun administratieve processen te moderniseren.

Naar de inzichten van VROM zou een nieuwe uitvoeringsorganisatie naar het EOS-concept moeten leiden tot een betere klantgerichtheid, een betere doelmatigheid en een betere ondersteuning van de beleidsontwikkeling met informatie over de huursubsidieverstrekking.

Achterliggende gedachte bij het EOS-concept is dat activiteiten en taken daar (binnen de organisatie of daarbuiten) worden geplaatst of gebundeld waar dit het meest doelmatig en het meest effectief is. Vanuit deze gedachte is uit effectiviteitsoverwegingen ervoor gekozen de huursubsidie dicht bij de klant te positioneren door de huidige loketfunctie te versterken en verder uit te bouwen. Het loket moet daarbij breed worden gezien: het betreft een fysiek loket bij verhuurders en/of gemeenten, maar ook contactpunten via telefoon en internet. Op dezelfde manier is vanuit doelmatigheidsoverwegingen (schaalvoordelen) ervoor gekozen een back office te vormen. Daarbij wordt gedacht aan VROM en de Belastingdienst, die een regisserende en verifiërende rol hebben. In het back office vindt centrale verwerking en opslag van alle gegevens plaats, alsmede verificatie en beschikking. De keuze voor een dergelijke netwerkorganisatie brengt de flexibiliteit in de organisatie om de rol van partijen in of uit te schakelen, al naar gelang dit nodig is vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid. De huidige ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie maken dit ook mogelijk.

Gevolgen van de ontwikkelingen voor het onderzoek

De aanpak van het onderzoek, met name waar het gaat om het formuleren van verbeteringen voor de huidige organisatie of het anders vormgeven van de uitvoeringsorganisatie, wordt sterk beïnvloed door de drie voornoemde ontwikkelingen. De organisatie zoekt nog zijn weg na de samenvoeging van HIS en RAC, verbeteringen in het kader van resultaatgericht management, het uitgangspunt van dit onderzoek, zijn al in gang gezet en de organisatie gaat een nieuwe toekomst tegemoet volgens het

EOS-concept.

De werkgroep heeft besloten om deze ontwikkelingen als vertrekpunt te nemen bij het formuleren van een verbeteringen voor de huidige organisatie. De vragenlijst van Aansturen op resultaat is leidraad gebleven, maar de opzet van het onderzoek en van het rapport zijn echter aangepast. In het formuleren van verbeteringen is de huidige uitvoeringsorganisatie geanalyseerd, terwijl in eerste aanleg vooral ook aangehaakt is bij de inzichten volgens EOS.

2. De uitvoering van de huursubsidie vandaag de dag

2.1 Grondslag voor de uitvoering van het huursubsidiebeleid

De volkshuisvesting en de rol van de (rijks)overheid op dit terrein is in de loop der jaren nogal aan veranderingen onderhevig geweest. De woningnood in de jaren vijftig en zestig leidde tot overheidsbeleid om te komen tot een voldoende woningaanbod van een goede kwaliteit, die bovendien eerlijk verdeeld werd en betaalbaar was. Dit beleid heeft zijn vruchten afgeworpen en geldt nu nog als basis voor het huidige volkshuisvestingsbeleid. Daarbij gekomen is de aandacht voor de gehele woonomgeving (woning en directe leefomgeving) en een grotere verantwoordelijkheid voor de uitvoering en vormgeving van dit beleid voor de gemeenten en verhuurders als lokale partijen. Een instrument van het volkshuisvestingsbeleid vormt subsidiëring, bijvoorbeeld de huursubsidie. In het jaar 1998 ontvangen naar schatting ca. 1 miljoen huishoudens huursubsidie.

Huursubsidie is in de grond een instrument van het volkshuisvestingsbeleid. Doordat de huursubsidie wordt bepaald door onder meer de hoogte van de huur en het inkomen, biedt het instrument de mogelijkheid om inkomenspolitieke maatregelen via de huursubsidie op te lossen. Dit laatste is in de afgelopen jaren ook diverse malen gebeurd. De huursubsidie heeft op deze wijze in toenemende mate aan politieke gevoeligheid gewonnen, hetgeen ook van invloed is op de uitvoering. Het feit dat de minister van VROM wettelijk verplicht is elk jaar een separaat jaarverslag over de uitvoering van de Huursubsidiewet aan de Staten-Generaal te zenden, onderstreept dit.

Met de wijziging van de wet Individuele huursubsidie in de Huursubsidiewet in 1997 is de rol van de lokale partijen in de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid in het algemeen en in de uitvoering van de huursubsidiewet in het bijzonder nog verder toegenomen. De rijksoverheid schept de voorwaarden die het de lokale uitvoeringspartijen mogelijk maken hun taken met betrekking tot het volkshuisvestingsbeleid uit te voeren. Ten aanzien van de huursubsidie (HS) gaat de verantwoordelijkheid echter verder. Het rijk bepaalt de normen en regelgeving met betrekking tot de HS. Huurders en gemeenten kunnen hiervan niet afwijken. Zo bepaalt het rijk de hoogte van de bijdrage in relatie tot met name de huurprijs en het inkomen. Wat betreft het niveau van de huursubsidie zijn de lokale uitvoerders derhalve gehouden aan de door het Rijk gestelde regels en normen. Door de overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar verhuurders en gemeenten, hebben de lokale uitvoerders echter wel een grotere vrijheid in de woningtoewijzing, weliswaar binnen de kaders van het rijk, dan in het verleden. Een belangrijk element in de Huursubsidiewet voor de lokale uitvoerders is de prestatienormering. De beleidsvrijheid voor de lokale uitvoerders wordt daarnaast bepaald door de Woningwet/huisvestingswet en het Besluit beheer sociale huursector (Bbsh). Op de taken en bevoegdheden van de lokale uitvoerders alsook van de particuliere verhuurders wordt onderstaand nog teruggekomen.

2.2 Kerngegevens met betrekking tot de huursubsidie

Het huursubsidiebeleid en de daarbij behorende uitgavenraming worden verantwoord op de begroting van het ministerie van VROM. De huursubsidieuitgaven beslaan bijna de helft van de totale uitgaven op de VROM-begroting: de begroting 1998 van VROM belooft ruim 7 miljard gulden, waarvan ca. 3

miljard aan uitgaven voor huursubsidie. Onderstaande tabel geeft enkele kerngegevens met betrekking tot de huursubsidieuitgaven en de bijbehorende uitvoeringskosten.

Tabel 1: Kerngegevens huursubsidie ¹⁾

	1998	1999	2000	2001	2002
Programma-uitgaven					
aantal HS-ontvangers 2)	867 000	879 000	889 000	891 000	892 000
gemiddelde uitkering (gld)	3052	3215	3312	3409	3516
<i>totaal huursubsidie-uitgaven (x 1000) 3)</i>	<i>2 646 084</i>	<i>2 825 985</i>	<i>2 944 368</i>	<i>3 037 419</i>	<i>3 136 272</i>
Uitvoeringskosten (x 1000)					
personeel	23 472	20 160	20 160	20 160	20 160
huisvesting	5 500	5 500	5 500	5 500	5 500
automatisering	18 300	15 400	15 400	15 400	15 400
materieel	6 100	6 100	6 100	6 100	6 100
totaal kosten centrale uitvoering HSW 4)	53 372	47 160	47 160	47 160	47 160
totaal kosten dec. uitvoering (vergoeding)	49 800	50 100	50 100	50 100	50 100
<i>totale uitvoeringskosten</i>	<i>103 172</i>	<i>97 260</i>	<i>97 260</i>	<i>97 260</i>	<i>97 260</i>
gemidd. totale uitvoeringskosten per beschikte HS-aanvraag 5)	f. 119				
personeelsbestand HIS (fte's)	326	280	280	280	280

1) Gegevens van VROM-begroting 1998 en van DGVH.

2) In het verwachte aantal HS-ontvangers (i.e. positieve beschikkingen) zijn niet de nihilbeschikkingen opgenomen.

3) Genoemde bedragen zijn op tijdvakbasis en zijn ontleend aan de VROM-begroting 1998. Ten behoeve van vergelijkbaarheid met de uitgaven in begrotingsjaren dienen de hier opgenomen bedragen omgerekend te worden naar bedragen op jaarbasis.

4) In het overzicht zijn de uitvoeringskosten die door de Belastingdienst en door de gemeenten worden gemaakt voor de uitvoering van de huursubsidie niet meegenomen. Daarnaast zijn de kosten die bij de centrale directie Juridische Zaken worden gemaakt voor beroeps- en bezwaarprocedures, alsook voor juridische advisering omtrent wet- en regelgeving en het uitvoeringsbeleid ten aanzien van de huursubsidie, niet meegenomen (ca. 1 mln). Dit geldt ook voor de uitvoeringskosten bij de Dienst Recherchezaken in verband met de controletaken in het kader van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (ca. 2 mln). Voor een uitgebreider overzicht van kerngegevens wordt verwezen naar bijlage 3 (Kerngegevens met betrekking tot de huursubsidie) bij dit rapport.

5) Berekend als de totale uitvoeringskosten over het totaal aantal naar verwachting te beschikken aanvragen in het tijdvak '97-'98 (867 000 positieve beschikkingen).

6) In het overzicht zijn de kosten van de onlangs nog door de Tweede Kamer gewijzigde Regeling Bijdrage Huurlasten (RBH) niet opgenomen. De gemiddelde uitvoeringskosten per beschikte RBH-aanvraag bedragen naar schatting ca. f. 1000. Bij ca. 21000 aanvragen betekent dit zo'n 21 mln aan uitvoeringskosten (tegenover 100 mln uitvoeringskosten bij 1 mln huursubsidietoekenningen; zie ook bijlage 3).

2.3 Het traject van een huursubsidieaanvraag

De uitvoering van de huursubsidiewet is in handen van het Rijk (VROM), de gemeenten en de verhuurders. In dit uitvoeringstraject maakt VROM gebruik van de gegevens van de Belastingdienst. Ten slotte maakt zij gebruik van de deskundigheid van de huurcommissies en van de inspecties volkshuisvesting. Met deze bij de uitvoering betrokken partijen kan nu een beeld worden geschetst van het traject van aanvraag tot beschikking en de rol die de verschillende partijen daarin spelen.

Van aanvraag tot beschikking (en betaling)

Huursubsidie is een aanvraagregeling, hetgeen betekent dat de subsidie elk jaar opnieuw moet worden aangevraagd door de huurder. Aanvragers kunnen worden onderscheiden in zogenaamde primaire aanvragers (zij die voor het eerst aanvragen) en continuanten (zij die het vorige tijdvak ook al huursubsidie ontvingen). Continuanten kunnen volstaan met het invullen van een verkorte versie van het formulier; dit wordt de aanvrager door VROM⁵ toegezonden met reeds voorgevulde gegevens. Voor alle primaire aanvragen dient de aanvrager zelf een aanvraagformulier op te vragen bij gemeente of verhuurder. De aanvrager vult het formulier in (eventueel geholpen door verhuurder en/of gemeente) en dient het na tussenkomst van de verhuurder in bij de gemeente. Als de aanvraag voor het eerst voor een bepaalde woning geschiedt en de woning niet wordt verhuurd door een toegelaten instelling, dan moet de aanvrager voldoen aan de brengplicht. Dit betekent dat de aanvrager een verklaring van de voorzitter van de huurcommissie moet overleggen omtrent (met name) de redelijkheid van de huurprijs. In de regel (bij meer dan 85% van de aanvragen) geldt overigens dat de huursubsidie voor de woning al als voorschot wordt verwerkt in de huurprijs van de verhuurder.

In elk geval dient de aanvraag dus bij de gemeente te worden ingediend, indien noodzakelijk vergezeld van gegevens van de huurcommissie. De gemeente heeft een coördinerende functie. Daarnaast is zij behulpzaam bij de invulling van het aanvraagformulier. De controlerende functie komt tot uiting doordat de gemeente de bewoningsgegevens controleert aan de hand van de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Indien akkoord stuurt de gemeente de aanvraag ter verwerking door naar VROM. Op het departement van VROM vindt de feitelijke toetsing en afhandeling van alle aanvragen plaats. Dit gebeurt binnen de Hoofdafdeling individuele subsidiëring (HIS). Organisatorisch maakt deze afdeling deel uit van de directie HIS-RAC onder het directoraat-generaal van de Volkshuisvesting.

Het aanvraagformulier vervolgt zijn route binnen de Hoofdafdeling individuele subsidiëring. Binnen HIS kunnen een zestal afdelingen worden onderscheiden, waaronder de afdeling Controle en Toekenning. Binnen de afdeling C&T worden de binnengekomen huursubsidieaanvragen verder behandeld. De afdeling C&T is verder onderverdeeld naar 5 regio's. De regio's corresponderen met een geografisch deel van Nederland (noordoost, noordwest, midden, zuidoost en zuidwest)⁶ en afhankelijk van waar de aanvraag vandaan komt wordt deze verder afgehandeld binnen de desbetreffende regio. Binnen elke regio wordt nog onderscheid gemaakt naar de controlegroepen A t/m D. De groep A binnen een regio zorgt voor de gegevensverwerking in het databestand van HIS. De groepen B t/m D binnen de regio zorgen voor de aanvraagbehandeling, eindafrekeningen, nacontroles en invorderingen. Voor de inkomens- en vermogenscontrole wordt een beroep gedaan op de gegevens/diensten van de Belastingdienst.

2.4 De uitvoeringsorganisatie voor de huursubsidie

De uitvoeringsorganisatie bestaat uit een centraal deel (het rijk) en een decentraal deel (gemeenten en verhuurders). Het centrale deel heeft een regisserende en controlerende rol richting decentrale uitvoerders. Ten slotte zorgt zij ook voor de financiële afwikkeling (zoals betalingen en navorderingen). Daarnaast heeft zij een controlerende en beslissende taak ten aanzien van de aanvragen. Het rijk i.c. de minister van VROM is de eindverantwoordelijke voor het huursubsidiebeleid en de uitvoering van de

⁵ Meer in het bijzonder de Hoofdafdeling individuele subsidiëring (HIS).

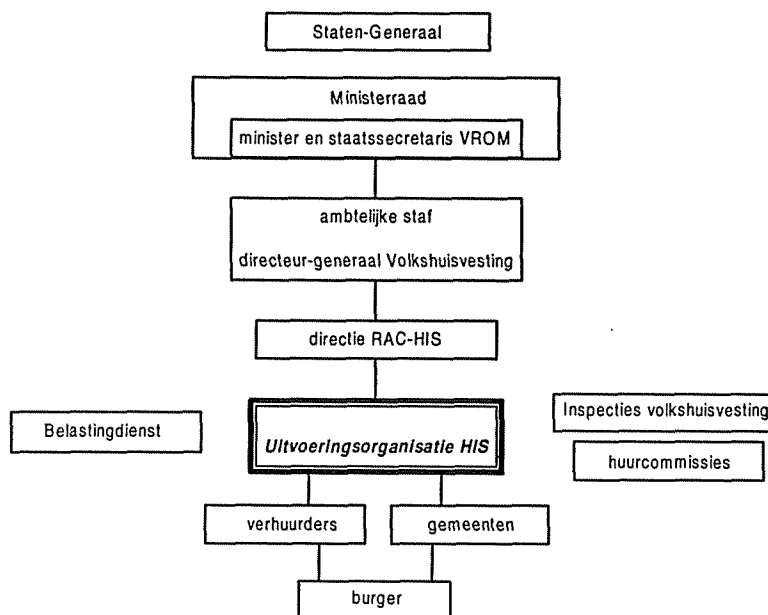
⁶ De indeling in regio's is overigens enkel een indeling voor de verdere afhandeling van de aanvragen; zij bevinden zich binnen het kerndepartement in Den Haag.

Huursubsidiewet, inclusief de behandeling, beschikking en betaling van de aanvragen. De decentrale uitvoerders vervullen echter een belangrijke rol in de uitvoering. Op de eerste plaats zijn zij voor de burger een eerste contactpunt voor de aanvraag van huursubsidie. Op de tweede plaats zorgen zij voor de uitvoering van de huursubsidie (controle en doorgeleiden aanvragen, bevoorschotting). Ten slotte hebben zij een eigen verantwoordelijkheid wat betreft het huursubsidiebeleid doordat zij via de prestatienormering medeverantwoordelijk zijn voor de beheersing van de uitgaven.

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de taken en verantwoordelijkheden van de diverse partijen in de uitvoering van de huursubsidie. Het onderstaande schema's 2-1 en 2-2 geven een schets van de uitvoeringsorganisatie en haar omgeving. Vervolgens wordt per onderdeel van de uitvoeringsorganisatie stilgestaan bij de taken en verantwoordelijkheden. Expliciet aandachtspunt daarbij zijn de missie en taken van HIS, het centrale deel van de uitvoeringsorganisatie.

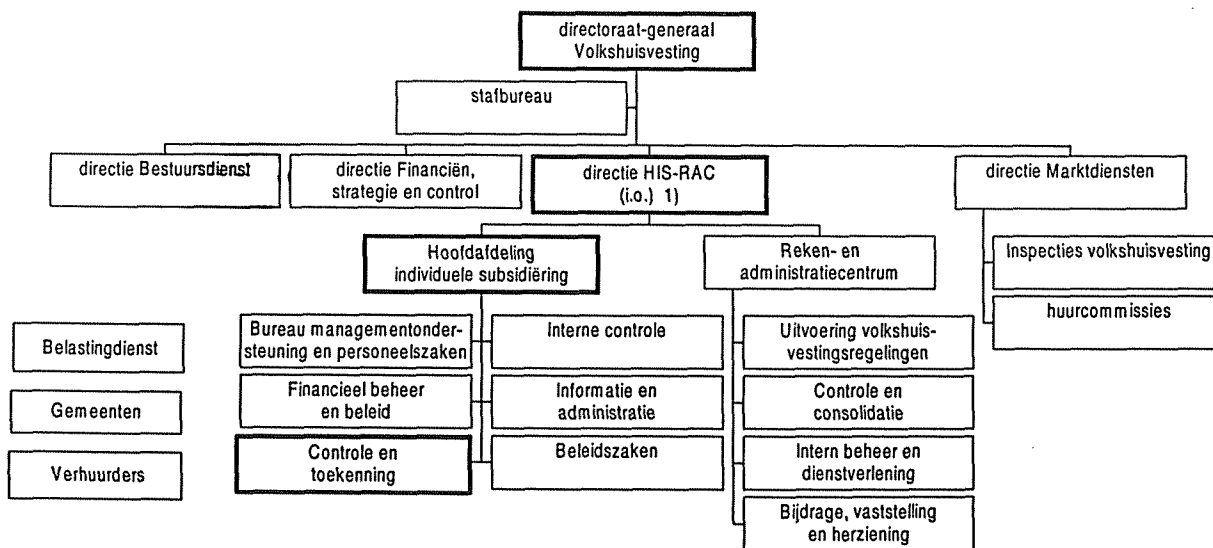
In sterk vereenvoudigde vorm kan de uitvoeringsorganisatie en haar omgeving als volgt worden weergegeven:

Schema 2-1: De uitvoeringsorganisatie en haar omgeving



In het volgende schema is de uitvoeringsorganisatie binnen VROM nader uitgewerkt, waarbij voor het beeld ook de Belastingdienst, de gemeenten, de verhuurders, de huurcommissies en de inspecties volkshuisvesting zijn meegenomen ter plaatsbepaling.

Schema 2-2: Plaatsbepaling van de uitvoeringsorganisatie



1) Tot 1998 maakte de Hoofdafdeling individuele subsidiëring onderdeel uit van de directie Marktdiensten. Op dit moment wordt HIS opgenomen in de voormalige directie RAC, leidend tot een directie HIS-RAC in oprichting.

Het rijk (centraal deel van de uitvoering)

De uitvoering van de huursubsidie door het rijk geschied binnen VROM. Onder het directoraat-generaal van de volkshuisvesting is de directie HIS-RAC belast met beleid en uitvoering ten aanzien van alle volkshuisvestingsregelingen. De directie HIS-RAC is momenteel nog onderverdeeld in de onderdelen HIS en RAC. Van alle regelingen binnen de directie is de huursubsidie de grootste en zij wordt uitgevoerd binnen de Hoofdafdeling individuele subsidiëring (HIS).

HIS: missie, beleidsdoelen en taken

In §1 is reeds aangegeven dat huursubsidie een instrument is dat volgt uit het volkshuisvestingsbeleid. Zo gezegd is de missie van HIS ook een afgeleide van de missie van het directoraat-generaal van de volkshuisvesting. De missie/beleidsdoelstelling van DGVH is: het bereiken van een duurzaam samenstel van woning, woonomgeving, bewoner en direct sociale omgeving, met ruimte voor individuele ontplooiing en verantwoordelijkheid en waarbij geen categorieën zijn uitgesloten op basis van algemene normen en waarden. Een van de beleidsdoelen voor DGVH die daaruit volgt, is het zorgen voor een betaalbare, goede woning voor de lagere inkomensgroepen. Huursubsidie vormt één van de instrumenten om deze doelstelling te bereiken.

De missie van HIS is:

het zorgdragen voor een optimaal beheer van het IHS-instrumentarium.

Als zodanig is de missie van HIS een afgeleide van de missie en het beleidsdoel van DGVH.

HIS ziet zich gesteld voor de volgende taken:

1. de voorbereiding van wijzigingen in het huursubsidie-instrumentarium;
2. de correcte en efficiënte uitvoering van het instrumentarium;
3. de analyse, diagnose en ex-post evaluatie van het instrumentarium;
4. de uitvoering van de bijdrage van HIS aan synergie.

De analyse, diagnose en ex-post evaluatie heeft betrekking op de effectmeting van het beleid en de koppeling daarvan aan politieke en strategische beleidsinformatie. In dit kader initieert HIS voorstellen en acties richting de DGVH-directies Bestuursdienst en Financiën, strategie en control.

De bijdrage van HIS aan synergie wordt gezien als het in samenwerking verrichten van die taken op het gebied van beleid en beheer waardoor binnen HIS-RAC maar ook binnen DGVH doelmatigheids- en effectiviteitswinsten kunnen worden behaald. In de onderstaande box wordt de positionering van HIS in de uitvoering nader uitgewerkt.

Positionering HIS in de uitvoering

Door het rijk, beter gezegd: door HIS wordt uiteindelijk de subsidie vastgesteld en betaald. Deze vaststelling geschiedt ieder subsidiejaar. De beslissing gaat naar de aanvrager en de gemeente en de verhuurder ontvangen hiervan een afschrift. Op basis van de beschikking kunnen gemeente en verhuurder de bevoorschotting resp. de huurmatiging aanpassen.

In de behandeling van de aanvraag heeft HIS contact met huurders, verhuurders, gemeenten, huurcommissies, inspecties volkshuisvesting en de Belastingdienst.

Met de huurder is er contact door de beschikking en de uitbetaling, maar ook vindt correspondentie plaats over aanvullende gegevens, bezwaarschriften en terugvorderingen.

Met de verhuurders en gemeenten is er contact over de beschikking, de uitbetaling en de uiteindelijke afrekening, alsook over aanvullende gegevens en over het gevoerde beleid.

Voorts is er contact met de belastingdienst over de getoetste inkomens- en vermogensgegevens en de beschikkingen, en met de huurcommissie over de door haar verstrekte gegevens.

HIS ontvangt als laatste in de keten de aanvraag en verwerkt deze in het geautomatiseerde systeem. In het behandelingsproces worden de formulieren gesplitst in eerste aanvragen en continuanten. Eerste aanvragen worden handmatig behandeld; continueringen zoveel mogelijk geautomatiseerd, afhankelijk of de beschikbare gegevens zijn gewijzigd. Bij de behandeling worden controles uitgevoerd op de inkomens-, vermogens-, huur- en bewoningsgegevens. Het controleren van de aanvragen vindt plaats op verschillende momenten in het subsidietijdvak: voor, tijdens en na. Ten behoeve van de controle op de inkomens- en vermogensgegevens wordt de belastingdienst ingeschakeld. Zij verstrekt alle inkomensgegevens van de aanvragers op basis van de sofi-nummers ten behoeve van controle door HIS. Daarnaast controleert zij de vermogensgegevens op basis van door HIS verstrekte gegevens van aanvragers. Voor de controle op bewoningsgegevens wordt jaarlijks ook een steekproef uitgevoerd door bij gemeenten te controleren of de adressen van aanvragers nog juist zijn. Daarnaast worden in ieder geval in die gevallen de huurgegevens gecontroleerd als daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld door een signaal van de gemeente.

HIS heeft, veelal via de inspecties volkshuisvesting, contact met gemeenten en verhuurders met betrekking tot de prestatienormering. Met de laatste wijziging van de huursubsidiewet is de verantwoordelijkheid van de lokale partijen in de uitvoering van de huursubsidie vergroot. De lokale partijen bepalen (gezamenlijk) op welke wijze de woonruimteverdeling in de gemeente vorm krijgt. Daarnaast is er ruimte voor het voeren van een eigen huur- en investeringsbeleid. Om de huursubsidieuitgaven beheersbaar te houden is wettelijk een aantal beleidsmaatregelen vastgelegd (de prestatienormen). Deze beleidsmaatregelen beogen enerzijds de huurlasten voor de burger en anderzijds de uitgaven voor huursubsidie te beheersen. Onderscheiden worden de beperking van de huursubsidietoekenning boven de aftoppingsgrens (de zgn. verhuisnorm) enerzijds en de normering van de stijging van de gemiddelde huursubsidiebijdrage van het rijk (de zgn. uitgavennorm) anderzijds.

Binnen HIS kan nog onderscheid worden gemaakt naar de afdelingen: Controle en toekenning (C&T), Beleidszaken (BL), Informatie en administratie (I&A), Financieel beheer en beleid (FBB), Bureau managementondersteuning en personeelszaken (BMP) en Interne controle (IC). De laatste vier afdelingen zijn stafafdelingen van de directie HIS-RAC. De feitelijke behandeling van de aanvragen vindt binnen de afdeling C&T plaats, verreweg de grootste afdeling binnen HIS.

Hieronder zullen alleen de afdelingen Beleidszaken en de uitvoerende afdeling Controle en toekenning nader worden toegelicht. Een volledige beschrijving van de overige afdelingen binnen HIS, van de directie RAC en de afdelingen daaronder is voorhanden in bijlage 2 (De organisatie binnen de directie HIS-RAC).

Beleidszaken

De afdeling Beleidszaken (BL) zorgt samen met de DGVH-directies Financiën, strategie en control (FS&C) en Bestuurdienst (BD) voor de beleidstaken binnen DGVH met betrekking tot de huursubsidie. Naast de afdeling BL hebben ook andere afdelingen en directies binnen DGVH beleidstaken op het terrein van de huursubsidie. Deze verspreiding van beleidsmatige taken op het terrein van de huursubsidie binnen het DGVH is een uitvloeisel van de keuze voor een procesorganisatie binnen het DGVH, waardoor verschillende afdelingen en directies ook hun eigen rollen en taken hebben. In de onderstaande beschrijving van de sturingsrelaties wordt hierop teruggekomen.

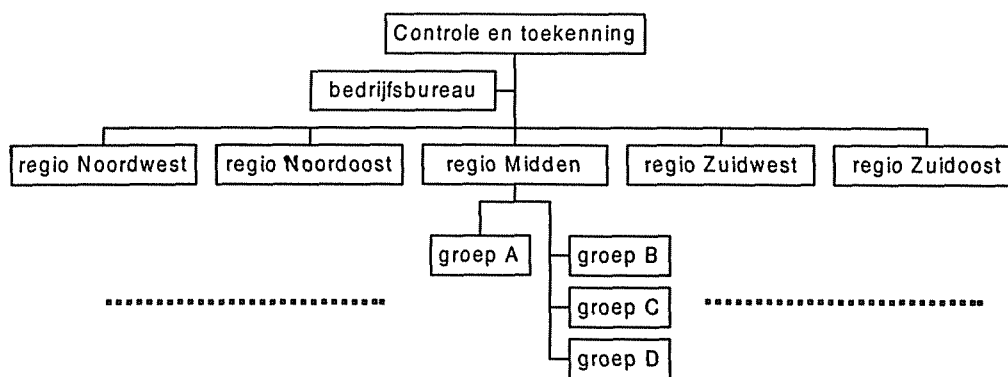
HIS is primair verantwoordelijk voor het beheer (voorbereiding, uitvoering en ex-postevaluatie) van het HS-instrumentarium. Samen met de afdeling Controle en toekenning is BL de eerst aangewezen om discrepanties tussen beleid en praktijk en tussen DGVH-beleid enerzijds en HIS-beleid anderzijds te signaleren en hierop in te springen. De afdeling BL is daarnaast, eveneens in samenwerking met andere afdelingen binnen DGVH, verantwoordelijk voor de begrotingsvoorbereiding op het gebied van de huursubsidie.

Controle en Toekenning

Het zwaartepunt van de administratieve uitvoering van de huursubsidie ligt bij deze afdeling. Kort gezegd is C&T, samen met alle andere organisatie-eenheden, verantwoordelijk voor de volledige, tijdige, uniforme en rechtmatige uitvoering van de Huursubsidiewet. In dit verband onderhoudt C&T ook de relaties met de overige partijen in de uitvoering van de huursubsidie (gemeenten, verhuurders, Belastingdienst en huurcommissies).

Binnen HIS is de afdeling C&T belast met de verdere behandeling van alle ca. 1 miljoen HS-aanvragen per jaar. Deze aanvragen komen voornamelijk binnen aan het eind van het kalenderjaar. Dit betekent dat de organisatie enige piekbelasting kent, waarbij in de planning van de personele capaciteit rekening moet worden gehouden. C&T heeft daarom naast het vaste personeelsbestand van 262 fte (288 mensen) in perioden van drukte een groot aantal tijdelijke krachten in dienst (ca. 17 per jaar). Om alle aanvragen goed te kunnen verwerken is C&T organisatorisch opgedeeld in 5 regio's: noordoost, noordwest, midden, zuidoost en zuidwest. Deze indeling is gebaseerd op een geografische indeling van Nederland. Binnen elk van de regio's worden 4 groepen (A t/m D) onderscheiden. De groepen A krijgen alle aanvragen binnen en voeren deze in in het geautomatiseerde systeem. De groepen B t/m D bestrijken elk een deel van de desbetreffende regio teneinde de verdere afhandeling van aanvragen gestructureerd te laten verlopen. Schematisch ziet dat er als volgt uit:

Schema 2-3: De afdeling Controle en toekenning



Nadat de gemeenten de HS-aanvragen aan VROM hebben verzonden, komen deze alle binnen bij groep A van de desbetreffende regio waarin de gemeente is gelegen. De groepen A voeren alle aanvraaggegevens in in het geautomatiseerde systeem. Binnen deze groepen worden vervolgens de continueringaanvragen en de nieuwe aanvragen van elkaar gescheiden. Nieuwe aanvragen worden direct doorgeleid naar de groepen B t/m D van de regio ter verdere afhandeling. Bij de continueringen wordt gecontroleerd of de aanvraaggegevens zijn gewijzigd ten opzichte van het voorgaande jaar (glad of niet glad). Indien ze niet glad lopen worden ook deze aanvragen doorgeleid naar de groepen B t/m D ter verdere afhandeling. In alle andere gevallen kan direct worden overgegaan tot toekenning en het versturen van een beschikking binnen groep A.

De gemeenten

De gemeenten hebben in de uitvoering van de huursubsidie te maken met de burgers, de verhuurders en met de rijksoverheid (HIS). Richting burgers zorgen de gemeenten (en ook de verhuurders) voor de verstrekking van de aanvraagformulieren voor huursubsidie en assisteren de aanvragers bij het invullen. Het formulier moet bij de gemeente ingediend worden. Dit geschiedt in 90% van de aanvragen door de verhuurder. De gemeente controleert of de bewoningsgegevens in de gemeentelijke basisadministratie overeenkomen met de aanvraaggegevens op het formulier. Verder heeft de gemeente de plicht de verhuurder of aanvrager op de hoogte te stellen als het advies omtrent de hoogte van de subsidie afwijkt van de aanvraag. De gemeente stuurt het formulier, voorzien van een advies, door naar HIS ter verdere afhandeling.

Naast deze taken omtrent de aanvraagbehandeling heeft de gemeente de taak het toewijzingsbeleid (inclusief de passendheidstoets) uit te voeren. De Huisvestingswet en het Bbsh geven aan dat HS-aanvragers in een woning moeten wonen die naar persoonlijke en economische (financiële) omstandigheden bij hun past. Op elk nieuw aanvraagformulier (bijv. als gevolg van een verhuizing) moet de gemeente de passendheid van de woonruimte toetsen en aan HIS een advies meegeven hierover, tenzij de aanvraag onder de zogenaamde aftoppingsgrens valt⁷. De passendheidstoets is een instrument dat valt onder de zogenaamde prestatienormering; het vormt een sturingsinstrument dat beoogt het gedrag van gemeenten en corporaties bij woningtoewijzing te beïnvloeden, zodanig dat zogenaamde dure scheefheid zo veel mogelijk wordt tegengegaan. Dure scheefheid wil zeggen dat

⁷ In dat geval heeft de gemeente geen verplichting tot een passendheidstoets volgens de Huursubsidiewet. Dit ontslaat de gemeente echter niet van de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor de passendheid van de woning per individueel geval.

een huurder in een te dure woning woont, waardoor zijn huurlasten in verhouding tot zijn inkomen onevenredig hoog zijn.

De huurder kan zelf aangeven op welke wijze en door wie hij de huursubsidie uitbetaald wil krijgen. Een mogelijkheid is dat de gemeente maandelijks aan de huurder betaalt. Op deze wijze bevoorschot de gemeente de huursubsidie en verrekent dit achteraf met HIS. De gemeenten ontvangen via het Gemeentefonds, in de voor de uitvoering van de huursubsidie toegekende middelen, hiervoor een vergoeding.

Op grond van het Bbsh heeft de gemeente een toezichthoudende taak ten aanzien van de corporaties. De corporaties leggen verantwoording af aan de gemeente. De gemeente vormt zich jaarlijks een oordeel over de prestaties van de corporaties. Deze situatie is echter inmiddels verouderd. In onderstaande §2.5 betreffende de sturingsrelaties wordt dit nader toegelicht. De gemeenten leggen verantwoording af aan HIS.

De verhuurders

Een aanvraagformulier wordt in de meeste gevallen bij de verhuurder opgevraagd. Evenals bij de gemeenten assisteert de verhuurder de aanvrager bij het invullen van het formulier en controleert dit op juistheid en volledigheid van gegevens (mbt. de woning en de huur). Daarnaast vult de verhuurder op het aanvraagformulier gegevens in over de woning en over de huurprijs uitgesplitst naar diverse componenten en ondertekent het. De verhuurder stuurt de aanvraag vervolgens door naar de gemeente.

De huurder kan zelf aangeven op welke wijze en door wie hij de huursubsidie uitbetaald zal krijgen. Indien de huurder in de sociale sector huurt kan hij ervoor kiezen het subsidiebedrag door de verhuurder in mindering te laten brengen op de huur. Dit is de zogenaamde huurmatiging. In meer dan 85% van de aanvragen wordt de huursubsidie uitbetaald via huurmatiging. De eigenlijke betaling geschiedt tussen verhuurder en HIS. Voor de bemiddelende rol ontvangen de matigende verhuurders een kostenvergoeding voor elke gematigde aanvraag (ook voor de zogenaamde nihilbeschikkingen).

Binnen het **terrein van de volkshuisvesting** vervullen de verhuurders een belangrijke rol in relatie tot de huursubsidie. Het betreft vooral het huurbeleid en het investeringsbeleid. Op basis van de Huisvestingswet heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor het toewijzingsbeleid met betrekking tot alle huurwoningen. Het toewijzingsbeleid kan echter geheel aan de verhuurders worden overgelaten. Gemeenten en verhuurders kunnen ook de taken onderbrengen (doormandateren) naar een andere organisatie of dienst. Welke taken door deze dienst worden uitgevoerd hangt af van onderlinge afspraken.

De Belastingdienst

De Belastingdienst heeft in het uitvoeringstraject in relatie tot HIS een faciliterende en een controlerende taak met betrekking tot de inkomens- resp. de vermogensgegevens. Hiertoe is een convenant gesloten met de Belastingdienst. Op basis van door VROM aangeleverde sofinummers verstrekt de Belastingdienst inkomensgegevens van de HS-aanvragers uit hun administratie aan HIS opdat deze de gegevens op de aanvragen kan controleren met de gegevens van de Belastingdienst. Daarnaast verstrekt HIS de vermogensgegevens op de aanvraagformulieren aan de Belastingdienst.

De Belastingdienst controleert de juistheid van de door de aanvrager verstrekte gegevens over het vermogen van de aanvrager en de medebewoners. Het inkomen en het vermogen mogen niet boven wettelijk bepaalde grenzen komen. De vermogenstoets door de Belastingdienst betreft zowel de toets van de HS-aanvraag, de eventuele correspondentie met de aanvrager en de beschikking. Als de vermogensgegevens op het formulier afwijken in vergelijking met de bij de Belastingdienst bekende gegevens en de afwijking boven een bepaalde marge zit, dan bepaalt de Belastingdienst de juiste hoogte van het vermogen. De Belastingdienst deelt dit mee aan de huursubsidieaanvrager en stuurt een afschrift van de beschikking aan HIS. Bij afwijkingen van de inkomensgegevens op het formulier in vergelijking met de bij de Belastingdienst beschikbare gegevens stelt HIS de huursubsidie vast op basis van het hoogste inkomensniveau en deelt HIS dit mee aan de aanvrager.

De inspecties volkshuisvesting

Er zijn 8 inspecties volkshuisvesting, verdeeld naar regio's van Nederland. De inspecties hebben een adviserende en toezichthoudende rol op het terrein van de volkshuisvesting. In beginsel zijn zij oog en oor voor DGVH wat betreft signalen op dit terrein vanuit 'de markt'. Uit dien hoofde hebben zij een rol met betrekking tot de uitvoering van de huursubsidie, met name in het kader van de prestatienormering. Indien een gemeente bijvoorbeeld niet voldoet aan een onderdeel van de prestatienormering, dan is de inspectie uit die regio diegene die namens HIS contact opneemt met de gemeente. Met de gegevens van de inspectie kan HIS namens VROM passende maatregelen nemen of adviseren. Behalve op het gebied van de prestatienormering hebben de inspecties ook een toezichthoudende en adviserende rol op overige zaken op het terrein van de volkshuisvesting. In deze hoedanigheid vervullen de inspecties de rol van intermediair tussen HIS en de uitvoerende partners.

De huurcommissies

Indien voor een bepaalde woning voor het eerst huursubsidie wordt aangevraagd en de woning niet wordt verhuurd door een toegelaten instelling, dan moet de aanvrager voldoen aan de brengplicht. Dit betekent dat de aanvrager een verklaring van de voorzitter van de huurcommissie moet overleggen omtrent de redelijkheid van de huurprijs. Daarnaast bevat de verklaring gegevens over de vragen of het een woning betreft waarvoor huursubsidie kan worden toegekend, of bij de woning een garage of bedrijfsruimte behoort en of servicekosten zijn verschuldigd die voor de huursubsidie in aanmerking moeten worden genomen. Er zijn landelijk 11 secretariaten van de huurcommissies.

2.5 De sturingsrelaties

VROM hanteert integraal management als filosofie en heeft met het project Resultaatgericht Management de intentie om van de huidige input- en processturing te komen tot outputsturing. Het departement is derhalve sterk in beweging op dit vlak en het is de werkgroep dan ook lastig gebleken een goed beeld te krijgen wat resultaatgericht management en integraal management in de praktijk bij VROM inhoudt. In het algemeen kan worden gesteld dat in het kader van integraal management elk jaar afspraken worden gemaakt tussen de integrale manager en de laag daarboven. Sinds 1997 worden binnen VROM dergelijke afspraken vastgelegd in jaarplannen. Naar eigen bevindingen constateert VROM dat deze afspraken veelal zo abstract zijn gesteld dat ze moeilijk meetbaar en nauwelijks resultaatgericht zijn. Een heldere formulering van producten, doelen en resultaten is niet altijd

voorhanden. Met het project Resultaatgericht Management is de intentie om in een aantal stappen toe te werken naar het formuleren van plannen in termen van doelen en producten en de daarbij behorende middelen.

Uitgangspunt in de sturingsrelatie tussen de bewindslieden en de secretaris-generaal enerzijds en tussen de SG en de directeur-generaal van de volkshuisvesting (DGVH) anderzijds, is het werkprogramma van de bewindslieden. Het werkprogramma is een bundeling van onderwerpen waar de bewindslieden meer dan gemiddeld belang aan hechten. Voor DGVH zijn een achttal onderwerpen van belang, waaronder het betaalbaar wonen door middel van huursubsidie.

Binnen de uitvoeringsorganisatie HIS worden de afspraken tussen SG en DGVH vertaald in contractafspraken tussen de DG met de directeur HIS-RAC en van deze met het hoofd van de hoofdafdeling HIS. De afspraken tussen de directeur met het hoofd van de hoofdafdeling HIS worden weer doorvertaald naar afspraken met afdelingshoofden/regiomanagers en afzonderlijke projectleiders.

Opgemerkt zij dat met name voor de interne sturing geldt dat deze ook een sterk volgend karakter heeft. Dit is inherent aan het open eindekarakter van de huursubsidieregeling. Bij een open einderegeling ontstaat een sterke 2-zijdige sturingsrelatie. Weliswaar worden ramingen en plannen gemaakt waarbij over de realisatie ervan gerapporteerd wordt aan het naasthogere management, maar de sturing door het naasthogere management wordt voor een groot deel ook bepaald door signalen van onder uit de organisatie met betrekking tot onvoorziene of niet te voorziene ontwikkelingen rond de regeling.

HIS is met ingang van 1998 niet langer onderdeel van de directie Marktdiensten, maar is samengevoegd met de directie RAC. Deze directie heeft de voorlopige werktitel RAC-HIS. Voor de beschrijving van de sturingsrelaties waren nog geen stukken voorhanden die uitgaan van de nieuwe organisatorische opstelling. Dit is van belang bij de beschrijving van de sturingsrelatie tussen de directeur-generaal volkshuisvesting en de directeur van de directie waaronder HIS ressorteert. Voor de volledigheid wordt zowel het jaarplan van de directie RAC (inmiddels dus RAC-HIS) en van Marktdiensten beschreven.

Externe sturingsrelaties

Aan de Staten-Generaal wordt als planning de jaarlijkse begroting van VROM ingediend, waarin beleidsvoornemens en een meerjarenraming voor de uitgaven zijn opgenomen. Deze planning sluit nauw aan bij de uitgangspunten die de bewindslieden van VROM in hun bewindsliedenprogramma hebben opgenomen. Ter verantwoording is de minister van VROM ingevolge de HS-wet jaarlijks verplicht een jaarverslag over het zojuist afgesloten subsidietijdvak in te dienen bij de Staten-Generaal. Hierin wordt ingegaan op beleidsmatige ontwikkelingen, kwantitatieve ontwikkelingen (ontwikkeling uitgaven, woningvoorraad, demografie en huishoudens etc.), controlebeleid en de uitvoeringsaspecten in brede zin (de ontwikkeling van de uitvoeringskosten, maar ook organisatorische aspecten). In het jaarverslag wordt alleen bij het controlebeleid de koppeling gelegd tussen uitgaven per product. Bij de uitvoeringskosten wordt een gemiddelde bijdrage per beschikking aangegeven, maar een analyse hiervan vindt niet plaats. Voor zover sprake is van een verschil in uitgaven en kosten wordt hierop evenmin ingegaan. Als producten kunnen worden gezien bijvoorbeeld de huursubsidieaanvragen of de een wet of regeling. Hoewel wel producten kunnen worden gedefinieerd, wordt dit niet expliciet gedaan in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten.

In het kader van de jaarlijkse planning en controlcyclus stellen de directies RAC en Marktdiensten beide een jaarplan op. Deze worden met de directeur-generaal van de volkshuisvesting besproken en vastgesteld. Het jaarplan is opgebouwd uit een aantal stuurpunten die een drietal namen dragen: stuurpunten, speerpunten of kerntaken. Deze stuurpunten zijn een uitvloeisel van de in het jaarplan DGVH geformuleerde doelstellingen.

Het jaarplan van de directie Marktdiensten (het activiteitenplan genaamd) is in hoge mate kwalitatief van aard. Beschreven worden doelstellingen en de activiteiten waarmee de directie beoogt de doelstellingen te realiseren. Genoemd wordt dat binnen de directie gestuurd zal worden op output in de vorm van kengetallen voor kwantiteit, tijdigheid en klantvriendelijkheid. In het jaarplan worden deze niet nader gespecificeerd. Productformulering vindt plaats in een 'spoorboekje', waarin per stuurpunt producten en activiteiten worden bepaald en de tijdplanning wordt aangegeven. Van kostentoerekening aan kostprijzen voor de producten en activiteiten in het jaarplan kan slechts worden gesproken voor zover uitgaven en kosten gelijk zijn aan elkaar⁸. Een systematische toerekening van uitgaven of kosten aan producten en activiteiten vindt niet plaats.

Het jaarplan van de directie RAC wordt opgesteld volgens het concept van resultaatgericht management, dat langzaamaan binnen het gehele departement meer vaste grond onder de voeten lijkt te krijgen. Dit houdt in dat in het jaarplan concrete (beleids)doelen, resultaten en producten worden geformuleerd, met daarbij controlvariabelen en kritische succesfactoren. In het jaarplan RAC wordt per afdeling een beeld geschetst wat de te verwachten ontwikkelingen zijn. Vervolgens worden doelstellingen geformuleerd, met daarbij behorende resultaten. De benodigde acties om de doelen en resultaten te bereiken worden als producten benoemd en geformuleerd. Dit alles zijn de sturingselementen uit het jaarplan waarover periodiek wordt gerapporteerd. In het jaarplan worden uitgaven toegerekend aan taken en activiteiten, maar niet aan producten. Een systematische toerekening van uitgaven of kosten aan producten en activiteiten vindt niet plaats.

Voor beide jaarplannen geldt dat verantwoording plaatsvindt in de vorm van trimesterrapportages en in relatie tot de stuurpunten die in het jaarplan zijn vastgelegd. De rapportages zijn voortschrijdende inzichten, waarbij de derde trimesterrapportage fungeert als het jaarverslag van de directie. In de rapportages wordt altijd gerapporteerd over de stuurpunten en over PIOFAH-zaken. Voor het overige geldt als uitgangspunt het adagium: "Alleen over die zaken rapporteren die daartoe aanleiding geven". Kort door bocht geformuleerd is dit wat wordt bedoeld met management by exception. Gerapporteerd wordt over gesignaleerde knelpunten, onverwachte ontwikkelingen of andere zaken die de realisatie van de kerntaken en de geformuleerde doelen en resultaten in gevaar kunnen brengen. Indien nodig vindt bovendien tussentijdse (mondelinge) rapportage plaats. Uit het jaarplan wordt niet duidelijk welke niet-jaarlijkse sturingsinstrumenten zoals bijvoorbeeld audits worden gehanteerd, en op welke wijze en met welk doel dit gebeurt. In de praktijk blijkt echter dat dergelijke instrumenten wel worden gehanteerd, maar hierover separate planning en verantwoording plaatsvindt. Zo vinden bijvoorbeeld, als onderdeel van een controlplan binnen geheel DGVH, jaarlijks audits plaats. Jaarlijks worden door de directeuren onderwerpen voor de audits aangedragen, waarna de DGVH in overleg de uiteindelijke onderwerpen met bijbehorende personele capaciteit en middelen vaststelt voor enig jaar.

⁸ In bedrijfseconomische termen hoeven kosten niet gelijk te zijn aan uitgaven.

Tussentijdse conclusie

De sturingselementen in het jaarplan van Marktdiensten zijn, ook vergeleken met het jaarplan RAC, voornamelijk kwalitatief van aard; de sturingselementen in het jaarplan RAC zijn zowel kwantitatief (bijvoorbeeld aantallen beschikkingen) als kwalitatief (formuleren van een plan van aanpak) van aard. In beide jaarplannen wordt (in meer of mindere mate) expliciete aandacht besteed aan de benodigde personele capaciteit en de benodigde kasmiddelen. VROM hanteert als sturingsfilosofie integraal management en heeft een traject ingezet om te komen tot outputsturing; doordat het departement op dit terrein nogal in beweging is, is de operationalisering van deze managementfilosofieën echter niet geheel duidelijk. VROM kent een planning en controlcyclus, evenals niet-jaarlijkse sturingsinstrumenten. Gestuurd wordt op de realisatie van stuurpunten, op PIOFAH-zaken en via management by exception. Op dit moment vindt inputsturing plaats, in mindere mate processturing. In met name het jaarplan en de verantwoording van het RAC zijn wel vele elementen te vinden die aansluiten op outputsturing. Genoemd kunnen worden het definiëren van producten, prestaties en doelen, op diverse plaatsen vergezeld van relevante kengetallen en indicatoren. Een systematische toerekening van uitgaven of kosten aan producten en activiteiten vindt niet plaats. Een integrale kostprijsberekening is niet voorhanden.

Interne sturingsrelaties

In de interne bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie kan een scheiding worden aangebracht tussen de interne sturingsrelaties binnen VROM en de sturingsrelaties met gemeenten en verhuurders. Binnen de centrale uitvoeringsorganisatie is sprake van een planning- en controlcyclus. Dit is niet het geval in de sturingsrelaties tussen de centrale organisatie en de decentrale uitvoerders. Allereerst zal hieronder worden ingegaan op de centrale uitvoeringsorganisatie. Daarna volgen de sturingsrelaties met de decentrale uitvoerders.

Interne sturing in de centrale organisatie

Door de gehele centrale organisatie wordt gewerkt met een planning- en controlcyclus. Tot op het niveau van de regiomanager stelt elke manager een jaarplan op dat wordt vastgesteld met de naasthogere manager. Per trimester wordt door de verschillende managers hierover verantwoording afgelegd aan het naasthogere niveau. De rapportages zijn voortschrijdende inzichten, waarbij de derde trimesterrapportage fungeert als het jaarverslag van de directie. Ook op deze niveaus wordt bij de rapportages het uitgangspunt management by exception gehanteerd. Indien nodig vindt bovendien tussentijdse (mondelinge) rapportage plaats.

De afdeling HIS rapporteert in termen van realisatie of beleidsdoelen worden gehaald, maar ook hoe de gerealiseerde aantallen zich verhouden tot de planning en normen. Onderscheid wordt gemaakt naar de diverse proceshandelingen, te weten aanvraagbehandeling, inkomenscontrole, vorderingen, correspondentie en werkvoorraden. Kengetallen worden gehanteerd met confrontaties tussen planning en realisatie en tussen realisaties van het trimester in jaar t en jaar t-1. Uitgaventoerekening aan producten vindt niet plaats, evenmin als kostentoerekening of kostprijsberekening. Voor zover kosten en uitgaven aan elkaar gelijk zijn, worden de kosten wel verbijzonderd naar kostenplaatsen. Voorts wordt de ontwikkeling van de uitgaven gevolgd in termen van gerealiseerde aantallen ten opzichte van de planning bij een gemiddelde subsidiehoogte.

Bij de afdeling Controle en toekenning worden in het jaarplan doelen geformuleerd bij stuurpunten, welke laatste een afgeleide zijn van de stuurpunten of kerntaken van HIS. Per doel wordt aangegeven welke activiteiten zullen uitgevoerd en wanneer dit gerealiseerd wordt. Meer in het algemeen voor wat betreft de sturingsinstrumenten van de afdeling Controle en toekenning en de daaronder hangende regio's en groepen geldt dat jaarlijks een planning wordt gemaakt per onderscheiden proces (zie hierboven). In hoge mate worden daarbij normen en kengetallen geformuleerd ten einde de realisatie te kunnen volgen en daaruit conclusies te trekken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar kwaliteits- en kwantiteitseisen.

Voorbeelden van kwaliteit- en kwantiteitseisen bij de afdeling Controle en toekenning

In het jaarplan van C&T worden de volgende kwalitatieve doelstellingen geformuleerd:

- Voor de brieven van aanvragers geldt dat 80% binnen 8 weken dient te zijn beantwoord. Voor de overige brieven geldt een vereiste van 90% binnen 8 weken.
- Het aantal geregistreerde brieven vanaf de weken 17 t/m 52 mag per regio max. 300 bedragen; geregistreerde brieven van 53 weken en ouder mogen niet voorkomen.

Voorts worden voor de groepen A en voor de groepen B t/m D verschillende eisen gesteld wat betreft het aantal fouten maximaal (in %) mag worden gemaakt in het behandelingsproces. Daarbij wordt nog onderscheid gemaakt tussen individueel en per groep, en al dan niet met financiële gevolgen.

Aan kwantitatieve eisen kunnen worden genoemd:

- aantallen verwachte aanvragen in een tijdvak dat is ingevoerd door de groepen A (bijv.: per 15 maart 1997 moeten de groepen A 90% van de verwachte aanvragen hebben ingevoerd);
- aantallen beschikt; per 1 juli moet 95% van de verwachte aanvragen zijn beschikt;
- in het 1^e trimester moet x% van de aanvragen als glad zijn afgewikkeld;
- behandelingstijd per aanvraag voor de groepen A bedraagt ca. 3,01 minuten; voor de groepen B t/m D is dit 5,60 minuten.

Zoals eerder gesteld hangt de benodigde personele capaciteit binnen de afdeling af van het moment waarop de aanvragen binnenkomen ter behandeling. Aan de hand van de (historisch bepaalde) normen wordt een personele capaciteitsplanning opgesteld. De realisaties ten opzichte van de normen dienen met name om te bepalen of de processen goed lopen (doen zich knelpunten voor omdat bijvoorbeeld veel aanvragen later dan gepland worden ontvangen) en of de personele capaciteit voldoende is, dan wel dat er verschuivingen nodig worden geacht of extra capaciteit dient te worden aangetrokken. In dit verband wordt opgemerkt dat het hoofd C&T de trimesterrapportages hoofdzakelijk gebruikt als sturingsinstrument voor de langere termijn en dan met name om bijtijds de personele capaciteit te kunnen herschikken binnen zijn organisatie. Als sturingsinstrument voor de korte termijn hanteert het hoofd C&T de maandelijkse rapportages van de regio's en de wekelijkse productielijsten van de groepen. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt naar kwaliteitsrapportages van de kwaliteitsmedewerkers binnen de regio's enerzijds, en de maandelijkse kwantiteitsrapportages binnen de regio's anderzijds.

Interne sturing: de gemeenten en verhuurders

Veelal via de inspecties volkshuisvesting heeft HIS contact met gemeenten en verhuurders met betrekking tot de prestatienormering. Met de laatste wijziging van de huursubsidiewet is de verantwoordelijkheid van de lokale partijen in de uitvoering van de huursubsidie vergroot. De lokale partijen bepalen (gezamenlijk) op welke wijze de woonruimteverdeling in de gemeente vorm krijgt. Daarnaast is er ruimte voor het voeren van een eigen huur- en investeringsbeleid. Om de huursubsidieuitgaven beheersbaar te houden is een aantal afspraken gemaakt (de prestatienormen). Deze afspraken beogen enerzijds de huurlasten voor de burger en anderzijds de uitgaven voor huursubsidie te beheersen. Onderscheiden worden de beperking van de huursubsidietoekenning boven de aftoppingsgrens (de zgn. verhuishnorm) enerzijds en de normering van de stijging van de gemiddelde huursubsidiebijdrage van het rijk (de zgn. uitgavennorm) anderzijds.

Ter zake de verhuishnorm is bepaald dat in een gemeente niet meer dan 4% van het totale bestand HS-ontvangers in die gemeente een woning betreft waarvan de huurlasten boven de aftoppingsgrens liggen. Dit wordt getoetst op grond van de bij HIS/C&T beschikbare aanvraaggegevens. Indien het percentage wordt overschreden is de gemeente aan het rijk een financiële bijdrage verschuldigd ter hoogte van 1000 gulden per overschrijding.

Met betrekking tot de uitgavennorm stelt de minister van VROM jaarlijks de huursubsidieuitgavennorm vast. Deze wordt als volgt berekend. Tussen 2 subsidietijdvakken wordt het stijgingspercentage van het gemiddelde subsidiebedrag op landelijk niveau berekend op basis van de begrotingsramingen. Dit percentage geldt vervolgens als norm voor de gemeenten: de gemiddelde bijdrage in een tijdvak mag procentueel niet meer stijgen dan de stijging van de gemiddelde bijdrage op rijksniveau. Deze prestatie wordt door C&T per gemeente gecontroleerd aan de hand van de beschikbare HS-aanvraaggegevens bij HIS voor die gemeente ('druk op de knop'). De gemeenten en verhuurders en de verhuurders onderling worden door het rijk aangespoord met elkaar afspraken te maken over de uitvoering om aan de norm te kunnen voldoen. Deze afspraken worden aan de minister van VROM meegedeeld. Wordt in enig jaar de norm overschreden in een gemeente, dan onderzoekt VROM (via de inspecties volkshuisvesting) welke van de betrokken verhuurders hiertoe heeft bijgedragen. Deze verhuurders zijn dan een financiële bijdrage aan het rijk verschuldigd die wordt berekend als de stijging van de gemiddelde bijdrage vermenigvuldigd met het aantal HS-aanvragen in die gemeente. Voor beide normen geldt dat een bedrag niet geïnd wordt indien de boete kleiner is dan 5000,- en/of de verhuurder minder dan 25 woningen bezit.

De gemeenten leggen verantwoording af aan HIS. Als belangrijk element in de verantwoording gelden de maandelijkse declaraties van de verhuurders en gemeenten. Verhuurders, die door middel van huurmatiging aan de huurder de huursubsidie bevoorschotten, en de gemeenten, die door maandelijkse vooruitbetaling aan de huurder de huursubsidie voorschieten, dienen maandelijks hun declaratie in bij HIS. Na afloop van het tijdvak wordt per verhuurder en gemeenten een eindafrekening opgesteld. De gemeenten dienen dan tevens een accountantsverklaring te overleggen. HIS kan een beeld opmaken in hoeverre door de gemeente wordt voldaan aan de prestatienormering aan de hand van de door de declaraties en eindafrekeningen vermelde aantallen toekenningen en de toegekende bedragen, in combinatie met de bij VROM bekend gegevens.

De (sturings)relatie tussen beleid en uitvoering

In de beschrijving van de sturingsrelaties is het zinvol ook stil te staan bij de relatie tussen beleid en uitvoering in de centrale organisatie. Voor de uitvoering van het huursubsidie wordt C&T gestuurd door

signalen uit “het veld” (de andere uitvoerende partijen en de burger) alsook door beleidsmaatregelen (al dan niet door de politiek ingegeven). In het onderzoek blijkt dat de beleidsmatige sturing van de uitvoeringsorganisatie bij verschillende afdelingen en directies binnen DGVH ligt. Dit het gevolg van de keuze voor een procesorganisatie binnen DGVH. Beleid en uitvoering kennen hierdoor een grote mate van vervlochtenheid. De keuze van VROM voor de huidige procesorganisatie en de verknoping van beleid en uitvoering is ingegeven uit verschillende overwegingen. Uit de probleemanalyse van het DGVH, voorafgaande aan de reorganisatie in 1994, bleek dat het DGVH de volgende koers moest inzetten:

- sterker in strategie;
- meer marktgericht;
- minder instrumenteel;
- integrale aanpak;
- klantgericht;
- minder staffuncties.

De voorkeur ging toen uit naar een procesorganisatie, waarin dwars door alle beleidsvelden heen bepaalde fasen uit de beleidscyclus aan elkaar worden gekoppeld. De gedachte binnen DGVH is dat op die wijze de verticale verkokering vermindert. Daarnaast zou een procesorganisatie het DGVH in staat moeten stellen herkenbaarder en slagvaardiger de bovenvermelde koers te kunnen realiseren. Dit is gepaard gegaan met een andere werkhouding die gericht is op meer samenspel in plaats van competentie (samenwerken middels projectmatig werken). In de onderstaande box wordt nader ingegaan op de spreiding van beleidstaken binnen het DGVH en de relatie met de uitvoering.

Beleid en uitvoering nader belicht

De keuze voor een procesorganisatie binnen DGVH betekent dat de taken van strategievorming tot en met de uitvoering binnen verschillende directies zijn ondergebracht, met elk hun eigen rol. De keuze voor een procesorganisatie heeft ook tot gevolg dat beleid en uitvoering een grote mate van vervlochtenheid kennen.

De DGVH-directie Financiën, strategie en control (FS&C) formuleert de strategische koers van het volkshuisvestingsbeleid en -beheer die van invloed is op het volkshuisvestingsinstrumentarium, waaronder de huursubsidie. De DGVH-directie Bestuursdienst (BD) is belast met de instrumentering op themaniveau (i.e.: betaalbaarheid). Uit dien hoofde is zij belast met het signaleren van ontwikkelingen die relevant zijn voor en mogelijk leiden tot wijzigingen in het huursubsidie-instrumentarium en in de instrumentatie van de huursubsidie (zowel beleid als uitvoering). Ten slotte is de directie Marktdiensten (straks: HIS-RAC) belast met de instrumentering op instrumentniveau; meer in het bijzonder is dit weggelegd voor de HIS-afdeling Beleidszaken. De afdeling BL is belast met beleidsvoorbereiding, uitvoering en evaluatie.

De taakverdeling wordt concreter als de vorming van de huidige prestatienormering binnen DGVH wordt betracht. Bij de vormgeving van de Huursubsidiewet en de verwerking daarvan in de begroting kwam al snel naar voren dat de beheersing van het huursubsidiebudget op een manier zou moeten worden vormgegeven die goed/beter past bij de huidige ordening binnen de volkshuisvesting. In deze ordening hebben gemeenten en verhuurders de belangrijkste uitvoerende taken. Vanuit de directie Financiën, strategie en control (FS&C) is deze strategische discussie destijds op de agenda geplaatst in algemeen bestuurlijke zin. De vraag was of het DGVH niet veel meer in zijn algemeenheid met prestatieafspraken in bestuurlijke zin moest werken.

De Bestuursdienst is vervolgens (in overleg met de directie FS&C en met de hoofdafdeling HIS) aan het werk gegaan om te bezien of en in hoeverre het bestaande instrumentarium reeds voldoende aangrijpingspunten gaf om dit te kunnen bewerkstelligen. Hieruit kwam naar voren dat nieuw instrumentarium benodigd was. Het DGVH heeft toen besloten zowel voor het Bbsh als voor de Huursubsidiewet hiertoe over te gaan. Voor de nieuwbouw is het traject onlangs in gang gezet. Vervolgens is HIS (Beleidszaken en C&T, in overleg met de directie Bestuursdienst) aan de slag gegaan om deze keuze te vertalen in een uitvoerbare regeling die uiteindelijk het licht heeft gezien in de huidige prestatienormering binnen de Huursubsidiewet.

Voor VROM betekenen de bovengenoemde keuzes dat de samenwerking die dit met zich meebrengt (al dan niet in projectverband en ieder vanuit zijn eigen invalshoek) een meerwaarde geeft aan het volkshuisvestingsbeleid.

Vrij vertaald heeft VROM gekozen voor de verknoping van beleid en uitvoering met als reden de uitvoering niet (te) los te laten komen van de beleidsontwikkeling en van de politiek. De gedachte is dat daardoor flexibel kan worden gereageerd op nieuwe politieke en beleidsmatige ontwikkelingen en de uitvoering conform de beleidsintenties kan plaatsvinden. Anderzijds betekent deze verknoping ook dat de uitvoeringsorganisatie in haar taakuitoefening sneller onderhevig is aan snel wisselende inzichten (soms ad hoc) vanuit de politiek dan het geval zou zijn bij een strictere scheiding tussen beleid en uitvoering. Uitgaande van een klantgerichte en doelmatige uitvoeringsorganisatie kan een strictere scheiding tussen beleid en uitvoering bijdragen aan een consistentere en een meer transparante uitvoering met een helder operationeel kader. Daarnaast kan een duidelijker scheiding bijdragen aan een betere afweging tussen kosten en baten van de beleidsmatige en politieke keuzes voor de gevolgen voor de uitvoering.

Daarnaast wordt opgemerkt dat in de huidige situatie een verschil blijkt te bestaan tussen de gehanteerde sturingsvariabelen op de diverse managementniveaus. Binnen de afdeling C&T vormen processen het aangrijpingspunt voor sturing, op alle niveaus in de organisatie. Gestuurd wordt op

basis van capaciteit in personen, aantallen verwerkte aanvragen in tijdseenheden etc. Echter, vanuit HIS en de niveaus daarboven wordt gestuurd op basis van inputvariabelen en beleidsdoelen en wordt in mindere mate of niet gestuurd op procesvariabelen. Gelet op de discrepantie tussen de gehanteerde sturingsinstrumenten en -variabelen op verschillende niveaus, kan worden geconstateerd dat er geen sprake is van een eenduidige sturingsrelatie binnen en aansturing van de uitvoeringsorganisatie.

Tussentijdse conclusie

De beleidsmatige aansturing van de uitvoering is in de huidige DGVH-organisatie verspreid over geheel DGVH en is er geen duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering. De werkgroep is van mening dat duidelijkere afspraken tussen de genoemde actoren dan wel een strictere scheiding tussen beleid en uitvoering kunnen bijdragen aan duidelijkere sturingsrelaties en aan een duidelijker kader waarbinnen de uitvoeringsorganisatie moet opereren.

Voorts beveelt de werkgroep aan de sturingsinstrumenten en -variabelen binnen de organisatie (verder) te stroomlijnen.

3. Een vernieuwde uitvoeringsorganisatie

3.1 Inleiding

In de beschrijving van de huidige uitvoeringsorganisatie is al een aantal conclusies naar voren gekomen welke aanleiding kunnen geven verbeterpunten voor de organisatie te formuleren. Belangrijker nog voor een meer op resultaatgerichte organisatie is een drietal processen die op dit moment plaatsvinden binnen VROM. Op de eerste plaats is daar een reorganisatie binnen VROM als gevolg waarvan het centrale deel van de uitvoeringsorganisatie ondergebracht gaat worden binnen een andere, uitvoerende directie. Op de tweede plaats loopt op dit moment het VROM-brede project Resultaatgericht Management. Ten slotte vindt binnen VROM een gedachtenvorming plaats over hoe de uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie in de toekomst eruit zou moeten zien.

3.2 Drie relevante ontwikkelingen binnen VROM en DGVH

1. Samenvoeging Hoofdafdeling individuele subsidiëring met RAC

Het DGVH is drie jaar geleden ingrijpend gereorganiseerd waarbij als filosofie heeft gegolden om tot clustering te komen van uitvoerende dienstonderdelen. Om praktische redenen is het grootste subsidieverstrekken onderdeel binnen DGVH, HIS als uitvoerder van de huursubsidie, hier in eerste aanleg buiten gehouden. Medio 1997 is besloten om een nieuwe directie binnen DGVH te vormen waarin worden opgenomen de huidige directie RAC (Reken- en Administratie Centrum) en de hoofdafdeling HIS. De geschatte doorlooptijd van dit project beslaat in totaal 2 jaar.

2. Resultaatgericht management

Het VROM-brede project "Resultaatgericht Management" voorziet in een omslag van input- en processturing naar outputsturing binnen geheel VROM. Op dit moment hanteert VROM integraal management als filosofie, waarbij als kenmerken worden genoemd een gedecentraliseerde structuur en de positionering van de integrale verantwoordelijkheid voor beleid en beheer laag in de organisatie. In de praktijk blijkt echter dat de tussen de managementlagen gemaakte afspraken een hoog abstractieniveau kennen en moeilijk meetbaar zijn. Gestuurd wordt op input en processen. Met het project Resultaatgericht Management is de intentie om in een aantal stappen toe te werken naar het opstellen van managementcontracten. Het jaarplan kan worden als zodanig worden beschouwd. Daarin moeten afspraken tussen managers gaan worden vastgelegd met betrekking tot resultaten, doelen en producten, en moeten de beschikbaar gestelde middelen (uitgaven) worden toegerekend aan producten en prestaties. Daarnaast worden normen ontwikkeld en/of aangescherpt, waarbij onder meer kwaliteits- en kwantiteitsnormen kunnen worden onderscheiden. Een voorbeeld hiervan is het terugbrengen van de doorlooptijd tussen een (nieuwe) aanvraag voor huursubsidie en de verstrekking ervan. Een andere belangrijke indicator die enigszins in het verlengde hiervan ligt is klanttevredenheid c.q. klantgerichtheid, dat bijvoorbeeld kan worden gemeten naar het aantal klachten. In het jaarplan moet jaarlijks vastgelegd gaan worden op welke wijze en met welke periodiciteit verantwoording zal worden afgelegd en aan de

hand van welke controlvariabelen⁹ (kengetallen). Met behulp van het jaarplan en de verantwoordingsrapportages moet concreet gestuurd kunnen worden op de voortgang van de uitvoering van het bewindsliedenprogramma (extern beleid) en de uitvoering van doelstellingen van PIOFAH-beleid¹⁰.

De besturingsfilosofie van DGVH sluit aan op het voorgaande, algemene traject binnen VROM. Momenteel wordt nog gewerkt met een jaarplan waarin is aangegeven welke activiteiten en projecten de directie of afdeling in enig jaar uitvoert, waarbij tevens de hiervoor benodigde middelen aangegeven worden. Een (systematische) toerekening van middelen of kosten naar producten of activiteiten vindt hierin nog niet plaats. Gesproken kan worden van integraal management, maar niet van resultaatgericht management. Evenals binnen geheel VROM is ook bij DGVH de intentie om toe te werken naar resultaatgericht management. In het verlengde hiervan is het streven al uitgesproken om het concept van contract-management verder toe te gaan passen binnen HIS-RAC en dus ook binnen de uitvoeringsorganisatie. De uitgangspunten van resultaatgericht management (van input- naar outputsturing) zullen in dit contract nauwgezet worden vormgegeven. In dit contract wordt als eerste stap richting resultaatgericht management op speerpuntniveau (dit zijn stuurpunten) aangegeven welke resultaten de directie HIS-RAC wil behalen, met daarbij aangegeven de kosten uitgedrukt in personele capaciteit en kosten voor externe inhuur van personeel, in onderzoek en in overige personele en materiële kosten. Het contract legt de afspraken vast tussen de DGVH en de directeur HIS-RAC. Daarin zijn ook afspraken vervat rond de verantwoording. Teneinde inzicht te geven in de voortgang van de realisatie van haar managementcontract en de door haar eventueel te treffen bijsturingmaatregelen rapporteert de directeur HIS-RAC ieder trimester door middel van managementrapportages aan de DGVH. Het project zal in 1998 haar eerste resultaten moeten gaan krijgen in onder meer de jaarplannen voor 1999 en verantwoordingsrapportages over 1998 van de directies en afdelingen binnen VROM en meer specifiek binnen de uitvoeringsorganisatie. Ten aanzien van sturingsvariabelen zoals kengetallen kan nog worden opgemerkt dat deze voor HIS nog in een ontwikkeltraject verkeren. Ramingskengetallen worden reeds gehanteerd, doelmatigheidskengetallen voor HIS zijn in ontwikkeling en doeltreffendheidskengetallen dienen nog ontwikkeld te worden. Ter illustratie: zowel in de externe als in de interne planning en verantwoording wordt het kengetal *gemiddelde kosten per aanvraag* inmiddels voor de sturing als een belangrijk kengetal gehanteerd.

3. De nieuwe uitvoeringsorganisatie volgens EOS

VROM heeft het project EOS¹¹ gestart, met als doel om een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor huursubsidie gestalte te geven. Daarbij hebben de volgende overwegingen meegespeeld:

- De huidige uitvoeringsorganisatie voor huursubsidie is zo'n 20 jaar oud;
- de huursubsidieregeling heeft inmiddels veel belangrijke wijzigingen ondergaan. Deze veranderingen zijn telkens als marginale aanpassing op de werkprocessen en op het geautomatiseerde systeem doorgevoerd. Het wordt steeds moeilijker om deze processen tegen verantwoorde kosten met voldoende kwaliteit en betrouwbaarheid te onderhouden;

⁹ Bij controlvariabelen gaat het om de informatie die nodig is om vast te stellen of de resultaten, producten en de inzet van middelen volgens plan verlopen en om de ontwikkeling van de kritieke succesfactoren te volgen.

¹⁰ Beleid op het gebied van personeel, informatie, onderzoek, financiën, algemene zaken en huisvesting.

- In de twintig jaar die sinds de start van de huidige uitvoeringsorganisatie zijn verstreken, hebben de inzichten in klantbenadering, organisatie van administratieve processen en informatie- en telecommunicatietechnologie bepaald niet stil gestaan. De uitvoeringsorganisatie voor huursubsidie moet beter dan nu afgestemd worden op de huidige normen voor klantvriendelijkheid en efficiëntie; de omgeving kijkt naar VROM om initiatief te nemen om hierin verbetering aan te brengen en klanten zo dicht mogelijk bij hun woonsituatie te bedienen;
- Vanuit de politiek worden 'nieuwe' eisen aan de uitvoeringsorganisatie gesteld voor wat betreft het leveren van beleidsinformatie. Als voorbeeld kan worden genoemd inzicht in het niet-gebruik van de regeling. Juist omdat lokale partijen een grotere rol door middel van de prestatienormering spelen en de verruimde huursubsidieregeling een integraler onderdeel van het volkshuisvestingsbeleid gaat vormen, is dit zeer wezenlijk.
- In toenemende mate nemen de partners van VROM in de huisvestingssector initiatieven om de inrichting van hun klantcontactpunten en hun administratieve processen te moderniseren.

Naar de eigen inzichten van VROM zou EOS moeten leiden tot de volgende verbeteringen:

1. betere klantgerichtheid; voor bestaande klanten moet dit betekenen een individuele benadering en minder handelingen met betrekking tot de aanvraag. Voor nieuwe klanten wordt beoogd ook die mensen te bereiken die nu hun recht op huursubsidie niet uitoefenen;
2. betere efficiëntie; inzet van telecommunicatietechnieken maakt het mogelijk om tussen uitvoerende partners beter en sneller samen te werken dan nu met uitwisseling van papier mogelijk is;
3. betere ondersteuning van beleidsontwikkeling met informatie over de huursubsidieverstrekking.

Achterliggende gedachte bij het EOS-concept is dat activiteiten en taken daar (binnen de organisatie of daarbuiten) worden geplaatst of gebundeld waar dit het meest doelmatig en het meest effectief is. Vanuit deze gedachte is uit effectiviteitsoverwegingen ervoor gekozen de huursubsidie dicht bij de klant te positioneren door de huidige loketfunctie te versterken en verder uit te bouwen. Het loket moet daarbij breed worden gezien: het betreft een fysiek loket bij verhuurders en/of gemeenten, maar ook contactpunten via telefoon en internet. Op dezelfde manier is vanuit doelmatigheidsoverwegingen (schaalvoordelen) ervoor gekozen een back office te vormen. Daarbij wordt gedacht aan VROM en de Belastingdienst, die een regisserende en verifiërende rol hebben. In het back office vindt centrale verwerking en opslag van alle gegevens plaats, alsmede verificatie en beschikking. De keuze voor een dergelijke netwerkorganisatie brengt de flexibiliteit in de organisatie om de rol van partijen in of uit te schakelen, al naar gelang dit nodig is vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid. De huidige ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie maken dit ook mogelijk.

Het formuleren van een verbetertraject voor de huidige organisatie of het anders inrichten van de organisatie wordt sterk beïnvloed door de drie voornoemde ontwikkelingen. Verbeteringen in het kader van resultaatgericht management zijn al in gang gezet; de organisatie zoekt nog zijn weg na de fusie van HIS en RAC en de organisatie gaat een nieuwe toekomst tegemoet volgens het EOS-concept. De werkgroep heeft besloten om deze ontwikkelingen als uitgangspunt te nemen bij het formuleren van

¹¹ Eos : griekse mythologie, koningin van de dageraad

een verbetertraject voor de huidige organisatie. In de navolgende beschrijving voor een vernieuwde uitvoeringsorganisatie is derhalve sterk gesteund op de in het EOS-project uitgewerkte netwerkorganisatie, waarbij de loketfunctie bij gemeenten en/of verhuurders kan worden neergelegd en met een sterke mate van automatisering en koppeling van gegevensbestanden binnen de nieuwe uitvoerende organisatie.

3.3 De vernieuwde uitvoeringsorganisatie huursubsidie

De huidige uitvoeringsorganisatie zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk is een ketenorganisatie. Immers, van de aanvraag van de burger tot de beschikking en betaling door VROM wordt een traject doorlopen waarin de belangrijkste uitvoerende partners (VROM, gemeenten en verhuurders) succesievelijk in beeld komen. Het belangrijkste kenmerk van EOS in deze is de omvorming van deze organisatie in een netwerkorganisatie. Vanuit de centrale uitvoering (door HIS) gezien kunnen uitvoerende taken bij partnerorganisaties van HIS onder worden gebracht. Voorts ligt het vanuit de huidige taakverdeling in de uitvoering en vanuit de klantgerichtheid voor de hand dat de huidige loketfunctie bij gemeenten en verhuurders wordt versterkt en uitgebouwd.

De processen rondom huursubsidieaanvragen, de jaarlijkse continueringen van de aanvragen, de beschikkingen en de betalingen kunnen als volgt op hoofdlijnen worden beschreven. Centraal staat de gedachte van loketten met daarachter een back office. De loketten moeten dicht bij de burger staan. Derhalve komen gemeenten en verhuurders, die nu ook reeds een belangrijk takenpakket in de uitvoering hebben, als de eerst aangewezenen voor de loketfunctie in aanmerking. De huursubsidieaanvrager komt naar het loket om een aanvraag te doen of om wijzigingen op de reeds bij de back-office bekende gegevens door te geven. Het onderscheid tussen primaire aanvragen en continueringaanvragen komt hier tot uiting. Hierbij kan een parallel worden getrokken met een verzekering. Alleen bij een eerste aanvraag zullen alle gegevens worden opgenomen en vastgelegd. Daarna volgt in beginsel jaarlijks automatisch een verlenging. Jaarlijks wordt een beschikking (gelijk een polis) toegestuurd ter informatie en verificatie. Voor de primaire aanvragen geldt dat aan het loket, dat -en dan nog sterker dan nu het geval is- bij verhuurders of gemeenten kan worden gesitueerd, een controle dient plaats te vinden op de aanvraaggegevens met betrekking tot bewoning, huur, inkomen en vermogen. Na de controle en indien deze akkoord zijn bevonden door het loket, zijn deze gegevens direct voor alle uitvoerende partners beschikbaar en opvraagbaar. Op grond van de geverifieerde gegevens kan VROM overgaan tot het slaan van de beschikking.

Met dit in het achterhoofd kan al worden geconstateerd dat daarmee de rollen en taken van alle spelers in het veld in meer of mindere mate veranderen.

3.4 De taken in de nieuwe organisatie

Algemeen

In deze paragrafen wordt een beschrijving gegeven van de taken en verantwoordelijkheden van de diverse partijen in de uitvoering, geredeneerd vanuit een netwerkorganisatie met loketten en de centrale uitvoering door VROM als zogenaamd back office (voortvloeiend uit het EOS-concept).

De back office kan worden gezien als spin in het web van de uitvoeringsorganisatie: zij heeft het overzicht over alle huursubsidieaanvragen en beschikkingen. In kwantitatieve zin betreft het ruim 1 miljoen beschikkingen per jaar. Het traject van behandeling, afhandeling, beschikking en betaling binnen de back office kenmerkt zich door de volgende stappen:

- ↳ ontvangen van aanvragen van de loketten;
- ↳ uitzetten van verificaties (indien nodig);
- ↳ het feitelijke beschikken;
- ↳ uitvoering beslissing initiëren;
- ↳ betalen, in-/navorderen;
- ↳ archiveren van alle gegevens;
- ↳ bewaken van het proces.

Daarnaast dient de back office zorg te dragen voor:

- de afhandeling van de beroepsprocedures en bezwaarschriften;
- het klantcontact (telefonisch en via het Internet);
- de ondersteuning van het klantcontact aan de loketten (front offices)
- voor adequate en kwalitatief goede informatievoorziening voor het management en voor de beleidsafdelingen binnen DGVH;
- het beheer en de ondersteuning van de netwerksystemen (ICT);
- het bewaken van de uniformiteit van de loketten.

In de onderstaande box zijn deze taken nader uitgewerkt.

De taken van de back office nader beschouwd

- De back office geeft elektronisch de loketten de toegang tot de juiste dossier-informatie, legt aanvragen en mutaties vast, controleert deze waar nodig, en informeert zo mogelijk direct aan de andere uitvoeringspartners wat de nieuwe status van de beschikking is. Op deze wijze integreert de back office de centrale administratie, de loketten en de verificatie bij de Belastingdienst. Dit levert voordeel op ten opzichte van de huidige situatie in termen van efficiency (denk aan minder papieren informatiestromen), betere klantgerichtheid en snellere en betere beschikbaarheid van beleidsrelevante informatie.
- De back office vervult ook een actieve rol ten aanzien van het klanten/ beschikkingenbestand: automatisch worden binnenkomende signaleringen van wijzigingen verwerkt of worden gegevens periodiek geverifieerd. Het als aparte aanvraag behandelen van continueringen is hierdoor niet meer nodig.
- Behalve 'data'-contact met de loketten is er ook wat kan worden genoemd tweedelijns ondersteuning vanuit het back office (bijvoorbeeld: een vraag aan het loket in verband met het belastbaar inkomen wordt automatisch naar een op dát punt deskundige medewerker gesluisd binnen de back office).
- Vanuit de back office worden ook de koppelingen naar GBA, Belastingdienst en andere relevante informatieverzamelingen gelegd. Door deze koppelingen centraal in te richten, kan een hogere mate van efficiency bereikt worden en kan betere controle uitgeoefend worden op de verspreiding van vertrouwelijke gegevens: de back office bepaalt wie geautoriseerd is om welke gegevens te zien of te wijzigen.
- De back office biedt ook de mogelijkheid om opvragingen van de opgeslagen gegevens te doen; lokale en centrale belanghebbenden met behoefte aan beleidsinformatie hebben daarmee toegang tot een data-pakhuis met betrekking tot de verstrekking van huursubsidie. De back office controleert uiteraard of de informatievragers de benodigde autorisatie heeft.

De centrale uitvoering door VROM

Evenals in de huidige situatie zal het centrale deel van de uitvoering geschieden binnen de directie HIS-RAC onder het directoraat-generaal van de volkshuisvesting. HIS-RAC is belast met de uitvoering van alle volkshuisvestingsregelingen, waaronder de huursubsidie. De directie HIS-RAC kent de afdelingen HIS en RAC, welke beide een uitvoerende afdeling kennen: resp. Controle en Toekenning (C&T) en Uitvoering Volkshuisvestingsregelingen (UVR).

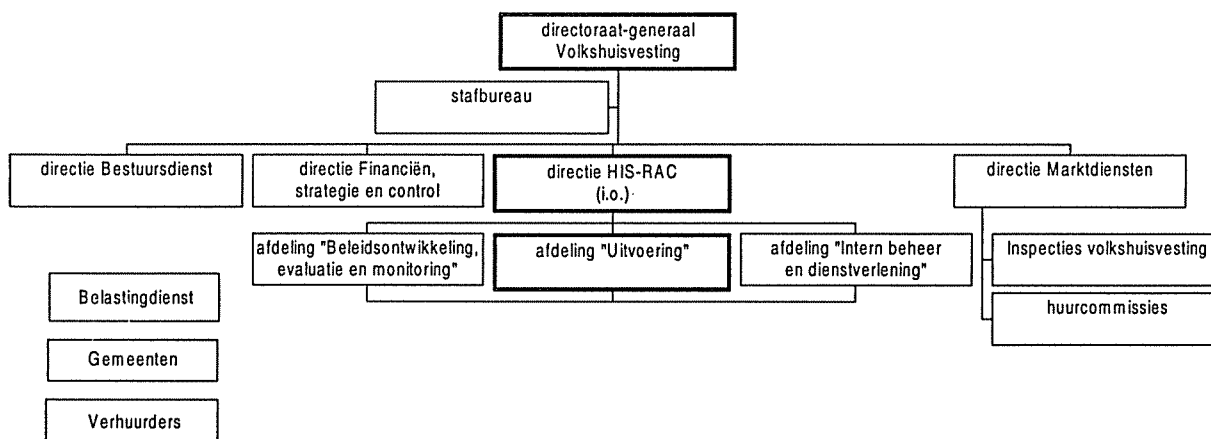
Tussentijdse conclusie

Opgemerkt wordt dat binnen DGVH grote waarde wordt gehecht aan het bewaken van de doelmatigheid en aan samenwerking daar waar dit mogelijk is. Mede daarom is de hoofdafdeling HIS samengevoegd met de directie RAC. Voorts worden binnen UVR vele regelingen uitgevoerd die binnen afzienbare termijn zullen zijn afgewikkeld. Daarnaast geldt dat naast de uitvoerende afdelingen zowel binnen HIS en RAC ook beheers- en stafafdelingen aanwezig zijn. Ten slotte wordt opgemerkt dat in de optiek van VROM een nieuwe uitvoeringsorganisatie volgens het EOS-concept de nodige flexibiliteit moet bezitten om gemakkelijker en sneller in te kunnen spelen op bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen en aldus de uitvoeringstaken daar te (her)positioneren bij partners waar dit uit het oogpunt van doelmatigheid en klantgerichtheid het meest voor de hand ligt.

Op dit moment is de nieuwe directie RAC-HIS en de positie van de (uitvoerende) afdelingen daarbinnen nog niet geheel uitgekristalliseerd.

Vanuit deze optiek en ingedachtig de voornoemde punten doet de werkgroep de aanbeveling in overweging te nemen de uitvoeringstaken van de afdelingen C&T en UVR, alsmede de uitvoeringstaken van de secretariaten van de huurcommissies¹² bij elkaar te voegen tot één uitvoerende afdeling onder de directeur HIS-RAC. Uiteraard dient daarbij nog een afweging plaats te vinden welke consequenties eraan kleven. Uitgaande van een mogelijke uitvoerende afdeling kan voor de beleidsmatige en beheersmatige taken van HIS-RAC voorts worden gedacht aan het onder de directeur HIS-RAC en naast de uitvoerende afdeling plaatsen van een beleidsafdeling en een beheersafdeling. De beleidsafdeling zou vergelijkbaar kunnen zijn met de huidige HIS-afdeling Beleidszaken. De beheersafdeling zou de werkzaamheden kunnen omvatten van de huidige HIS-afdelingen IC, FBB, BMP, I&A, en van de huidige RAC-afdelingen IBD en CC. Het onderstaande schema geeft een projectie hoe volgens de werkgroep de nieuwe directie HIS-RAC eruit zou kunnen zien, waarbij aan de nieuw vorm te geven afdelingen een werktitel is meegeven.

Schema 2-4: Een projectie van de nieuwe directie HIS-RAC binnen DGVH



De taken voor VROM als onderdeel van de back office liggen in het verlengde van de hiervoor in het algemeen geschetste taken van het back office. Het betreft derhalve:

- het zorgdragen voor de verificatie van de aanvraaggegevens zoals die door de loketten worden aangeleverd op huur, inkomen, vermogen en bewoning;
- het beschikken van aanvragen;
- het zorgdragen voor betalen, invorderen en navorderen;
- het zorgdragen voor de afhandeling van de beroepsprocedures en bezwaarschriften;
- het zorgdragen voor klantcontact (telefonisch en via het Internet);
- het zorgdragen voor de ondersteuning van het klantcontact aan de loketten;

¹² De overweging om wel de secretariaten van de huurcommissies mee te nemen in de uitvoerende afdeling en niet de inspecties volkshuisvesting, is omdat de taken van de inspecties meer op het terrein van strategisch beleid liggen, terwijl de secretariaten van de huurcommissies vooral administratief uitvoerende taken hebben.

- het zorgdragen voor adequate en kwalitatief goede informatievoorziening voor het management en voor de beleidsafdelingen binnen DGVH;
- het zorgdragen voor het beheer en de ondersteuning van de netwerksystemen (ICT);
- het bewaken van de uniformiteit van de loketten.

De decentrale uitvoering: verhuurders en gemeenten

De gemeenten en verhuurders vervullen in de uitvoering een loketfunctie naar de burger toe, dat wil zeggen, zij verzorgen in hoge mate, samen met de verhuurders, het klantcontact. De huurder komt in verband met de huursubsidieaanvraag in eerste instantie bij een loket bij de gemeente of de verhuurder terecht. Dit kan zijn voor het aanvragen van huursubsidie in geval van een eerste aanvraag. Daarnaast kunnen huurders wijzigingen doorgeven aan het loket. Ten slotte hebben de gemeenten en verhuurders een voorlichtende functie.

Gemeenten en verhuurders geven wijzigingen in de gegevens van de huursubsidiegerechtigde door aan het back office en controleren de gegevens van de aanvrager op het formulier met de on line beschikbare gegevens vanuit de back office (mbt. huur, inkomen, vermogen en bewoningsgegevens). De huurder kan ervoor kiezen de subsidie via de gemeente te ontvangen of via de verhuurder. In het geval de subsidie verloopt via de gemeente, dan bevoorschot de gemeente en verrekent dit achteraf met VROM. In het geval de subsidie verloopt via de verhuurder, matigt de verhuurder de huur. Voor de bemiddelende rol ontvangt de verhuurder een kostenvergoeding per gematigde aanvraag. Naast deze taken omtrent aanvraagbehandeling en klantcontact blijft de gemeente de taak houden het toewijzingsbeleid uit te voeren. Voor de verhuurders geldt dat zij net als in de huidige situatie verantwoording afleggen over het bij voorrang huisvesten van lagere inkomensgroepen, het handhaven van de kwaliteit van de woningvoorraad, het betrekken van bewoners(organisaties) bij het beheer en beleid en het waarborgen van de financiële continuïteit. Met ingang van mei 1998 is het Bbsh en daarmee de toezichtsstructuur gewijzigd, waardoor de nadruk meer komt te liggen op de prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. De gemeenten hebben geen toezichhoudende taak meer; het Rijk is verantwoordelijk voor zowel het volkshuisvestelijk als financieel toezicht op de corporaties. Een aantal taken wordt uitgevoerd door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, dat jaarlijks de financiële situatie van de (individuele) corporaties beoordeelt. Het Rijk heeft als voorheen de enige bevoegdheid om bij corporaties in te grijpen. De corporaties leggen achteraf verantwoording over hun prestaties af, met uitzondering van de zogenaamde meldingsplichtige besluiten. Dat zijn besluiten die eenmaal genomen en uitgevoerd niet meer kunnen worden teruggedraaid, zoals verkoop van woningen. Deze besluiten moeten vooraf ter goedkeuring aan het Rijk worden voorgelegd. Ten aanzien van de particuliere verhuurders heeft de gemeente geen toezichhoudende bevoegdheden op grond van het Bbsh. Wel zijn de gemeenten algemeen verantwoordelijk voor het opstellen van een integraal volkshuisvestingsplan waarvan bijvoorbeeld de kwaliteit van de woningvoorraad deel uitmaakt.

Belastingdienst en de gemeentelijke basisadministratie (GBA)

Door de netwerkorganisatie, waarbij geautomatiseerd gegevens kunnen worden uitgewisseld, moet het gemakkelijker worden om met de Belastingdienst en het GBA inkomens-, vermogens- en

bewoningsgegevens met betrekking tot de huursubsidieaanvragers uit te wisselen. Nu levert de Belastingdienst de inkomensgegevens aan VROM, waarna VROM controleert en beschikt. Met betrekking tot de vermogensgegevens levert VROM nu sofi-nummers aan de Belastingdienst aan en zij controleert, handelt eventuele correspondentie af en beschikt. Met betrekking tot de bewoningsgegevens controleren gemeenten nu de aanvragen met het GBA. In de nieuwe situatie kunnen deze controleslagen gemakkelijker en sneller plaatsvinden en gestroomlijnd worden. Voor de controle op de bewoningsgegevens betekent dit dat de controle niet per se bij de betreffende gemeente hoeft plaats te vinden, maar op die plaats waar dit uit doelmatigheidsoverwegingen het best kan gebeuren.

De huurcommissies en de inspecties volkshuisvesting

De taken van de huurcommissies en de inspecties volkshuisvesting kunnen gaan veranderen als gevolg van de automatiseringsslag in de nieuwe organisatie volgens het EOS-concept. Daardoor kunnen gegevens sneller ter beschikking komen en kan beter in de informatiebehoefte worden voorzien.

3.5 Sturingsrelaties

Binnen geheel VROM is een traject ingezet om in de sturingsrelaties en de bijbehorende sturingsinstrumenten het concept resultaatgericht management te gaan hanteren. Dit betekent dat in de jaarplannen, de verantwoordingsrapportages en overige sturingsinstrumenten concrete producten worden geformuleerd met daarbij te realiseren doelen/resultaten en de daarvoor benodigde middelen. Het concept resultaatgericht management zoals dat gehanteerd wordt in de nota "Aansturen op resultaat" is derhalve niet geheel nieuw. Met dit onderzoek kan een bijdrage worden geleverd aan de inbedding van deze sturingsfilosofie binnen VROM en meer specifiek in de nieuw vorm te geven uitvoeringsorganisatie.

Ook in de nieuwe uitvoeringsorganisatie blijft het werkprogramma van de bewindslieden van VROM het uitgangspunt in de sturingsrelatie tussen de bewindslieden en de secretaris-generaal, tussen de sg en de directeur-generaal van de volkshuisvesting (DGVH) en tussen de DGVH en de directeur HIS-RAC. Binnen de uitvoeringsorganisatie, en met name centrale uitvoering bij de afdeling Uitvoering (als onderdeel van het back office), worden de afspraken tussen SG, de DGVH en de directeur RAC-HIS vertaald in contractafspraken tussen de directeur HIS-RAC en het hoofd van de afdeling Uitvoering. Deze afspraken komen tot stand mede in samenwerking met de afdelingen Beleidsontwikkeling, evaluatie en monitoring en Intern beheer en dienstverlening vanwege hun deskundigheid op het terrein van beleid resp. beheer. De afspraken tussen de directeur met het hoofd van de afdeling Uitvoering worden weer doorvertaald naar afspraken met de managers binnen de afdeling Uitvoering. Als gevolg van de nieuwe organisatie en door verdere invoering van resultaatgericht management zullen de sturingsrelaties veranderen.

Externe sturing

Evenals in de huidige organisatie kent de nieuwe uitvoeringsorganisatie externe sturingsrelaties met de

Staten-Generaal en de directeur HIS-RAC.

Bij de Staten-Generaal wordt jaarlijks de begroting van VROM ingediend. Hierin worden met name de beleidsvoornemens en een meerjarenraming voor de uitgaven opgenomen. Daarbij worden ook kengetallen opgenomen die een indicatie geven van de doelmatigheid, bijvoorbeeld de kosten per aanvraag/beschikking. In de verantwoordingsrapportages over de uitvoering van de Huursubsidiewet wordt op deze kengetallen teruggekomen.

De opstelling van de sturingsinstrumenten vindt plaats in onderling overleg met de afdelingen Beleidsontwikkeling, evaluatie en monitoring en Intern beheer en dienstverlening, alsook met de overige drie DGVH-directies. Hierover worden contractafspraken gemaakt op welk moment, wat en op welke wijze wordt aangeleverd door elk van betrokkenen.

In de sturing tussen de directeur HIS-RAC en het hoofd van de afdeling Uitvoering dient het jaarplan van Uitvoering als uitgangspunt. Dit jaarplan zal moeten zijn opgesteld in termen van (beleids)doelen, resultaten, producten en de daarbij behorende middelen per product of prestatie en kritische succesfactoren. De beleidsdoelen en resultaten dienen logischerwijze voort te vloeien uit de beleidsdoelen die worden gesteld in het managementcontract (jaarplan) tussen de directeur HIS-RAC en de DGVH. Over deze geformuleerde sturingselementen wordt vervolgens periodiek gerapporteerd in trimesterrapportages. Daarnaast zal gerapporteerd worden over audits, evaluaties en klanttevredenheidsonderzoeken. Voorts vindt sturing plaats op grond van uitvoerbaarheidstoetsen indien beleidswijzigingen worden voorgesteld vanuit de directie, DGVH of de politiek.

Concreet zou dit als volgt gestalte kunnen krijgen. Een hoofddoelstelling van de uitvoeringsorganisatie kan zijn het correct uitvoeren van de HS-regeling. Als resultaat kan worden geformuleerd een laag aantal klachten of de snelheid van afhandeling aanvragen (doorlooptijden). Daaraan kunnen producten gekoppeld worden, zoals het uitvoeren van een klanttevredenheidsonderzoek of het aantal afgehandelde aanvragen. Aan de producten kunnen uitgaven en kosten worden toegerekend. In de sturing zullen ook diverse kengetallen kunnen en moeten worden gebruikt. In de onderstaande box worden enkele voorbeelden gegeven waaraan zou kunnen worden gedacht.

Sturing en kengetallen in de nieuwe organisatie

Kengetallen bij de sturing op de uitvoering kunnen bijvoorbeeld gebaseerd zijn op:

- (variabele) kosten per aanvraag / jaar (norm / werkelijk, jaarlijkse besparing);
- (gemiddelde) doorlooptijd per aanvraag (norm / werkelijk, aantal > maximum);
- % niet in één keer goed (herzieningen beschikking, klachten).

Een taak van VROM binnen het back office is het zorgdragen voor ondersteuning van de loketten.

Kengetallen die in de sturing kunnen worden gehanteerd zijn dan bijvoorbeeld:

- bereikbaarheid van VROM;
- doorlooptijd tot antwoord (norm vs. werkelijk).

Inzake de betaalfunctie binnen het back office valt er een onderscheid te maken tussen:

- het afrekenen van matigingen en voorschotten bij verhuurders en gemeenten;
- het verrichten van rechtstreekse betalingen;
- het terugvorderen van teveel betaalde subsidie;

Sturingselementen die daarbij kunnen worden gehanteerd zijn:

- % uitzonderingen (klachten, niet tijdig, correcties etc.);
- % terugvorderingen oninbaar (norm vs. werkelijk);
- (variabele) kosten per matiging / voorschot (norm vs. werkelijk);
- (variabele) kosten per terugvordering (norm vs. werkelijk).

Er is wat betreft klantcontact sprake van telefonisch klantcontact en contact via het Internet.

Registratie geeft inzicht in de klanttevredenheid en mogelijke knelpunten in de doorlooptijd.

Mogelijke kengetallen:

- % binnenkomende gesprekken dat voldoet aan normen (wachtijd, in één keer geholpen; norm vs. werkelijk);
- (variabele) kosten per binnenkomend gesprek (norm vs. werkelijk);
- aantal raadplegingen Internet-loket (norm vs. werkelijk);
- kosten per raadpleging (norm vs. werkelijk);
- aantal nieuwe aanvragen verwerkt via Internet (norm vs. werkelijk).

Interne sturing

Als duidelijk is wie in de uitvoering welke rollen en taken vervult in de uitvoering van de huursubsidie, dan kunnen ook afspraken worden gemaakt wat van elk van de betrokken partijen mag worden verwacht. Dit betekent dat voor alle betrokkenen opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties kunnen worden geformuleerd. Gegeven deze relaties en de taakverdeling dienen met de afspraken specifieke producten, doelen en resultaten te worden gedefinieerd. Immers, wil er sprake kunnen zijn van resultaatgericht management, dan moet eerst duidelijk zijn waar een organisatieonderdeel voor staat, welke doelen en resultaten zij nastreeft. Dit leidt tot een aantal helder gedefinieerde en meetbare producten, diensten en activiteiten waaraan kosten moeten worden toegerekend.

Uit de beschrijving van de huidige situatie is gebleken dat binnen de uitvoeringsorganisatie diverse meetbare producten kunnen worden gedefinieerd, maar dat dit lang niet altijd als zodanig in de sturingsrelaties en -instrumenten is terug te vinden. Hierin wordt weliswaar met het traject tot invoering van resultaatgericht management binnen VROM steeds meer in voorzien, maar het betreft eerste stappen op weg naar outputsturing, waarbij bijvoorbeeld kostentoe rekening (in tegenstelling uitgaventoe rekening) onderbelicht blijft. Een voorbeeld is het jaarplan RAC, waarin concrete doelen, resultaten, producten en kritische succesfactoren worden gesteld. Op grond daarvan kunnen normen,

kengetallen en indicatoren worden geformuleerd en kan de stap naar *uitgaventoerekening* aan producten worden gemaakt. Om ook daadwerkelijk outputsturing vorm te kunnen geven en uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid, zou deze stap een grotere stap moeten zijn; het streven zou moeten worden gericht op *kostentoerekening* en een integrale kostprijsberekening in plaats van uitgaventoerekening. Bij resultaatgericht management, ook een streven van VROM, alsmede bij de toerekening van kosten aan producten, diensten en activiteiten is immers de centrale vraag: "Welke kosten worden gemaakt ter realisatie van welke producten, diensten of activiteiten?"

Het toerekenen van kosten levert een goed inzicht in de doelmatigheid. Naast doelmatigheid is ook klantgerichtheid een belangrijk uitgangspunt in de nieuwe organisatie. Dit geldt in versterkte mate voor de gemeenten en de verhuurders die een loketfunctie richting de burger (de klant) gaan vervullen. Om een goed oordeel te kunnen vormen over de mate waarin de organisatie als geheel en een bepaald onderdeel of loket in het bijzonder klantgericht functioneert, dienen ook op dit punt concrete normen en kengetallen te worden opgesteld. Daarbij kan worden gedacht aan doorlooptijden, gemiddelde behandeltijd per aanvraag aan het loket, aantal klachten aan het loket. Ook moet worden gedacht aan klanttevredenheidsonderzoeken.

Zowel de kostentoerekening als de klantgerichtheid dienen een (grotere) rol te gaan spelen als sturingsvariabelen in de sturingsinstrumenten, zowel in de planning en controlcyclus als in de niet-jaarlijkse sturingsinstrumenten.

Tussentijdse conclusie

De hierboven beschreven uitvoeringsorganisatie volgens het EOS-concept van VROM moet nog verder uitgewerkt worden op met name resultaatgerichte sturingsrelaties met kostentoerekening naar producten en diensten binnen VROM en tussen de uitvoerende partners. Indien EOS in combinatie met het reeds in gang gezette traject Resultaatgericht Management wordt beschouwd, meent de werkgroep desondanks te kunnen constateren dat EOS een goede eerste stap is naar een meer resultaatgerichte organisatie.

3.6 Aandachtspunten bij de nieuw vorm te geven organisatie

De werkgroep ziet naar aanleiding van de hiervoor beschreven nieuwe organisatie een aantal aandachtspunten die zouden moeten worden meegewogen in het traject naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Politieke gevoeligheid vorm nieuwe organisatie

De huursubsidieregeling is een regeling die in haar streven naar het waarborgen van betaalbaar wonen ook direct aangrijpt bij de koopkracht van huishoudens. Een deel van de woonlasten wordt door de regeling immers gesubsidieerd. Dit gegeven maakt dat het huursubsidiebeleid, en in haar kielzog ook de uitvoering van de regeling in hoge mate kunnen rekenen op politieke belangstelling. Meer specifiek bestaat er vanuit de politiek de behoefte om flexibel in te kunnen spelen op voor de huursubsidie relevante ontwikkelingen. Bij de keuze voor een andere organisatievorm dient dan ook

een afweging plaats te vinden of en in hoeverre met de nieuwe organisatie tegemoet wordt gekomen aan deze flexibiliteit. Voor elke vorm of invulling van een nieuwe uitvoeringsorganisatie in de toekomst blijft gelden dat het primaat van de politiek over zowel de effecten van beleid op de uitvoering alsook de effecten van uitvoering op het beleid ten volle gerealiseerd dient te worden.

Bij de invulling van een andere uitvoeringsorganisatie dient voorts te worden meegenomen de vraag of de politiek ook in individuele gevallen van beschikkingverlening haar invloed moet kunnen laten gelden. Uitgaande van helder en gedegen beleid en uitgaande van een rechtmatige uitvoering van de wet is de werkgroep van mening dat het niet noodzakelijk noch wenselijk is dat de politiek deze bevoegdheid heeft.

Ten slotte kan hier worden genoemd dat de uitvoerende taken nu wettelijk zijn vastgelegd. Indien besloten wordt de uitvoeringsorganisatie te veranderen op welke wijze dan ook, dan zal dit een wetswijziging betekenen voor wat betreft de uitvoering van de Huursubsidiewet.

Zwaarte van de taken van de decentrale uitvoerende partners

Voor de gemeenten en de verhuurders die de loketfunctie in versterkte mate gaan vervullen in de nieuwe organisatie is er sprake van twee ontwikkelingen met tegengestelde gevolgen: aan de ene kant worden de werkzaamheden lichter, maar anderszijds zwaarder. De uitvoering van de taken wordt in kwantitatieve termen lichter. 90% van de aanvragen betreft aanvragen tot continuering van de subsidie en deze aanvragen komen nu allemaal bij de gemeenten en verhuurders langs ter controle. In de nieuwe uitvoeringsorganisatie hoeft niet jaarlijks opnieuw huursubsidie te worden aangevraagd. In plaats daarvan stuurt de back office jaarlijks een afschrift van de bij haar bekende gegevens van de aanvrager ter verificatie. Indien zich geen wijzigingen voordoen, wordt automatisch verlengd, gelijk aan verzekeringspolissen. Bij een wijziging wordt dit verwerkt en wordt een nieuwe 'HS-polis' aan de aanvrager toegezonden. Aan het loket komen in beginsel dan nog alleen de primaire aanvragen. De loketfunctie in de nieuwe organisatie betekent echter ook een zwaardere taak voor de uitvoerende partners, omdat ten aanzien van de primaire aanvragen de controlerende taken zich verbreden. Waar bijvoorbeeld een gemeente nu alleen de bewoningsgegevens controleert, kan zij in de nieuwe situatie idealiter ook de inkomens-, vermogens- en huurgegevens controleren met de gegevens in het systeem. Dit betekent extra inspanningen en een grotere verantwoordelijkheid.

ICT-infrastructuur

In de huidige uitvoeringsorganisatie worden aanvraaggegevens meerdere malen vastgelegd in afzonderlijke geautomatiseerde systemen, terwijl de gegevens tussen de uitvoerende partners op papier uitgewisseld worden. Dit geeft aan dat er belangrijke efficiencyvoordelen met telecommunicatietechnieken te behalen zijn. Dit wordt als zodanig ook beoogd in het EOS-concept. Op dit moment zijn reeds infrastructurele mogelijkheden voorhanden die kunnen dienen als basis voor de beoogde verbeteringslag. Voor de corporaties zijn er reeds enkele pakketten in gebruik, waarin de huursubsidie nu al op een bepaalde manier geïntegreerd is. In de nieuwe organisatie zal het op elkaar afstemmen van de systemen, het onderhoud en de exploitatie ervan teneinde de beoogde doelmatigheid te kunnen bereiken een belangrijk aandachtspunt moeten zijn. Een voorbeeld is dat de gemeente nu alle HS-aanvragen naast het bevolkingsregister legt. Met behulp van het inrichten van

zogenaamde EDI-relaties met de verhuurder en met VROM willen de gemeenten dit gaan stroomlijnen. VROM kiest in de uitwerking van het EOS-concept evenwel een andere richting: het verlaten van de huidige keten en de controle van de bewoningsgegevens rechtstreeks met GBA uitvoeren.

Klantcontact

De informatieverstrekking naar en ondersteuning van de klant is nu nog divers en weinig eenduidig. Van de uitvoeringsorganisatie wordt verwacht dat deze garandeert dat de klant dicht bij huis op uniforme wijze daadkrachtig wordt geholpen. Dit pleit voor een heldere loketformule. Om deze adequaat vorm te kunnen geven, zijn onder meer de volgende aandachtspunten van belang:

- opleidingen medewerkers;
- openingstijden die aansluiten bij behoefte van de klant;
- centrale bereikbaarheidsinformatie;
- ontwikkeling uniforme kwaliteitsnormen.

Met betrekking tot de positionering van de taken binnen de nieuwe organisatie moet een zekere flexibiliteit worden ingebouwd, opdat de rollen en taken gemakkelijk anders binnen de organisatie kunnen worden geplaatst naar gelang dit wenselijk is uit het oogpunt van doelmatigheid en klantgerichtheid.

De nieuwe organisatievorm staat of valt met het draagvlak voor de loketmodule bij de uitvoerende partners. Hierop wordt inmiddels actie ondernomen, doordat over de plannen voor een andere uitvoeringsorganisatie reeds gesprekken lopen met uitvoerende partners. Het inrichten van een professioneel vormgegeven loketdienst voor huursubsidie lijkt positief ontvangen te worden door met name de gemeenten. Overigens ligt een dergelijke loketfunctie ook enigszins in het verlengde van het project Overheidsloket 2000 (het professionaliseren en klantvriendelijker maken van het overheidsloket, uitgaande van vraagpatronen van de klant, het positioneren van de front-office als facilitaire dienstverlening voor meerdere achterliggende back-offices).

Huurverklaring

Een ander aandachtspunt is de wettelijke plicht van de verhuurder om op aangeven van de huurder een huurverklaring voor aanvraag van huursubsidie af te geven. Praktisch kan dit vertaald worden naar een uit het partnerschap voortvloeiende onderlinge afspraak tot gegevensuitwisseling, zodat de formele weg in de praktijk voor de meeste gevallen niet bewandeld hoeft te worden. De gegevensuitwisseling rond de huurverklaring kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door middel van een jaarlijkse bestandsuitwisseling voorafgaand aan het tijdvak, met daaraan gekoppeld de plicht tot het signaleren van wijzingen in de verschuldigde huur tijdens het tijdvak.

Huurmatiging

Dit wordt door de verhuurders zeer belangrijk geacht; het matigingsinstrument betekent voor hen het verzekerd zijn van een gedeelte van de huuropbrengst. Vanuit deze achtergrond zou in de nieuwe situatie het betalen van huursubsidie door het matigen van huur door de verhuurder kunnen blijven bestaan.

De huidige onkostenvergoeding aan de verhuurders voor de matiging is een aandachtspunt; de efficiency-verbeteringen die in een nieuwe organisatie beoogd worden zouden de vergoeding grotendeels overbodig kunnen maken.

Planning werkaanbod/personele capaciteit

Door huursubsidie automatisch over het jaar heen te continueren waar daar er recht op is, wordt de klantvriendelijkheid vergroot en wordt de jaarlijkse piek in het werkaanbod verminderd of zelfs geheel geëlimineerd. Net als bij een verzekeringspolis kan volstaan worden met een eenmalige aanvraag en hoeft pas een nieuwe aanvraag te worden verricht en een beschikking te worden opgemaakt op het moment dat er wijzigingen zijn opgetreden. Doordat de fluctuatie in het werkaanbod wordt verminderd, hoeft ook binnen VROM minder een beroep op flexibele (externe) arbeid te worden gedaan.

Bevoorschotting

In de toekomst kan mogelijk weinig aanleiding meer zijn om de gemeenten huursubsidie te laten bevoorschotten. De verwerking bij VROM zal zoveel sneller worden, dat het mogelijk niet nodig meer is dat de gemeente hier een voorschot op neemt.

Belastingdienst

De Belastingdienst speelt in toenemende mate een rol van betekenis in het proces rond huursubsidies. De belastingdienst beschikt over een zodanige hoeveelheid gegevens dat in feite mag worden gesteld dat zij alle gegevens voor de afhandeling van huursubsidieaanvragen in hun gegevensbestanden hebben. Om deze via automatisering te ontsluiten, kunnen vragen rijzen omtrent de waarborging van de bescherming van de persoonsgegevens.

4. Een vernieuwde uitvoeringsorganisatie, deel 2

4.1 Inleiding

De uitvoeringsorganisatie bestaat reeds 20 jaar. Ingegeven door:

- vernieuwing van wetgeving;
- de opkomst van moderne ICT;
- nieuwe eisen vanuit de klant en de politiek;
- het streven naar een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering daar waar mogelijk binnen de overheid;
- en het streven naar een organisatie met meer flexibiliteit, wordt een fundamentele verandering van de huidige processen en van de organisatie met name ook door VROM wenselijk geacht. Bij deze verandering kan men zich de vraag stellen welke organisatiestructuur daarbij past. In de voorgaande beschrijving van een vernieuwde uitvoeringsorganisatie is een mogelijkheid geschetst om een modernere uitvoeringsorganisatie vorm te geven. In het streven naar een vernieuwde organisatie heeft de werkgroep winstpunten gezien in de huidige VROM-interne ontwikkelingen en ideeën met betrekking tot het EOS en de implementatie van resultaatgericht management binnen VROM. De werkgroep heeft zich echter de vraag gesteld of de voorgaande beschrijving niet nog verder uitgewerkt kan worden, naar bijvoorbeeld een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie. Deze vraag wordt in dit hoofdstuk verder ter hand genomen, waarbij voor de goede orde wordt opgemerkt dat de voorgaande beschrijving als opstapje moet worden gezien voor de hier volgende beschrijving en niet als een alternatieve variant.

4.2 Korte terugblik

Voor de verdere uitwerking van een mogelijke nieuwe organisatie heeft de werkgroep zich laten leiden door onder meer de volgende bevindingen. Geconstateerd is reeds dat de beleid en uitvoering in de huidige de uitvoeringsorganisatie sterk met elkaar verweven zijn. Uit de organisatiestructuur en uit de taken en bevoegdheden van de directies en afdelingen binnen DGVH blijkt dat meerdere directies en afdelingen in meer of mindere mate een (sturings)relatie hebben met de uitvoeringsorganisatie. Deze verwevenheid is een bewuste keuze van VROM voor een procesorganisatie. Ook is het een bewuste keuze van VROM om de afstand tussen politiek en beleid enerzijds en de uitvoering anderzijds niet te groot te laten zijn. De gedachte is dat daardoor flexibel kan worden gereageerd op nieuwe politieke en beleidsmatige ontwikkelingen en de uitvoering conform de beleidsintenties kan plaatsvinden. Keerzijde van de medaille is dat de uitvoeringsorganisatie geconfronteerd kan worden met incidentele politieke of beleidsmatige beslissingen, hetgeen belemmerend kan werken op een consistente uitvoering van de wet.

Geconstateerd werd ook dat binnen de organisatie verschillende sturingsinstrumenten en -variabelen op verschillende managementniveaus worden gehanteerd. Voorts is gebleken dat binnen VROM een traject om te komen tot resultaatgericht management is ingezet. Ten slotte wordt opgemerkt dat binnen VROM de EOS-visie vooral ook is ingegeven door het streven naar een meer flexibele uitvoeringsorganisatie, waarbij klantgerichtheid en doelmatigheid hoog in het vaandel moeten staan.

Naast de voorgaande gewaarwordingen kunnen ook de onderstaande overwegingen worden genoemd die hebben bijgedragen tot het voorstel voor een verdergaande vernieuwing van de uitvoeringsorganisatie.

1. Door de uitvoeringsorganisatie op afstand te plaatsen van de meer op incidenten en snel wisselende inzichten gebaseerde politiek kan beter een consistente, zekere, doorzichtige en bestendige beleidsuitvoering worden gegarandeerd. Door een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie te creëren, worden de mogelijkheden en aangrijpingspunten voor aansturing tijdens de uitvoering geconcentreerd tot bepaalde momenten, namelijk de contractonderhandelingen vooraf en de besturing na vaststelling van resultaten achteraf. De keerzijde van dit argument is dat de politiek daardoor aan flexibiliteit inboet. Deze fundamentele spanning tussen de behoeften van politici aan dynamiek van interventies enerzijds en de behoeften van burgers (cliënten) aan bestendige dienstverlening anderzijds kan echter nooit geheel worden opgelost.
2. Ieder beleid heeft zijn prijs. Verzelfstandiging van de uitvoering dwingt tot een scherpe bepaling vooraf van de kosten en baten van nieuw beleid. De uitvoeringsorganisatie moet weten wat de materiële en personele kosten van beleid zijn, alvorens zij een uitvoeringsopdracht kan aanvaarden.
3. Verzelfstandiging van de uitvoering dwingt tot het expliciteren van relevante variabelen voor aansturing vooraf en controle achteraf en tot consistentie daarin.
4. De omvang van de uitvoering kan naar beleidsobject en in de tijd sterk wisselen. De verzelfstandiging ervan schept de mogelijkheid om meer flexibiliteit in omvang, expertise en organisatie aan te brengen dan in de altijd wat starre departementale organisaties mogelijk is. Hierbij kan worden gedacht aan het streven bij de EOS-visie om in een vernieuwde uitvoeringsorganisatie een grotere flexibiliteit in te bouwen, in die zin, dat taken bij die partners kunnen worden neergelegd waar klantgerichtheid en efficiency het beste ermee gediend worden.
5. De organisatorische scheiding van beleid en uitvoering maakt mogelijk en makkelijker de uitvoeringsorganisatie meer aan te sturen op output en resultaten. Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties kunnen in hun bedrijfsvoering worden aangesproken op bedrijfseconomische principes als kostenbeheersing, produktiviteitsgroei en interne efficiëntie die voor beleidsvormende departementen een andere relevantie hebben.
6. Door een scherp organisatorisch onderscheid tussen beleid en uitvoering door te voeren is het verder mogelijk om de beleidsvorming te concentreren in daarop toegeruste kerndepartementen (focus op strategisch beleid en niet of minder op de beleidsuitvoering). Zo ontstaan naar hun functie meer homogene organisaties, waardoor de kwaliteit van hun functioneren kan toenemen. Als de top van het departement niet langer (over)belast wordt met uitvoeringstaken, maar zich kan richten op de strategische keuzes, dan zal dat de politieke controlemogelijkheden kunnen bevorderen.

Tussentijdse conclusie

Gelet op het voorgaande is de werkgroep van mening dat een nieuwe uitvoerende dienst op afstand een belangrijke bijdrage kan leveren aan een grotere mate van doelmatig, effectief, transparant en

consistent functioneren van een nieuwe uitvoeringsorganisatie. Daarbij ziet de werkgroep wel als randvoorwaarden dat:

- er eerst voldoende duidelijkheid komt over na te streven doeleinden, te verrichten taken en de interne en externe relaties in het beleidsterrein van volkshuisvesting en de plaats daarbinnen van de huursubsidie;

- sprake is van een zekere mate van stabiliteit in het huursubsidiebeleid, en dat

- voor een succesvolle implementatie van deze aanbeveling politiek alsook bestuurlijk draagvlak binnen VROM en daarbuiten vereist is om een verzelfstandigde organisatie vorm te kunnen geven.

Over de fasering in stappen en over de precieze vorm van op afstand plaatsen dient eveneens nog nader te worden besloten.

Hoe kan de nieuwe organisatie dan anders worden vormgegeven, uitgaande van het EOS-concept en resultaatgericht management? Hierop wordt in de onderstaande paragrafen nader ingegaan.

4.3 Criteria voor een nieuwe organisatiestructuur

Gezien de ambities die DGVH-HIS met de nieuwe uitvoeringsorganisatie nastreeft, zijn drie criteria maatgevend voor een nieuw organisatieontwerp:

- klantgerichtheid
- flexibiliteit
- bestuurbaarheid

Dat wil overigens niet zeggen dat andere criteria zoals efficiency of professionaliteit in dit verband onbelangrijk zijn, wel dat de drie hierboven genoemde criteria *in eerste instantie* de vorm van de uitvoeringsorganisatie moeten bepalen.

4.4 Relatieve autonomie binnen beleidskaders

Om aan de criteria te voldoen, is het noodzakelijk dat de uitvoering van de HS - althans wat de ondersteuning van de loketten en de centrale verwerking betreft - een herkenbare en duidelijke organisatorische eenheid vormt. Enige afstand van de beleidskern DGVH en een beheersbare bedrijfsvoering moeten de klantgerichtheid en de flexibiliteit vergroten en tegelijkertijd de bestuurbaarheid verbeteren. Daarom verdient het vormen van een relatief autonome uitvoerende dienst voor de huursubsidie, voor het gemak te noemen: "Dienst Uitvoering Huursubsidie", binnen of op korte afstand van DGVH aanbeveling.

4.5 Een platte, doorzichtige structuur

Partners in de uitvoering (met name verhuurders en gemeenten) en klanten moeten weten waar hun aanspreekpunt ligt. De centrale organisatie moet zeer toegankelijk en bereikbaar zijn voor de loketten. Communicatie zal zowel horizontaal als verticaal vlot dienen te verlopen. Daarbij past een zo plat mogelijke structuur, gecombineerd met een doelgroepgerichte of geografische indeling op uitvoeringsniveau.

In de structuur moet plaats zijn voor een afzonderlijke eenheid, die het uitvoeringsbeleid onderhoudt en

ontwikkelt en die beleidsinformatie op het terrein van de uitvoering van de huursubsidie levert voor DGVH. Voorts lijkt het zeer gewenst dat in de nieuwe structuur uitsluitend de eigen beheerstaken en PIOFAH-functies van de te vormen "Dienst Uitvoering Huursubsidie" binnen de dienst worden uitgeoefend.

4.6 Koppeling beleid en uitvoering

Het huursubsidie-instrument heeft qua politiek belang en budgettaire omvang een centrale plaats in het volkshuisvestingsbeleid. Daarom is een hechte koppeling van beleid en uitvoering van grote betekenis. Dit houdt in dat de nieuwe uitvoeringsorganisatie - ook al staat deze op afstand met een zekere mate van autonomie - een actieve bijdrage levert in het volkshuisvestingsbeleid. Enerzijds door het leveren van beleidsinformatie vanuit de uitvoeringspraktijk en anderzijds door het mede ontwikkelen van beleid op het gebied van instrumenttoepassing in de volkshuisvesting. Daartoe moeten de nodige functionele relaties met de beleidskern van VROM/DGVH worden onderhouden. Binnen de beleidskern van DGVH wordt de strategische beleidsfunctie vervuld ten aanzien van de volkshuisvesting; deze kern ontwikkelt en bewaakt de algemene beleidskaders op het centrale VROM/DGVH-niveau.

4.7 Duidelijke sturingsrelaties

In het geval van interne verzelfstandiging valt de nieuwe "Dienst Uitvoering Huursubsidie" idealiter rechtstreeks onder de DGVH en staat daarmee op gelijk niveau met de overige directies van DGVH. Daarnaast kan worden gedacht aan het als stafdirecties binnen DGVH positioneren van de huidige directies Bestuursdienst en Financiën, strategie en control.

Bij een verzelfstandiging blijft de minister van VROM in meer of mindere mate politiek verantwoordelijk voor de uitvoering. Afhankelijk van de vorm van verzelfstandiging vindt de sturingsrelatie plaats via managementcontracten dan wel via wettelijke verplichtingen. Aan de hand van deze documenten worden afspraken gemaakt over de te verwezenlijken taken en doelstellingen en over de middelen die de uitvoerende dienst daartoe ter beschikking worden gesteld. Daarbij behoren producten en te leveren prestaties gespecificeerd te worden (aantallen beschikkingen, doorlooptijden, apparaatskosten, kwaliteit enzovoorts), met daarbij de geraamde kosten per product en prestatie. Periodieke verantwoording wordt afgelegd door de dienst aan het DGVH. De dienst en DGVH maken duidelijke afspraken over mogelijk in te voeren beleidswijzigingen. Voor zover deze wijzigingen consequenties kunnen hebben voor de uitvoering van de huursubsidie dient een uitvoeringstoets plaats te vinden voordat de besluitvorming op DGVH-niveau wordt afgerond. In het jaarplan/managementcontract staat concreet geformuleerd hoe en wanneer deze uitvoeringstoets dient plaats te vinden, op welke wijze en waarover gerapporteerd wordt en hoe en op welke termijn tot welk type wijzigingen in de uitvoering besloten wordt. Het management van de dienst is integraal verantwoordelijk voor de prestaties van de dienst en zij is bevoegd de middelen - binnen de daarvoor overeengekomen kaders - in te zetten. De dienst fungeert als opdrachtnemer en DGVH als opdrachtgever en toezichthouder.

5. Baten-lastenstelsel voor de uitvoeringsorganisatie huursubsidie?

5.1 Inleiding

Aan de werkgroep ligt in de taakstelling van dit IBO de expliciete vraag voor te of een baten-lastenstelsel al dan niet van toegevoegde waarde kan/zal zijn voor de resultaatgerichte, nieuwe uitvoeringsorganisatie HS. Deze vraag is als zodanig ook aan de orde vanuit het rapport "Aansturen op resultaat". Uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag is dat de invoering van een BLS geen doel op zich is, maar een mogelijk instrument is in het tot stand brengen van een nieuwe uitvoeringsorganisatie langs de lijnen die in de voorgaande hoofdstukken zijn geschetst en die uitgaan van resultaatgericht management.

Het kabinet stelt in de nota "Van uitgaven naar kosten" dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is om meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken *kosten*. Het woord "kosten" verdient daarbij enige toelichting. In een bedrijfseconomisch opgezette bedrijfsvoering gaat het niet zozeer om de uitgaven die worden verricht, maar veel meer om de kosten van het *verbruik* van productiefactoren om producten en diensten te produceren. In het kasstelsel wordt op de uitgaven in een bepaalde tijdsperiode gestuurd. In een baten-lastenstelsel wordt gestuurd op het verbruik van productiefactoren.

Zowel de EOS-visie die vanuit VROM wordt ontwikkeld als de bevindingen in dit IBO worden ingegeven door het streven naar meer resultaatgericht management en een grotere doelmatigheid binnen de uitvoeringsorganisatie. Het streven van VROM bij de EOS-visie is te komen tot een kwalitatief betere organisatie. Om de uitvoeringsorganisatie te verbeteren, worden 4 bedrijfseconomische uitgangspunten voor sturing en bedrijfsvoering genoemd: betere klantgerichtheid, hogere efficiency, duidelijkere verantwoordelijkheden en betere informatieverstrekking. **VROM is in de geformuleerde plannen en** in de praktijk een heel eind op weg naar een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering. Het lijkt er echter op dat één aspect dat kenmerk is van outputsturing relatief onderbelicht blijft. Indien gestuurd zal gaan worden op resultaten c.q. output, dan betekent dit ook dat gestuurd zal moeten worden op kosten van producten en activiteiten. Een optimale sturing lijkt erbij gediend dat kosten toegerekend worden aan producten en prestaties en de bedrijfsvoering ingericht is op beginselen van kostprijsberekening. De huidige door VROM ingeslagen weg leidt ertoe dat de sturing niet in eerste aanleg gericht is op kosten per product, maar op de benodigde of inzetbare kasmiddelen om de geschetste doelen en resultaten te bereiken.

5.2 Meerwaarde baten-lastenstelsel

In het door het kabinet vastgestelde rapport "Aansturen op resultaat" worden verschillende redenen genoemd waarom het baten-lastenstelsel voor een resultaatgericht sturingsmodel van toegevoegde waarde is. Het gaat daarbij om meerwaarde bij de sturing van een dienst, om meerwaarde bij het aangaan van opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties, om betere beslissingen over de aankoop en

afstoot van kapitaalgoederen en om meerwaarde bij het voeren van integraal management. Een en ander wordt in de onderstaande box gerecapituleerd. De werkgroep onderschrijft betreffende analyse met in achtneming van de in §5.3 geschetste aandachtspunten.

1. Meerwaarde bij sturing; zicht op doelmatigheid

Werken met kosten in plaats van met uitgaven is voor een resultaatgericht besturingsmodel van toegevoegde waarde indien uitgaven en kosten niet gelijk zijn aan elkaar. Wanneer in een dergelijke situatie uitgaven aan producten toegerekend worden, veroorzaken incidentele kapitaaluitgaven fluctuaties tussen de jaren, die het lastig maken:

- de kosten per product te volgen in de tijd en
- de kosten(ontwikkeling) per product te vergelijken met die van vergelijkbare organisatie-onderdelen of organisaties.

Het verschil tussen uitgaven en kosten per product vertroebelt het zicht op de relatieve doelmatigheid van een organisatie.

2. Meerwaarde bij het aangaan van opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties

Het baten-lastenstelsel maakt het in de tweede plaats makkelijker mogelijk opdrachtgevers-opdrachtnemersrelaties te creëren. Dit omdat het baten-lastenstelsel (automatisch) meer garantie biedt voor een stabiele kostprijs dan het werken met een verplichtingen-kasstelsel.

3. Meerwaarde voor het kapitaalgoederenvoorraadbeheer

Invoering van een baten-lastenstelsel kan in de derde plaats leiden tot betere besluitvorming over de aanschaf en afstoot van kapitaalgoederen. Dit stelsel (en sturing op kosten per product) impliceert immers dat de kosten van eerdere kapitaaluitgaven voor productiegoederen¹³ en uitgaven voor onderhoud mede bepalend zijn voor het kostenniveau van de geleverde producten en diensten. Op deze wijze wordt men sneller gedwongen zich steeds weer af te wegen of een kapitaalgoed behouden (en onderhouden) moet worden of beter verkocht kan worden. Het verplichtingen-kasstelsel ontbeert dergelijke prikkels tot doelmatig kapitaalgoederenvoorraadbeheer. Een en ander leidt overigens alleen tot de juiste prikkels wanneer de verkoopopbrengst van een kapitaalgoed ook door de organisatie zelf kan worden ingezet ten behoeve van vervangende aanschaf.

4. Meerwaarde voor integraal management

Introductie van een baten-lastenstelsel brengt ten slotte een grotere beheersruimte met zich mee voor de (decentrale) resultaatverantwoordelijke manager. Binnen een gegeven kostenbegroting kan immers:

- geschoven worden tussen kas en kosten;
- kunnen (met behulp van de leenfaciliteit) tekorten in kastermen opgevangen worden en
- kunnen (met behulp van de reserveringsfaciliteit) gelden worden overgeheveld naar latere jaren.

Dat is niet het geval bij een verplichtingen-kasstelsel.

5.3 Aandachtspunten bij de invoering van een baten-lastenstelsel

De invoering van een baten-lastenstelsel gaat niet van de een op de andere dag. In het rapport "Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991-1997" is aangegeven dat veelal meer tijd benodigd is dan van te voren is voorzien. Het is immers geen zuiver administratieve exercitie. Naast de invoering van een administratief systeem en veranderingen in de administratieve organisatie dienen medewerkers ook te worden opgeleid om volgens de nieuwe werkwijze te opereren. Daarbij is het van belang expliciet te maken wat de kosten en de baten zijn die met de invoering van een baten-lastenstelsel

¹³ Rente en afschrijvingen.

samenhangen. Dit is een afzonderlijk punt van afweging waarbij initiële kosten die eenmalig moeten worden gemaakt onderscheiden moeten worden van de structurele kosten. Op zich kan namelijk ook binnen het verplichtingen-kasstelsel met behulp van een extra-comptabele constructie, een integrale bedrijfseconomische berekening van de kostprijs van producten of diensten berekening plaatsvinden. Zoals ook aangegeven in het rapport "Aansturen op resultaat" kan echter worden betoogd dat het vervangen van het verplichtingen-kasstelsel door een baten-lastenstelsel als voordeel heeft dat voorkomen wordt dat met twee maten wordt gemeten, namelijk zowel uitgaven als kosten. Het denken in termen van output en daarvoor te maken kosten wordt door de overschakeling op een baten-lastenstelsel als het ware automatisch geïncorporeerd en heeft een disciplinaire werking op de (in- en externe) aansturing van dienst.

Een ander aandachtspunt bij de invoering van een baten-lastenstelsel is dat de invoering ervan zuiver verloopt in de zin dat er eenduidigheid is met betrekking tot de te hanteren uitgangspunten van het baten-lastenstelsel. Op zich is de vigerende regelgeving voor een baten-lastenstelsel binnen de rijksoverheid helder verwoord in de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (RDB). Een bepaalde interpretatieruimte is echter aanwezig. Goede afspraken vooraf en consistente naleving hiervan moeten waarborgen dat de informatie die uit een baten-lastenstelsel voortvloeit ook gebruikt kan worden. Bijvoorbeeld om een goede vergelijking in de tijd te maken van de kosten van de producten in verschillende periodes of ten behoeve van interne benchmarking.

In de derde plaats is een evident aandachtspunt bij de invoering van een baten-lastenstelsel dat beslissingen niet alleen op basis van kostenvergelijkingen worden genomen. Ook ander aspecten spelen een rol, bijvoorbeeld de kwaliteit van dienstverlening en producten. Gewaakt moet worden voor een "tunnelblik".

Ten slotte is van belang op te merken dat hetgeen voor HIS afzonderlijk als een bedrijfseconomische optimum wordt gezien, voor VROM als totaal tot een suboptimale oplossing kan leiden. HIS zal, ook indien resultaatgericht management in combinatie met een baten-lastenstelsel wordt ingevoerd, in bepaalde mate binnen departementale randvoorwaarden moeten opereren. Dit bijvoorbeeld als VROM-breed substantiële doelmatigheidswinsten in het geding zijn.

5.4 Meerwaarde van een baten-lastenstelsel voor de uitvoeringsorganisatie HS

Een belangrijk element in de afweging in hoeverre een baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde is voor de uitvoeringsorganisatie huursubsidie, is de vraag hoeveel investeringsachtige uitgaven de uitvoeringsorganisatie heeft. Voor deze uitgaven geldt immers dat uitgaven en kosten niet gelijk aan elkaar zijn. De vraag kan alleen beantwoord worden voor de centrale uitvoeringsorganisatie binnen VROM. Voor de Belastingdienst, de gemeenten en de verhuurders geldt dat zij een eigen (gedecentraliseerde) integrale verantwoordelijkheid hebben over beleid, uitvoering en middelen. Daarenboven moeten de programma-uitgaven aan huursubsidie niet worden meegenomen, maar alleen de uitvoeringskosten.

In tabel 1-1 op pagina 15 is een overzicht opgenomen van de uitvoeringskosten met betrekking tot de uitvoering van de huursubsidie op basis van de begroting 1998. Indien de huisvestingskosten worden meegenomen, dan zijn de investeringsachtige uitgaven in ieder geval de uitgaven voor automatisering, en deze bedragen ruim 30% van de uitvoeringskosten (ruim 15 mln) structureel in de komende jaren. Dit bedrag zal echter nog stijgen als de nieuwe uitvoeringsorganisatie vorm krijgt, gelet op de hoge mate van automatisering die dit vergt. Om dezelfde reden zal overigens het belang van de personeelslasten in de totale kosten in de komende jaren kunnen afnemen.

Naast het aandeel van de investeringsachtige uitgaven in de uitvoeringskosten wordt opgemerkt dat de HIS-organisatie in een omgeving verkeert waarin sprake is van diverse opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Ten behoeve van kostendoorberekening en verkrijging van inzicht in de efficiency en productiviteit is het voeren van een baten-lastenstelsel een nuttig hulpmiddel.

Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre invoering van een baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde kan zijn, wordt ook gewezen op het feit dat partnerorganisaties wel reeds een baten-lastenadministratie voeren. Gemeenten bijvoorbeeld gaan in hun begroting uit van een lopende rekening en een kapitaalrekening. Dit betekent dat op de begroting voorzieningen, leningen en afschrijvingen, maar ook producten worden verantwoord. In de praktijk betekent dit dat een gemeente bij de aanleg van een weg niet verplichtingen aangaat en daarvan de bijbehorende kasuitfinanciering administreert, maar dat bijvoorbeeld de kosten van de weg, de afschrijvingen in de tijd en een voorziening voor onderhoud worden geadministreerd.

5.5 Conclusie

De werkgroep heeft de vraag of een baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde kan zijn in beginsel met "ja" beantwoord. De karakteristieken van het veld waarin de uitvoeringsorganisatie opereert, leiden tot de constatering dat een administratie van baten en lasten geschikter lijkt te zijn dan de huidige kasverplichtingenadministratie. Een deel van de uitvoeringskosten betreft investeringsachtige uitgaven en dit deel wordt door de verdergaande automatisering in de nieuw vorm te geven uitvoeringsorganisatie alleen maar groter. Hieruit volgt dat de doelmatigheidsontwikkeling veel lastiger kan worden gevolgd, een punt dat juist ook bij de vormgeving van een andere organisatie volgens bijvoorbeeld het EOS-concept, alsook bij het project Resultaatgericht Management van groot belang wordt geacht door VROM. Invoering van een baten-lastenstelsel ligt in de rede, omdat dit leidt tot beter inzicht in de kostenbeheersing, inzicht in de productiviteit, de bereikte efficiency en de gerealiseerde effectiviteit. Daarmee wordt krachtig aangesloten bij de beginselen van resultaatgericht management. Daarnaast moet worden geconstateerd dat van de drie belangrijke uitvoerende partners alleen VROM nog niet werkt met een baten-lastenadministratie. In elk geval sluit de interne bedrijfsvoering tussen verhuurders, gemeenten en HIS dan beter op elkaar aan indien ook binnen de centrale uitvoeringsorganisatie een dergelijk stelsel gehanteerd zou worden. Verder is het baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde bij het geven van inhoud aan het begrip integraal management, gegeven de mogelijkheden die het stelsel in beheersmatige zin biedt.

Het voorgaande in ogenschouw nemende kan worden geconcludeerd dat de werkgroep een baten-lastenstelsel in beginsel van toegevoegde waarde acht voor de sturing en de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie HS. Daarbij is het uitgangspunt gehanteerd dat de baten van een dergelijk stelsel opwegen tegen de (uitvoerings)kosten ervan.

6. Tijdpad

De in dit rapport geformuleerde vernieuwingen in en rond de uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie vergen een grote inspanning in de komende jaren. Om dit tot een succes te maken acht de werkgroep het noodzakelijk dat het traject naar een nieuwe organisatie gestructureerd wordt aangepakt. Dit maakt het ook mogelijk om de voortgang te bewaken. De werkgroep beveelt aan op korte termijn, nog voor 1 januari 1999, een plan van aanpak op te stellen waarin concreet de stappen met beslispunten en mijlpalen in de tijd zijn opgenomen.

Bijlage 1

Samenstelling van de IBO-werkgroep Uitvoeringsorganisatie IHS

drs. L. Elting (voorzitter)	Directeur Immigratie- en Naturalisatiedienst, Ministerie van Justitie
drs. P.W. Martens	Raadadviseur, Ministerie van Algemene Zaken
drs. T.E. de Quaasteniet (plaatsvervanger van dhr. Martens)	Adjunct-secretaris ministerraad, Ministerie van Algemene Zaken
drs. A.W. Kristalijn	Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening (IBI), Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. C. Laan	Directie Algemeen Sociaal-Economische Aangelegenheden (ASEA), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. W. Hassink (plaatsvervanger van dhr. Laan)	Directie Algemeen Sociaal-Economische Aangelegenheden (ASEA), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. H.J.A. Gravesteijn	Hoofd afdeling Beleidszaken, Directoraat-Generaal Volkshuisvesting, Ministerie van VROM
dhr. W. Stapel (plaatsvervanger van dhr. Gravesteijn)	Hoofd afdeling Informatica en Automatisering, Directoraat-Generaal Volkshuisvesting, Ministerie van VROM
drs. W. De Bock	Hoofd afdeling Strategie en Kaderstelling, Centrale Directie FEZ, Ministerie van VROM
drs. W.J. Kooij (plaatsvervanger van dhr. De Bock)	Centrale Directie FEZ, Ministerie van VROM
drs. H.W.O.L.M. Korte	Directeur Begrotingszaken, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
drs. A.D. Kraak (plaatsvervanger van dhr. de Korte)	Hoofd afdeling Begrotingsbeheer, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën
drs. F.J.H. Parren (secretariaat)	Inspectie der Rijksfinanciën, sectie VROM, Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting, Ministerie van Financiën

Bijlage 2

De organisatie binnen de directie HIS-RAC

De directie HIS-RAC is momenteel nog onderverdeeld in de Hoofdafdeling individuele subsidiëring (HIS) en het Reken en administratiecentrum (RAC). Hieronder worden een korte beschrijving gegeven van de verschillende afdelingen binnen HIS en RAC en de taken die zij vervullen.

Hoofdafdeling individuele subsidiëring

De hoofdafdeling HIS heeft als taken:

- de voorbereiding van wijzigingen in het huursubsidie-instrumentarium;
- de correcte en efficiënte uitvoering van het instrumentarium;
- de analyse, diagnose en ex-post evaluatie van het instrumentarium;
- de uitvoering van de bijdrage van HIS aan synergie.

Deze taken worden uitgevoerd binnen een zestal afdelingen onder HIS: Beleidszaken (BL), Controle en toekenning (C&T), Informatie en administratie (I&A), Financieel beheer en beleid (FBB), Bureau managementondersteuning en personeelszaken (BMP) en Interne controle (IC). Het zwaartepunt van de uitvoerende taken (afhandeling aanvragen) ligt bij C&T. De beleidstaken zijn ondergebracht bij de afdeling Beleidszaken. De andere vier afdelingen zijn stafafdelingen.

De afdeling Beleidszaken (BL) zorgt samen met de DGVH-directies Financiën, strategie en control (FS&C) en Bestuursdienst (BD) voor de beleidstaken binnen DGVH met betrekking tot de huursubsidie. De afdeling BL is onder meer verantwoordelijk voor de begrotingsvoorbereiding op het gebied van de huursubsidie.

Het zwaartepunt van de administratieve uitvoering van de huursubsidie ligt bij de afdeling Controle en toekenning (C&T). Kort gezegd is C&T, samen met alle andere organisatie-eenheden, verantwoordelijk voor de volledige, tijdige, uniforme en rechtmatige uitvoering van de Huursubsidiewet. In dit verband onderhoudt C&T ook de relaties met de overige partijen in de uitvoering van de huursubsidie (gemeenten, verhuurders, belastingdienst en huurcommissies). Binnen HIS is de afdeling C&T belast met de verdere behandeling van alle ca. 1 miljoen HS-aanvragen per jaar.

De afdeling Interne Controle (IC) is belast met de periodieke beoordeling, op basis van risico-analyse, van de opzet, het bestaan en de werking van de administratieve organisatie. De beoordeling is gericht op het vaststellen van:

- de rechtmatigheid van uitgaven;
- de effectiviteit, betrouwbaarheid en continuïteit van de informatievoorziening;
- de doelmatigheid van de informatieverzorgende processen

binnen HIS en binnen de secretariaten van de huurcommissies en de vestigingen van de inspecties volkshuisvesting.

De afdeling Bedrijfsvoering, managementondersteuning en personeel (BMP) houdt zich bezig met alles zaken omtrent PIOFA (personeel, informatie, organisatie, financiën en algemene zaken). BMP heeft tot doel voorstellen te doen aan het hoofd HIS gericht op efficiënte en effectieve bedrijfsvoering van HIS en het daartoe analyseren van de interne bedrijfsvoering.

De afdeling Informatievoorziening en automatisering (I&A) heeft een ondersteunende rol ten opzichte van het HIS-management en draagt zorg voor de kwaliteit van de informatievoorziening en automatisering bij HIS met het oog op een optimale, efficiënte, kwalitatief hoogwaardige bedrijfsvoering.

De afdeling Financieel beheer en beleid (FBB) ondersteunt het management HIS door het doen van voorstellen met betrekking tot de financiële aspecten van het uitvoeringsbeleid. Zij dragen zorg voor het betalingsverkeer (naar huurders, verhuurders en gemeenten) en voor de in- en excasso. Daarnaast verzorgt FBB de financiële informatie aan het HIS-management en levert de managementinformatie ten behoeve van de uitvoering en de verantwoording met betrekking tot de huursubsidie.

Reken en administratiecentrum

RAC is verantwoordelijk voor de uitvoering van de volkshuisvestingsregelingen met uitzondering van de huursubsidie. Daarnaast levert het RAC (financieel-)administratieve diensten aan andere directies. Belangrijke taken zijn, naast de uitvoering van de volkshuisvestingsregelingen, administraties voeren, het maken van ramingen voor het RAC en het periodiek opstellen van DGVH-brede financiële planning en verantwoording. Het RAC kent vier onderafdelingen: Uitvoering volkshuisvestingsregelingen (UVR), Intern beheer en dienstverlening (IBD), Control en consolidatie (CC) en Bijdrage, vaststelling en herziening (BVH).

De afdeling Uitvoering volkshuisvestingsregelingen (UVR) handelt alle subsidieaanvragen af en is belast met de begrotingsvoorbereiding en -verantwoording met betrekking tot de volkshuisvestingsartikelen (excl. HS). De laatste taak strekt zich ook uit tot geheel DGVH.

De afdeling Intern beheer en dienstverlening (IBD) is belast met administratie van personeel, materieel, onderzoek, alsmede met het beheer van de informatietechnologie.

De afdeling Control en consolidatie (CC) is een stafafdeling van RAC die belast is met de control van personeel, informatie, organisatie, financiën en algemene zaken. Voorts is zij het aanspreekpunt voor de DGVH-directie Financiën, strategie en control en voor cdFEZ op het terrein van begrotingsvoorbereiding en -verantwoording.

De afdeling Bijdrage, vaststelling en herziening (BVH) ten slotte is belast met de afwikkeling (inclusief betaling) van de oude objectsubsidieregelingen (dynamische kostprijs subsidies; DKP).

Bijlage 3

Kerngegevens met betrekking tot de huursubsidie¹⁾

	1998	1999	2000	2001	2002
Programma-uitgaven					
aantal HS-ontvangers 2)	867 000	879 000	889 000	891 000	892 000
gemiddelde uitkering (gld)	3052	3215	3312	3409	3516
<i>totaal huursubsidie-uitgaven (x 1000) 3)</i>	<i>2 646 084</i>	<i>2 825 985</i>	<i>2 944 368</i>	<i>3 037 419</i>	<i>3 136 272</i>
Uitvoeringskosten (x 1000)					
personeel	23 472	20 160	20 160	20 160	20 160
huisvesting	5 500	5 500	5 500	5 500	5 500
automatisering	18 300	15 400	15 400	15 400	15 400
materieel	6 100	6 100	6 100	6 100	6 100
totaal kosten centrale uitvoering HSW 4)	53 372	47 160	47 160	47 160	47 160
totaal kosten dec. uitvoering (vergoeding)	49 800	50 100	50 100	50 100	50 100
<i>totale uitvoeringskosten</i>	<i>103 172</i>	<i>97 260</i>	<i>97 260</i>	<i>97 260</i>	<i>97 260</i>
gemidd. totale uitvoeringskosten per beschikte HS-aanvraag 5)	f. 119				
gemidd. totale uitvoeringskosten per beschikte RBH-aanvraag	f. 1000				
aantal RBH-aanvragen (verwacht)	21 100				
aantal HS-aanvragen tijdvak 1997-1998 (verwacht)	1 100 000				
% nihilbeschikkingen (verwacht)	6,5%				
aantal beroepszaken (o.b.v. AWB; verwacht)	5 000				
aantal invorderingen (verwacht) 6)	90 000				
personeelsbestand HIS (fte's)	326	280	280	280	280

Toelichting op de tabel

- 1) Gegevens van VROM-begroting 1998 en van DGVH.
- 2) In het verwachte aantal HS-ontvangers (i.e. positieve beschikkingen) zijn niet de nihilbeschikkingen opgenomen.
- 3) Genoemde bedragen zijn op tijdvakbasis en zijn ontleend aan de VROM-begroting 1998. Ten behoeve van vergelijkbaarheid met de uitgaven in begrotingsjaren dienen de hier opgenomen bedragen omgerekend te worden naar bedragen op jaarbasis.
- 4) In het overzicht zijn de uitvoeringskosten die door de Belastingdienst en door de gemeenten worden gemaakt voor de uitvoering van de huursubsidie niet meegenomen. Daarnaast zijn de kosten die bij de centrale directie Juridische Zaken worden gemaakt voor beroeps- en bezwaarprocedures, alsook voor juridische advisering omtrent wet- en regelgeving en het uitvoeringsbeleid ten aanzien van de huursubsidie, niet meegenomen (ca. 1 mln). Dit geldt ook voor de uitvoeringskosten bij de Dienst Recherchezaken in verband met de controletaken in het kader van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (ca. 2 mln).
- 5) Berekend als de totale uitvoeringskosten over het totaal aantal naar verwachting te beschikken aanvragen in het tijdvak '97-'98 (867 000 positieve beschikkingen).
- 6) Op basis van aanvragen uit voorgaande tijdvakken.

- 7) In bovenstaande overzicht is geen rekening gehouden met de recente wijziging van de zogenoemde "Regeling Bijdragen Huurlasten" (RBH). Indien de uitvoeringskosten van de RBH-nieuwe stijl zouden worden meegenomen in de berekeningen van de kosten van de Huursubsidiewet, dan zouden de totale uitvoeringskosten en de uitvoeringskosten per aanvraag nogal wijzigen. De uitvoeringskosten voor een positieve toekenning worden bij de RBH-nieuwe stijl namelijk geraamd op ca. 1000,= per aanvraag.
- De RBH is in 1997 in het leven geroepen om huishoudens die plotseling met een substantiële inkomensdaling (van 20% of meer) te maken hebben en tijdelijk niet door de reguliere huursubsidie worden gecompenseerd, financiële hulp te bieden. Een aanvullend criterium is dat alleen huishoudens waarvan het inkomen tot op of onder het minimumniveau is gedaald voor de regeling in aanmerking komen.
- De Tweede Kamer heeft op 10 september 1997 in een algemeen overleg met staatssecretaris Tommel aangedrongen op een verruiming van de RBH omdat de beperking van het bereik tot de huishoudens met een minimuminkomen te rigide werd bevonden. Het kabinet heeft daarop in overleg met de Tweede Kamer besloten de RBH op dit punt te wijzigen en om de uitvoering van de RBH-nieuwe stijl per 1 juli 1998 geheel bij de gemeenten neer te leggen. De overgangsregeling (periode van 1 juli 1997 tot 1 juli 1998) wordt nog wel door het Rijk uitgevoerd.
- Deze wetswijziging heeft een aantal budgettaire consequenties. Het aantal positieve toekenningen voor de RBH-nieuwe stijl wordt geschat op 21.100 (tegen 13.000 onder de vigerende RBH). De hoogte van de RBH-toekenning wordt geschat op ca 1300,= per aanvraag.
- Daarmee worden de totale *uitkeringskosten* voor de RBH geraamd op ca. 27 mln per jaar. De *uitvoeringskosten* van de positieve beschikkingen zijn geraamd op 1000,= per aanvraag, oftewel ruim 21 mln per jaar (tegenover 119,= per beschikte HS-aanvraag en ca. 100 mln aan uitvoeringskosten voor de 1 mln huursubsidietoekenningen).