



ARBEIDSINSPECTIE

Interdepartementaal beleidsonderzoek
naar de bedrijfsvoering van
de arbeidsinspectie

*INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
NAAR DE BEDRIJFSVOERING VAN DE ARBEIDSINSPECTIE*

IBO-ronde 1997, rapport nr. 6
juni 1998

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| SAMENVATTING | 4 |
| 1. DOEL EN PROBLEEMSTELLING VAN HET ONDERZOEK | 8 |
| 1.1 Doelstelling en centrale vraagstelling | 8 |
| 1.2 Conceptueel kader | 8 |
| 1.3 Onderzoeksmethode en opzet van het rapport | 9 |
| 2. INLEIDING: DE AI NADER BESCHOUWD | 11 |
| 2.1 Missie, taak, beleidsdoelen en producten | 11 |
| 2.2 Omgeving van de AI | 12 |
| 2.3 Meetbaarheid, kwantiteit, kwaliteit en kosten van de te leveren producten en diensten (output) | 14 |
| 3. STURINGSRELATIE TUSSEN DEPARTEMENTALE LEIDING EN UITVOERENDE DIENST | 22 |
| 3.1 Huidige sturingsrelatie | 22 |
| 3.2 Gewenste veranderingen in de sturingsrelatie | 23 |
| 4. KENMERKEN VAN DE INTERNE BESTURING VAN DE UITVOERENDE DIENST | 26 |
| 4.1 De interne organisatie | 26 |
| 4.2 De huidige sturingsrelatie | 27 |
| 4.3 Gewenste veranderingen in de sturingsrelatie | 28 |
| 5. INTEGRAAL MANAGEMENT | 30 |
| 5.1 Decentralisatie | 31 |
| 5.2 Mogelijkheid tot het internaliseren van prikkels | 32 |
| 5.3 Centraal gepositioneerde taken | 33 |
| 6. HET BATEN-LASTENSTELSEL EN DE AGENTSCHAPSTATUS | 36 |
| 6.1 Het baten-lastenstelsel | 36 |
| 6.2 De agentschapstatus | 40 |
| 7. OMGEVING VAN DE AI: HET MINISTERIE VAN SZW | 42 |

| | |
|--|-----------|
| 7.1 Decentralisatie vanuit departementale optiek | 42 |
| 7.2 Budgettaire kwetsbaarheid | 43 |
| 7.3 Baten-lasten vanuit departementale optiek | 44 |
| 8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 45 |
| 8.1 Perspectief AI | 45 |
| 8.2 Departementaal en integraal perspectief | 45 |

Samenvatting

In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van de Arbeidsinspectie (AI), een uitvoerende dienst van het ministerie van SZW die is belast met onder meer handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen. De vragen die in het onderzoek centraal staan, luiden als volgt:

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

De werkgroep heeft, ter beantwoording van deze vragen, eerst de huidige besturingswijze en bedrijfsvoering van de AI in kaart gebracht. Gebleken is dat zowel in de interne aansturing van de AI als in de aansturing van de dienst vanuit het departement al elementen van outputgerichte sturing aanwezig zijn. In de interne sturing zijn deze overigens sterker ontwikkeld dan in de externe. Ter bevordering van deze ontwikkelingen heeft de werkgroep de volgende aanbevelingen geformuleerd:

A. Te realiseren voor 1 januari 1999 / jaarplan 1999:

1. Er dient verder te worden gegaan met de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren voor producten waarbij dat nog niet is gebeurd. De planning is dat voor alle producten meetwaarden, meetinstrumenten en streefnormen gereed moeten zijn in juni 1999. In de jaarcontracten 1999 met de regiodirecteuren zullen voor de producten, die dan gereed zijn, kwaliteitsindicatoren worden meegenomen. De kwaliteit van de producten zal een punt van continue aandacht moeten blijven.
2. Voor de producten waar nog geen kostprijs wordt of kan worden berekend, dient dit zo snel mogelijk alsnog te gebeuren. Dit brengt met zich mee dat ook voor de niet-inspecteursfuncties een systeem van tijdschrijven zal worden ingevoerd. Ook dit dient per 1999 zijn beslag te krijgen. Door dit laatste zal de kostprijsberekening als zodanig ook in kwaliteit toenemen.
3. Ter verdere verbetering van de kostprijsberekening dient een kostenverdeelmodel ontwikkeld te worden, waarin alle kosten, die worden gemaakt om tot de producten van de AI te komen, worden meegenomen. Het gaat hierbij primair om de ondersteunende en coördinerende diensten die buiten de AI zijn gepositioneerd. De ontwikkeling van het kostenverdeelmodel dient eveneens per 1999 gereed te zijn.
4. De kostprijs dient, gekoppeld aan kwantitatieve en kwalitatieve prestaties, te worden opgenomen in het jaarplan; dit als stap op weg naar deze variabele als sturingsvariabele voor de interne en externe sturing. Het streven moet hierbij gericht zijn op het jaarplan 1999.

Naast de interne en externe aansturing van de dienst heeft de werkgroep ook aandacht besteed aan de mate waarin bij de AI sprake is van integraal management en de vraag in hoeverre dit versterking behoeft. Dit vraagstuk is gekoppeld aan dat van de wenselijkheid van invoering van een baten-lastenstelsel. De werkgroep heeft daarbij in de analyse een splitsing aangebracht tussen het perspectief van de AI enerzijds en het departementaal perspectief

anderzijds.

Bezien vanuit het perspectief van de AI is de werkgroep tot de eensluidende conclusie gekomen dat de bedrijfsvoering van de AI zich waar mogelijk dient te bewegen in de richting van decentralisatie van taken en bevoegdheden (en daarbij verantwoordelijkheden) enerzijds en de invoering van een baten-lastenstelsel anderzijds. De redenering die aan deze denkrichting ten grondslag ligt is als volgt.

Decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zorgt ervoor dat beslissen, betalen en genieten meer in één hand komen te liggen. De afwegingen ten aanzien van de aanwending van middelen zullen hierdoor verbeteren. Omdat verantwoordelijkheid en het verantwoording afleggen integraal onderdeel zijn van decentralisatie, stelt decentralisatie eisen aan de informatievoorziening over de prestaties van de decentrale dienst. Producten van de dienst moeten meetbaar zijn, in termen van zowel kwantiteit als kwaliteit. Daarnaast dient er een eenduidige kostprijs berekend te kunnen worden. Over de beslissingen die op deze wijze door de decentrale dienst of manager worden genomen kan dan verantwoording worden afgelegd in termen van aantal x producten van kwaliteit y tegen kostprijs z .

Invoering van een baten-lastenstelsel kan aan die eisen tegemoet komen. Zo kan de kostprijsberekening erdoor verbeteren, waardoor de informatievoorziening ten behoeve van zowel de externe als de interne sturing aan transparantie wint. Daarnaast zal ook de afweging ten aanzien van kapitaaluitgaven verbeteren door invoering van een baten-lastenstelsel.

Kort samengevat komt het er op neer, dat decentralisatie van taken en bevoegdheden en de invoering van een baten-lastenstelsel bij elkaar gebaat zijn. Decentralisatie leidt er toe dat decentrale onderdelen meer op hun prestaties kunnen worden afgerekend, een baten-lastenstelsel zorgt ervoor dat over deze prestaties op de juiste wijze verantwoording kan worden afgelegd.

In combinatie ontstaat zo een systeem van outputsturing dat past binnen het gedachtegoed van de nota 'Aansturen op resultaat' en gezien kan worden als een logisch vervolg op de weg die de AI reeds was ingeslagen.

Bezien vanuit het perspectief van het ministerie van SZW is de werkgroep *niet* tot een eensluidende conclusie gekomen. Hier tekende zich een meerderheids- en een minderheidsstandpunt af, waarbij de voorzitter van de werkgroep steeds een neutrale positie gekozen heeft.

Een meerderheid van de werkgroep erkende dat zich bij decentralisatie en invoering van een baten-lastenstelsel in potentie problemen voor kunnen doen (schaalnadelen, gebrek aan uniforme aanpak) maar dat deze oplosbaar of te voorkomen zijn. Per saldo resulteert decentralisatie en invoering van een baten-lastenstelsel naar de mening van dit deel van de werkgroep in een verbetering van de bedrijfsvoering van zowel de AI als het gehele departement.

De FEZ-vertegenwoordiger uit de werkgroep deelt deze mening niet. Hij is van mening dat decentralisatie kan leiden tot schaalnadelen en dat invoering van een baten-lastenstelsel nadelig zal zijn voor de beheersing van de uitgaven van het departement als geheel. Deze nadelen wegen voor hem niet op tegen de voordelen zoals de werkgroep die heeft geconcludeerd vanuit het perspectief van de AI.

De gehele werkgroep is het eens over de volgende aanbevelingen:

B. Te realiseren voor 1 januari 2000

5. Er dient uitwerking te worden gegeven aan het decentralisatievraagstuk. De politieke omgeving van de AI maakt decentralisatie van taken en bevoegdheden mogelijk. Ook de mogelijkheid tot het internaliseren van prikkels is aanwezig, zij het dat op dit vlak een aantal verbeteringen noodzakelijk is. Per taak zal een afweging gemaakt dienen te worden over de uiteindelijke positionering van de beslissingsbevoegdheid al dan niet gekoppeld aan de daadwerkelijke uitvoering van de taak. Daarbij geven schaalvoordelen of -nadelen en/of de wens tot een uniforme aanpak van de taak de doorslag. De keuzes zullen zo goed mogelijk beargumenteerd en gekwantificeerd dienen te worden. Bij deze afweging dienen tevens de gevolgen voor zowel de achterblijvende departementale unit als de AI, met name op het gebied van vereiste opbouw van expertise en andere investeringen, in kaart te worden gebracht.

De vertegenwoordiger van FEZ is van mening dat eerst de uitkomsten van de 'decentralisatietoets' moeten worden gezien. Daarnaast zou te beginnen per 1 januari 1999 gedurende twee jaar kunnen worden gezien in hoeverre de geschetste nadelen voor de beheersing van de uitgaven van het departement daadwerkelijk optreden. In die twee jaar wordt elke door de AI gewenste verschuiving tussen (hoofd)budgetten vooraf ter flattering aan de algemene leiding voorgelegd, ter gelegenheid van de kwartaalsgewijze begrotingsuitvoeringsrapportage. Na twee jaar vindt een evaluatie plaats van dit 'beknotte' decentralisatiemodel. Afhankelijk van de uitkomsten van de 'decentralisatietoets' en de ervaringen met de sturing van de beheersuitgaven kan daarna de vraag aan de orde komen of invoering van een baten-lastenstelsel wenselijk is.

De overige leden van de werkgroep achten nu reeds grotere veranderingen in het besturingssysteem van de AI mogelijk en wenselijk. Zij zijn van mening, dat de aanbevelingen uit blok A weinig zinvol zijn indien daar geen verdergaande consequenties aan worden verbonden en menen dat de door FEZ/SZW bepleite optie per saldo zelfs nog minder verkieslijk is dan de optie van 'niets veranderen'; dit omdat het niet goed voor de organisatie is halve stappen te zetten zonder een verdergaand perspectief. Deze leden doen derhalve de volgende aanbeveling:

C. Te realiseren voor 1 januari 2000

6. De meerderheid van de werkgroep beveelt aan dat de AI een overstap maakt naar een boekhouding van lasten en baten in plaats van kas-verplichtingen. Tegelijkertijd wordt een deel van de in hoofdstuk 5 genoemde nu nog centraal uitgeoefende taken met bijbehorende budgetten gedecentraliseerd naar de AI. De streefdatum voor implementatie van de overgang naar het baten-lastenstelsel is 1 januari 2000. Voor die tijd dient er een plan van aanpak te worden opgesteld. Dit dient zoveel als mogelijk gekoppeld te worden aan de uitwerking van het decentralisatievraagstuk.

Overigens beseft de werkgroep dat realisatie van de aanbevelingen in het jaarplan 1999 respectievelijk 2000 een ambitieuze doelstelling is. In samenhang met de snelheid van de besluitvorming over dit rapport en eventuele interferentie met de millenniumproblematiek kan zij zich voorstellen dat op enig moment blijkt dat dit geen haalbare kaart is. In dat geval zal uitgeweken moeten worden naar het jaarplan 2000 respectievelijk 2001.

Om tegemoet te komen aan het minderheidsstandpunt van FEZ kan de rest van de werkgroep zich het volgende compromis voorstellen:

7. In combinatie met de bevindingen van aanbeveling 5 en 6, wordt uitwerking gegeven aan invoering van een baten-lastenstelsel bij de AI. Als waarborg voor de beheersing van de uitgaven en de stuurbaarheid ervan voor het gehele departement, wordt daarbij in ieder geval voor de eerste twee jaren (2000 en 2001) een besluitvormingsmodel gehanteerd waarbij
 - ook ten aanzien van de AI blijft gelden dat ingrijpen in de kassfeer, indien noodzakelijk, mogelijk blijft (Dit is volgens de meerderheid van de werkgroep overigens ook mogelijk na die twee jaar)
 - verschuivingen tussen hoofdbudgetten alsmede investeringsbeslissingen die het kasbeeld meer belasten dan voorzien, door de AI vooraf ter goedkeuring aan de algemene leiding worden voorgelegd, in het kader van de kwartaalsgewijze Begrotings Uitvoerings Rapportage

Twee jaar na invoering zal dit besluitvormingsmodel geëvalueerd worden, waarbij de noodzaak van handhaving van bovengenoemde elementen expliciet aan de orde zal worden gesteld.

1. Doel en probleemstelling van het onderzoek

1.1 Doelstelling en centrale vraagstelling

In het voorjaar van 1997 is door het kabinet de nota 'Van uitgaven naar kosten' aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze nota heeft het kabinet voorstellen gedaan ter verbetering van de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Het rapport is de aanleiding geweest voor nader onderzoek naar mogelijkheden tot verbetering van de bedrijfsvoering van een aantal uitvoerende diensten van de rijksoverheid.

De volgende uitvoerende diensten zijn in het onderzoek betrokken:

- de Dienst Gebouwen Buitenland;
- de Belastingdienst;
- de Algemene Inspectiedienst;
- de Koninklijke Marechaussee;
- de Uitvoeringsorganisatie Individuele Huursubsidie;
- het Bureau Industrieel Eigendom;
- de Arbeidsinspectie;
- de Inspectie Gezondheidsbescherming;

Doel van de onderzoeken is te bezien of voor deze diensten een ouputgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering tot de mogelijkheden behoren. De vraag of invoering van een baten-lastenstelsel kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering van deze diensten, komt hierbij uitdrukkelijk aan de orde.

Van de doelstelling van de onderzoeken is een aantal centrale onderzoeksvragen afgeleid. Deze luiden als volgt:

1. Is voor bepaalde uitvoerende diensten een meer resultaatgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk?
2. Kan invoering van een baten-lastenstelsel bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering van de onderzochte diensten?

1.2 Conceptueel kader

Aanleiding voor de bedrijfsvoeringsonderzoeken is de notitie 'Van uitgaven naar kosten'. Het gedachtegoed uit deze notitie is uitgeschreven in het rapport 'Aansturen op resultaat' dat het conceptueel kader vormt voor de bedrijfsvoeringsonderzoeken. De bril waardoor de materie door elk van de onderzoeksgroepen is bekeken ligt hiermee vast, waardoor de resultaten van de onderzoeken goed met elkaar vergelijkbaar zullen zijn.

Het conceptuele kader steunt op vier pijlers, die tezamen het fundament van de bedrijfsvoeringsonderzoeken vormen:

1. de meetbaarheid van kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door een uitvoerende dienst geleverde producten en diensten (prestaties);
2. de wijze van (externe) besturing door het vakdepartement;
3. de wijze van (interne) aansturing en beheersing binnen de uitvoerende dienst, en;
4. de mogelijke meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel.

De werkgroep hecht er groot belang aan ook de condities waaraan de organisatie dient te voldoen bij de verschillende vormen van outputgerichte (be)sturing expliciet in beeld te brengen. Daarom is aan het theoretisch fundament uit de nota 'Aansturen op resultaat' een vijfde pijler toegevoegd, te weten:

5. de condities waaraan de organisatie (zowel de Arbeidsinspectie zelf als de omgeving, in het bijzonder de SZW-organisatie) bij de verschillende vormen van outputgerichte (be)sturing dient te voldoen;

Het kader beoogt twee doelen. In de eerste plaats dient het als hulpmiddel voor het in kaart brengen van de huidige situatie van de uitvoerende dienst. Hierbij kan gedacht worden aan de mate van output-gerichtheid en de aansluiting en volledigheid van de planning- & controlcyclus. In de tweede plaats kunnen met behulp van het kader verbetermogelijkheden geïdentificeerd en geëxpliciteerd worden.

Voor het overige is het kader zodanig opgesteld dat gemotiveerd moet worden waarom aansturing op basis van afspraken over te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten niet mogelijk zou zijn en waarom het stelsel van baten en lasten geen toegevoegde waarde zou hebben.

Om het conceptuele kader handen en voeten te geven, zijn de theoretische begrippen en noties uit het kader vertaald in meer concrete vragen. Deze vragen vormen in principe het uitgangspunt voor alle bedrijfsvoeringsonderzoeken. De vragen zijn als bijlage bij het rapport opgenomen (*bijlage I*).

1.3 Onderzoeksmethode en opzet van het rapport

Voor de beantwoording van de vragen zullen twee verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd worden. In de eerste plaats zullen de vragen zoveel mogelijk beantwoord worden aan de hand van bestaande documenten van en over de Arbeidsinspectie (hierna: AI). De dan verkregen antwoorden zullen worden geverifieerd aan de hand van interviews met medewerkers van de AI, medewerkers van het ministerie van SZW en externen. Een lijst van geïnterviewden is opgenomen in de bijlage (*bijlage II*).

De opzet van het rapport is verder als volgt. In het tweede hoofdstuk zal de te onderzoeken dienst beschreven worden. De taken van de uitvoerende dienst worden in kaart gebracht. Tevens wordt in dit hoofdstuk de vraag beantwoord in hoeverre de prestaties van de AI meetbaar zijn. Daarbij gaat de aandacht uit naar zowel de kwaliteit, de kwantiteit als de effectiviteit van de prestaties. Naast een beschrijving van de huidige situatie zal worden aangegeven welke verbeteringen er nog mogelijk zijn op dit vlak van de bedrijfsvoering.

In het derde hoofdstuk is een analytische beschrijving opgenomen van de door het departement gehanteerde, aan het begrotingsproces gerelateerde besturingsmodel. Anders geformuleerd, de externe sturing is hier onderwerp van onderzoek. Ook hier zal zowel een beschrijving van de huidige situatie als een overzicht van de mogelijke verbeteringen worden gegeven.

In het vierde hoofdstuk is de interne sturing aan de orde. De componenten die samen de interne bedrijfsvoering van de AI vormen, zullen worden omschreven. Daarnaast worden mogelijke verbeteringen in de interne besturing uitgewerkt.

In het vijfde hoofdstuk komt de wenselijkheid van integraal management voor de AI aan de orde. Ook zal daarbij worden ingegaan op eventuele randvoorwaarden die vanuit het departement aan de uitvoerende dienst worden gesteld.

In het zesde hoofdstuk staat de eventuele invoering van het baten-lastenstelsel centraal. In de eerste plaats wordt daarbij de mogelijke toegevoegde waarde onderzocht, met het oog op een betere kostprijsberekening of het bevorderen van doelmatigheidsprikkels. Mocht de conclusie worden bereikt dat invoering van een baten-lastenstelsel toegevoegde waarde heeft, dan wordt een overzicht in kaart gebracht van de veranderingen die invoering van een dergelijk stelsel vereist. In dit hoofdstuk zal tevens worden ingegaan op de wenselijkheid van de agentschapstatus voor de AI.

In het zevende hoofdstuk zal worden ingegaan op de consequenties van integraal management en invoering van een baten-lastenstelsel voor de omgeving van de AI, met name het departement van SZW.

In het achtste en laatste hoofdstuk wordt aan de hand van de bevindingen expliciet antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvragen en worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2. Inleiding: de AI nader beschouwd

2.1 Missie, taak, beleidsdoelen en producten

In mei 1994 zijn de uitvoerende en controlerende onderdelen van het ministerie van SZW samengevoegd. De vroegere AI, Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen, Loontechnische Dienst en Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden vormen samen de nieuwe AI.¹ De AI kent zes regiokantoren en een centrale vestiging in Den Haag. De inspecteurs in de regio verrichten de inspecties, de onderzoeken en de beoordelingen in bedrijven en instellingen. Het centraal kantoor verzorgt de faciliterende, coördinerende en evaluerende taken, de contacten met de beleidsdirecties van het ministerie en verzorgt het onderzoek en de overige activiteiten waarvoor bedrijfsbezoeken niet nodig zijn. Ook het algemeen-verbindend-verklaren van CAO's en het verlenen van vergunningen behoren tot de taak van het centraal kantoor.

Bij de AI werken bijna 800 mensen (1996: 756 fte's). Het jaarlijkse budget bedraagt ruim 80 miljoen gulden.

In overleg met de departementale leiding is voor de AI als missie geformuleerd: 'Wij pakken misstanden aan en leveren politiek relevante informatie'. Deze missie verbindt de belangrijkste taken van de AI met elkaar en is richtinggevend, omdat zij een kader levert waar iedereen zijn eigen werkzaamheden aan kan toetsen.

Het takenpakket van de AI is de resultante van de uitvoering van een groot aantal wetten en laat zich indelen naar een drietal resultaatgebieden. In deze paragraaf wordt volstaan met een globale beschrijving van de taken. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in § 2.3, waarin de producten van de AI wordt uitgewerkt.

Het eerste resultaatgebied is *handhaving* van de wettelijke bepalingen. De AI heeft op dit terrein een monopoliepositie; er wordt niet geconcurrereerd met andere instellingen. Waar raakvlakken zijn wordt samengewerkt met andere opsporingsinstanties. De hoofdproducten in dit resultaatgebied zijn *bedrijfsinterventies* in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet, *interventies in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen*, *klachtenbehandeling* en *ongevalsonderzoek*.

Het tweede resultaatgebied is *beleidsinformatie*. Beleidsinformatie vindt veel meer plaats in een (potentiële) concurrentiesfeer met verschillende aanbieders. De tevredenheid van de klant (meestal een of meerdere directies van het departement van SZW) over de bruikbaarheid en de tijdigheid van de aangeleverde beleidsinformatie is voor een belangrijk deel positiebepalend voor de AI. De klant bepaalt of hij opdrachten wil uitzetten bij de AI en of hij de informatie kan gebruiken bij de beleidsvoorbereiding. De producten die binnen dit resultaatgebied onderscheiden kunnen worden zijn: *nalevingsinformatie/trends*, *beleidssignalering*, *monitoringopdrachten* en de *handhaafbaarheids- en uitvoeringstoets van regelgeving*. De eerste twee beleidsinformatieproducten zijn het directe gevolg van handhavingsactiviteiten. Voor monitoringopdrachten en de handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets geldt dat deels of geheel aparte activiteiten moeten worden ondernomen.

¹ Met uitzondering van de rijksconsulenten Sociale Zekerheid

Het derde resultaatgebied wordt gevormd door de *uitvoerende taak* van de AI. Naast het *algemeen verbindend verklaren van CAO's* betreft dit een verzameling van activiteiten, waaronder het *verlenen van vergunningen* op grond van verschillende wetten (Regeling werktijdverkorting en de Kernenergiewet). Het algemeen verbindend verklaren van CAO's kent een hoog politiek strategisch belang en is bovendien een directe monitorbron. Bij de uitvoerende activiteiten heeft de AI een beperkte beleidsvrijheid, de toetsingscriteria zijn in regelgeving vastgelegd.

Een en ander kan als volgt worden samengevat:

| Resultaatgebieden | Producten | Capaciteitsinzet |
|-----------------------------------|--|-------------------------|
| Resultaatgebied handhaving | WAV-interventies | 12% |
| | Arbo-interventies | 45% |
| | Netwerkinderventies | 3% |
| | Arbeidsveiligheidsrapport | 2% |
| | Klachtbehandeling | 7% |
| | Ongevalsonderzoek | 13% |
| Resultaatgebied beleidsinformatie | Monitoronderzoek | 13% |
| | Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets | < 1% |
| | beleidssignalering/nalevingsinformatie | < 1% |
| Resultaatgebied Uitvoering | Registratie en algemeen verbindend verklaren van CAO's | 2% |
| | Werkijdverkorting | 1% |
| | Vergunningverlening Kernenergiewet | 1,5% |
| | Overige | < 1% |

2.2 Omgeving van de AI

De AI is actief op het terrein van arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen. Hier is een groot aantal spelers actief, die medebepalend zijn voor de positie van de AI. Het is niet de bedoeling op deze plaats een uitputtende opsomming te geven van al deze actoren. Wel zullen de belangrijkste actoren worden genoemd, alsmede de invloed die daarvan uitgaat op de resultaatgebieden van de AI. De omgeving wordt hierbij onderscheiden in een interne omgeving (het departement) en een externe omgeving.

Binnen het departement zijn de belangrijkste actoren voor de AI de bewindslieden, de algemene leiding van het departement en de beleidsdirecties.

De bewindslieden en algemene leiding zijn opdrachtgever; zij stellen formeel het jaarplan (zie § 4.1) vast en geven de dienst daarnaast een aantal opdrachten tot monitoronderzoek. De beleidsdirecties Arbeidsmarkt, Arbeidsomstandigheden en Arbeidsverhoudingen bepalen de context waarbinnen de AI toezicht houdt en informeert. Beleidsontwikkelingen die deze directies initiëren moeten hun directe vertaling vinden in het handhavingsbeleid van de AI. Ook de beleidsdirecties fungeren derhalve als opdrachtgever van de AI. In de praktijk komt het erop neer, dat de beleidsdirecties de opdrachten geven aan de AI, die door de politieke en ambtelijke leiding gefiatteerd worden.

Op alle terreinen waar de AI actief is zijn werkgevers en werknemers (in verschillende hoedanigheden) belangrijke partijen. Voor het resultaatgebied beleidsinformatie zijn deze partijen informatiebronnen. Bij het resultaatgebied handhaving vormen zij de doelgroepen waarop het beleid zich richt.

In de arbo-omgeving is een aantal andere instellingen actief die werkgevers en werknemers eveneens als klant hebben. Arbodiensten, verzekeraars en certificerende instellingen zijn hier de belangrijkste. Deze partijen zijn relatieve nieuwkomers in het arboveld. Verder spelen ook de branche-organisaties een belangrijke rol. Elke partij heeft vanuit weer een andere doelstelling belang bij zorg voor goede arbeidsomstandigheden in de individuele bedrijven. De AI heeft de taak om goed in de gaten te houden wat de inspanningen van al deze actoren betekenen voor de naleving en de prioritering van de eigen inspectie-activiteiten.

Aan fraudebestrijding en de opsporing van illegale tewerkstelling (resultaatgebied handhaving) wordt veel politiek gewicht toegekend. De doelgroep is hier de werkgevers die (een) illegale werknemer(s) in dienst heeft. De inzet en doeltreffendheid van de AI wordt voor een belangrijk deel bepaald door de samenwerking met het Openbaar Ministerie en de politie. De prioriteitstelling binnen laatstgenoemde instanties bepaalt voor een belangrijk deel de mogelijkheden voor de AI om actief op te treden. In dit opzicht is ook bij de AI sprake van 'aanvullende sturingsrelaties' waarover in de nota 'Aansturen op resultaat' gesproken wordt. Voor de gegevensuitwisseling is de samenwerking met uvi's en de belastingdienst cruciaal. Het afsluiten van een convenant hierover heeft de eerste stappen gezet naar een meer efficiënte en effectieve aanpak. De Algemene Rekenkamer is onlangs aangevangen met een onderzoek naar het gehele WAV-terrein, waarbij de inzet en effectiviteit van alle actoren aan de orde zal komen. Om die reden zal de werkgroep aan deze samenwerking in dit onderzoek verder geen aandacht besteden.

De omgeving in schema:

| | <i>Handhaving</i> | <i>Uitvoering</i> | <i>Beleidsinformatie</i> |
|---|-------------------|-------------------|--------------------------|
| Bewindslieden, Algemene leiding, beleids-, ondersteunende en facetdirecties | Opdrachtgever | Opdrachtgever | Opdrachtgever |
| Branche-organisaties | Partner | - | Informatiebron |
| Werkgevers en werknemers | Doelgroep | Klant | Informatiebron |
| OM, politie, uvi's, belastingdienst | Partner | - | - |
| Arbodiensten, verzekeraars | Partner (?) | - | Informatiebron |

2.3 Meetbaarheid, kwantiteit, kwaliteit en kosten van de te leveren producten en diensten (output)

De AI heeft haar primaire werkprocessen voor zowel de regionale directies als de centrale afdelingen vastgelegd in AO-beschrijvingen. De beschrijving van de werkprocessen, ook vastgelegd in het geïntegreerde informatiesysteem van de AI (GISAI), heeft geleid tot eenduidige productgroepen die eenzelfde procesgang kennen en eenzelfde beoogd resultaat. In de bijlage is de werking van het GISAI en het daaraan gekoppelde managementinformatiesysteem Powerplay nader beschreven (*bijlage III*).

De beschrijving van de werkprocessen geldt voor de volgende productgroepen:

1. Arbo-interventies
2. WAV-interventies
3. Beoordeling Arbeidsveiligheidsrapport
4. Klachtbehandeling
5. Ongevalsonderzoek
6. Monitoronderzoek
7. Werktijdverkorting
8. Vergunningverlening Kernenergiewet

Van deze productgroepen bestaan eenduidige definities, kan de procesgang worden gevolgd (al dan niet via audits), kunnen gerealiseerde aantallen worden geteld en kan de kostprijs worden bepaald. Een voorbeeld van de kostprijsberekening is opgenomen in de bijlage (*bijlage IV*). Hieruit blijkt dat niet echt sprake is van kostprijzen maar van uitgavenprijzen¹, waarbij een bepaalde hoeveelheid van de totale uitgaven toegerekend wordt de verschillende producten via een systeem van tijdschrijven. Wat betreft de kwalitatieve component worden de bovenstaande producten nog even kort langsgelopen. Per product zal ook worden nagegaan of effectiviteitsmeting relatief eenvoudig is, dan wel dat meer kostbaar evaluatieonderzoek nodig is.

¹ In dit rapport zal desondanks gesproken worden over kostprijzen. In hoofdstuk 6, over het baten-lastenstelsel, zal nader op het verschil worden ingegaan.

Naast deze producten kent de AI nog een aantal andere producten, te weten:

9. Netwerkinderventies
10. Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets
11. Beleidssignalering/nalevingsinformatie
12. Registratie en algemeen verbindend verklaren van CAO's

Deze producten zijn niet opgenomen in het Geïntegreerde Informatiesysteem AI (GISAI). Ook deze producten worden hieronder nader beschreven, waarbij wordt ingegaan op de procedurebeschrijving en de kostenbepaling.

1. Actieve Arbo-interventies

Onder een actieve bedrijfsinterventie wordt verstaan: het op initiatief van de AI doen van een bedrijfsinspectie, waarbij de naleving van regelgeving op arbobebied (excl. WAV) wordt gecontroleerd en bij niet-naleving handhavinginstrumenten worden ingezet, zo nodig leidend tot een proces verbaal. Bij een interventie is inbegrepen de voorbereiding en afronding van het bezoek, incl. reistijd. Deze activiteit legt een relatief groot capacitair beslag op de ruimte van de inspecteur. De actieve bedrijfsinterventies op het terrein van arbeidsomstandigheden worden projectmatig uitgevoerd (van licht tot zwaar) en aangestuurd door de landelijk bedrijfstakcoördinatoren met de hulp van een landelijk projectleider.

Er is een draaiboek inspecties vastgelegd, waarin kwaliteitscriteria voor het uitvoeren van het project zijn opgesomd. Ook bestaat er een standaard handhavingbeleid wanneer afspraken voor een model-interventie zijn opgenomen. Via een globale check op projectplannen, projectverslagen en het volgen van de uitvoering (is de inzet van handhavinginstrumenten en werkwijze conform plan) is de kwaliteit van het proces te volgen.

Het beoogde effect van de interventie, verbetering van de naleving van de regelgeving, is veel lastiger te meten, omdat verschillende actoren een bijdrage leveren aan de doelbereiking.

2. WAV-interventies

Onder een WAV-interventie wordt verstaan: het doen van een bedrijfsinspectie, waarbij de naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) en daarmee samenhangende werkgeversfraude wordt gecontroleerd en bij niet-naleving Proces Verbaal tegen de werkgever wordt opgemaakt.

Er vindt (nog) geen kwaliteitsmeting van deze interventies plaats. Wel wordt gewerkt aan de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren. Kwaliteitsmeting lijkt naar analogie van de actieve arbo-interventies goed mogelijk.

Het beoogde effect van de interventie, verbetering van de naleving van de regelgeving, is veel lastiger te meten, omdat verschillende actoren een bijdrage leveren aan de doelbereiking.

3. Beoordeling Arbeidsveiligheidsrapport

Op basis van de AVR-regeling zijn bedrijven verplicht voor aangewezen installaties een AVR-rapport op te stellen, waarna de regiodirecteur van de AI een oordeel geeft over de kwaliteit van de beheersing van de (majeure) veiligheidsrisico's. Met een interval van vijf jaar en bij tussentijdse essentiële wijzigingen moet een update worden ingediend en beoordeeld.

De kwaliteit van de beoordeling arbeidsveiligheidsrapport wordt gemeten via procescriteria

(tijdigheid, administratieve afspraken, etc.), die zijn vastgelegd in een standaardwerkwijze voor beoordeling AVR-rapporten.

Het beoogde effect van de AI, het voorkomen van grote industriële rampen (major hazards), kan niet eenvoudig worden gemeten. Het effect van het optreden van de AI moet met evaluatieonderzoek nader worden bepaald.

4. Klachtbehandeling

Onder een klachtbehandeling wordt verstaan: het naar aanleiding van een klacht over de arbeidsomstandigheden of arbeidsverhoudingen doen van onderzoek leidend tot een rapport van bevindingen, waarbij zo nodig handhavingsinstrumenten worden ingezet.

De kwaliteit van de klachtbehandeling wordt gemeten via het volgen van procescriteria (tijdigheid, terugmelding klager, etc.), die zijn vastgelegd in de nota Klachtbehandeling. Verder is in 1996 in 2 regio's steekproefsgewijs gemeten via korte enquêtes bij klagers. Het is mogelijk om, al dan niet steekproefsgewijs, enkele eenvoudige vragen aan de klagers te stellen en zo de klanttevredenheid te meten. In de toekomst zal deze klanttevredenheidsmeting structureel plaatsvinden.

Het beoogde effect van het optreden van de AI, de aanpak van overtredingen, kan gemeten worden door de verhouding te berekenen tussen het aantal correcties en het totaal aantal klachten. Deze informatie is opgeslagen in het informatiesysteem GISAI.

5. Ongevalsonderzoek

Onder een ongevalsonderzoek wordt verstaan: het naar aanleiding van een melding van een ernstig ongeval doen van onderzoek leidend tot een rapport van bevindingen, waarbij zo nodig handhavingsinstrumenten worden ingezet.

De kwaliteit van het ongevalsonderzoek wordt gemeten via het volgen van procescriteria (tijdigheid, terugmelding slachtoffer en bedrijf, administratieve registratie etc.), die zijn vastgelegd in de nota Ongevalsonderzoek.

Het beoogde effect van het optreden van de AI is het voorkomen van herhaling. Dit wordt nog niet gemeten. Door het aantal bedrijven te tellen dat de laatste x jaar eveneens een ernstig ongeval heeft gemeld, kan hier een indicatie worden verkregen. Het meten van de effectiviteit zal echter alleen kunnen m.b.v. evaluatieonderzoek, omdat de omgevingsfactoren moeten worden meegenomen.

6. Monitoronderzoek

Onder monitoringonderzoek wordt verstaan: het uitvoeren van onderzoek in opdracht van bewindslieden, algemene leiding en/of beleidsdirecties, leidend tot een rapport van bevindingen. Het jaarprogramma wordt in de algemene leiding vastgesteld, na consultatierondes met de beleidsdirecties en een toets door de directie Analyse en Onderzoek. Hierbij worden afspraken gemaakt over het concrete door de AI te leveren product (opgenomen in een offerte). De kostprijs van het onderzoek blijft buiten beschouwing. De toets van de directie Analyse en Onderzoek behelst de methodologie en de afweging of de AI dit onderzoek dient uit te voeren, dan wel een extern onderzoeksbureau. Naast dit programma dat vooraf wordt vastgesteld worden ook in de loop van het jaar monitorverzoeken gedaan, die aan dezelfde procedurele vereisten moeten voldoen (aanvraag door beleidsdirecties, toets door

A&O en vaststelling door de algemene leiding). De beschikbare capaciteit voor monitoronderzoek wordt voerf slechts voor 80% ingepland, zodat lopende het jaar nieuwe wensen van beleidsdirecties en bewindslieden kunnen worden ingepland. Voor de uitvoering van monitoronderzoek kan de AI kiezen uit verschillende methoden. Afhankelijk van het object van onderzoek kan dat zijn: zelfstandig (met al dan niet gecombineerde vragenlijsten) of samen met inspectie (bij beperkte monitoringmodules). Daarnaast vindt deskresearch plaats met behulp van de CAO-databank. Het monitoringonderzoek staat primair ten dienste van beleid en bewindslieden en de tevredenheid van deze actoren over het aangeboden materiaal geeft aan in welke mate de AI hier succesvol opereert. Daartoe wordt vanaf januari 1997 de tevredenheid van beleidsdirecties gemeten via een kort vragenformulier na afronding van elk monitoronderzoek, op de aspecten eindresultaat, conform projectplan (incl. tijdigheid) en het contact met de centrale afdeling MBI. Het beoogd effect van het monitoronderzoek is het daadwerkelijk gebruik van de onderzoeksresultaten. Dit wordt nog niet structureel gemeten. Het gaat hier voor alle duidelijkheid dus niet om het effect van het beleid, maar om de mate waarin de onderzoeksresultaten tegemoet komen aan datgene wat de opdrachtgevende directie ervan verlangt.

7. Werktijdverkorting

Ondernemingen die getroffen worden door een tijdelijke vermindering van de bedrijvigheid kunnen voor (een deel van) het personeel vergunning aanvragen voor het tijdelijk verkorten van de werktijd. In de regel hebben de werknemers daarbij recht op een (aanvullende) werkloosheidsuitkering. De vergunningaanvraag wordt ter plekke beoordeeld door een inspecteur van de AI, waarna een advies wordt opgesteld voor de minister.

Er vindt momenteel (nog) geen kwaliteitsmetingen plaats. Het beoogd effect is uitvoering conform beleidsdoelstelling. Hiervoor is apart evaluatie-onderzoek nodig.

8. Vergunningverlening Kernenergiewet

Op grond van de kernenergiewet is het verboden zonder vergunning radioactieve stoffen en/of bronnen en röntgentoestellen te gebruiken. Bij de AI kan hiervoor een vergunning worden aangevraagd. De centrale afdeling Vergunningen en Collectieve regelingen beoordeelt de aanvraag en schakelt zo nodig een inspecteur in om nader onderzoek te verrichten. De aanvraag wordt altijd centraal afgedaan.

Er vindt momenteel (nog) geen kwaliteitsmetingen plaats. Het beoogd effect is uitvoering conform beleidsdoelstelling. Hiervoor is apart evaluatie-onderzoek nodig.

9. Netwerkinderventie

Netwerkinderventie is door de Arbeidsinspectie als product benoemd. In feite is echter meer sprake van het uitvoeren van activiteiten, die uiteindelijk tot producten leiden. Onder deze activiteiten zijn vervat: alle contacten met externe partijen (w.o. branche-verenigingen, vakbonden, andere inspectiediensten), die tot doel hebben deze partijen tot zelfwerkzaamheid tot stimuleren, leidend tot een betere naleving van de regelgeving.

De kosten van dit product kunnen nog niet goed worden bepaald, omdat nog niet precies is afgebakend wat één interventie is. Het voornemen is om in 1998 de deelactiviteiten nader vast

te leggen in een procedure-beschrijving, zodat hier verdere duidelijkheid over kan komen. Het effect van de netwerkinterventies is alleen te bepalen via evaluatieonderzoek. Op het ogenblik gebeurt dit nog niet. Er zijn wel reeds afspraken gemaakt voor in de toekomst.

10. Beleidssignalering/nalevingsinformatie

Onder beleidssignalering wordt verstaan: het doorsluizen van signalen die het resultaat zijn van de werkzaamheden van de AI naar beleidsdirecties en bewindslieden met het oog op potentiële relevantie voor de beleidsvoorbereiding of de beleidsevaluatie. Nalevingsinformatie is een nadere invulling, omdat dit zich exclusief richt op de schriftelijk en/of elektronisch vastgelegde informatie die afkomstig is uit de bedrijfsinterventies van de AI.

Concrete producten zijn de rapportages aan de politieke en/of ambtelijke leiding. Deze producten worden deels centraal bijgehouden (archief wekelijkse rapportages aan de Staf Algemene leiding) en deels bijgehouden via het postbewakingsstelsel. Daarnaast wordt er een jaaranalyse gemaakt, als onderdeel van het jaarverslag AI.

Evenals bij monitoronderzoek geldt dat deze producten primair ten dienste staan van beleid en bewindslieden en de tevredenheid van deze actoren over het aangeboden materiaal aangeeft of de AI hier succesvol, is kwalitatief goed, opereert. Deze tevredenheid wordt voornamelijk niet structureel gemeten.

Aan dit product worden geen kosten toegerekend, omdat het een afgeleid product is van de inspectie-activiteiten. Dat wil zeggen dat er geen aparte kosten voor worden gemaakt, omdat de activiteiten ook al plaatsvinden uit hoofde van een ander product. Sturen op de kosten van het product wordt daarom niet zinvol geacht. Deze producten bevinden zich meer of minder in een ontwikkelstadium. Daarom bestaat er nog geen procedure-beschrijving.

Het beoogd effect is het gebruik van deze rapportages in de beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. Dit wordt nog niet gemeten, maar uitgebreid evaluatieonderzoek lijkt niet nodig.

11. Handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets

Onder de H-en U-toets wordt verstaan: het toetsen van voorgenomen regelgeving en/of beleid op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid voor de AI, leidend tot een rapport van bevindingen. De beleidsdirectie heeft het voortouw in de H-en U-toets en benadert op het juiste moment de organisatie of het organisatie-onderdeel dat de regelgeving moet gaan uitvoeren of handhaven. Binnen het departement is de wetgevingstoets vastgesteld, waarvan de H- en U-toets deel uitmaakt. De wetgevingsbijlage is als bijlage bij de onderzoek opgenomen (*bijlage V*).

De kwaliteit van de H- en U-toets wordt nog niet gemeten. Op zich is dit nu toe te passen doordat de formele criteria in de wetgevingstoets zijn vastgesteld. De wetgevingstoets als geheel zal vanuit het departement in de loop van 1998 worden geëvalueerd. Hierbij gaat het zowel om de kwaliteit van het proces als het effect. Per jaar zijn er circa 10 trajecten, waarbij de AI betrokken is. Bijhouden van de procesgang en het resultaat van de verschillende trajecten lijkt dus goed mogelijk.

De kostprijs van dit product wordt nog niet bepaald. Dit zal pas mogelijk zijn als de rest van de dienst (en niet alleen de inspecteurs) gaat tijdschrijven.

12. Registratie en algemeen verbindend verklaren van CAO's

Het algemeen verbindend verklaren van CAO's kent een aantal deelstappen (Kennisgeving van Ontvangst, Notitie, AVV-besluit, Bezwaarschriftennotitie etc.), waarbij nauwe samenwerking plaatsvindt tussen de beleidsdirectie Arbeidsverhoudingen en de afdeling Vergunningen en Collectieve Regelingen van de AI. De kostprijs voor het *totale* product is derhalve lastig te bepalen, omdat een deel van de capaciteit van directie AV ook toegerekend dient te worden aan dit product. Voor het AI-deel is het wel mogelijk een kostprijs te bepalen. Voor de procedure is een nieuwe AVV-toets in voorbereiding, waarbij ook kwaliteitscriteria (in procestermen, zoals doorlooptijd) worden vastgesteld door de minister. Het beoogd effect van dit product is feitelijk uitvoering conform beleidsdoelstelling. Dit kan in een aparte audit nader worden gevolgd. Structurele effectmeting is qua capaciteitsinzet erg belastend.

13. Overige producten

Verder levert de AI nog een groot aantal overige producten. Hiermee is naar schatting circa 0,5% van de capaciteit gemoeid. Deze producten worden niet nader uitgewerkt. In de bijlage is de opsomming opgenomen (*bijlage VI*).

Conclusie

De meetbaarheid van producten in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin is voor een deel van de producten van de AI systematisch in kaart gebracht. Voor dat deel van de producten waarvoor dat nog niet het geval is, geldt in de meeste gevallen dat ontwikkeling van de kostprijs wel op de rol staat of reeds onderwerp van studie is.

In kwantitatieve termen spelen zowel de aantallen producten als de kosten van de producten een rol. Het kwaliteitselement wordt bewaakt door tal van kwaliteitsindicatoren (waaronder ook procescriteria) en audits. Het bewaken van de kwaliteit van de producten zal nu en in de toekomst een punt van continue aandacht moeten zijn. Voorkomen moet worden dat sturing op kostprijzen leidt tot daling van de kwaliteit van de producten.

Uit de beschrijvingen van de verschillende producten heeft de werkgroep de volgende concrete verbeteringen gedistilleerd:

- 1. De werkgroep beveelt aan dat verder wordt gegaan met de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren voor producten waarbij dat nog niet is gebeurd. Op dit moment worden voor de producten actieve arbo-interventies en klachtbehandeling meetwaarden, meetinstrumenten en streefnormen ontwikkeld. De planning is dat dit voor alle producten gereed moet zijn in juni 1999. In de jaarcontracten 1999 met de regiodirecteuren zullen voor de producten, die dan gereed zijn, kwaliteitsindicatoren worden meegenomen. De kwaliteit van de producten zal een punt van continue aandacht moeten blijven.*
- 2. Voor de producten waar nog geen kostprijs wordt of kan worden berekend, doet de*

werkgroep de aanbeveling dat dit zo snel mogelijk alsnog gebeurt. Dit brengt met zich mee dat ook voor de niet-inspecteursfuncties een systeem van tijdschrijven zal worden ingevoerd. Ook dit dient per 1999 zijn beslag te krijgen. Door dit laatste zal de kostprijsberekening als zodanig ook in kwaliteit toenemen.

- 3. De werkgroep doet de aanbeveling dat, ter verdere verbetering van de kostprijsberekening, een kostenverdeelmodel ontwikkeld wordt, waarin alle kosten die worden gemaakt om tot de producten van de AI te komen, worden meegenomen. Het gaat hierbij primair om de ondersteunende en coördinerende diensten die buiten de AI zijn gepositioneerd. De ontwikkeling van het kostenverdeelmodel dient eveneens per 1999 gereed te zijn.*

Intermezzo

Perspectief van het onderzoek

(over de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6, over sturing, integraal management en het batenlastenstelsel)

Alvorens op de inhoudelijke vraagstukken uit de probleemstelling in te gaan, acht de werkgroep het wenselijk het perspectief van waaruit dit rapport is opgesteld, toe te lichten. Dit is niet zozeer van belang bij de beschrijvingen van de huidige situatie, maar wel bij die van mogelijke verbeteringsvoorstellen. De werkwijze van de werkgroep is de volgende: De AI en haar bedrijfsvoering staan in het onderzoek centraal. Verbeteringsvoorstellen die de werkgroep doet zijn derhalve in eerste instantie verbeteringen voor de bedrijfsvoering van de AI. De werkgroep realiseert zich evenwel dat de AI niet in een vacuüm opereert maar onderdeel uitmaakt van het ministerie van SZW en dat sommige verbeteringsvoorstellen ten aanzien van de bedrijfsvoering van de AI tot wijzigingen leiden in of soms zelfs op gespannen voet kunnen staan met (het beleid met betrekking tot) de bedrijfsvoering van het departement. In de nu volgende hoofdstukken 3 tot en met 6 is van dat laatste zoveel als mogelijk van geabstraheerd. De wisselwerking van de (bedrijfsvoering van de) AI met (de bedrijfsvoering van) het ministerie van SZW komt aan de orde in hoofdstuk 7. De werkgroep vormt aldus in eerste instantie een standpunt ten aanzien van de wenselijkheid van meer outputgerichte sturing voor de AI. Voorts worden de voor- en nadelen voor het departement in kaart gebracht. Op basis van deze twee sets voor- en nadelen wordt ten slotte een eindafweging opgesteld.

3. Sturingsrelatie tussen departementale leiding en uitvoerende dienst

In dit hoofdstuk staat de externe sturingsrelatie, dat wil zeggen die tussen het departement en de uitvoerende dienst, centraal.

Ten aanzien van externe sturing acht de werkgroep een opmerking van meer algemene aard op zijn plaats. De werkgroep is van mening dat er ten aanzien van de politieke sturing en die van de ambtelijke leiding een nader onderscheid te maken is. De externe sturing valt uiteen in beleidsmatige sturing enerzijds en beheersmatige sturing anderzijds. Daarnaast kunnen we binnen de beleidsmatige sturing nog een aparte plaats inruimen voor sturing op incidenten. Bij de beleidsmatige sturing strekt de bemoeienis van de bewindslieden zich tot een beleidsmatige keuze met daaraan gekoppeld de benodigde input. Hierbij gaat het derhalve om de vaststelling van politieke beleidsprioriteiten.

De sturing op beheersmatige aspecten richt zich op de manier waarop de middelen die voor de benoemde taken zijn toegekend, door de uitvoerende dienst mogen worden aangewend.

De sturing op incidenten ten slotte, heeft betrekking op individuele cases waarin de politieke of ambtelijke leiding direct ingrijpt¹.

De werkgroep realiseert zich dat de waterscheiding tussen de verschillende vormen van sturing niet 100% waterdicht is. Desalniettemin is zij van mening dat het, met name ten aanzien van de beoordeling van de gewenste veranderingen in de externe sturingsrelatie, noodzakelijk is dit onderscheid te maken.

Idealiter vormen de beleidsmatige sturing enerzijds en de beheersmatige sturing anderzijds elkaar complementen. Er is sprake van een wisselwerking: Naarmate de politieke prioriteiten meer in termen van (meetbare) output kunnen worden vastgesteld, kunnen de uitvoerende dienst meer vrijheden gegund worden op het beheersmatige vlak, althans waar het gaat om de bestedingvrijheid binnen een gegeven financieel (input) kader en binnen bredere beheerskaders. Zo blijkt ook onmiddellijk hoezeer externe en interne sturing (van de uitvoerende dienst en het departement in totaliteit) op elkaar ingrijpen. Omgekeerd geldt ook dat als de departementale leiding geen informatie krijgt over de hoeveelheid en de kwaliteit van de output, er logischerwijze in beheersmatige zin ook op de samenstelling van de input gestuurd kan en zal worden.

3.1 Huidige sturingsrelatie

Binnen SZW wordt gewerkt met verschillende aansturingsmechanismen, die ook voor de AI gelden. Er is in die zin geen majeur onderscheid tussen beleidsdirectie, facetdirectie of de AI. In de besturingscyclus van het departement is vastgelegd dat jaarlijks de (politieke) prioriteiten van het departement worden vastgesteld. De bewindslieden maken zelf de keuze welke onderwerpen en dossiers als politieke prioriteit worden geoormerkt. Op deze wijze vindt dus een goed deel van de beleidsmatige sturing plaats.

De AI stelt evenals andere directies een *jaarplan* op, dat na consultatie van collega-directies wordt vastgesteld door de algemene leiding. Het jaarplan is eveneens een instrument voor beleidsmatige sturing. Daarnaast komt echter ook de beheersmatige kant in het plan aan bod.

¹ Sturing op incidenten blijkt in de praktijk van de AI weinig voor te komen en zal hier verder buiten beschouwing

In het plan, dat een aantal verplicht voorgeschreven elementen kent, met name op het gebied van bedrijfsvoering, maakt de AI een inschatting van de gewenste productie en de activiteiten die hiervoor nodig zijn op ondersteunend gebied. Twee keer per jaar vindt een *voortgangsgesprek* plaats tussen de DG en de Algemeen Directeur over de uitvoering van de voornemens. Dit gesprek vindt plaats aan de hand van een door de AI opgestelde rapportage. Het jaarsverslag speelt (nog) geen rol bij de externe sturing.

Het jaarplan is een aan de begrotingscyclus gekoppeld sturingsinstrument. Er worden afspraken in gemaakt over te realiseren doeleinden en de daarvoor benodigde activiteiten en middelen. Het aangrijpingspunt voor sturing is een mix van input, throughput en output. Het jaarplan bevat informatie over de inzet van personeel en materieel (input). Daarnaast wordt middels een groot aantal actiepunten wijzigingen aangebracht in het productieproces (throughput). Tot slot wordt ook een overzicht gegeven van het aantal geplande en het aantal gerealiseerde *interventietrajecten*. Hieraan is (nog) geen kostprijs verbonden, i.e. in het jaarplan worden (nog) geen afspraken gemaakt over de prijs van een interventietraject.

Bij de beheersmatige sturingsrelatie met de departementale leiding moet een nader onderscheid gemaakt worden tussen sturing van het primaire proces van de AI en ondersteunende taken. De sturing van de AI op haar primaire taken vindt zoals gezegd plaats middels het jaarplan. De budgetten voor ondersteunende taken (zoals automatisering, beleidsinformatiesystemen, voorlichting en onderzoek) zijn binnen het ministerie van SZW gecentraliseerd. Door centrale directies worden alle aanvragen beoordeeld en geprioriteerd. De achterliggende gedachte hierbij is de wens om tot bundeling van expertise bij de betrokken vakdirecties (in casu A&O, SZW-C (IT-regie) en VBD) te komen en voor het betreffende ondersteunende taakgebied een departementaal beleidskader te kunnen formuleren. Per kwartaal wordt door deze directies gerapporteerd over de uitputting van budgetten. Door de algemene leiding wordt vervolgens beslist of en zo ja hoe, tot reallocatie moet worden overgegaan. Het aangrijpingspunt van sturing van dit deel van de taken van de AI bevindt zich aan de inputzijde. Bij de aansturing van de AI is het departementale beleid met betrekking tot deze taken alsmede de uitkomsten van de prioritering een gegeven. Ook de procedures voor het aannemen van extra of ander personeel zijn centraal voorgeschreven. Hierover wordt niet door de AI besloten.

Het kostenniveau speelt vooralsnog geen helder afgebakende rol in de financiële aansturing van de AI. In het jaarplan 1998 is de kostprijs van de eenheid van productie, de IT, niet vermeld. De sturing vindt derhalve volledig plaats op kaseffecten.

3.2 Gewenste veranderingen in de sturingsrelatie

In de inleiding bij deze paragraaf werd gesteld dat beleidsmatige sturing en beheersmatige sturing elkaars complementen (dienen te) zijn. Op het beleidsmatig vlak dienen prioriteiten te worden bepaald in de vorm van meetbare output, gekoppeld aan een financieel kader. Indien dat eenduidig is vastgesteld, is het mogelijk de dienst op het beheersmatig vlak (hoe zetten we

de middelen in voor de gestelde doelen) meer vrijheid te gunnen.

De politieke prioriteiten en het financiële kader worden in het jaarplan van de AI duidelijk aangegeven. Ook de gewenste output wordt aangegeven in de vorm van concrete aantallen producten. Wat echter nog ontbreekt is de link tussen input en output, te weten de kostprijs per product. Hier wordt voornamelijk niet op gestuurd. De werkgroep acht het aanbevelenswaardig de kostprijs van de verschillende producten van de AI en de betekenis daarvan in termen van onderlinge vergelijkbaarheid, een grotere rol te laten spelen. Deze zouden in het jaarplan opgenomen dienen te worden. Politieke en algemene leiding kunnen dan aan de hand van de kostprijs * aantallen producten de gewenste output bepalen.

Uiteraard moet de interne sturing van de dienst deze verruimde rol voor kostprijzen wel toelaten, i.e. ook de interne sturing moet in voldoende mate op output gericht zijn. De werkgroep is van mening dat de interne sturing van de AI dit toelaat. In hoofdstuk 4 zal hier nader op worden ingegaan.

Op beheersmatig vlak kan aldus meer ruimte ontstaan voor de AI. Uiteraard blijft tussentijds bijsturing altijd mogelijk. Voordeel is dan dat de consequenties hiervan op de gewenste output direct duidelijk kunnen worden gemaakt. In concreto: de departementale leiding zal bijvoorbeeld bij kasproblemen elders in het departement altijd de mogelijkheid houden in te grijpen in de omvang van de input van de AI. Uiteindelijk zal dit dus altijd een centrale beslissing blijven. Dit kan betekenen dat er op enig moment minder middelen bij de AI terecht komen. Gegeven de kostprijs van de producten en de sturing daarop kan dit niet zonder consequenties zijn voor de output. In een systeem van outputsturing zijn deze consequenties onmiddellijk duidelijk en worden zij, idealiter, bij de afweging van de departementale leiding betrokken. Gevolg zal dan zijn dat een tussentijds bijstelling van het jaarplan, waarbij de aantallen producten worden bijgesteld. In een dergelijk systeem van outputsturing zou het niet logisch zijn dat tussentijdse bijstelling van de input vergezeld zou gaan van een centrale beslissing over aanpassing van de samenstelling van die input, zoals dat in de huidige situatie gebeurt.

De werkgroep is voorts van mening dat afspraken in het jaarplan van de AI over kostprijs en aantallen producten taakstellend dienen te zijn en dat voorzien dient te worden in prikkels om deze taakstellingen te halen.

Wat betreft negatieve prikkels volstaat het huidige 'normale' managementinstrumentarium. Bij verbeteringen in de sturingsrelatie moet veeleer gedacht worden aan positieve prikkels.

Uitgegaan zou kunnen worden van een taakstellend budget in de vorm van aantal producten * de gemiddelde (of gewenste) kostprijs. Indien er aan het einde van het jaar sprake is van aantoonbare efficiency-winsten kan daaraan de afspraak gekoppeld worden dat deze voor een deel behouden mogen worden. (Bijvoorbeeld: 50% wordt 'teruggegeven', 30% mag behouden worden ten behoeve van investeringen en 20% mag worden uitgegeven aan nader vast te stellen zaken op P-gebied. Structureel wordt het surplus geleidelijk afgeroomd.) De wenselijkheid en de mogelijkheden van de exacte vormgeving van dergelijke constructies hangen in belangrijke mate van af van de transparantie van de verrichtingen van de

organisatie. De vraag of een baten-lastenstelsel deze transparantie en dus de outputsturing kan doen toenemen zal in hoofdstuk 6 aan de orde komen. In hoofdstuk 7 zullen vervolgens de eisen aan de orde komen die dit stelt aan de externe stuurder zelf. Immers, deze moet wel vast kunnen stellen dat er daadwerkelijk sprake is van efficiencyverbetering.

Vooralsnog is de conclusie, dat de informatie die nu aan de politieke en ambtelijke leiding in het jaarplan wordt gepresenteerd nog niet voldoende transparant is om een echte outputsturing te realiseren. De gewenste output wordt weliswaar bepaald maar de link tussen input en output ontbreekt. De door de werkgroep geconstateerde wisselwerking impliceert dan dat veel gedetailleerder wordt gestuurd op inputfactoren. Met name bij tussentijdse bijstellingen zal dit het geval zijn. Derhalve zou de kostprijs van de verschillende producten in het jaarplan van de AI dienen te worden opgenomen. De gewenste output kan dan worden bepaald en bijgesteld aan de hand van de kostprijs * de gewenste aantallen producten.

Een grotere rol voor de kostprijs van producten in de externe sturingsrelatie verruimt ook de sturingsmogelijkheden voor de externe stuurder. Zo kan hij bijvoorbeeld inzicht krijgen in de ontwikkeling van de kostprijs in de tijd of de kostprijs van bepaalde producten van de AI afzetten tegen die van vergelijkbare producten in de markt. Aldus ontstaat een situatie waarin de externe stuurder de uitvoerende dienst meer vrijheden gunt op het beheersmatige vlak maar tegelijkertijd meer grip krijgt op de beheersing van de uitgaven.

De vraag die zich in de werkgroep ten aanzien van externe sturing heeft voorgedaan, is over welke taken deze beheersmatige vrijheden zich dienen uit te strekken. Deze vraag raakt aan het geconstateerde ontbreken van integraal management. Omdat deze vraag zowel betrekking heeft op de externe als op de interne sturing heeft de werkgroep besloten deze materie te behandelen in een apart hoofdstuk (hoofdstuk 5).

Naar aanleiding van dit hoofdstuk komt de werkgroep tot de volgende conclusies:

- 4. De werkgroep beveelt aan dat de kostprijs, gekoppeld aan kwantitatieve en kwalitatieve prestaties, wordt opgenomen in het jaarplan; dit als stap op weg naar deze variabele a;s sturingsvariabele. Het streven moet hierbij gericht zijn op het jaarplan 1999.*
- 5. Tevens beveelt de werkgroep aan dat er een systeem ontwikkeld wordt waardoor prikkels tot doelmatig werken ontstaan. Hierdoor dient de informatie over producten meer transparant te worden gemaakt. Ook stelt een dergelijk systeem eisen aan de externe stuurder zelf. Hierop wordt teruggekomen in de hoofdstukken 6 en 7.*

4. Kenmerken van de interne besturing van de uitvoerende dienst

4.1 De interne organisatie

Voordat een beschrijving wordt gegeven van de interne sturingsrelatie van de AI is het allereerst zaak de interne organisatie van de dienst in kaart te brengen.

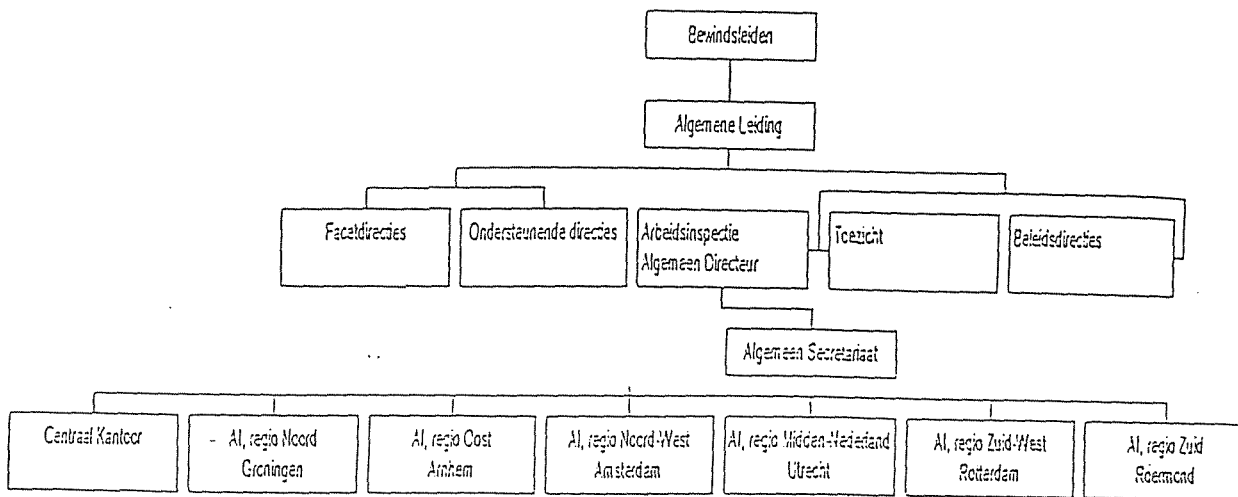
De AI kent een regiostructuur, waarbij de Algemeen Directeur in overleg met de regiodirecteuren en de directeur van het Centraal kantoor (CK) het jaarprogramma vaststelt voor de diverse producten. De voorbereiding van deze jaarprogrammering vindt plaats in verschillende gremia. Kwaliteitseisen voor producten worden bijna per definitie vastgesteld in landelijke afstemmingsoverleggen en ter besluitvorming voorgelegd aan het Directeurenoverleg, dat onder voorzitterschap van de Algemeen Directeur staat. Voorbeelden van de afgelopen drie jaar zijn:

- Nota klachtbehandeling;
- Nota Ongevalsonderzoek;
- Draaiboek inspecties (voor actieve arbo-inspecties).

De door de Algemeen Directeur, in het Directeurenoverleg, vastgestelde kwaliteitseisen zijn uniform en gelden voor alle regio's. De geplande aantallen voor de zogenaamde 'reactieve producten' worden door de regio respectievelijk het Centraal Kantoor voorbereid. Onder de reactieve producten vallen het ongevalsonderzoek, de klachtbehandeling, het verlenen van vergunningen en ontheffingen en het registreren en algemeen verbindend verklaren van CAO's. Voor de actieve producten geldt een andere werkwijze. Ten behoeve van een doelmatige planning is het werkveld van de AI bij de actieve bedrijfsinterventies Arbo en WAV ingedeeld naar branches. Voor elke branche is een bedrijfstakcoördinator (hoofdinspecteur benoemd), die de inspanningen van de AI op dit terrein coördineert. Dit gaat dus ook over de regio's heen. De hoofdinspecteur maakt een bedrijfstakplan, waarin voor het jaar t+1 een planning voor het aantal te inspecteren bedrijven wordt opgesteld (inspectiefrequentie), alsmede de werkwijze. Voor dit bedrijfstakplan wordt commitment gevraagd bij de betreffende hoofdinspecteurs uit de andere regio's. Alle bedrijfstakplannen worden jaarlijks centraal getoetst en in een integrale afweging aangeboden aan het Directeurenoverleg, waarna besluitvorming plaatsvindt over het totaalplan.

Voor monitoronderzoek geldt een andere voorbereiding. De centrale afdeling MBI (Monitoring en Beleidsinformatie) consulteert de beleidsdirecties en maakt op grond van de onderzoeksbehoefte bij beleidsdirecties een groslijst die wordt besproken in overlegorgaan waarin alle regio's participeren. Dit overlegorgaan MCO (Monitoring Coördinatie Overleg) doet een voorstel in het Directeurenoverleg waarbij rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit (momenteel 15% van de totale capaciteit).

Organogram Arbeidsinspectie



4.2 De huidige sturingsrelatie

De AI heeft in 1996 haar besturingsfilosofie vastgesteld. Kernbegrippen in de besturingsfilosofie zijn het sturen op output en transparantie in processen en prestaties op alle niveaus in de organisatie.

Voor het sturen op output moet overeenstemming bestaan over de gewenste hoeveelheid van de verschillende producten (de kwantiteit), de doelmatige inzet van middelen (de prijs) en de eisen waaraan het product moet voldoen (de kwaliteit). De Algemeen Directeur van de AI maakt hierover afspraken in de *jaarcontracten* die met de regiodirecteuren worden afgesloten. In de jaarcontracten zijn afspraken gemaakt over de prijs van het product. De basis van de berekeningen is de kostprijs van een productief uur. Aan de hand hiervan kunnen de prijzen van een interventietraject per hoofdproduct berekend worden.

Daarnaast worden afspraken gemaakt over het aantal producten dat moet worden geleverd. Bij die afspraken geldt het beschikbare inputkader conform de begroting uiteraard als taakstellend. Aantallen die, vermenigvuldigd met de kostprijs, leiden tot een overschrijding van het beschikbare budget behoren niet tot de mogelijkheden.

In de jaarcontracten worden ook afspraken gemaakt over de kwaliteit van de producten. Deze wordt voornamelijk met name afgemeten aan de hand van proces-indicatoren. Voorbeelden zijn tijdigheid, zorgvuldigheid en rechtsgelijkheid. In beperkte mate zijn ook prestatie-indicatoren ontwikkeld ter vaststelling van de kwaliteit van de producten. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de tevredenheid van de beleidsdirectie als opdrachtgever over de kwaliteit en bruikbaarheid van de AI uitgevoerde monitoronderzoeken. Voor het product klachtbehandeling

is eveneens via regionale audits de klanttevredenheid gemeten. Dit is echter nog niet geïstitutionaliseerd. Er wordt nog niet gewerkt met een normstelling voor klanttevredenheid.

Per kwartaal wordt de voortgang in kwantiteit, kwaliteit (voor zover mogelijk) en prijs gevolgd. Twee keer per jaar vindt hiertoe een *verantwoordingsgesprek* plaats tussen de Algemeen Directeur en de Regiodirecteur naar aanleiding van de rapportage over de afspraken in het jaarcontract. Elk kwartaal moet de regiodirecteur een inschatting maken of de uitvoering in de pas blijft lopen met de jaartaakstelling in de zogeheten *kwartaalrapportage*.

In de praktijk spelen de kostprijzen van de producten reeds een rol in de interne aansturing. Wanneer zich hierin bijvoorbeeld onverklaarbare verschillen voordoen tussen de regio's, wordt de desbetreffende regiodirecteur door de Algemeen Directeur ter verantwoording geroepen. Dit zogeheten benchmarking speelt een belangrijke rol in de interne aansturing. In hoofdstuk 6, waarin wordt ingegaan op de mogelijke toegevoegde waarde van het baten-lastenstelsel, wordt hierop teruggekomen.

Met het managementinformatiesysteem Powerplay, dat de dataset van GISAI bevat, kan snel de gewenste managementinformatie geleverd worden. Met dit instrument kan de productie in termen van kwantiteit en kwaliteit desgewenst zelfs per maand worden gevolgd. In de bijlage is een omschrijving van de werking van dit systeem opgenomen (*bijlage III*).

Naast de kwartaalrapportages, de jaarcontracten en de halfjaargesprekken voert de AI, als onderdeel van kwaliteitszorg, *audits* uit. Hiertoe is een auditprogramma opgesteld, waarbij jaarlijks twee hoofdproducten diepgaand worden geaudit. Deze audit wordt door een landelijk team uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de Algemeen Directeur. Voor de start van de audit worden eerst de te auditen kwaliteitseisen vastgesteld door de Algemeen Directeur na consultatie van het Directeurenoverleg. De rapportage van de auditgroep wordt aangeboden aan de regiodirecteuren voor commentaar. Dit commentaar krijgt een afzonderlijke plaats in het auditrapport. Uiteindelijk stelt de Algemeen Directeur het rapport vast, waarna wordt bepaald welke verbeteracties nodig zijn. Deze audits zijn ingebed in een breder programma van implementatie integrale kwaliteitszorg, waarvan ook klanttevredenheidsonderzoek deel uitmaakt, alsmede tevredenheidsmetingen onder eigen medewerkers.

4.3 Gewenste veranderingen in de sturingsrelatie

De prikkels waarover in § 3.2 werd gesproken, ter verbetering van de sturing op output moeten naar het oordeel van de werkgroep worden doorvertaald naar de interne sturingsrelaties. Anders hebben prikkels in de externe sturingsrelatie ook helemaal geen zin.

De informatie aan de hand waarvan de interne sturing plaatsvindt is voldoende transparant voor de dienstleiding. Het managementsysteem Powerplay biedt mogelijkheden ten over om regiokantoren op alle mogelijke manieren met elkaar te vergelijken.

Een deel van de kostprijs van het product van de AI is door de uitvoerende dienst zelf niet te

beïnvloeden. Het gaat hier om kosten van overhead van de facet- en ondersteunende directies in Den Haag. Van integraal management, in de zin dat individuele managers bepalen welke middelen waarvoor worden ingezet, is dan ook geen sprake.

Voor de efficiency van de dienst en van de regiokantoren kan dit een bezwaar vormen omdat er geen prikkel meer is om deze kosten terug te dringen. Een aardig voorbeeld hiervan vormt de huisvesting. Op kantoorruimte is veel te verdienen, sowieso kunnen de huurprijzen van een pand enorm uiteenlopen afhankelijk van de sta(a)t(us) en de locatie van een pand. Bij personeel dat voor een groot gedeelte ambulans is, is het echter ook zo dat lang niet voor iedere werknemer een eigen werkplek gehandhaafd hoeft te worden. Als dan ook het telewerken wordt gestimuleerd, kan het aantal werkplekken - en dus het aantal vierkante meters kantoorruimte dat moet worden gehuurd - fors worden ingeperkt. De regiokantoren worden echter niet gestimuleerd tot dit soort overwegingen omdat zij op dit vlak uiteindelijk toch geen beslissing kunnen nemen. Dit probleem wordt des te zichtbaarder, wanneer het gaat om de keuze tussen investeren in bijvoorbeeld mobiele telewerkfaciliteiten en de huisvesting. Het is evident dat tussen die twee invalshoeken een grote mate van uitruil denkbaar is, maar de huidige besluitvormingsconstellatie bevordert de afweging in die termen niet.

Overigens geldt voor de productgroep monitoronderzoek een andere invalshoek. Dit is namelijk het enige product van de AI waarbij sprake is van een in potentie concurrerende omgeving. Het afwegingskader is daar derhalve iets anders, in die zin dat de kostprijs van de AI vergeleken kan worden met die van concurrerende instellingen. In dat geval is het nog bezwaarlijker dat een groot deel van de kostprijs niet kan worden beïnvloed door de dienst zelf. In het volgende hoofdstuk zal meer uitgebreid op het decentralisatievraagstuk of het vraagstuk van integraal management worden ingegaan.

Conclusie

De kostprijs van producten speelt een belangrijke rol in de interne aansturing. In alle lagen van de organisatie worden medewerkers er steeds meer op aangesproken en afgerekend. Het is wenselijk dat een en ander nog meer gezicht krijgt, bijvoorbeeld via het behouden van efficiencywinsten bij aantoonbaar efficiënt werk. Het feit dat de budgetten voor ondersteunende taken van het ministerie van SZW, zoals automatisering, niet zijn gedecentraliseerd, ontnemt managers de prikkel om ook op die terreinen voor een efficiënte werkwijze te zorgen. In hoofdstuk 5 zal dit onderwerp nader aan de orde komen.

Naar aanleiding van dit hoofdstuk concludeert de werkgroep het volgende:

- 6. Aanbevolen wordt dat er een systeem wordt ontwikkeld waardoor prikkels tot doelmatig werken ontstaan. Aandachtspunt hierbij vormen de niet gedecentraliseerde taken en budgetten binnen het ministerie van SZW. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 5.*

5. Integraal management

In de vorige paragrafen zijn de externe en de interne besturing van de AI beschreven. Duidelijk is geworden dat zowel de interne als de externe zich in de richting van outputsturing begeven. Aangegeven is welke weg nog afgelegd dient te worden om tot een optimale besturing van de AI te komen.

Voor een model van outputsturing kan gekozen worden omdat de politieke sturing van de AI een sturing op hoofdlijnen is. Politiek ingrijpen op de middeleninzet van de AI, gegeven de politieke sturing op de beleidslijnen, komt niet geregeld voor. Indien dit toch aan de orde is, dient een zorgvuldige procedure bewandeld te worden, waarbij de vragende partij (bijvoorbeeld een beleidsdirectie of de directie FEZ) in opdracht van de bewindslieden aangeeft dat een bepaalde beleidsinzet of bezuiniging gerealiseerd dient te worden en de AI aangeeft welke consequenties dit heeft voor het lopende jaarcontract. Deze procedure geeft aan dat ingrijpen mogelijk blijft gedurende het uitvoeringsjaar. Zij geeft echter ook aan dat outputsturing in het geval van de AI niet gefrustreerd zal worden door al te regelmatige ingrepen vanuit de politiek. Het behoeft geen betoog dat wanneer de politieke prioriteiten vrijwel dagelijks worden vast- of bijgesteld, outputsturing aan zinvolheid inboet. Wat dat betreft leent de politieke - als rustig te kenschetsen - omgeving van de AI zich goed voor sturing op output.

Deze politieke dimensie is ook van belang in relatie tot het decentralisatievraagstuk, ofwel het vraagstuk van integraal management, waarnaar in dit rapport reeds een aantal malen is verwezen. Ook ten aanzien van de decentralisatie van bevoegdheden en budgetten hoeft het geen betoog, dat indien politiek ingrijpen vrijwel dagelijks aan de orde is, het op een lager niveau in de organisatie neerleggen van bevoegdheden en budgetverantwoordelijkheid weinig zinvol is. Maar zoals gezegd is hier in het geval van de AI geen sprake.

Het decentralisatievraagstuk zal in dit hoofdstuk centraal staan. De werkgroep heeft geconstateerd dat de bespreking van dit vraagstuk vrij beperkt is gebleven in het rapport 'Aansturen op resultaat'. Hierdoor is het rapport naar inzicht van de werkgroep niet compleet: om de vraag of het mogelijk is meer outputsturing te realiseren te kunnen beantwoorden, is het noodzakelijk aandacht te besteden aan de mate waarin het betreffende dienstonderdeel zelfstandige beslissingsbevoegdheden heeft. Om deze leemte te vullen heeft de werkgroep zich genoodzaakt gezien de volgende vragen te beantwoorden:

1. Waarom en wanneer is decentralisatie van taken en bevoegdheden wenselijk?
2. Welke factoren kunnen decentralisatie van taken en bevoegdheden in de weg staan?

De opzet van dit hoofdstuk is verder als volgt. In § 5.1 zal aan de hand van de vragen worden ingegaan op de meer theoretische noties die aan decentralisatie ten grondslag liggen. Gezien de omvang van dit rapport zal dit uiteraard een vrij summiere beschrijving zijn. In § 5.2 en § 5.3 worden de vragen vervolgens aan de orde gesteld voor de situatie van de AI. Meer concreet gaat het dan om de vraag of het wenselijk is bepaalde taken, bevoegdheden en budgetten, die nu nog centraal uitgeoefend worden, door te decentraliseren naar de AI. De werkgroep

realiseert zich dat zich vanuit de omgeving, i.c. het ministerie van SZW, nadelen kunnen voordoen wanneer bepaalde taken worden gedecentraliseerd. Zoals vermeld in de inleiding van hoofdstuk 3 zal de analyse echter in eerste instantie vanuit de optiek van de AI plaatsvinden. Dergelijke nadelen voor SZW als geheel en de vraag of en zo ja hoe deze al dan niet kunnen worden ondervangen, zullen aan de orde komen in hoofdstuk 7.

5.1 Decentralisatie

In dit rapport zullen de termen decentralisatie en integraal management door elkaar worden gebruikt. Daaronder wordt dan het volgende verstaan: Integraal management houdt in, dat in elke fase van de begrotingscyclus simultaan beslist wordt over de aanwending van financiële middelen, de inzet van personeel en materieel en de activiteiten in het productieproces. Het budgethouderschap en de dienstleiding van organisatie-eenheden zijn daarbij in één hand.¹

In de literatuur wordt een aantal redenen aangegeven waarom decentralisatie of integraal management wenselijk is.

In de eerste plaats zou bij het ontbreken daarvan de afstemming tussen de vaststelling van activiteiten en de daarvoor in te zetten middelen tekort schieten. En aangezien in die situatie de verantwoordelijkheden niet in één hand liggen, kan noch de centrale noch de decentrale partij eindverantwoordelijk gehouden worden voor de al dan niet efficiënte inzet van middelen.²

In de tweede plaats is er de gedachte, dat door het delegeren van bepaalde verantwoordelijkheden voor de apparaatsinzet aan de beleidsonderdelen en door het creëren van prikkels in het beheersregime, de taakuitvoering doelmatiger kan geschieden. "Het belang van de binnendepartementale decentralisatie van bevoegdheden is dat via de extra vrijheden die in de uitvoering worden gegeven, de financiële doelmatigheid van het overheidsbeleid kan toenemen. Met goed beheer is geld te verdienen. De meer resultaatverantwoordelijke manager mag geacht worden de gedecentraliseerde bevoegdheden zodanig te benutten, dat dit de totale taakuitvoering ten goede komt. Meer nadruk moet worden gelegd op de minimalisering van uitgaven dan op de maximalisering van budgetten."³

Samengevat, is de belangrijkste reden om tot decentralisatie over te gaan het tot stand komen van een duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij genieten, betalen en beslissen meer in één hand liggen. Dit leidt tot een efficiënter uitgavenbeheer.

Uiteraard is het niet zo, dat decentralisatie in alle situaties wenselijk is. Er kunnen redenen zijn om op centraal niveau ook de beheersmatige beslissingen te nemen. De werkgroep benoemt deze redenen aan de hand van drie dimensies:

1. Ten eerste de in de inleiding genoemde politieke dimensie. Naarmate de politieke omgeving van een organisatie meer turbulent is, is decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden minder opportuun.
2. Ten tweede de mate waarin het mogelijk is prikkels te internaliseren in de organisatie. Deze dimensie strekt zich uit van pure inputsturing aan de ene zijde tot pure marktwerking aan de

¹ N.P. Mol, Operationele budgettering, p.78

² Zie voetnoot 1

³ Verder bouwen aan beheer, p. 6 en 27

andere zijde. Naarmate de sturing van een organisatie meer geënt is op marktwerking, dus bijvoorbeeld een systeem van benchmarking of, nog een stapje verder, een systeem waarin kosten worden doorberekend, ligt decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden meer voor de hand of is dit zelfs een vereiste. Omgekeerd geldt dat wanneer de sturing van een organisatie zich met name op de inputzijde richt, decentralisatie veel minder opportuun is.

3. Ten derde de dimensie van schaalvoordelen en uniformiteit. Het is voorstelbaar dat sommige taken op centraal niveau uitgevoerd blijven worden omdat bij decentralisatie sprake zou zijn van verlies aan schaalvoordelen of het ontstaan van te grote *schaalnadelen*. Dit kan betekenen, dat het organisatie-onderdeel dat de taken decentraal moet gaan uitvoeren te klein is, dat dingen op ondoelmatige wijze dubbel geschieden, dat de investeringen in de opbouw van de vereiste expertise te groot zijn of dat de departementale unit die 'achterblijft' te klein is. Naarmate hier meer sprake van is, is decentralisatie van betreffende taken minder gewenst. Overigens moet hierbij wel bedacht worden dat een decentrale unit niet alles daadwerkelijk zelf hoeft uit te voeren maar ook kan beslissen tot uitbesteding van een bepaalde (deel)taak. Naast schaalvoor- of nadelen kan er ook sprake zijn van de wens tot een uniforme aanpak van de uitoefening van bepaalde taken. Het gaat hier dan om *departementale overwegingen*, bijvoorbeeld het aanhouden van bepaalde standaarden, die er aanleiding toe geven dat bepaalde taken centraal of althans binnen centrale kaders uitgeoefend blijven. Dergelijke overwegingen zullen zoals gezegd aan de orde komen in hoofdstuk 7.

In het navolgende zal aan de hand van bovengenoemde dimensies een situatieschets gemaakt worden voor de AI. De eerste dimensie, de politieke, blijft hier verder buiten beschouwing. In de inleiding is al geconcludeerd dat van een intensieve politieke sturing in het geval van de AI geen sprake is. Deze kan derhalve geen belemmering vormen voor decentralisatie.

5.2 Mogelijkheid tot het internaliseren van prikkels

In § 5.1 is vastgesteld dat decentralisatie wenselijk is omdat het de doelmatigheid ten goede komt maar dat zich omstandigheden voor kunnen doen die afbreuk doen aan deze wenselijkheid. Een daarvan is een onvoldoende mogelijkheid tot het internaliseren van prikkels in het sturingssysteem.

Voor de AI geldt dat hiervan geen sprake is. In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat de meetbaarheid van producten in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin voor het overgrote deel van de producten van de AI systematisch in kaart is gebracht en dat zowel interne als externe sturing zich in de richting van meer outputsturing begeven. Ook benchmarking is daarbij aan de orde. De *mogelijkheid* tot het internaliseren van prikkels is derhalve aanwezig. De werkgroep heeft op dit vlak echter wel een aantal verbeteringsvoorstellen gedaan. Zo zal de informatie over het productieproces en de kosten daarvan aan transparantie dienen te winnen. In hoofdstuk 3, over externe sturing, heeft de werkgroep vastgesteld dat er op dit terrein nog duidelijke verbeteringen aangebracht moeten worden. Er werd geconcludeerd dat de informatie die nu aan de politieke en ambtelijke leiding in het jaarplan wordt gepresenteerd nog niet

voldoende transparant is om een echte outputsturing te realiseren; de kostprijs van de verschillende producten dienen in het jaarplan van de AI te worden opgenomen. In hoofdstuk 4 werd evenwel geconcludeerd dat de kostprijs van producten in de interne aansturing relatie al een grote rol speelt. Het is de vraag, of het eenvoudigweg doorvertalen van de kennelijk aanwezige transparantie in de interne sturing voldoende is om aan de wensen van de externe sturing te voldoen. De werkgroep komt terug op deze vraag in hoofdstuk 6, over het batenlastenstelsel. Op voorhand is wel duidelijk dat met name de verantwoording van bestede middelen een voornamer rol zal moeten gaan spelen. Het jaarverslag, waarvan de werkgroep vaststelde dat dat nu nog geen rol speelt in de aansturing, zal hiertoe van karakter dienen te veranderen. Een heldere verantwoording achteraf is in een systeem van decentralisatie en outputgerichte sturing onmisbaar.

De conclusie is dan ook dat ook de tweede dimensie geen belemmering vormt voor decentralisatie, op voorwaarde dat de informatievoorziening aan transparantie wint en de overige aanbevelingen van de werkgroep ten aanzien van de meetbaarheid van producten worden opgevolgd.

Ten aanzien van het decentralisatievraagstuk is resteert dan nog de dimensie van schaalvoordelen en uniformiteit. Deze zal in de navolgende paragraaf aan de orde komen.

5.3 Centraal gepositioneerde taken

Binnen het ministerie van SZW is gekozen voor een concentratie van facilitaire taken in de zogenaamde 'ondersteunende' en 'facet'-directies. Het gaat om de volgende directies:

| | |
|------------------|--|
| ■ SZW-Consult | (IT-regie, personeel en organisatie) |
| ■ FEZ | (P&F, administratie, bekostiging) |
| ■ Algemene Zaken | (huisvesting, automatisering, facilitaire diensten) |
| ■ VDB | (voorlichting, bibliotheek en documentatie) |
| ■ AD | (accountantsdienst) |
| ■ WJBA | (wetgeving en bestuurlijke juridische aangelegenheden) |
| ■ IZ | (internationale zaken) |
| ■ A&O | (analyse, onderzoek en ramingen) |

Deze directies vervullen delen van hun taken min of meer 'in service' voor de beleids- en toezichtsdirecties (waaronder de AI) en voor elkaar. Zij bezitten de beslissingsbevoegdheid over de budgetten ten behoeve van de ondersteuning. Voor een viertal budgetten (voorlichting, automatisering, onderzoek en subsidies) bestaat een scoringsmethodiek ('SAMALO') op basis waarvan door de departementale leiding tot een prioriteitenstelling wordt gekomen. Daarnaast formuleren zij beleidskaders voor het betreffende beheersaspect.

De taken die door deze directies ten behoeve van de AI worden kunnen worden doorgelicht aan de hand van een door de werkgroep gemaakte scoringsmatrix. Alle betreffende taken kunnen hierin aan de hand van de overgebleven dimensie die decentralisatie al dan niet

mogelijk en/of wenselijk maakt, gescoord worden. Concreet gaat het dan per taak om de vraag of er bij decentralisatie al dan niet sprake zal zijn van schaalnadelen c.a. en of er al dan niet sprake is van een wens tot een uniforme uitoefening van de betreffende taak. De matrix is opgenomen in de bijlage *(bijlage VII)*.

De werkgroep heeft zelf nog geen invulling gegeven aan de matrix. Het voorstellen van in die mate concrete oplossingen zou de omvang en reikwijdte van het onderzoek te buiten gaan. Van een aantal taken kan de werkgroep zich voorstellen dat zij in relatie tot de wens van integraal management voor de AI voor decentralisatie in aanmerking komen. De werkgroep denkt dan aan personeel en organisatie, inclusief de rechtspositionele zaken, de inhuur van externen, huisvesting, de repro/drukkerij, het beheer en onderhoud van de administratieve organisatie, automatisering en communicatie-adviezen. Overigens kan voor deze taken wel gelden dat er vanuit het departement beleidskaders gesteld blijven worden, teneinde de uniformiteit te bewaren. Een voorbeeld hiervan zou zijn automatisering, waarbij de AI vrij zou zijn over te gaan tot aanschaf van bepaalde apparatuur, zolang deze aan bepaalde standaarden voldoet en ervan uitgaande dat de AI ook zorg draagt voor de dekking van het benodigde beheer (ook als dat centraal wordt uitgevoerd). Zoals gezegd wordt op deze problematiek nader ingegaan in hoofdstuk 7.

De werkgroep kan zich op voorhand ook voorstellen dat er taken zijn die niet voor decentralisatie in aanmerking komen. Voorbeelden hiervan zijn beveiliging en screening van personeel en persvoorlichting en bibliotheek. Voor taken als deze kan gelden dat de AI te klein is om deze zelf te verrichten of dat de vereiste investering in opbouw van expertise en kennis te groot is.

Conclusie

De werkgroep concludeert dat het ten aanzien van de vraag of meer outputsturing mogelijk is, nodig is aandacht te besteden aan dit decentralisatievraagstuk. Zij doet de aanbeveling het decentralisatievraagstuk op korte termijn aan de hand van de in de bijlage opgenomen scoringsmatrix uit te werken. Daarbij dient de aandacht steeds expliciet uit te gaan naar de het optreden van schaalvoor- en nadelen, de (kosten van) vereiste opbouw van expertise voor de AI en andere investeringen. De uitwerking dient gereed te zijn op 1 januari 2000.

De werkgroep is daarbij van mening dat het vanuit het perspectief van de AI wenselijk zal zijn dat veel taken, die nu nog centraal worden uitgeoefend, worden gedecentraliseerd. Daarnaast zijn er ook taken die hoe dan ook centraal zullen blijven. Per taak zal een afweging gemaakt dienen te worden inzake de uiteindelijke positionering, aan de hand van zich voordoende schaalvoor- of nadelen en/of de wens tot een uniforme uitvoering van desbetreffende taak.

Naar aanleiding van dit hoofdstuk formuleert de werkgroep de volgende aanbeveling:

7. Op korte termijn dient uitwerking te worden gegeven aan het decentralisatievraagstuk. De politieke omgeving van de AI maakt decentralisatie van taken en bevoegdheden mogelijk. Ook de mogelijkheid tot het internaliseren van prikkels is aanwezig, zij het dat op dit vlak een aantal verbeteringen noodzakelijk is. Per taak zal aan de hand van de in de bijlage opgenomen tabel

een afweging gemaakt dienen te worden over de uiteindelijke positionering. Daarbij geven schaalvoordelen of -nadelen en/of de wens tot een uniforme aanpak van de taak de doorslag. Indien besloten wordt een taak of beslissingsbevoegdheid centraal te positioneren zal dit zo goed mogelijk beargumenteerd en gekwantificeerd dienen te worden.

8. Bij deze afweging dienen tevens de gevolgen voor de AI, met name op het gebied van vereiste opbouw van expertise en andere investeringen, in kaart te worden gebracht. Het decentralisatievraagstuk dient uitgewerkt te zijn op 1 januari 2000.

6. Het Baten-lastenstelsel en de agentschapstatus

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde of en zo ja onder welke voorwaarden het zinvol is dat de AI overstapt op een baten-lastenstelsel. Ook ten aanzien van dit vraagstuk geldt weer dat de positie van de AI centraal zal staan. Eventuele voor- en/of nadelen voor de omgeving van de AI komen aan de orde in hoofdstuk 7. Daarnaast wordt in deze paragraaf ingegaan op de eventuele meerwaarde van de agentschapstatus voor de AI.

6.1 Het baten-lastenstelsel

Vooropgesteld wordt dat de invoering van een baten-lastenstelsel geen doel op zich is: het is slechts een (mogelijk) instrument bij het realiseren van een optimale vorm van een resultaatgerichte besturingswijze.¹ In het rapport 'Aansturen op resultaat' is echter opgenomen dat hoe dan ook expliciet gemaakt dient te worden waarom invoering van een baten-lastenstelsel voor de betrokken dienst geen toegevoegde waarde zou hebben.

De mogelijk toegevoegde waarde van invoering van een baten-lastenstelsel voor de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten valt uiteen in:²

1. Een betere, op bedrijfseconomische leest geschoeide kostprijsberekening t.a.v. de geleverde producten of diensten;
2. Een betere, op toerekening van de kosten van interest, onderhoud en afschrijvingen gebaseerde besluitvorming over de aanschaf en/of vervanging van kapitaalintensieve productiegoederen;
3. De mogelijkheid om op basis van reële kosten bepaalde vormen van opdrachtgever-opdrachtnemer-relaties te introduceren;
4. De mogelijkheid om zowel binnen de uitvoerende dienst (intern) als vanuit het vakdepartement en de Staten-Generaal (extern) aan te sturen op kostenbasis (in combinatie met geleverde prestaties) en;
5. De mogelijkheid tot reserveren en lenen.

In het onderstaande wordt aan de hand van bovengenoemde elementen de toegevoegde waarde van invoering van het baten-lastenstelsel voor de AI in kaart gebracht. Nagegaan wordt hoe met genoemde elementen in de huidige situatie wordt omgegaan en wat de invoering van een baten-lastenstelsel voor verbeteringen zou genereren.

Kostprijsberekening

In algemene zin kan worden opgemerkt dat, indien uitgaven zonder meer in de kostprijsberekening van producten worden meegenomen, incidentele kapitaalsuitgaven fluctuaties veroorzaken in die kostprijs tussen jaren, die voor de beoordeling van de doelmatigheid niet relevant zijn. Door toepassing van een op bedrijfseconomische principes gebaseerde kostprijsberekening ontstaat een transparanter inzicht in de werkelijke kosten van de geleverde producten en diensten.

¹ Zie: Aansturen op resultaat, p. 18

² Zie: Aansturen op resultaat, p.35 e.v.

Bij de doelmatigheidsbeoordeling van de AI worden de kostprijzen van de verschillende regiokantoren (in de tijd) tegen elkaar afgezet. Voor de vergelijking van de kostprijzen (in de tijd) kunnen incidentele kapitaalsuitgaven, zoals de aanschaf van een nieuw automatiseringssysteem, het beeld vertekenen. De kostprijzen die de AI nu namelijk berekent zijn bepaald op basis van uitgaven en niet op basis van kosten. Indien dergelijke kapitaalsuitgaven niet voor alle regiokantoren in hetzelfde jaar en in dezelfde mate plaatsvinden (hetgeen in de praktijk voorkomt), ontstaat bovendien ook een probleem in de vergelijkbaarheid van kostprijzen tussen de verschillende regiokantoren onderling. Het in het bovenstaande beschreven systeem van benchmarking (zie hoofdstuk 4) wordt hiermee bemoeilijkt. Een overstap naar een baten-lastenstelsel zou vanuit dit perspectief derhalve een toegevoegde waarde hebben.

Daarbij zij aangetekend dat, hoewel niet bestreden wordt dat deze toegevoegde waarde er is, de omvang hiervan relatief beperkt is. De AI is immers geen kapitaalintensieve dienst (circa 10% van de totale uitgaven betreft kapitaaluitgaven). Voor vergelijkingen in de tijd en tussen regiokantoren zou ook gewerkt kunnen worden met gecorrigeerde uitgavenprijzen.

Nuancering daarbij is dat het bij de bepaling van de relevantie van de invoering van het baten-lastenstelsel niet in de eerste plaats gaat om de kapitaalintensiviteit op het niveau van de dienst als totaal vast te stellen. Het gaat veeleer om de verschillen die ontstaan tussen de toegerekende uitgaven aan producten versus de toegerekende kosten aan producten. Bij de beslissing al dan niet over te gaan tot een investering zal steeds moeten worden meegenomen welke gevolgen dit heeft voor de kostprijs per product per budgethouder. Dat zal immers de voornaamste invalshoek van sturing zijn van de integrale manager. Ook bij een relatieve geringe kapitaalintensiviteit kunnen majeure fluctuaties van de kosten per product per budgethouder voorkomen.

Verder is het van belang op te merken dat voor vergelijkingen in de tijd en tussen regiokantoren weliswaar gewerkt kan worden met gecorrigeerde uitgavenprijzen, maar dat dit dan een extra-comptabele constructie betreft. 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 dubbele sturing en dubbele administratie wordt zo voorkomen.

De overgang naar een baten-lastenstelsel zou er voor zorgen dat wordt voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor decentralisatie (zie hoofdstuk 5). Bij decentralisatie moeten actoren in zowel de interne als de externe sturingsrelatie kunnen vertrouwen op eenduidige en transparante informatie over de producten en de kosten daarvan. In de huidige kostprijscalculaties is daarvan nog in onvoldoende mate sprake; Zoals gezegd wordt feitelijk

uitgegaan van *uitgavenprijzen* die om allerlei redenen een vertekend beeld kunnen opleveren.

Prikkels tot een doelmatig kapitaalgoederenvoorraadbeheer.

In algemene zin geldt dat in het kas-verplichtingenstelsel een prikkel ontbreekt tot een doelmatig kapitaalgoederenvoorraadbeheer. Toepassing van het baten-lastenstelsel zorgt wel voor een dergelijk prikkel. Kosten van kapitaalsuitgaven (rente en afschrijving) zijn immers mede bepalend voor het kostenniveau van de geleverde producten of diensten. Op deze wijze wordt de decentrale manager telkens gedwongen om af te wegen, of een kapitaalgoed al dan niet moet worden behouden, onderhouden of vervangen.¹

Bij de AI is de afweging ten aanzien van de aanschaf van kapitaalsuitgaven voor verbetering vatbaar. In het huidige stelsel - met een kas-verplichtingenstelsel - is de afweging niet (altijd) optimaal (zie § 4.2). De overstap naar een baten-lastenstelsel zal ook vanuit dit perspectief een toegevoegde waarde hebben. Dan wordt immers zichtbaar welke aanschaf vanuit bedrijfseconomisch oogpunt het meest rendabel is.

Het rendement van het realiseren van deze toegevoegde waarde neemt uiteraard rechtevenredig toe met de mate waarin de AI in staat wordt gesteld integraal management toe te passen. Naar de mate waarin dit niet het geval is, betekent de overstap naar een baten-lastenstelsel vanuit het oogpunt van de afweging ten aanzien van de aanschaf van kapitaalgoederen, minder. De dienst zelf beslist dan immers zelf niet of tot aanschaf van veel kapitaalgoederen moet worden overgegaan.

Baten-lastenstelsel vergemakkelijkt de introductie van bepaalde vormen van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties

Ter bevordering van het kostenbewustzijn en het nastreven van doelmatigheidsverbetering worden tussen agentschappen en afnemers momenteel contractrelaties ontwikkeld, waarbij een agentschap opdrachtnemer is en een moederdepartement of overige actoren de opdrachtgevers vervullen. Het op bedrijfseconomische basis berekenen van de kosten van de door een uitvoerende dienst geleverde producten en diensten maakt het mogelijk, dat transparante vormen van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties geïntroduceerd kunnen worden.²

Met name bij het product monitoronderzoek zou een dergelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie de opdrachtgevers (de beleidsdirecties) dwingen de producten van de AI te vergelijken met die van onderzoeksbureaus uit de marktsector. De prijzen zijn dan beter vergelijkbaar omdat zij dezelfde principes als uitgangspunt hebben. Het moge duidelijk zijn dat ook hier het toepassen van een zoveel als mogelijk integraal management door de AI gewenst is.

Ten aanzien van het product vergunningen zou de feitelijke kostprijs doorberekend kunnen worden aan de vergunningaanvragers. In de huidige situatie wordt daar een forfaitair bedrag voor in rekening gebracht. Hoewel dit meer een leverancier-klant-relatie is dan een

¹ Zie 'Aansturen op resultaat', p. 37

² Zie 'Aansturen op resultaat' p. 38

opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, zou ook hierdoor het kostenbewustzijn van de dienst kunnen toenemen.

Besturing op basis van kosten

In algemene zin geldt dat, naar de mate waarin niet de uitgaven aan, maar de kosten van de ingezette middelen aan een product of dienst kunnen worden toegerekend, een adequate sturing op de doelmatigheid waarmee output tot stand komt mogelijk is. Door de kostenontwikkeling per product of dienst in de tijd (tijdreeksen) met soortgelijke organisaties te vergelijken (bedrijfsvergelijkingen of "benchmarking") kan zicht worden verkregen op de ontwikkeling van de - relatieve - doelmatigheid waarmee een dienst zijn taak vervult.¹

De ontwikkeling van de kostprijs in de tijd van de dienst als geheel maar ook van de verschillende regiokantoren zal gemakkelijker te volgen zijn omdat zoals gezegd de kostprijzen van alle jaren en van alle kantoren beter met elkaar te vergelijken zijn dan uitgavenprijzen. Het toepassen van een baten-lastenstelsel kan worden gezien als een verdere verbetering van de bestaande systematiek, die vergelijkingen in de tijd en tussen regiokantoren eenduidiger en gemakkelijker maakt.

Voor de externe sturing is het belangrijkste voordeel gelegen in het feit dat de gewenste output (tezamen met de politieke prioriteiten en het financieel kader) helder geformuleerd kan worden. In hoofdstuk 3 is geformuleerd dat hiervan de meerwaarde is dat de politieke prioriteiten in outputtermen gedefinieerd kunnen worden, waardoor voor de uitvoerende dienst op beheersmatig vlak veel meer vrijheid mogelijk is. Bovendien kunnen bij beleidsmatig (tussentijds) ingrijpen de consequenties op beheersmatig vlak direct en eenduidig zichtbaar worden gemaakt.

Eisen aan organisatie

In dit rapport heeft de werkgroep een aantal concrete verbeteringen aangedragen. Deze kunnen zonder meer beschouwd worden als eisen waar de AI aan zal moeten voldoen wil er sprake zijn van een succesvolle invoering en toepassing van het baten-lastenstelsel. Maar er is meer. Net als bij het decentralisatievraagstuk zal de AI zich rekenschap dienen te geven van de toegenomen vrijheid van de dienst in beheersmatige zin. Dit betekent dat rekening gehouden zal moeten worden met een investering in deskundigheid, kwaliteit en menskracht. Zo zal het controllersproces, een herbezinning zal dienen te ondergaan. Meer vrijheid betekent immers ook meer verantwoordelijkheid en derhalve dient verantwoording te worden afgelegd over de producten.

Sparen en lenen

Introductie van een baten-lastenstelsel brengt een grotere beheersruimte en, daarmee, meer verantwoordelijkheden voor de decentrale managers met zich mee. Om de kaseffecten die voortvloeien uit investeringsuitgaven te kunnen opvangen, zijn in een volwaardig baten-lastenstelsel in principe leen- en reserveringsfaciliteiten voorhanden.

¹ Zie 'Aansturen op resultaat' p. 38, 39

Voor de AI zal invoering van een baten-lastenstelsel met de mogelijkheid tot sparen en reserveren betekenen dat de afweging om al dan niet over te gaan tot aanschaf van een kapitaalgoed, verbeterd. Gechargeerd gezegd worden kapitaalsuitgaven niet langer tegengehouden door 'de kas'. Omgekeerd wordt niet overgegaan tot aanschaf van een kapitaalgoed omdat er 'nog wat geld weggezet moet worden'.

6.2 De agentschapstatus

In de huidige comptabele regelgeving is het baten-lastenstelsel één op één gekoppeld aan de status van agentschap. In de evaluatie van agentschappen, die onlangs door het ministerie van Financiën is opgesteld en naar de Tweede Kamer is verzonden, is de mogelijkheid van het voeren van een baten-lastenstelsel zonder de formele agentschapstatus onderzocht. Geconcludeerd wordt dat deze ontwikkeling wenselijk is. De belangrijkste reden om het voeren van een baten-lastenstelsel een bredere toepassing te geven is gelegen in de constatering dat het verzelfstandigingsaspect van agentschappen nu soms negatieve associaties oproepen: "De agentschapsfiguur is hinderpaal, omdat zij beleidsmatige onafhankelijkheid suggereert".

De werkgroep hecht er aan, in navolging van hetgeen in genoemde evaluatie wordt gesteld, te benadrukken dat het creëren van een dergelijke onafhankelijkheid ook in het geval van de AI geenszins de bedoeling is. De ministeriële verantwoordelijkheid dient volledig intact te blijven, de politieke sturing op geen enkele wijze te worden aangetast. Waar het hier om gaat zijn de beheersmatige bevoegdheden.

De werkgroep onderkent derhalve de bezwaren die uit de agentschapevaluatie volgen. Ervan uitgaande dat het in de nabije toekomst mogelijk zal zijn een baten-lastenstelsel te voeren zonder de formele agentschapstatus, ziet de werkgroep dan ook geen aanleiding deze agentschapstatus voor de AI aan te bevelen. De toegevoegde waarde hiervan zal voor de AI nihil zijn, aangezien er in de praktijk geen materieel verschil zal bestaan tussen een dienst die sec het baten-lastenstelsel voert en een dienst die agentschap is en het baten-lastenstelsel voert.

Conclusie

Het toepassen van een baten-lastenstelsel zal voor de AI een toegevoegde waarde hebben. In de eerste plaats zullen echte kostprijzen van de verschillende producten vergelijkingen in de tijd en tussen de regiokantoren beter mogelijk maken dan de huidige uitgavenprijzen. In de tweede plaats maakt invoering van een baten-lastenstelsel externe sturing op output beter mogelijk, omdat de gewenste output eenduidig geformuleerd kan worden en de informatievoorziening aan helderheid en transparantie wint. De vrijheid op beheersmatig vlak van de uitvoerende dienst kan hierdoor toenemen. In de derde plaats ten slotte, zal de afweging over kapitaalsuitgaven verbeteren door de invoering van een baten-lastenstelsel. Overigens is de werkgroep daarbij wel van mening, dat de toegevoegde waarde van een baten-lastenstelsel voor een arbeidsintensieve dienst als de AI minder groot is dan bij een sterk kapitaalintensieve dienst. Ondanks deze nuancering kan de invoering van een baten-lastenstelsel gezien worden als een volgende, logische stap in de verbetering van de

doelmatigheid van de AI, temeer daar door sturing op kosten van producten vergelijkingen in de tijd en tussen regiokantoren sterk verbeteren.

Vanuit de optiek van de AI zou het naar de mening van de werkgroep dan ook aanbevelenswaardig zijn indien de dienst over zou stappen naar een baten-lastenstelsel. De werkgroep realiseert zich evenwel dat haar analyse nog onvolledig is omdat geen aandacht is besteed aan de consequenties van invoering van een baten-lastenstelsel voor de omgeving van de AI. Derhalve wordt op dit punt nog geen concrete aanbeveling gedaan. De werkgroep komt hierop terug in de hoofdstukken 7 en 8.

Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat vanuit de AI gezien de invoering van een baten-lastenstelsel effectiever zal zijn naarmate de budgetten voor een aantal ondersteunende taken worden gedecentraliseerd naar de AI. Over een aantal belangrijke kapitaalsuitgaven, zoals automatisering, alsmede over een aantal uitgaven in de ondersteunde sfeer, heeft de AI in de huidige situatie geen beslissingsbevoegdheid. Indien dit gehandhaafd wordt zal van een betere afweging ten aanzien van de uitgaven bij invoering van een baten-lastenstelsel in mindere mate sprake zijn.

De werkgroep ziet geen reden de agentschapstatus voor de AI aan te bevelen, aangezien er in de toekomst materieel qua bevoegdheden geen verschil meer zal zijn tussen een uitvoerende dienst die alleen het baten-lastenstelsel voert en een agentschap.

7. Omgeving van de AI: Het ministerie van SZW

In de vorige hoofdstukken heeft de werkgroep een analyse gemaakt van de externe en interne sturing van de AI. Daarbij heeft de werkgroep geconcludeerd dat het - vanuit de AI bezien - aanbevelenswaardig zou zijn indien er een versterking plaats zou vinden van integraal management door decentralisatie van bepaalde taken. De werkgroep heeft een scorematrix ontwikkeld om na te gaan welke taken in welke mate (met behoud van eventuele departementale beheerskaders) zouden kunnen worden gedecentraliseerd. Daarnaast heeft de werkgroep geconcludeerd dat een baten-lastenstelsel toegevoegde waarde zou hebben voor de bedrijfsvoering van de AI en dat het - bezien vanuit de AI - aanbeveling verdient indien de AI zou overstappen op een dergelijk systeem.

Herhaaldelijk heeft de werkgroep aangegeven dat zij zich realiseerde dat de analyse van deze vraagstukken onvolledig was omdat zij in het voorgaande nog geen aandacht besteedde aan de consequenties van decentralisatie en invoering van een baten-lastenstelsel voor de omgeving van de AI. Om die reden heeft de werkgroep nog geen concrete aanbeveling gedaan.

Overigens hecht de werkgroep eraan te vermelden dat de hiervoor geschetste voordelen voor de AI in beginsel evenzeer voordelen voor het ministerie van SZW zijn aangezien de AI een integrerend onderdeel is van SZW. Bezien vanuit de bedrijfsvoering van het gehele ministerie kan zich in potentie echter ook een aantal nadelen voordoen indien het integraal management bij de AI wordt versterkt en overgestapt wordt op een baten-lastenstelsel. Die eventuele nadelen zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen. De opzet van het hoofdstuk is verder als volgt. In de eerste plaats zal opnieuw het decentralisatievraagstuk aan de orde komen. De verhouding tussen centralisatie en decentralisatie enerzijds en het belang van departementale kaders anderzijds staan hierbij centraal. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag in hoeverre decentralisatie bijdraagt aan het ontstaan van budgettaire kwetsbaarheid voor het departement van SZW als geheel. In de derde plaats zal ten slotte de vraag beantwoord worden, in hoeverre invoering van een baten-lastenselsel nog bijdraagt aan deze budgettaire kwetsbaarheid.

7.1 Decentralisatie vanuit departementale optiek

In hoofdstuk 5 is reeds aan de orde geweest dat decentralisatie in potentie kan leiden tot twee soorten problemen. In de eerste plaats kan decentralisatie ertoe leiden dat schaalnadelen ontstaan in de bedrijfsvoering. In de tweede plaats kan decentralisatie leiden tot een gebrek aan een uniforme aanpak van taken en processen. Gezien het feit dat SZW een relatief klein departement is, zal voor vele taken gelden dat het niet gemakkelijk zal zijn deze op te splitsen in een AI-deel en een rest-deel. Beide eenheden zouden dan te klein kunnen worden met alle mogelijke negatieve gevolgen voor de kwaliteit en beschikbaarheid. Daarenboven geldt dat de AI, vanwege de samenhang tussen werkzaamheden van alle directies, een integraal onderdeel uitmaakt van het departement van SZW. Ook de wens tot een uniforme aanpak van bepaalde vitale processen is derhalve een reëel punt.

Uiteraard is het niet zo dat decentralisatie inhoudt dat de decentrale dienst volledige vrijheid krijgt en dat voor die dienst geen (departementale) spelregels meer zouden gelden. Sterker nog, binnen een organisatie als het departement van SZW is het ondenkbaar dat een

onderdeel daarvan volledig los van de rest zou opereren. Deze centraal geformuleerde kaders, waarbinnen gedecentraliseerde taken uitgevoerd dienen te worden, kunnen een oplossing bieden voor de twee hierboven genoemde problemen: Zij waarborgen dat voor bepaalde taken of processen een departementsbrede, uniforme aanpak wordt gerealiseerd. Een voorbeeld kunnen wij vinden op het terrein van de automatisering, waar centraal voorgeschreven zou kunnen zijn welke configuraties de decentrale dienst moet gebruiken. Daarnaast kunnen centrale kaders voorkómen dat er schaalnadelen optreden. Een voorbeeld hiervan treffen we aan bij de inkoop van goederen. Voorgeschreven zou kunnen worden dat de decentrale dienst bepaalt wát er ingekocht moet worden en op welk tijdstip, maar dat, zoals dat nu ook reeds het geval is, de feitelijke inkoop wordt overgelaten aan de afdeling of directie die dat voor het gehele departement regelt.

De meerderheid van de werkgroep meent aldus dat bovengenoemde problemen opgelost of voorkomen kunnen worden met behulp van centraal geformuleerde kaders. De lijn langs welke het decentralisatievraagstuk dient te worden uitgewerkt is dat in de eerste plaats bekeken dient te worden welke taken voor decentralisatie in aanmerking komen en dat, als dat is vastgesteld, vervolgens bepaald dient te worden welke nadere randvoorwaarden in de vorm van departementale spelregels er nog nodig zijn voor de betreffende taak. Daarbij is het uiteraard zo, dat de nu reeds bestaande departementale kaders een belangrijk gegeven vormen.

7.2 Budgettaire kwetsbaarheid

De vertegenwoordiger van FEZ verbindt aan dit belang van de bestaande departementale kaders verdergaande conclusies dan de rest van de werkgroep. Hij is van mening dat deze kaders voor de beheersing van de uitgaven van het departement in het geheel van dusdanig belang zijn, dat decentralisatie van taken en bevoegdheden feitelijk niet aan de orde kan zijn. Een belangrijke overweging bij het standpunt van FEZ is de in de afgelopen jaren ervaren budgettaire kwetsbaarheid van de begroting van het ministerie. Met name in de sfeer van de apparaatsbudgetten hebben zich in de afgelopen jaren veel tegenvallers voorgedaan, die slechts met moeite opgevangen konden worden. FEZ meent dat, omdat zich overal dreigingen voor kunnen doen, de grondslag waarover deze tegenvallers kunnen worden uitgesmeerd zo breed mogelijk dient te zijn. Dit impliceert dat uiterst terughoudend moet worden omgegaan met de decentralisatie van bevoegdheden en budgetten. Decentralisatie heeft immers verantwoording achteraf als uitgangspunt. Dit laat zich naar de mening van FEZ slecht rijmen met tussentijds ingrijpen. Decentralisatie zou kunnen betekenen dat er schotten worden opgetrokken tussen de uitgaven van de AI enerzijds en de uitgaven van de rest van SZW anderzijds. Voor FEZ is het van groot belang dat vrijheden op beheersmatig vlak voor de AI pas ontstaan nadat is zeker gesteld dat zich elders op de departementale begroting geen budgettaire dreigingen of andere problemen voordoen. De huidige situatie, zo blijkt uit ervaringen van de afgelopen jaren, leent zich daar niet voor.

De overige leden van de werkgroep zijn van mening dat ingrijpen, ook in een decentraal stelsel, altijd mogelijk blijft. Recente ervaringen bij agentschappen bevestigen dat bijsturing op basis van kasproblemen altijd mogelijk zal blijven. Deze leden zijn van mening dat decentralisatie niet betekent en ook niet mag betekenen dat er schotten worden opgetrokken

tussen de uitgaven van de AI en de uitgaven van de rest van de begroting.

7.3 Baten-lasten vanuit departementale optiek

De ervaren budgettaire kwetsbaarheid van de SZW-begroting doet bij de FEZ vertegenwoordiging eveneens aarzelingen ontstaan omtrent de wenselijkheid van invoering van een baten-lastenstelsel. Een ander financieringsstelsel zal alleen nog maar bijdragen aan ontstaan van schotten op de begroting.

De overige leden van de werkgroep menen dat ook een baten-lastenstelsel ingrijpen bij tegenvallers of dreigingen elders op de begroting niet in de weg staat. Een baten-lastenstelsel maakt dit volgens hen in zekere zin zelfs gemakkelijker, omdat de gevolgen van dat ingrijpen op de productie direct zichtbaar kunnen worden gemaakt.

Conclusie

De werkgroep heeft geconcludeerd dat het, gezien vanuit het perspectief van de AI, aanbevelenswaardig is het integraal management te versterken en een baten-lastenstelsel in te voeren. Gezien vanuit het perspectief van het gehele departement komt zij niet tot een eensluidende conclusie.

De FEZ-vertegenwoordiging is van mening dat bij decentralisatie de nadelen hiervan zullen overheersen. De beheersbaarheid van de uitgaven van het departement als geheel zal hierdoor verslechteren. Decentralisatie kan dan dus niet of in veel beperktere mate plaatsvinden dan de overige leden van de werkgroep menen.

Dit standpunt wordt onder meer ingegeven door de budgettaire kwetsbaarheid van de begroting van SZW. De grondslag waarover tegenvallers kunnen worden uitgesmeerd moet zo breed mogelijk zijn. Decentralisatie leidt ertoe dat er schotten kunnen ontstaan in de SZW begroting. Dit wordt door invoering van een baten-lastenstelsel versterkt.

De meerderheid van de werkgroep meent dat decentralisatie vanuit departementaal perspectief niet tot onoplosbare problemen hoeft te leiden en dat per saldo de beheersbaarheid van de uitgaven erdoor zal verbeteren. Taken waar te grote schaalnadelen ontstaan worden niet gedecentraliseerd. Verliezen aan schaalvoordelen kunnen worden opgevangen door het formuleren van centrale kaders waarbinnen de decentrale taak uitgevoerd dient te worden. Hetzelfde geldt voor de wens tot een uniforme aanpak van bepaalde processen en/of taken.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Perspectief AI

In de hoofdstukken 1 tot en met 6 is het perspectief van dit onderzoek steeds dat van de AI geweest. De werkgroep is hier toe de eensluidende conclusie gekomen dat de bedrijfsvoering van de AI zich waar mogelijk dient te bewegen in de richting van decentralisatie van taken en bevoegdheden (en daarbij verantwoordelijkheden) enerzijds en de invoering van een baten-lastenstelsel anderzijds. De redenering die aan deze denkrichting ten grondslag ligt is als volgt. Decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zorgt ervoor dat beslissen, betalen en genieten meer in één hand komen te liggen. De afwegingen ten aanzien van de aanwending van middelen zullen hierdoor verbeteren. Omdat verantwoordelijkheid en het verantwoording afleggen integraal onderdeel zijn van decentralisatie, stelt decentralisatie eisen aan de informatievoorziening over de prestaties van de decentrale dienst. Producten van de dienst moeten meetbaar zijn, in termen van zowel kwantiteit als kwaliteit. Daarnaast dient er een eenduidige kostprijs berekend te kunnen worden. Over de beslissingen die op deze wijze door de decentrale dienst of manager worden genomen kan dan verantwoording worden afgelegd in termen van aantal x producten van kwaliteit y tegen kostprijs z .

Invoering van een baten-lastenstelsel kan aan die eisen tegemoet komen. Zo kan de kostprijsberekening erdoor verbeteren, waardoor de informatievoorziening ten behoeve van zowel de externe als de interne sturing aan transparantie wint. Daarnaast zal ook de afweging ten aanzien van kapitaaluitgaven verbeteren door invoering van een baten-lastenstelsel.

Kort samengevat komt het er op neer, dat decentralisatie van taken en bevoegdheden en de invoering van een baten-lastenstelsel bij elkaar gebaat zijn. Decentralisatie leidt er toe dat decentrale onderdelen meer op hun prestaties kunnen worden afgerekend, een baten-lastenstelsel zorgt ervoor dat over deze prestaties op de juiste wijze verantwoording kan worden afgelegd.

In combinatie ontstaat zo een systeem van outputsturing dat past binnen het gedachtegoed van de nota 'Aansturen op resultaat' en gezien kan worden als een logisch vervolg op de weg die de AI reeds was ingeslagen.

8.2 Departementaal en integraal perspectief

Bezien vanuit de beheersing van de uitgaven van het departement van SZW in totaliteit, in hoofdstuk 7, is de werkgroep niet tot een eensluidende conclusie gekomen. Een meerderheid van de werkgroep erkende dat zich bij decentralisatie en invoering van een baten-lastenstelsel in potentie problemen voor kunnen doen maar dat deze oplosbaar of te voorkomen zijn. Per saldo resulteert decentralisatie en invoering van een baten-lastenstelsel naar de mening van dit deel van de werkgroep in een verbetering van de bedrijfsvoering van zowel de AI als het gehele departement.

De FEZ-vertegenwoordiger uit de werkgroep deelt deze mening niet. Hij is van mening dat decentralisatie en invoering van een baten-lastenstelsel nadelig zullen zijn voor de beheersing van de uitgaven van het departement als geheel. Deze nadelen wegen voor hem niet op tegen de voordelen zoals de werkgroep die heeft geconcludeerd vanuit het perspectief van de AI.

Logischerwijze leidt dit verschil in de conclusies ook tot een verschil in aanbevelingen.

De gehele werkgroep is het eens over de volgende aanbevelingen:

A. Te realiseren voor 1 januari 1999 / jaarplan 1999:

- 1. Er dient verder te worden gegaan met de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren voor producten waarbij dat nog niet is gebeurd. Op dit moment worden voor de producten actieve arbo-interventies en klachtbehandeling meetwaarden, meetinstrumenten en streefnormen ontwikkeld. De planning is dat dit voor alle producten gereed moet zijn in juni 1999. In de jaarcontracten 1999 met de regiodirecteuren zullen voor de producten, die dan gereed zijn, kwaliteitsindicatoren worden meegenomen. De kwaliteit van de producten zal een punt van continue aandacht moeten blijven.*
- 2. Voór de producten waar nog geen kostprijs wordt of kan worden berekend, dient dit zo snel mogelijk alsnog te gebeuren. Dit brengt met zich mee dat ook voor de niet-inspecteursfuncties een systeem van tijdschrijven zal worden ingevoerd. Ook dit dient per 1999 zijn beslag te krijgen. Door dit laatste zal de kostprijsberekening als zodanig ook in kwaliteit toenemen.*
- 3. Ter verdere verbetering van de kostprijsberekening dient een kostenverdeelmodel ontwikkeld te worden, waarin alle kosten, die worden gemaakt om tot de producten van de AI te komen, worden meegenomen. Het gaat hierbij primair om de ondersteunende en coördinerende diensten die buiten de AI zijn gepositioneerd. De ontwikkeling van het kostenverdeelmodel dient eveneens per 1999 gereed te zijn.*
- 4. De kostprijs dient, gekoppeld aan kwantitatieve en kwalitatieve prestaties, te worden opgenomen in het jaarplan; dit als stap op weg naar deze variabele als sturingsvariabele voor de interne en externe sturing. Het streven moet hierbij gericht zijn op het jaarplan 1999.*

Overigens beseft de werkgroep dat realisatie van deze aanbevelingen in het jaarplan 1999 een ambitieuze doelstelling is. In samenhang met de snelheid van de besluitvorming over dit rapport kan zij zich voorstellen dat op enig moment blijkt dat het jaarplan 1999, hetgeen nu reeds in voorbereiding is, geen haalbare kaart blijkt. In dat geval zal uitgeweken moeten worden naar het jaarplan 2000.

B. Te realiseren voor 1 januari 2000

- 5. Er dient uitwerking te worden gegeven aan het decentralisatievraagstuk. De politieke omgeving van de AI maakt decentralisatie van taken en bevoegdheden in beginsel mogelijk. Ook de mogelijkheid tot het internaliseren van prikkels is aanwezig, zij het dat op dit vlak een aantal verbeteringen noodzakelijk is. Per taak zal aan de hand van de in de bijlage opgenomen tabel een afweging gemaakt dienen te worden over de uiteindelijke*

positionering van de beslissingsbevoegdheid al dan niet gekoppeld aan de daadwerkelijke uitvoering van de taak. Daarbij geven schaalvoordelen of -nadelen en/of de wens tot een uniforme aanpak van de taak de doorslag. De keuzes zullen zo goed mogelijk beargumenteerd en gekwantificeerd dienen te worden. Bij deze afweging dienen tevens de gevolgen voor zowel de achterblijvende departementale unit als de AI, met name op het gebied van vereiste opbouw van expertise en andere investeringen, in kaart te worden gebracht.

De vertegenwoordiger van FEZ is van mening dat eerst de uitkomsten van de 'decentralisatietoets' moeten worden gezien. Daarnaast zou te beginnen per 1 januari 1999 gedurende twee jaar kunnen worden gezien in hoeverre de geschetste nadelen voor de beheersing van de uitgaven van het departement daadwerkelijk optreden. In die twee jaar wordt elke door de AI gewenste verschuiving tussen (hoofd)budgetten vooraf ter fiattering aan de algemene leiding voorgelegd, ter gelegenheid van de kwartaalsgewijze begrotingsuitvoeringsrapportage. Na twee jaar vindt een evaluatie plaats van dit 'beknotte' decentralisatiemodel. Afhankelijk van de uitkomsten van de 'decentralisatietoets' en de ervaringen met de sturing van de beheersuitgaven kan daarna de vraag aan de orde komen of invoering van een baten-lastenstelsel wenselijk is.

De overige leden van de werkgroep achten nu reeds grotere veranderingen in het besturingssysteem van de AI mogelijk en wenselijk. Zij zijn van mening, dat de aanbevelingen uit blok A weinig zinvol zijn indien daar geen verdergaande consequenties aan worden verbonden en menen dat de door FEZ/SZW bepleite optie per saldo zelfs nog minder verkieslijk is dan de optie van 'niets veranderen'; dit omdat het niet goed voor de organisatie is halve stappen te zetten zonder een verdergaand perspectief. Deze leden doen derhalve de volgende aanbeveling:

C. Te realiseren voor 1 januari 2000

6. De meerderheid van de werkgroep beveelt aan dat de AI een overstap maakt naar een boekhouding van lasten en baten in plaats van kas-verplichtingen. Tegelijkertijd wordt een deel van de in hoofdstuk 5 genoemde nu nog centraal uitgeoefende taken met bijbehorende budgetten gedecentraliseerd naar de AI. De streefdatum voor implementatie van de overgang naar het baten-lastenstelsel is 1 januari 2000. Voor die tijd dient er een plan van aanpak te worden opgesteld. Dit dient zoveel als mogelijk gekoppeld te worden aan de uitwerking van het decentralisatievraagstuk.

Deze leden realiseren zich dat deze aanbevelingen kunnen interfereren met het millennium-probleem. De oplossing van het laatstgenoemde zal daarbij voorrang moeten krijgen. Invoering van een baten-lastenstelsel zal dan eventueel eerst in 2001 zijn beslag kunnen krijgen.

Om tegemoet te komen aan het minderheidsstandpunt van FEZ kan de rest van de werkgroep

zich het volgende compromis voorstellen:

7. In combinatie met de bevindingen van aanbeveling 5 en 6, wordt uitwerking gegeven aan invoering van een baten-lastenstelsel bij de AI. Als waarborg voor de beheersing van de uitgaven en de stuurbaarheid ervan voor het gehele departement, wordt daarbij in ieder geval voor de eerste twee jaren (2000 en 2001) een besluitvormingsmodel gehanteerd waarbij

-ook ten aanzien van de AI blijft gelden dat ingrijpen in de kassfeer, indien noodzakelijk, mogelijk blijft (Dit is overigens volgens de meerderheid van de werkgroep ook mogelijk na die twee jaar)

- verschuivingen tussen hoofdbudgetten alsmede investeringsbeslissingen die het kasbeeld meer belasten dan voorzien, door de AI vooraf ter goedkeuring aan de algemene leiding worden voorgelegd, in het kader van de kwartaalsgewijze Begrotings Uitvoerings Rapportage

Twee jaar na invoering zal dit besluitvormingsmodel geëvalueerd worden, waarbij de noodzaak van handhaving van bovengenoemde elementen expliciet aan de orde zal worden gesteld.

Bijlage I: Vragenlijst

I. Algemene taak van uitvoerende dienst en meetbaarheid van te leveren producten of diensten

I-A: Missie, beleidsdoeleinden en context van de uitvoerende dienst

- I-A1: Wat is de taak van de uitvoerende dienst? Hoe valt de "missie" van de dienst te omschrijven?
- I-A2: Welke beleidsdoeleinden liggen aan het bestaan van de uitvoerende dienst ten grondslag?
- I-A3: Wat is het oogmerk van de te leveren producten of diensten? Met andere woorden: welke effecten of uitkomsten (outcome) worden nagestreefd?
- I-A4: In hoeverre en op welke wijze zijn de nagestreefde effecten of uitkomsten (outcome) meetbaar? In hoeverre kunnen de gerealiseerde effecten worden toegeschreven aan het functioneren of aan de producten of diensten van de uitvoerende dienst?
- I-A5: Wie is verantwoordelijk voor de - doelmatigheid van de - bedrijfsvoering van de uitvoerende dienst?
- I-A5: Is er sprake van gedwongen winkelnering (met andere woorden: werkt de dienst vanuit een wettelijk monopolie) of is er juist sprake van concurrentie? Indien er sprake is van gedwongen winkelnering: op welke gronden beschikt de dienst over een monopoliepositie?

I-B: Meetbaarheid kwantiteit, kwaliteit en "kosten" van te leveren producten en diensten (output)

- I-B1: Welke producten en/of diensten levert de uitvoerende dienst?
- I-B2: In hoeverre zijn de te leveren producten en/of diensten naar kwantiteit meetbaar? Kunt u dit specificeren? Worden de te leveren producten of diensten toegelicht met prestatie-indicatoren of ramingskengetallen? Zo ja: bieden deze inzicht in de door de dienst te leveren producten en diensten zelf, of zijn zij afgeleid van de 'primaire' prestaties? Op welke wijze wordt deze informatie aan derden (m.n. Staten-Generaal) beschikbaar gesteld?
- I-B3: In hoeverre zijn de te leveren producten en/of diensten naar kwaliteit meetbaar? Op welke wijze vindt dit in de praktijk plaats? Welke kwaliteitsindicatoren worden daarbij gehanteerd?
- I-B4: Vindt er een kostprijsberekening plaats van de te leveren producten en/of diensten? Zo nee: waarom niet? Zo ja: op welke wijze? (Worden overheadkosten (van centrale directies, ondersteunende diensten e.d.) bijvoorbeeld in de kostprijsberekening verdisconteerd?) Wordt de kostenontwikkeling (van producten en/of diensten) in de tijd

gemeten? Zo ja: op welke wijze wordt hiervan verslag gedaan? Wordt de kostenontwikkeling per prestatie vergeleken met de kostenontwikkeling bij soortgelijke diensten?
Zo ja: op welke wijze wordt hiervan verslag gedaan?

I-C: Productieproces (throughput)

I-C1: Waaruit bestaat het 'productieproces' van de uitvoerende dienst? Geef een omschrijving van de uitgevoerde activiteiten (indien mogelijk aan de hand van een stroomschema).

II. Huidige sturingsrelatie tussen departement en uitvoerende dienst

II-A: Sturingsrelatie vakdepartement - uitvoerende dienst

II-A1: Hoe valt de sturingsrelatie tussen het departement en de uitvoerende dienst te karakteriseren? (Geef een omschrijving.)

II-A2: Heeft de uitvoerende dienst daarnaast met aanvullende sturingsrelaties te maken? Zo ja: met welke actoren? Zo nee: welke aanvullende sturingsrelaties zijn mogelijk? Op welke punten zouden aanvullende sturingsrelaties kunnen bijdragen aan de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de uitvoerende dienst?

II-B: Aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde sturingsinstrumenten

II-B1: Maken (op resultaat gerichte) doelstellingen en taakstellingen onderdeel uit van de aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde sturingsinstrumenten (zoals werkplannen, taakafspraken, uitvoeringnota's, managementrapportages, financiële verantwoording en jaarverslagen)? Worden er in dit verband tussen departement en dienst afspraken gemaakt over de te leveren producten en/of diensten? Zo ja: welke kwantitatieve en/of kwalitatieve aspecten komen bij deze afspraken aan de orde? Richt de financiële aansturing van de uitvoerende dienst door vakdepartement zich op kaseffecten of op het kostenniveau van de te leveren prestaties?

II-B2: Indien er geen afspraken worden gemaakt over de door de dienst te leveren producten en/of diensten: worden er tussen departement en dienst afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de inzet van middelen, het productieproces of de te realiseren effecten?

II-B3: Welke consequenties heeft het niet nakomen van afspraken voor het management van de uitvoerende dienst?

II-B4: In hoeverre stelt het gekozen sturingsmodel de dienst in staat tot het voeren van "integraal management" (m.a.w. kan de uitvoerende dienst zelf beslissen hoe de verschillende productiemiddelen worden ingezet)?

II-B5: Kan het aansturende vakdepartement desgewenst beschikken over een volledig inzicht in de werkelijke kosten van het productieproces?

II-B6: Wordt er bij het beoordelen van doelmatigheidsaspecten onderscheid gemaakt tussen beïnvloedbare kosten en niet-beïnvloedbare kosten (ten behoeve van het waarderen van de management performance versus de economic performance)?

II-C: Niet-jaarlijkse sturingsinstrumenten

II-C1: Worden er vanuit het vakdepartement periodieke doorlichtingen, beleidsevaluaties, operational audits en/of heroverwegingen geëntameerd? Zo ja: met welk oogmerk en met welke frequentie? In welke mate maken de kwantiteit en kwaliteit, alsmede de uitgaven aan of kosten van producten en/of diensten onderdeel uit van deze niet-jaarlijkse onderzoeken? Zo nee: wat is de reden van het ontbreken van dergelijke niet-jaarlijkse sturingsinstrumenten?

III. Kenmerken interne besturing uitvoerende dienst

III-1: Uit welke componenten bestaat het proces van interne aansturing en beheersing (planning & control) en waaruit bestaan deze componenten?

III-2: Maken (op resultaat gerichte) doelstellingen en taakstellingen onderdeel uit van de door het management van de uitvoerende dienst gehanteerde instrumenten van aansturing en beheersing? Zo ja: welke? Op welke gebieden kan de toepassing hiervan nog worden uitgebreid? Zo nee: waarom niet?

III-3: Vormen de uitgaven aan of kosten van producten en diensten aangrijpingspunten van de interne bedrijfsvoering? Met andere woorden: in hoeverre zijn deze elementen geïntegreerd in de planning & controlcyclus?

III-4: Vinden er in aanvulling op de reguliere instrumenten van aansturing en beheersing binnen de uitvoerende dienst periodieke doorlichtingen, beleidsevaluaties, operational audits en/of heroverwegingsoperaties plaats? Zo ja: met welk oogmerk en met welke frequentie? In welke mate maken de kwantiteit en kwaliteit, alsmede de uitgaven aan of kosten van producten en/of diensten onderdeel uit van deze niet-jaarlijkse onderzoeken? Zo nee: waarom niet?

III-5: Welke waarborgen bestaan er om ervoor te zorgen, dat de voor de externe aansturing van de uitvoerende dienst door het vakdepartement gehanteerde aangrijpingspunten van sturing worden doorvertaald in de interne aansturing en beheer (planning & controlcyclus)?

IV. Meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel

IV-1: Welke vormen van interne en externe opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties bestaan er thans? Worden uitgaven aan - of kosten van - producten of diensten doorberekend

aan interne of externe afnemers van producten)? (In het geval dat er voor afnemers van de door de uitvoerende dienst geleverde producten of diensten tarieven worden gehanteerd:) Hoe verhouden de tarieven die in rekening worden gebracht zich tot de werkelijke kosten van de producten of diensten?

- IV-2: Worden eerder door de uitvoerende dienst gedane kapitaaluitgaven (afschrijvingen en rentelasten) meegenomen in de vaststelling van de kosten van de producten en/of diensten van de dienst?
- IV-3: Worden er thans vormen van leasing en private financiering door de uitvoerende dienst thans toegepast? Zo ja: op grond van welke overwegingen?
- IV-4: Lopen de uitgaven (op kasbasis) en de kosten (op investeringsbasis) significant uiteen? Met andere woorden: zijn er grote schommelingen in het verloop waarmee investeringsuitgaven worden gedaan? Zo ja: op welk niveau?
- IV-5: Op welke wijze wordt bepaald of een kapitaalgoed moet worden behouden of beter kan worden vervangen (m.a.w. welke instrumenten voor een doelmatig kapitaal goederenvoorraadbeheer worden er gehanteerd)? Zijn beslissingen over productiemiddelen structureel gekoppeld aan de gevolgen die deze beslissingen hebben voor de kostprijs van producten of diensten?
- IV-6: Op welke wijze worden investeringsbeslissingen gekoppeld aan c.q. zijn zij afhankelijk van de beschikbaarheid van kasmiddelen? Doen zich daarbij knelpunten voor bij het streven naar een optimaal kapitaal-productiegoederen voorraadbeheer? Zo ja: welke?
- IV-7: Aan wie komen de verkoopopbrengsten van een kapitaalgoed ten goede?

Bijlage II: Lijst van geïnterviewden

Regiodirecteuren Arbeidsinspectie

Ing. C.J. Meerhof
Directeur Centraal Kantoor

drs. H.Th. Bor
Directeur Regio Noord

A. Duymaer van Twist
Directeur Regio Oost

drs. A. van Dijk
Directeur Regio Noord-West

drs. B.G.M. van Welie
Directeur Regio Midden-Nederland

P.M.A. Bruls
Directeur Regio Zuid-West

Ir. F.G. Janssen
Directeur Regio Zuid

directeur Financieel Economische Zaken
drs. D.M.F. Jongen

directeur Algemene Zaken
N.J.J. van Leeuwen

directeur SZW-Consult
drs. C.A.J. Dijkstra

Bijlage III: Powerplay

In GISAI (geïntegreerd informatiesysteem Arbeidsinspectie) worden alle administratieve gegevens van de Arbeidsinspectie opgeslagen. De set informatie die hier in is opgeslagen wordt periodiek overgeheveld naar een andere database waarmee snel bewerkingen kunnen worden uitgevoerd. Het model dat binnen de AI wordt gehanteerd is primair gericht op de hoofdstroom van informatievragen op het gebied van Planning en Control op het niveau van Algemeen Directeur, Regiodirecteuren, hoofdinspecteurs en landelijk projectleiders. In het model zijn een aantal dimensies benoemd die als cruciaal voor de sturing van de dienst worden gekenmerkt. Deze dimensies kunnen m.b.v. meetwaarden tegen elkaar worden afgezet. De dimensies in de huidige modellen zijn:

- Periode (jaar, kwartaal, maand)
- Organisatie (totaal, regio, cluster, medewerker)
- Bedrijfscode (van 6 hoofdcategorieën tot aan bikcode 5)
- Grootteklasse (indeling van bedrijfsgrootte naar 12 categorieën)
- Werksoort (de producten van de AI van hoofdgroep naar afzonderlijke zaak)
- Resultaat (aangetroffen situatie is in orde, niet in orde of overig - bv. bedrijf bestaat niet meer)
- Instrument (de inzet van het handhavinginstrument door de inspecteur variërend van een afsprakenbrief tot aan een proces verbaal)
- Onderwerp (alleen voor arboterrein: op welk item heeft de afspraak betrekking, verdeeld naar de subartikelen uit het Arbobesluit)
- Interventie (onderverdeeld naar de fase waarin de zaak zich bevindt, dus 1^e interventie, 2^e interventie etc.)
- Zaakstatus (is de zaak aangemeld, afgehandeld of afgesloten)

Als meetwaarden zijn gedefinieerd:

- aantal zaken
- aantal zaken met bepaald resultaat (vooraf te definiëren)
- aantal zaken met de hantering van een bepaald instrument (vooraf te definiëren)
- aantal zaken met een bepaald onderwerp (vooraf te definiëren)
- aantal interventies
- aantal interventies met de hantering van een bepaald instrument (vooraf te definiëren)
- aantal interventies met een bepaald onderwerp (vooraf te definiëren)
- aantal tekortkomingen
- aantal tekortkomingen (vooraf te definiëren)

Bijlage IV: Kostprijsberekening

Uitgangspunt voor de berekening van de kostprijs van de verschillende producten is de kostprijs van een *direct productief uur*. Hiertoe worden de ramingen van een aantal kostencomponenten gedeeld door het aantal direct productieve uren. Dit laatste cijfer is ontleend aan het jaarplan 1997 en bedraagt 370.512 (ervaringscijfer).

In de eerste plaats worden de kosten van een direct productief uur op regionaal niveau berekend. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen directe kosten (waaronder directe personeelskosten, (=loonsom), directe materiële kosten (middels een normvergoeding) en reiskosten voor het ambulante personeel.

| | Raming uitgaven 1997 | Per direct productief uur | | Landelijk tarief per direct productief uur |
|------------------------------------|----------------------|---------------------------|-------------|--|
| | | P-component | M-component | |
| 1. REGIONALE KOSTEN | | | | |
| 1.1 Directe kosten | | | | |
| <i>Inspecteurs en specialisten</i> | | | | |
| Directe P-kosten | 41.500.000 | 112,01 | | 112,01 |
| Directe M-kosten | 630.400 | | 1,70 | 1,70 |
| Reiskosten | 5.148.000 | | 13,89 | 13,89 |
| <i>Clusters</i> | | | | |
| Directe P-kosten | 7.273.000 | 19,63 | | 19,63 |
| Directe M-kosten | 150.000 | | 0,40 | 0,40 |

Vervolgens worden de kosten van de regionale overhead bij de kostprijs betrokken. Het gaat hier om de loonkosten van het management en het bureau managementondersteuning en informatie (MOI, zie ook organisatieschema van de AI). Daarnaast wordt een normbedrag per medewerker (van het management en MOI) in de berekening meegenomen alsmede de kosten van huisvesting van de regionale vestigingen, de kosten van regionale opleidingen, de reiskosten van niet ambulante personeel en overige materiële uitgaven (kopiëren, telefoon etcetera).

| | Raming uitgaven 1997 | Per direct productief uur | | Landelijk tarief per direct productief uur |
|---------------------------------|----------------------|---------------------------|--------------|--|
| | | P-component | M-component | |
| 1. REGIONALE KOSTEN | | | | |
| 1.2 Regionale overhead | | | | |
| MOI en management | | | | |
| <i>P-kosten</i> | | | | |
| Management | 1.204.000 | 3,25 | | 3,25 |
| Bureau MOI | 5.951.000 | 16,06 | | 16,06 |
| Nief-informatieve ondersteuning | 450.000 | 1,21 | | 1,21 |
| <i>M-kosten</i> | | | | |
| Materiële uitgaven | 185.000 | | 0,50 | 0,50 |
| Huisvesting | 1.875.000 | | 5,06 | 5,06 |
| Opleidingen | 1.257.000 | | 3,39 | 3,39 |
| Reiskosten | 914.000 | | 2,47 | 2,47 |
| Specifieke kosten | 1.300.000 | | 3,51 | 3,51 |
| TOTAAL REGIONALE KOSTEN | 67.837.400 | 152,16 | 30,93 | 183,09 |

Naast de regionale kosten worden ook de landelijke kosten in de kostprijs doorberekend. De landelijke overhead bestaat uit de P en M kosten van het bureau bedrijfsvoering van het centraal kantoor (CK), het management CK en het Algemeen Secretariaat (incl. algemeen directeur). De landelijke overhead wordt op basis van het totaal aantal direct bestede uren aan de productgroepen van het primaire proces toegedeeld.

| | Raming uitgaven 1997 | Per direct productief uur | | Landelijk tarief per direct productief uur |
|-----------------------------------|----------------------|---------------------------|-------------|--|
| | | P-component | M-component | |
| 2. LANDELIJKE OVERHEAD | | | | |
| AS en CK | | | | |
| P-kosten | 7.440.000 | 20,08 | | 20,08 |
| M-kosten | 835.000 | | 2,25 | 2,25 |
| TOTAAL LANDELIJKE OVERHEAD | 8.275.000 | 20,08 | 2,25 | 22,33 |

Tot slot wordt in de kostprijs rekening gehouden met de zogeheten begrotingoverstijgende kosten. Hieronder worden verstaan de departementale kosten van automatisering en de huisvestingskosten van de regio's die opgenomen zijn in de begroting van de RGD. Het totaal van deze kosten is 7% van de AI begroting. Deze kosten zijn als opslag meegenomen boven het landelijk tarief per direct productief uur van de AI.

| | Raming uitgaven 1997 | Per direct productief uur | | Landelijk tarief per direct productief uur |
|---------------------------------------|----------------------|---------------------------|--------------|--|
| | | P-component | M-component | |
| 3. DEPARTEMENTALE OVERHEAD | | | | |
| Automatisering | 2.350.000 | | 6,34 | 6,34 |
| Huisvesting (RGD) | 3.313.000 | | 8,94 | 8,94 |
| Voorlichting | pm | | pm | pm |
| TOTAAL DEPARTEMENTALE OVERHEAD | 5.663.000 | | 15,28 | 15,28 |

Voor monitoring en vergunningverlening wordt een separate opslag op de kostprijs berekend. Deze bestaat uit de P-kosten en de M-kosten van de afdelingen MBI en VCR (Monitoring en beleidsinformatie en Vergunningen en Collectieve regelingen), gedeeld door het aantal productieve uren van deze afdelingen (conform HAFIR-normen, bij de afdelingen vindt geen tijdschrijven plaats). Deze opslag wordt alleen meegenomen in de kostprijsberekeningen van de producten die gerelateerd zijn aan de werkzaamheden van de afdelingen MBI en VCR.

| | Raming uitgaven 1997 | Per direct productief uur | | Landelijk tarief per direct productief uur |
|--------------------------|----------------------|---------------------------|-------------|--|
| | | P-component | M-component | |
| 4. MBI en VCR | | | | |
| MBI | | | | |
| P-kosten | 1.520.000 | 57,14 | | 57,14 |
| M-kosten | 45.000 | | 1,69 | 1,69 |
| VCR | | | | |
| P-kosten | 3.520.000 | 56,23 | | 56,23 |
| M-kosten | 97.000 | | 1,55 | 1,55 |
| TOTAAL MBI EN VCR | 5.182.000 | | | 116,61 |

De totale kosten van een direct productief uur bedragen dan:

| | Raming uitgaven 1997 | Per direct productief uur | | Landelijk tarief per direct productief uur |
|------------------------------------|----------------------|---------------------------|--------------|--|
| TOTALE KOSTEN excl. MBI/VCR | 81.775.000 | 172,24 | 48,46 | 220,70 |

Een interventietraject is de eenheid product waarvan de kostprijs berekend wordt. Zo'n traject bestaat uit alle handelingen die verricht worden ten aanzien van een bedrijf. Voor de kostprijsberekening wordt een aantal productgroepen onderscheiden. Per productgroep is de bestede tijd per IT verschillend. Op basis van ervaringscijfers is uitgegaan van de volgende gegevens (zie ook jaarplan 1997):

| | |
|-------------------------------------|---------------------------|
| Actieve interventies | 5,4 uur per IT (afgerond) |
| Reactieve interventies | 8,2 uur per IT (afgerond) |
| Monitoronderzoek | 3,3 uur per IT (afgerond) |
| Vergunningen collectieve regelingen | 5,7 uur per IT (afgerond) |

Voor een actieve interventie bedraagt de kostprijs derhalve $5,4 \cdot 220,70 = 1191,78$. Uitgesplitst naar de in het voorgaande onderscheiden elementen ziet de kostprijsberekening er voor de onderscheiden productgroepen als volgt uit:¹

¹ De vermenigvuldigingen komen niet helemaal overeen met de uitkomst van de formule (aantal uren * kostprijs per uur) door afrondingen.

| | Actieve interventies | Reactieve interventies | Monitoring | Vergunningen |
|--|----------------------|------------------------|---------------|-----------------|
| 1. REGIONALE KOSTEN | | | | |
| 1.1 Directe kosten | | | | |
| <i>Inspecteurs en specialisten</i> | | | | |
| Directe P-kosten | 599,63 | 913,00 | 367,13 | 643,90 |
| Directe M-kosten | 9,10 | 13,86 | 5,57 | 9,77 |
| Reiskosten | 74,36 | 113,22 | 45,53 | 79,85 |
| <i>Clusters</i> | | | | |
| Directe P-kosten | 105,09 | 160,01 | 64,34 | 112,84 |
| Directe M-kosten | 2,14 | 3,26 | 1,31 | 2,30 |
| 1.2 Regionale overhead MOI en management | | | | |
| <i>P-kosten</i> | | | | |
| Management | 17,40 | 26,49 | 10,65 | 18,687 |
| Bureau MOI | 85,97 | 130,91 | 52,64 | 92,32 |
| Niet formatieve ondersteuning | 6,48 | 9,86 | 3,97 | 6,96 |
| <i>M-kosten</i> | | | | |
| Materiële uitgaven | 2,68 | 4,08 | 1,64 | 2,87 |
| Huisvesting | 27,09 | 41,24 | 16,58 | 29,09 |
| Opleidingen | 18,15 | 27,63 | 11,11 | 19,49 |
| Reiskosten | 13,22 | 20,13 | 8,10 | 14,20 |
| Specifieke kosten | 16,79 | 28,61 | 11,50 | 20,18 |
| TOTAAL REGIONALE KOSTEN | 980,09 | 1.492,30 | 600,07 | 1.052,45 |
| 2. LANDELIJKE OVERHEAD | | | | |
| <i>AS en CK</i> | | | | |
| P-kosten | 107,49 | 163,67 | 65,82 | 115,43 |
| M-kosten | 12,04 | 18,34 | 8,06 | 12,93 |
| TOTAAL REGIONALE OVERHEAD | 119,54 | 182,01 | 73,88 | 128,37 |
| 3. DEPARTEMENTALE OVERHEAD | | | | |
| TOTAAL DEPARTEMENTALE OVERHEAD | 81,80 | 124,55 | 50,08 | 87,84 |
| 4. MBI en VCR | | | | |
| <i>MBI</i> | | | | |
| P-kosten | | | 99,13 | |
| M-kosten | | | 2,93 | |
| <i>VCR</i> | | | | |
| P-kosten | | | | 2.882,88 |
| M-kosten | | | | 79,47 |
| TOTAAL MBI EN VCR | | | 102,06 | 2.962,35 |
| 5. TOTALE KOSTEN PER EENHEID PRODUCT (IT) | 1.181,43 | 1.798,86 | 826,10 | 4.231,00 |

De berekeningen in het bovenstaande hebben betrekking op de gehele AI. De berekeningen worden uiteraard ook voor de verschillende regiokantoren uitgevoerd. Om een inzicht te geven in de verschillen tussen de regio's worden in het onderstaande de tarieven per direct productief uur van de verschillende regio's gepresenteerd.

| | Regio Noord | Regio Midden | Regio Noordwest | Regio Oost | Regio Zuid | Regio Zuidwest |
|---|---------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|----------------|
| 1. REGIONALE KOSTEN | | | | | | |
| 1.1 Directe kosten | | | | | | |
| <i>Inspecteurs en specialisten</i> | | | | | | |
| Directe P-kosten | 102,75 | 103,84 | 106,46 | 113,13 | 111,44 | 123,03 |
| Directe M-kosten | 1,59 | 1,71 | 1,58 | 1,87 | 1,79 | 1,94 |
| Reiskosten | 13,09 | 13,99 | 13,23 | 15,31 | 14,16 | 15,48 |
| <i>Clusters</i> | | | | | | |
| Directe P-kosten | 19,44 | 21,30 | 17,50 | 18,00 | 18,10 | 20,26 |
| Directe M-kosten | 0,46 | 0,32 | 0,56 | 0,36 | 0,34 | 0,46 |
| 1.2 REGIONALE OVERHEAD MOI EN MANAGEMENT | | | | | | |
| <i>P-kosten</i> | | | | | | |
| Mangement | 3,87 | 2,88 | 3,13 | 3,23 | 3,27 | 3,09 |
| Bureau MOI | 17,06 | 13,57 | 16,02 | 17,91 | 13,32 | 17,38 |
| Niet formatieve ondersteuning | 1,32 | 1,01 | 1,07 | 0,66 | 1,12 | 0,17 |
| <i>M-kosten</i> | | | | | | |
| Materiële uitgaven | 0,40 | 0,38 | 0,40 | 0,46 | 0,42 | 0,37 |
| Huisvesting | 4,96 | 3,71 | 7,26 | 4,15 | 5,36 | 4,71 |
| Opleiding | 0,67 | 0,68 | 0,71 | 0,76 | 0,70 | 0,79 |
| Reiskosten | 1,92 | 1,42 | 2,26 | 1,66 | 1,98 | 1,94 |
| Specifieke uitgaven | 3,25 | 3,24 | 3,42 | 3,65 | 3,42 | 3,74 |
| TOTAAL REGIONALE KOSTEN | 170,77 | 168,06 | 173,61 | 181,17 | 175,42 | 193,37 |

versie 10-10-97

wetgeven met beleid



de SZW-wetgevingstoets

directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden - WBJA
(met dank aan de departementale projectgroep Wetgevingstoets)

Toelichting

1. Waarom deze wetgevingstoets?

SZW wil de komende jaren de doeltreffendheid, doelmatigheid en stuurbaarheid van zijn beleid verder verbeteren. Belangrijke voorwaarde daarvoor is het vergroten van de effectiviteit van onze wetgeving (nadere regelgeving daar mede onder begrepen). Effectiviteit is een wezenlijk kwaliteitskenmerk van wetgeving. Effectieve wetgeving kan alleen tot stand komen in nauwe samenhang met de ontwikkeling van beleid en implementatie-maatregelen. Dit is het centrale uitgangspunt van deze wetgevingstoets.

Op de belangrijkste beleidsterreinen van SZW (arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen, bijstand en sociale verzekeringen) is reeds sprake van een groeiende aandacht voor de kwaliteit van het beleidsproces, de wetgeving, het proces van beleidsuitvoering en beleidsrealisatie, alsmede voor de wisselwerking daartussen. Effectieve wetgeving vergt uiteraard juridisch-zuiver geformuleerde bepalingen die in de internationale en nationale rechtsverhoudingen stand houden. Maar ook dient een wet te worden getoetst op zijn effecten voor de burgers, op de helderheid van de bestuurlijke verhoudingen die hij schept, op zijn handhaafbaarheid, op zijn vermogen om uitvoerende apparaten op hoofdlijnen aan te sturen. Goedbeschouwd is dit een multidisciplinair eisenpakket: wetgevingskwaliteit is doorgaans alleen te realiseren door het, geregisseerd, inschakelen van de verschillende benodigde disciplines of deskundigheden. Dat komt neer op het tot samenwerking brengen van de directies binnen SZW waar deze disciplines zijn ondergebracht. Deze SZW-wetgevingstoets laat, voor de onderscheiden stappen en aspecten in het ontwerpproces, in hoofdlijnen zien wanneer welke discipline/directie moet worden ingeschakeld.

In de afgelopen jaren zijn er bij SZW reeds enkele specifieke toetsen aangaande wetgeving ontwikkeld, zoals: de m&o-toets, de uitvoeringstoets sociale-verzekeringsregelgeving, de toezichtbaarheidstoets, de "standaard-attentiepuntenlijst" van FEZ, de "actiepuntenlijst" van de AD. Daarnaast zijn er door andere departementen toetsen ontwikkeld die mede voor SZW van belang zijn: de bedrijfseffectentoets van EZ, de MDW-toets, de "Tafel van Elf" (naleefbaarheid) van Justitie. Deze SZW-wetgevingstoets combineert de belangrijkste inzichten en toetselementen uit deze verschillende specifieke toetsen en probeert daarmee orde te scheppen in het vrij onoverzichtelijke geheel van aandachtspunten waarmee de ontwerper van wetgeving wordt geconfronteerd. De hiervoor genoemde specifieke SZW-toetsen zijn in deze wetgevingstoets geïntegreerd. Voor de genoemde toetsen van andere departementen was volledige integratie, gezien de totale omvang, niet doenlijk; volstaan is hier met het opnemen van de kernpunten uit die toetsen. Waarnodig wordt naar de integrale tekst van deze toetsen verwezen. Ook zijn op relevante punten verwijzingen naar de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen. De systematisering van het ontwerpproces die door het gebruik van de wetgevingstoets kan worden bereikt, zal er toe kunnen bijdragen dat de wetgevingstoets die Justitie toepast op SZW-voorstellen, alsmede de beoordeling door de Raad van State, in mindere mate tot kritische kanttekeningen zullen leiden.

Juist voor een departement als SZW is de juridische kwaliteit en de maatschappelijke effectiviteit van wetgeving van groot belang. SZW beheert immers verschillende beleidsvelden met een groot maatschappelijk belang en een grote politieke en sociale gevoeligheid. Van alle departementen is SZW bovendien de grootste producent van wetgeving. Daarbij komt het niet

zelden aan op het, in tijd en menskracht gemeten, zo efficiënt mogelijk opereren, gezien de vaak spelende tijdsdruk. Door het ontwerpproces aangaande wetgeving te stroomlijnen kan deze SZW-wetgevingstoets bij een juiste toepassing ook efficiency-verhogend werken.

Hetgeen zojuist werd opgemerkt over de kwantiteit van de wetgevende productie van SZW, laat zien dat wetgeving nog steeds het belangrijkste instrument is dat wordt ingezet om beleid nader vorm te geven en te realiseren. Dit roept overigens de vraag op of bij de instrumentatie van het beleid niet te vanzelfsprekend voor het middel wetgeving wordt gekozen. De laatste jaren is, o.a. uit diverse evaluatie-onderzoeken, naar voren gekomen dat wetgeving in bepaalde gevallen geen doeltreffend of efficiënt instrument voor het bereiken van een bepaald beleidsdoel is. Dit leidt tot de conclusie dat de instrumentatie van beleidsdoelstellingen een kritisch-vergelijkend onderzoek naar de waarde van alternatieve sturingsinstrumenten vereist. Met het oog hierop is het onderwerp "instrumentkeuze" een belangrijk onderdeel van deze SZW-wetgevingstoets. Ook vanuit de gedachte dat soms een combinatie van wetgeving met een ander instrument (zoals subsidiëring) het meest aangewezen zal zijn.

2. Het doel van deze wetgevingstoets

Wat met deze wetgevingstoets wordt beoogd is hiervoor reeds uiteengezet. Toch is het zinvol nog eens aan te geven met welke specifieke doelen deze is opgezet en wordt ingevoerd. Temeer daar het in de bedoeling ligt om de toets op bruikbaarheid en rendement te evalueren. Daartoe is het noodzakelijk de doelen die door toepassing van de wetgevingstoets zouden moeten worden bereikt te expliciteren. Het gaat met name om de volgende doelen:

- het systematischer en daardoor efficiënter inrichten van het voorbereidingsproces van wetgeving;
- het, door de verschillende attentiepunten in het voorbereidingsproces uitdrukkelijk te omschrijven, bieden van een individuele en collectieve geheugensteun ('checklist');
- het bieden van een raamwerk voor effectieve samenwerking tussen de diverse betrokken directies, voor een tijdige inschakeling van facet-deskundigheden en voor intercollegiale toetsing;
- het systematischer vooraf in beeld brengen van risicopunten en hun mogelijke oplossing;
- het explicieter vastleggen, overeenkomstig de hoofdlijnen van de toets, van de verschillende denk- en beslisstappen bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving, hetgeen achteraf van grote betekenis kan zijn in het kader van wetsevaluatie of extern onderzoek;
- het bieden van een raamwerk waarbinnen optredende leereffecten kunnen worden vastgehouden en overdraagbaar worden gemaakt.

Op deze punten zal de wetgevingstoets, in termen van kwaliteitsborging, tot merkbare verbetering moeten leiden alvorens van een geslaagde operatie kan worden gesproken.

3. Een hulpmiddel

Deze wetgevingstoets is bedoeld als een belangrijk hulpmiddel voor SZW-medewerkers die een actieve rol spelen bij de voorbereiding van wet- en regelgeving. Het is van groot belang dat dit hulpmiddel daadwerkelijk binnen SZW wordt toegepast. Immers, alleen dan kunnen de zojuist geformuleerde doelen worden bereikt. De gebruiker bepaalt het succes van de toets. Het al of niet toepassen ervan kan geen zaak van volledige vrijblijvendheid zijn. Het belang van een verhoogde wetgevingskwaliteit en van stroomlijning van het voorbereidingsproces binnen SZW is dermate groot dat toepassing van de toets verzekerd dient te zijn. Getracht is de toets zodanig op te zetten dat deze flexibel kan worden toegepast, al naar

gelang de zwaarte en complexiteit van de te ontwerpen wet. De toets mag geen dwangbuis zijn en is zeker niet bedoeld als blauwdruk.

Een flexibele toepassing is ook nodig om voldoende ruimte te hebben om recht te doen aan politieke prioriteiten. Naarmate de toets zal bijdragen aan een verdere stroomlijning van het gehele interne voorbereidingsproces en opties met hun consequenties vroegtijdiger zichtbaar maakt, kan dit de interne politieke besluitvorming versterken.

Soms zal het vóórkomen dat een wetgevingsproject onder zodanig grote tijdsdruk staat dat een volledige toepassing van de toets niet mogelijk is. In zo'n geval verdient het de voorkeur dat aan ambtelijke leiding en aan bewindslieden expliciet wordt gemeld welke elementen van de toets noodzakelijkerwijs buiten beschouwing moeten blijven of alleen verkort kunnen worden toegepast. Aldus wordt zichtbaar gemaakt welke (bewuste) risico's worden genomen om tijd te winnen. Overigens: het expliciet aangeven van noodgedwongen beperkingen in de mate van toetsing, kan ertoe bijdragen dat dit tekort op een geschikt moment later alsnog wordt goedge maakt.

4. Belangrijkste kenmerken

Om het karakter van deze wetgevingstoets te schetsen kan het helpen eerst aan te geven wat de toets *niet* is. Het is géén handboek voor de wetgevingsjurist. En het is geen nadere uitwerking van (dus ook geen vervanger voor) de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De toets is bedoeld als een geordend overzicht van de hoofdmomenten in het proces van het ontwerpen van een wet of nadere regeling en van de belangrijkste attentiepunten die bij elk hoofdmoment in acht moeten worden genomen. Daarom is de toets opgezet als een stappenplan. Dit stappenplan volgt de logica van de beleidscyclus. Het voordeel hiervan is dat de wetgevingstoets zodoende de nauwe verbinding tussen het ontwerpen van een wet en het daarmee samenhangende proces van beleidsontwikkeling in beeld brengt. In theorie dienen beleidsmatige analyses en beleidsmatige keuzes tot heldere conclusies te hebben geleid alvorens de betreffende wettelijke bepalingen kunnen worden geformuleerd. Maar er is hierbij geen sprake van feitelijke volgtijdelijkheid in de zin van: eerst het beleid, dan de wetgeving. De ontwikkeling van beleid en wetgeving dient in principe gelijk op te lopen, er dient een wederzijdse beïnvloeding plaats te vinden. Enerzijds zal bij de formulering van het beleid al rekening moeten worden gehouden met de juridische randvoorwaarden, de handhaafbaarheid, de administratieve lasten e.d. Anderzijds zal het vaak zo zijn dat vroege pogingen om beleidsvoornemens om te zetten in juridische bepalingen aan het licht brengen dat er nog nadere beleidsmatige keuzes of beleidsbijstellingen nodig zijn. Zodoende is sprake van een cyclisch proces waarin beleids- en wetsontwikkeling terugkoppelen naar elkaar.

De veronderstelling is dat de wetgevingskwaliteit en de beleidskwaliteit beiden gediend zijn bij een zo goed mogelijk verloop van dit proces van wederzijdse beïnvloeding. Dit inzicht bestaat ook bij andere departementen. Het is de kern van de zogenoemde ketenbenadering. Kort gezegd komt deze erop neer dat de onderdelen van het totale beleidsproces worden gezien als schakels in een beleidsketen. Niet alleen dient elke schakel voldoende sterk te zijn, vooral is van belang dat iedere volgende schakel aanhaakt bij de vorige. Ook hier blijkt weer de cyclische benadering: de ervaringen van elke volgende stap of schakel moeten worden teruggekoppeld naar de voorgaande stappen. Elk leereffect dat verderop in de keten optreedt wordt zo benut om de voorgaande schakels verder te versterken. Aan de andere kant dient bij elke stap vooruit te worden gekeken door anticiperend rekening te houden met de gevolgen die de stap heeft voor de vervolgstappen, zoals: wat zijn de gevolgen van deze beleidskeuze voor de uitvoerbaarheid?

De ketenbenadering kan worden samengevat in de volgende vuistregels:

- **Deel het totale proces van beleids- en wetsontwikkeling in een aantal fasen in.**
Overweeg vooraf, aan de hand van het stappenplan in deze wetgevingstoets, welke fasering in het betreffende geval zal worden gehanteerd (bijv. probleemverkenning, omgevingsanalyse, doelomschrijving, verkenning oplossingen, instrumentkeuze) en hoe de fasen onderling met elkaar worden verbonden (cyclische benadering).
- **Anticipeer in elke fase zoveel mogelijk op de volgende fasen.**
Keuzes die in een bepaalde fase worden gemaakt, of problemen die daarin worden gesignaleerd, dienen hun doorwerking te hebben in de volgende schakels.
- **Kijk in elke vervolgfase terug naar de voorgaande fasen.**
Is de invulling waarvoor in een vervolgfase wordt gekozen consistent t.o.v. de voorgaande fasen? Gebruik nieuwe inzichten waartoe een latere fase leidt om de in voorgaande fasen gemaakte keuzes waar nodig bij te stellen of nader te onderbouwen.
- **Dwing jezelf om elke fase eerst te doorlopen alvorens naar de volgende te gaan.**
De natuurlijke neiging is om meteen met de oplossing te beginnen. Neem de tijd om eerst de problematiek helder te analyseren en de te realiseren doelen zo concreet mogelijk te benoemen. Als de voorafgaande probleemanalyse wordt verwaarloosd zal dat een zwakke schakel in de keten blijven, met het risico van onvoldoende effectiviteit.
- **Zie elke fase in het licht van de uiteindelijke beleidsrealisatie**
Werk vanuit het einddoel: de *realisatie* van een beleidsmatig gewenst maatschappelijk effect. Stem elke fase daarop af.
- **Maak in elke fase een keuze voor de inschakeling van interne en externe deskundigen**
Probeer alle actoren die een dragende rol te spelen hebben op het betreffende terrein bij het proces te betrekken. Niet pas als de plannen al rond zijn, maar zoveel mogelijk in de vroege fasen in het proces. Elke fase vergt een eigen specifieke externe afstemming. Het kan gaan om het verwerven van draagvlak, het inwinnen van (externe) informatie en inzichten, of externe toetsing op bepaalde aspecten (zoals uitvoerbaarheid). Laat ruimte in het proces zodat de 'feedback' van mensen uit de praktijk (uitvoerders, handhavers, toezichthouders) nog kan leiden tot bijstelling van voorgenomen beleid en regels.

Gelet op de nauwe samenhang tussen de kwaliteit van het beleid en die van de regelgeving zoals die uit de ketenbenadering voortvloeit, wordt in het stappenplan in deze wetgevingstoets bewust ook aandacht besteed aan vragen die primair de beleidsontwikkeling betreffen, zoals de keuze en formulering van het beleidsdoel en de keuze van de sturingsinstrumenten waarmee de overheid dat doel wil bereiken.

Niet alleen de verschillende schakels dienen "ineen te haken", ook de verschillende deskundigheden en verantwoordelijkheden binnen SZW. Met name in de grotere wetgevingsprocessen dienen de diverse professionaliteiten die de gezamenlijke directies van SZW vertegenwoordigen te worden aangeboord. Het gaat dan m.n. om specifieke deskundigheid ten aanzien van: het beleidsterrein, juridische kaders en gevolgen, bestuurlijke inrichting, analyse en onderzoek, ramingen, financiering en financieel beheer, de aspecten m&o en handhaving, de internationale dimensie (verdragen e.d.), toezichtsaspecten, informatievoorziening, het uitvoerings- en implementatie-aspect en voorlichting. De wetgevingstoets laat zien hoezeer het nodig is dat deze verschillende professionaliteiten bij elkaar worden gebracht. Tijdens het gehele beleids- en wetgevingsproces dienen de diverse beleids- en facetdeskundigheden gelegenheid te hebben de benodigde inbreng te leveren.

Wat hiervóór is gezegd over de cyclische verhouding tussen beleid en wetgeving, geldt evenzeer voor het rekening houden met implementatie- en uitvoeringsvragen. Ook op die vragen dient al vanaf de vroege stappen in het proces te worden geanticipeerd, terwijl bevindingen daaromtrent naar de beleidsinhoudelijke keuzes moeten worden teruggekoppeld.

Al met al is er bij het maken van wetgeving sprake is van vier deelprocessen die in elkaar

grijpen:

- een politiek proces
- een beleidsproces
- een wets-ontwerpproces
- een implementatieproces (intern en extern)

Het - belangrijke - deel van het politieke proces dat het overleg met het parlement betreft, valt buiten deze wetgevingstoets, die immers *de voorbereiding* van wetgeving betreft. Wel zal in alle fasen van de voorbereidingscyclus voortdurend rekening moeten worden gehouden met de politieke context (aansluiting op politieke prioriteiten, politiek draagvlak enz.).

De drie overige genoemde processen zullen *in samenhang* en *tijdig* aandacht moeten krijgen. Het gewicht en de 'timing' van het implementatieproces hangen sterk af van de aard van de regeling en het beleidsterrein. Met name bij wetten die uitmonden in grootschalige uitvoeringsprocessen, of die belangrijke gedragsveranderingen moeten bewerkstelligen, zal al in een vroeg stadium op het implementatieproces en de daarvoor te creëren voorwaarden moeten worden geanticipeerd.

5. De tien stappen in hoofdlijnen

In deze wetgevingstoets worden tien stappen onderscheiden. Ze komen overeen met de hoofdmomenten en belangrijkste specifieke facetten die bij de voorbereiding van een wet of nadere regeling aan de orde zijn. Vooraf zij opgemerkt dat met het onderscheiden van deze stappen en hun onderdelen niet de suggestie gewekt wil zijn dat deze een dwingende volgorde aangeven. In een concreet wetgevingstraject kan er een goede reden zijn om een bepaalde stap (of onderdeel daarvan) eerder of later te zetten. Het gaat in deze toets zoals gezegd niet om een blauwdruk, maar om een ketenbenadering: de schakels van de keten hoeven niet steeds op dezelfde plaats te zitten en bovendien kan bij sommige wetten worden volstaan met minder schakels. Nogmaals wordt het uitgangspunt benadrukt dat, al naar gelang de eisen die een specifiek wetgevingsproject stelt, een flexibele toepassing van het stappenplan mogelijk en nodig is. Zo zal bijvoorbeeld de toepassing van de toets heel anders zijn wanneer het gaat om wetgeving die zich vooral tot uitvoeringsorganen richt, dan wanneer de wet in kwestie rechtstreeks de rechten en plichten van burgers regelt. Wanneer, door grote tijdsdruk, een of meer van toepassing zijnde stappen niet of slechts gedeeltelijk aan bod komen, dient dit te worden verantwoord (met inschatting van de risico's die daardoor worden gelopen en met aanduiding van alternatieve mogelijkheden om die risico's te ondervangen).

Binnen de afzonderlijke stappen is het veelal aan te bevelen om eerst voldoende aandacht te schenken aan het *verkennen en analyseren* van de belangrijkste vraagstukken en niet te snel over te stappen op het *maken van keuzes*. De natuurlijke neiging om meteen beslispunten te formuleren en aan bewindspersonen voor te leggen, kan soms beter enige tijd worden onderdrukt. Verantwoorde keuzes kunnen immers pas worden gemaakt wanneer alle relevante feiten op tafel liggen en tegen het licht zijn gehouden.

Dit zijn de tien stappen:

stap één: probleemanalyse en beleidsontwerp

het op te lossen maatschappelijk probleem wordt, waar nodig met gebruik van resultaten van extern onderzoek, zo precies mogelijk in kaart gebracht. Omvang, verschijningsvormen en oorzaken van het probleem worden benoemd. Vervolgens wordt het beleidsmatig gewenste doel beschreven (achtereenvolgens in beleidsmatige, juridische en implementatietermen). De verschillende oplossingsmogelijkheden worden onderscheiden en gewogen.

stap twee: instrumentkeuze en juridische kaders

de verschillende beleidsinstrumenten en instrument-combinaties worden (gegeven het probleem, het doel en de oplossing) gezien op hun bruikbaarheid en te verwachten effectiviteit. De noodzaak van wetgeving wordt hierbij afgewogen en de samenhang tussen het wetgevingsinstrument en andere in te zetten instrumenten uitgewerkt, zodat er een globaal sturingsconcept ontstaat. Bijzondere aandacht vergen de juridische kaders en verplichtingen waarmee rekening moet worden gehouden (verdragen, algemene nationale wetgeving, verplichtingen jegens Brussel enz.).

stap drie: beoordeling effecten en lasten van de beoogde regeling

geanalyseerd worden de lasten die voor burgers, bedrijven en instellingen voortvloeien uit de wet of nadere regeling, alsmede de diverse te verwachten afgeleide effecten (inkomenseffecten, cumulatie-effecten, gedragseffecten, emancipatie-effecten e.d.)

stap vier: inschatting nalevingskansen en m&o-risico's

dit is de (inmiddels bekende) 'check' op risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij wordt tevens de handhaafbaarheid beoordeeld, in nauwe samenhang met de handhavinglasten en de mogelijkheden tot vermindering daarvan door bevordering van de zgn. spontane naleving. Dit laatste vergt tevens dat wordt nagegaan welke positieve incentives nodig zijn en welke onjuiste incentives zich zouden kunnen voordoen.

stap vijf: bepaling bestuurlijke inrichting, uitvoerbaarheid en uitvoeringswijze

het relevante bestuurlijke krachtenveld wordt zo volledig mogelijk in kaart gebracht (welke actoren zijn er, wat zijn hun belangen en hoe verhouden deze zich tot de hen toebedachte rol?). Hoe moet de uitvoerende verantwoordelijkheid vorm worden gegeven en welk sturingsconcept wordt gehanteerd? Bij deze stap vindt ook een eerste (nog globale) toets op de uitvoerbaarheid plaats.

stap zes: analyse toezichtsaspecten en uitwerking toezichtsfiguur

rekening houdend met het bij de vorige stap ontwikkelde sturingsconcept wordt inhoudelijk gezien waarop toezicht moet worden gehouden, wordt bepaald waar de verantwoordelijkheid voor het toezicht dient te liggen (eerste- en tweedelijns) en wordt een eerste begin gemaakt met het uitwerken van een normatief voor het toezicht (die later kan uitmonden in het toezichtsplan).

stap zeven: bezien en uitwerken financiële aspecten en beheersconcept

wat zijn de financiële kosten en baten van het voorgenomen beleid, hoe worden de financiële gevolgen opgevangen. Moet dit tot een nieuwe geldstroom vanuit SZW leiden en hoe moet die dan worden geregeld? Ontwikkeling van het beheersconcept.

stap acht: analyse en uitwerking aspecten informatie, monitoring, evaluatie

in kaart brengen van de informatiebehoefte, de informatiestromen en de verantwoordelijkheid daarvoor. Ook wordt aandacht besteed aan het automatiseringsaspect, de monitoring en de evaluatiesystematiek.

stap negen: implementatieplan en voorbereiding invoering

afronding van de in de loop van het proces ontwikkelde implementatievoorstellen tot een concreet implementatieplan. Daarin worden zonodig voorstellen voor het begeleiden en opvangen van te verwachten invoeringsproblemen gedaan. Vaststelling van de invoeringstermijn. Voorbereiden materiaal voor voorlichting en beleidsoverdracht.

stap tien: externe toetsing

het ontwerp van de wet wordt onderworpen aan een *afrondende* externe toets op uitvoerbaarheid ('afrondend' omdat bij eerdere stappen op geschikte momenten reeds uitdrukkelijk de uitvoerbaarheid is gezien, mede in overleg met het beoogde uitvoerende

orgaan). Verder vinden extern met name plaats: de wetgevingstoets door Justitie, de MDW-toets en Bedrijfseffectentoets door EZ en de ZBO-toets door Biza en Financiën.

In het tweede deel van deze toets worden de tien stappen verder uitgewerkt.

6. De toepassing van de wetgevingstoets

Het ligt voor de hand om bij de toepassing van de wetgevingstoets aan te sluiten bij de geldende verdeling van taken en verantwoordelijkheden van directies. Gezien de vele aspecten van de toets is de toepassing daarvan per definitie een *gedeelde verantwoordelijkheid* van verschillende directies. Juist daardoor is er een rolverdeling nodig. Deze komt op het volgende neer:

- In een concreet geval ligt *de regie* voor de toepassing van de wetgevingstoets bij de beleidsdirectie op wier beleidsterrein de te ontwerpen wet betrekking heeft. Deze regiefunctie houdt in dat de beleidsdirectie een algemene verantwoordelijkheid heeft voor:
 - het toepassen van de toets in het betreffende concrete geval
 - het maken van een planning voor die toepassing, inclusief planning van de inschakeling van andere directies
 - de daadwerkelijke, tijdige, inschakeling van andere directies (bij de navolgende uitwerking is per stap aangegeven welke directies in elk geval moeten worden ingeschakeld vanwege de noodzakelijke inbreng van hun beleids- of facetmatige deskundigheid; de beleidsdirecteur in kwestie is er verantwoordelijk voor dat in een concreet wetgevingstraject alle betrokken directies worden ingeschakeld)
 - het doen van voorstellen voor te treffen organisatorische voorzieningen, zoals de vorming van een projectgroep en/of klankbordgroep, alsmede het inschakelen van externen daarbij
 - het rapporteren van de resultaten van toepassing van de toets. Het verdient aanbeveling dat de toetsresultaten op enkele cruciale momenten in het proces expliciet aan Algemene Leiding en bewindslieden worden gemeld.
- De overige (facet)directies zijn verantwoordelijk voor de toepassing van de toets voor die onderdelen die onder hun specifieke (facet)taak vallen. Zij doen, ter invulling van het facet dat tot hun primaire verantwoordelijkheid behoort, concrete voorstellen aan de eerstverantwoordelijke beleidsdirectie.
- De directie WBJA brengt het juridische en bestuurlijke aspect in het beleidsproces in en produceert in de verschillende fasen de wettekst (met uitzondering van het algemene deel van de memorie van toelichting, dat door de beleidsdirectie wordt opgesteld). Bovendien is WBJA verantwoordelijk voor het implementeren, onderhouden, evalueren en bijstellen van de wetgevingstoets als instrument. WBJA zal tevens als 'servicepunt' fungeren voor het beantwoorden van vragen over het gebruik van de toets.

Het verdient aanbeveling om op daartoe geschikte momenten de resultaten van de toepassing van de wetgevingstoets voor te leggen aan de ambtelijke en politieke leiding. In elk geval zal dit moeten gebeuren in de afrondende fase, wanneer moet worden beslist of het uitgewerkte wetsvoorstel kwalitatief voldoet om voor een afrondende *externe* toets te worden voorgelegd aan externe (uitvoerings)deskundigen. Het natuurlijke moment hiervoor is in principe na stap negen. Door belangrijke toetsresultaten in de loop van het proces systematisch vast te leggen, kan dit moment het karakter krijgen van een 'final check' als extra kwaliteitsborging. Daarnaast is er ook in de beginfase een belangrijk beslistmoment, wanneer de uitgewerkte

hoofdpijnen van het voorgestelde beleid aan bewindslieden worden voorgelegd in samenhang met de aanpak, bijv. in de vorm van een startnotitie. Belangrijk element daarin moet de afweging inzake de instrumentkeuze zijn.

Door op dergelijke hoofdmomenten de resultaten van de toetsing expliciet aan de ambtelijke en politieke leiding te melden, wordt niet alleen een heldere en geordende besluitvorming bevorderd, maar wordt ook verantwoording afgelegd over de toetsing.

Verder dient in dit verband verzekerd te zijn dat de resultaten van de toetsing worden neergelegd in het betreffende dossier. Hiermee wordt gegarandeerd dat er later, in het kader van bijvoorbeeld een evaluatie, op kan worden teruggegrepen. Daartoe zal een beknopt en hanteerbaar rapportageformulier voor het vastleggen van de toetsresultaten worden ontwikkeld. Met behulp van de na afronding van verschillende stappen ingevulde rapportageformulieren kan, ter afronding van de wetsvoorbereiding, de genoemde 'final check' plaatsvinden.

Deze *interne verantwoording* heeft mede een functie voor de *externe verantwoording* (waaronder de externe toetsen): de Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten het belangrijke uitgangspunt dat de memorie van toelichting een verantwoording van de regeling in kwestie dient te bevatten, o.a. op het punt van de doelstellingen die ermee worden nagestreefd, de te verwachten (neven)effecten, de informatievoorziening, de noodzaak tot overheidsinterventie, de overwogen varianten, de uitvoerings- en handhavingsaspecten, de lasten van de regeling voor overheid, burgers, bedrijven en instellingen (zie aanwijzing 212). Met andere woorden: toepassing van de toets en interne verantwoording van de toetsresultaten leveren onmisbaar basismateriaal op voor de memorie van toelichting.

Uitwerking van deze voorstellen maakt onderdeel uit van het *implementatietraject* dat zal worden ontworpen om deze wetgevingstoets bij de SZW-medewerkers te introduceren.

7. Hoe verder?

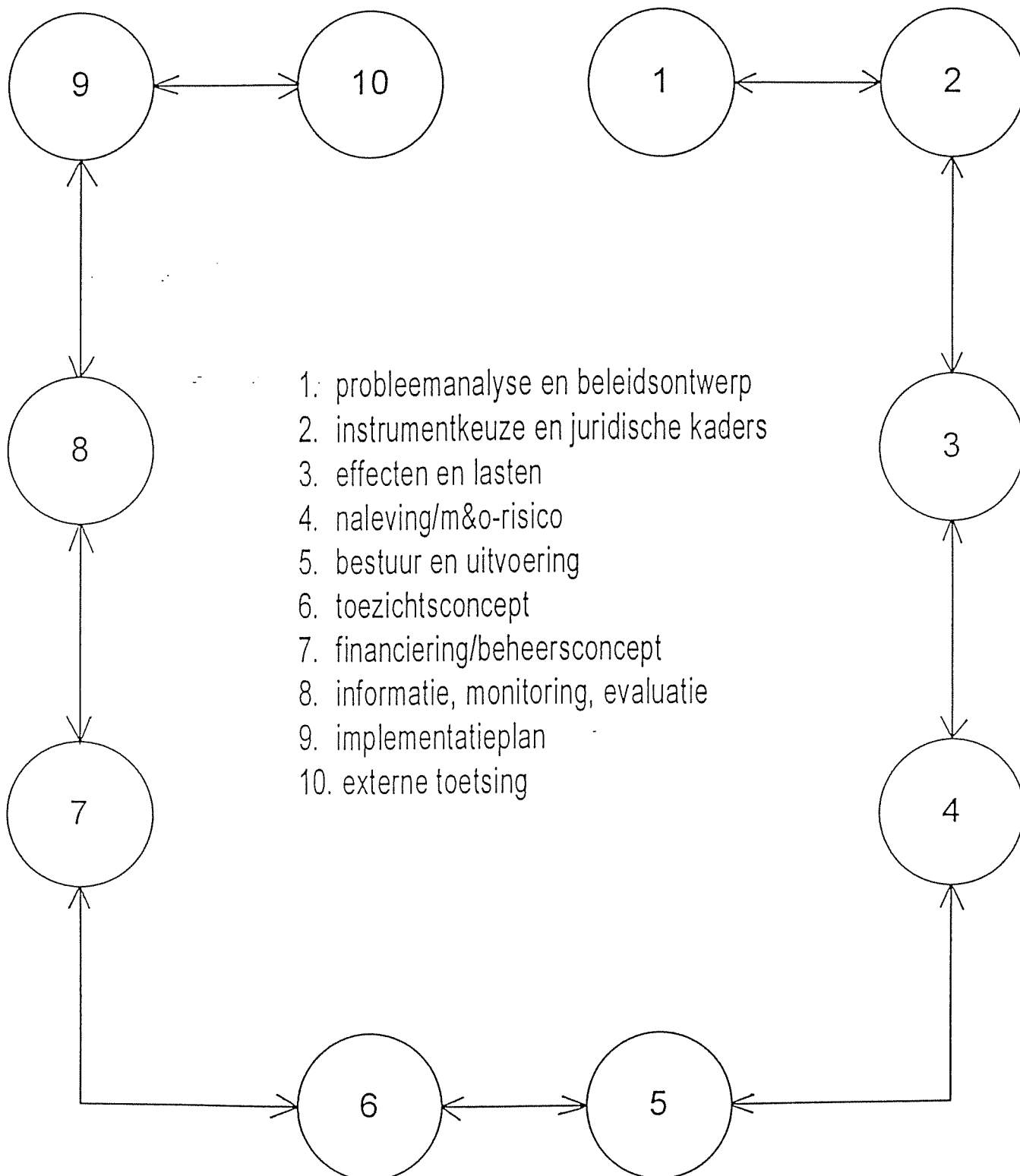
Deze wetgevingstoets is bedoeld als een gebruiksinstrument. De bruikbaarheid ervan is dus een belangrijk criterium. De komende tijd zullen ervaringen worden opgedaan met het feitelijk gebruik. Die ervaringen zullen worden geëvalueerd, waarna zal worden bezien of en hoe de toets moet worden bijgesteld. Verder zal worden bezien of het aanbeveling verdient, resp. mogelijk is, de toets via het netwerk beschikbaar te stellen. Dit kan de bruikbaarheid en het feitelijk gebruik stimuleren.

8. Leeswijzer

In het hierna volgende deel worden per stap nader uitgewerkt: de **elementen** die in de betreffende fase zijn te onderscheiden, de **attentiepunten** die onder ogen moeten worden gezien (inclusief risico's die moeten worden afgewogen en waar mogelijk ondervangen) en de **interne en externe afstemming** die in die fase noodzakelijk of wenselijk is. Bij de interne afstemming staat voorop dat bij de toepassing van de toets de departementale rolverdeling in tact blijft. Er wordt daarom onder de verschillende stappen uitsluitend verwezen naar de directies die in de betreffende fase een rol te vervullen hebben die wellicht over het hoofd gezien zou kunnen worden. Dat een bepaalde directie niet wordt genoemd, dient dus niet te worden opgevat als een signaal dat die directie niet benaderd hoeft te worden. Welke directies in een concreet geval in beeld zijn hangt natuurlijk sterk af van de aard van de betreffende wet. Bij elke stap is ook afstemming met externe deskundigen (zoals uitvoerders) nodig.

Elke stap bevat enige **verwijzingen** die de gebruiker verder op weg helpen. Deze zijn slechts bedoeld als handreiking. Tenslotte is onder 'anticiperen en evalueren' ingegaan op de dwarsverbanden tussen de verschillende stappen: op welke vervolgstap(pen) dient reeds te worden geanticipeerd en naar welke eerdere stap(pen) moet opnieuw worden gekeken in het licht van nieuw verworven inzichten?

De tien stappen



stap één

probleemanalyse en beleidsontwerp

Elementen

- verkenning en nadere analyse van het probleem (omvang, verschijningsvormen, oorzaken)
- bepaling beleidsmatige doelomschrijving (beoogd maatschappelijk effect, doelgroep)
- bepaling juridische doelomschrijving
- operationalisering van het doel (vertaling in implementatietermen)
- verkenning en nadere analyse van oplossingsmogelijkheden
- keuze uit alternatieve oplossingen

Attentiepunten:

Probleemanalyse

- zorg voor een precieze kwalitatieve en kwantitatieve *analyse van het probleem* en maak daarbij actief gebruik van de resultaten van bestaand onderzoek, van statistisch materiaal en van monitoring-gegevens
- bepaal of en waar er (intern of extern) *aanvullend onderzoek* nodig is en maak een planning zodat de resultaten ervan tijdig beschikbaar komen
- probeer de *symptomen en oorzaken* van het probleem te onderscheiden en beoordeel daarbij in hoeverre het probleem van voorbijgaande aard of structureel is
- confronteer de probleemanalyse en -perceptie van SZW met die van andere betrokkenen, zodat duidelijk is dat de *beleving van het probleem breed gedragen* wordt
- vergeet niet om expliciet de vraag te stellen in hoeverre en waarom de zorg omtrent het probleem om *overheidsinterventie* vraagt, resp. in hoeverre het probleem door acties buiten de overheid kan worden verminderd of opgelost. M.a.w.: wat gebeurt er als de overheid geen (nieuw) beleid inzet om het betreffende probleem op te lossen?
- beoordeel of en in hoeverre het probleem alléén door SZW-beleid kan worden opgelost, of dat ook *beleidsinzet van andere departementen en/of andere overheidslagen* vereist is

Doel

- omschrijf zo expliciet mogelijk het *beleidsmatig gewenste doel* in termen van: welk *maatschappelijk effect* wil SZW met dit beleid en deze regeling bereiken? Voorkom het combineren van doelen waartussen spanningen kunnen ontstaan
- omschrijf de *doelgroep* of doelgroepen: ten aanzien van welke groep(en) moet het beleid effect sorteren?
- bezie tijdig hoe de beleidsmatig bepaalde omschrijving van doel en doelgroep kan worden omgezet in een *juridische omschrijving* van beide, aangezien dit vaak een vertaalslag vergt
- maak tevens een begin met de vertaling van doel- en doelgroepomschrijving in operationele termen. Dit als eerste stap naar de *formulering van implementatie- en uitvoeringsdoelen*, bijv.: binnen welke termijn moeten (sub)doelen zijn bereikt, is een vertaling in streefcijfers mogelijk en gewenst, is er qua realisatie-urgentie een rangorde tussen de doelen, is realisatie reëel haalbaar in de praktijk?

Oplossingen

- maak, afgezet tegen de probleemanalyse en de omschrijving van doel en doelgroep, een globale *sterkte-/zwakte-analyse van verschillende oplossingsmogelijkheden* in termen van: doeltreffendheid, te verwachten (neven)effecten, verhouding tussen kosten en

- baten (beleidskosten, uitvoeringskosten, handhavingskosten)
- beoordeel hoe de oplossingsrichtingen zich verhouden tot het overige SZW-beleid en tot het algemene kabinetsbeleid (toets op beleidsconsistentie)
- bezie nu reeds of van bepaalde onderscheiden beleidsopties op voorhand duidelijk is dat deze afvallen wegens strijdigheid met internationale of nationale regels
- betrek bij de weging van de mogelijke oplossingen ook de gevolgen voor de wetgeving (hoeveel regulering vergt een oplossing naar schatting?)

Interne afstemming:

- de verschillende hiervoor genoemde analyses vragen om inschakeling van de Directie **Analyse en Onderzoek** (dit geldt m.n. voor de koppeling met gepubliceerd, lopend of op te starten onderzoek en voor statistische analyses)
- inschakeling van **WBJA** zal ook in deze vroege fase veelal nodig zijn, bijv. bij de juridische doelgroepafbakening en het inschatten van de gevolgen die oplossingen hebben voor de regeldruk
- schakel **FEZ** in voor de afweging van kosten en baten van beleidsalternatieven
- beoordeling van de diverse alternatieve oplossingsrichtingen vergt inschakeling van andere betrokken beleidsdirecties, zowel om de beleidsconsistentie te bewaken, als om (onvermoede) dwarsverbanden met andere SZW-beleidsterreinen vroegtijdig te onderkennen

Externe afstemming:

- maak vooral bij de verkenning van het maatschappelijk probleem, bij het toetsen van het draagvlak voor mogelijke oplossingen en bij de vertaling in implementatie- en uitvoeringsdoelen gebruik van de inzichten van externe betrokkenen, zoals uitvoerders en toezichthouders
- **PM**: nadere invulling op basis van PIA-resultaten

Verwijzingen:

- Zie vooral de aanwijzingen 7 (a, b), 18 en 212.

Anticiperen en evalueren:

- anticipeer bij de analyses en oplossingsrichtingen bij deze stap op de instrumentkeuze (stap twee)
- anticipeer bij de selectie en weging van oplossingsmogelijkheden vooral op de praktische gevolgen van keuzes
- hou er rekening mee dat een deel van de bij deze stap gemaakte afwegingen basis-materiaal vormt voor de memorie van toelichting
- evalueer 'ex ante' door gebruik te maken van beschikbaar onderzoek, maar ook van resultaten van monitoring, toezicht e.d. op het betreffende of aanverwante terreinen
- anticipeer reeds op de financiële raming van kosten en de budgettaire inpassing (stap 7)

stap twee

instrumentkeuze en juridische kaders

Elementen

- evenwicht zoeken tussen zelfregulering en regulering
- selectie van eventueel bruikbare instrumenten
- inschatting effectiviteit van de bruikbaar geachte instrumenten
- bepaling of een 'mix' van instrumenten toegevoegde waarde heeft
- beoordeling, gezien de overige bruikbare instrumenten, of wetgeving noodzakelijk is
- globale inschatting welke nadere regelgeving nodig zal zijn
- bepaling welke instrumenten een basis in de wet (of aparte regeling) vergen
- bepaling met welke juridische kaders rekening moet worden gehouden
- beschrijving globaal sturingsconcept
- terugkoppeling naar stap één

Attentiepunten

- probeer te voorkómen dat automatisch meteen in termen van wetgeving wordt gedacht. Ga éérs na wat bereikt kan worden door zelfregulering van betrokken partijen te stimuleren en welke andere instrumenten, niet zijnde wetgeving, bruikbaar zijn (zie onderstaand schema)
- probeer ook vervolgens, op de diverse onderdelen, steeds de mate van **overheids-interventie en de regeldruk** zo beperkt mogelijk te houden, mede om het zelfregulerend vermogen van de betrokken actoren te activeren. Dit vergt overleg met hen en kan ook ondersteunende overheidsmaatregelen nodig maken
- ga na welke betekenis **concurrentie en marktwerking** voor de doelbereiking kunnen hebben
- onderzoek of de doelstelling(en) kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten en regelingen
- zorg vervolgens voor een overtuigende motivering voor de noodzaak van overheidsinterventie, resp. de noodzaak van wetgeving
- vergeet niet dat verschillende instrumenten (positief, maar ook negatief) op elkaar kunnen inwerken
- analyseer de mogelijkheden van invoering van effectieve **financiële incentives**
- analyseer wat kan worden bereikt via het stimuleren van **kwaliteitszorgsystemen** in de betrokken sector, bijvoorbeeld via **certificatie**. Als wordt gekozen voor certificatie, zorg dan dat wordt voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden (zoals accreditatie door de Raad voor de Accreditatie)
- bepaal het **type regelgeving** waarvoor moet worden gekozen (kaderstellend, tijdelijk of niet, gedetailleerd of met aanzienlijke discretionaire ruimte), mede vanuit de vraag welk type het meest adequaat is om de gestelde doelen te realiseren; bepaal het **niveau van regelgeving** (wet, amvb, ministeriële regeling)
- analyseer of naast de te ontwerpen regelgeving er **flankerend beleid** nodig is (aanvullende instrumenten in combinatie met de regelgeving, zoals subsidiëring)
- ga na met welke **juridische kaders en verplichtingen** rekening moet worden gehouden om te bepalen of wat wordt beoogd juridisch kán en mág en wat móet. Denk m.n. aan:
 - algemene nationale wetgeving (Grondwet, BW, Awb, privacy)
 - internationale verdragen
 - internationale verplichtingen, zoals de **notificatieplicht** bij technische voorschriften ('Securitel') en overige internationale procedurele voorschriften denk aan melding implementatie-regelgeving, ratificaties etc.).
 - nationale (materie)wetten waarmee raakvlakken bestaan

- analyseer, gegeven de (voorlopige) instrumentkeuze, het **krachtenveld van alle betrokken actoren**, met name de belangen en reeds bestaande verantwoordelijkheden van de beoogde uitvoerende instelling(en) in verhouding tot de nieuw toe te kennen verantwoordelijkheden
- beschrijf vervolgens globaal welke **eisen aan de sturing** moeten worden gesteld (snelheid, directheid, reële toepasbaarheid, effectiviteit, interactief of directief)

Voorbeelden van instrumenten tot beïnvloeding en sturing:

overleg en overlegstructuren, convenanten of andere bestuurlijke afspraken, circulaire, advisering, voorlichting, informatie-overdracht, resp. beleidsoverdracht, werkconferenties, andere bijdragen aan de publieke meningsvorming (publicaties e.d.), help-desk, kwaliteitszorgsystemen (o.a. benchmarking, visitaties), certificatie en normalisatie, toezicht, toezichtsmaatregelen (aanwijzingen, verbetertrajecten, kortingen, boetes), ministeriële goedkeuring, beleidsplannen, beleidsverslagen, accountantsrapporten, monitoring, subsidiëring, experimenten/'pilots', kengetallen, prestatie-afspraken, prestatiefinanciering, budgettering, financiële incentives, eigen bijdragen, zelfregulering, combinaties tussen zelfregulering en wetgeving, interbestuurlijke task-forces/projectgroepen e.d., aanstellen bewindvoerder of andere vorm van 'interimmanagement', 'contract compliance', onderzoek en evaluatie, vorming coördinerende en/of serviceverlenende intermediaire organisaties.

Interne afstemming

- vraag over de reikwijdte van het instrument regelgeving advies aan WBJA (mede in relatie tot algemene juridische kaders en eventuele internationale rechtsvergelijking)
- inschakeling van WBJA is tevens aangewezen voor het vaststellen van de juridische kaders en verplichtingen; schakel t.a.v. internationale verplichtingen tevens IZ in
- wordt het gebruik van een ander instrument overwogen, win dan informatie in bij een andere directie of dienst (AI) waar men met de toepassing van dat instrument ervaring heeft. Denk m.n. bij financiële instrumenten ook aan inschakeling van FEZ

Externe afstemming

- betrek externe deskundigen bij de instrumentkeuze
- PM: nadere invulling op basis van PIA-resultaten

Verwijzingen

- ICHW-rapport "Zelfregulering: een praktijkverkenning" (1995)
- MDW-rapport "Normalisatie en certificatie" (1996)
- SZW-Handleiding voor gebruik van convenanten (maart 1997)
- J. de Bruijn, E. ten Heuvelhof: Sturingsinstrumenten voor de overheid, Stenfert Kroese 1991; J. Bressers e.a.: Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd, Van Gorcum 1993.
- Aanwijzingen 6, 7 (c, d, e), 8, 9a, 345a.

Anticiperen en evalueren

- koppel de bevindingen op grond van voorgaande attentiepunten terug naar stap één om te zien of sommige bij die stap getrokken conclusies moeten worden bijgesteld
- weeg bij de instrumentkeuze de gevolgen voor de effecten en lasten mee (stap drie)

VOLTOOIING VAN DEZE STAP IS EEN GOED MOMENT OM AAN AMBTELIJKE EN POLITIEKE LEIDING DE PRINCIPE-VRAAG VOOR TE LEGGEN OF AL DAN NIET WORDT GEKOZEN VOOR

HET INSTRUMENT WETGEVING. WORDT HIERVOOR NIET GEKOZEN, DAN IS VERDERE TOEPASSING VAN DEZE TOETS UITERAARD NIET NODIG. NIETTEMIN KUNNEN OOK BIJ DE UITWERKING VAN ALTERNATIEVE INSTRUMENTEN DE VOLGENDE STAPPEN MET HUN ATTENTIEPUNTEN EEN ZINNIG HULPMIDDEL ZIJN.

stap drie

beoordeling effecten en lasten van de beoogde regeling

Elementen

- analyse van de lasten waartoe de regeling leidt voor burgers, bedrijven en instellingen
- analyse van de te verwachten effecten van de regeling
- analyse van de belasting van de rechterlijke macht
- terugkoppeling naar de stappen een en twee

Attentiepunten

- zorg voor een zo goed mogelijke inschatting van de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen (denk aan: administratieve verplichtingen, noodzakelijke inschakeling van deskundigen, het vertragend effect van termijnen, gevolgen voor besluitvormingsprocessen, noodzakelijke organisatorische aanpassingen, gevolgen voor de bedrijfsvoering, voor de markt- en concurrentiepositie (ook internationaal))
- idem ten aanzien van de financiële lasten waartoe de regeling voor burgers, bedrijven en instellingen zal leiden. Hierbij kan het om directe en indirecte financiële gevolgen gaan. Zorg voor een eerlijke kosten- en batenanalyse
- besteed bijzondere aandacht aan de te verwachten administratieve en financiële lasten voor uitvoerende organen. Denk hierbij aan:
 - rechtstreekse uitvoeringslasten (vergunningverlening, inning van heffingen, uitkeringshandelingen e.d.)
 - procedurele lasten (inspraak, gegevensuitwisseling)
 - lasten i.v.m. de rechtsbescherming (bezwaar, beroep)
 - toezichtlasten op de naleving en handhaving en lasten van opsporing
- streef ernaar genoemde lasten zo beperkt mogelijk te houden; de nadelige gevolgen die een regeling voor een of meer belanghebbenden heeft mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het doel dat de regeling dient
- ga na of er, naast de beoogde effecten, ook afgeleide effecten of ongewenste effecten te verwachten zijn. Denk hierbij aan:
 - inkomenseffecten en andere sociaal-economische effecten
 - bedrijfseffecten
 - cumulatie-effecten
 - gedragseffecten (incentives, disincentives)
 - emancipatie-effecten
 - milieu-effecten
- denk bij de sociaal-economische effecten aan: de werkgelegenheid, de belonings- en inkomensverhoudingen, de nationale en internationale concurrentiepositie, de marktwerking (is bijv. sprake van het stellen van voorwaarden aan de toegang tot de markt?), het investeringsklimaat, de afzetontwikkeling. Vanwege de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie kan het relevant zijn de regelgeving in concurrerende landen te bestuderen
- gebruik de bedrijfseffectentoets. Vooral de volgende vragen (voor zover nog niet eerder beantwoord) zijn relevant:
 - voor welke categorieën bedrijven heeft de regelgeving mogelijk bedrijfseffecten en hoeveel bedrijven worden er daadwerkelijk mee geconfronteerd?
 - wat zijn voor de betrokken bedrijven de meest waarschijnlijke aard en

- omvang van de kosten en baten van de ontwerp-regeling? Besteed in de toelichting aandacht aan: het structurele of eenmalige karakter van de effecten, de onderverdeling tussen financiële en nalevingseffecten, de onderbouwing en onzekerheidsmarges van de kosten/baten, de gelijkmatigheid in de verdeling van de effecten tussen (categorieën) bedrijven, de gevolgen voor de omvang van de administratieve lasten.
- hoe verhouden de kosten en baten zich tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven?
 - wat is de stand van zaken t.a.v. de regelgeving op het beleidsterrein in de meest relevante concurrerende landen?
 - wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regeling voor de marktwerking?
 - wat zijn de sociaal-economische effecten? (zie voorgaande punt)
 - leidt de beantwoording van de voorgaande vragen tot differentiatie in regelgeving? Hoe werkt de regeling met name uit voor de kleine bedrijven, gezien hun specifieke kenmerken en hoe bereikt men deze bedrijven?
- analyseer welke gevolgen de regeling heeft voor de **belasting van de rechterlijke macht**; zijn het eenmalige of structurele gevolgen? Hierbij dient te worden betrokken of wordt gekozen voor het bestuurs-, straf- of privaatrecht en de keuze voor de handhavingvorm (preventief of repressief). Welke elementen in de ontwerp-regeling zijn aan te wijzen die invloed hebben op de complexiteit van een eventuele rechtszaak?
 - maak bij het vooraf inschatten van effecten een 'ex ante' gebruik van bestaande **evaluatie-instrumenten** en **model-effectrapportages**, zoals de emancipatie-effectrapportage
 - zijn er aspecten van **gelijke behandeling** verbonden aan doel en/of inhoud van de regeling? Wordt voldaan aan de regels inzake gelijke behandeling?
 - een onbeoogd effect kan ook zijn: een **verstorende invloed** op de toepassing van een andere wet
 - overweeg bij onevenredig grote onbeoogde effecten expliciet het **niet laten doorgaan** van de voorgenomen regeling

Interne afstemming:

- overleg met Justitie over de gevolgen voor de rechterlijke macht (belasting, kosten) en over de keten van opsporing, vervolging, rechtspraak en tenuitvoerlegging
- overleg met EZ over de bedrijfseffecten
- overleg met ASEA over de algemene sociaal-economische effecten
- maak bij de raming van effecten en lasten gebruik van de gegevens en expertise bij Analyse en Onderzoek
- overleg met DCE over de emancipatie-effecten
- schakel zodig de AD in voor het inschatten van de administratief-organisatorische belasting

Externe afstemming:

- overleg met uitvoerende organen over de te verwachten administratieve en financiële lasten voor de uitvoering
- overleg met uitvoerende organen en/of het bedrijfsleven over te verwachten afgeleide of ongewenste effecten en bedrijfseffecten
- PM: nadere invulling op basis van PIA-resultaten

Verwijzingen:

- zie vooral de aanwijzingen 9 (b, c), 13, 14, 15
- Bedrijfseffectentoets: hiervóór zijn de kernpunten van deze EZ-toets genoemd. Indien de

aard van de wet daartoe aanleiding geeft, gebruik dan ook de uitgebreide versie van de EZ-toets

- MDW-rapport "Naar minder administratieve lasten"
- MDW-lijst

Anticiperen en evalueren:

- leg het verband tussen de omvang van de te verwachten lasten en effecten en de nalevingskans, resp. het m&o-risico (stap vier)
- herzie eventueel keuzes uit de voorgaande stappen indien daarmee de lasten, resp. negatieve en onbeoogde effecten, kunnen worden verminderd
- herhaal op onderdelen de analyse van effecten en lasten indien bij een latere stap de regeling aanzienlijk wijzigt

stap vier

inschatting nalevingskansen en m&o-risico's

Elementen

- analyse en zonodig optimalisering van de kans op spontane naleving
- vaststelling of handhaving van de regeling voldoende kan worden gerealiseerd
- beschrijving van de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik
- bezien mogelijkheden om deze risico's te ondervangen of verkleinen
- terugkoppeling naar relevante voorgaande stappen

Attentiepunten

- ga na welke belangen de doelgroep heeft bij naleving van de regeling, resp. bij het niet-naleven. Hoe groot zijn de voordelen van naleving, resp. de nadelen van niet-naleving?
- probeer de redelijkheid van de maatregel helder aan te geven om het draagvlak voor naleving zo sterk mogelijk te maken; onderken daarbij welke weerstanden de regeling (mogelijk) gaat oproepen (bij burgers, bedrijven, uitvoerders)
- vergeet niet ook de te verwachten houding van de uitvoerders en handhavers aangaande naleving, handhaving en m&o-bestrijding onder ogen te zien. Op welke wijze wordt de uitvoering gestimuleerd om m&o-knelpunten te melden en hoe wordt dit georganiseerd? Zijn er voldoende 'checks and balances' ingebouwd? Is de incentive-werking die van de beoogde regelgeving uitgaat dienstbaar aan de naleving ervan?
- ga na welke rol sociale controle (en door wie?) kan spelen
- besteed bijzondere aandacht aan:
 - geboden en verboden (hoog risicogehalte)
 - beperking ruimte voor interpretatieverschillen
 - beperking uitzonderingsbepalingen
 - beperking van te gedetailleerde/verbijzonderde bepalingen
 - het richten van regels op zichtbare of objectief constateerbare feiten ter verhoging van de controleerbaarheid
 - de praktische werkbaarheid van regels
 - de helderheid en afbakening van begrippen
- hanteer het uitgangspunt dat m&o-risico's zo vroeg mogelijk in de handavingsketen (regelgeving, uitvoering, controle, afdoening) moeten worden voorkómen en tegengegaan en dat preventieve maatregelen dus vóórgaan op repressieve
- ga na of handhaving het beste langs bestuurlijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op andere wijze kan plaatsvinden. Betrek hierbij ook de mogelijkheden van preventieve middelen (zoals voorlichting) en tuchtrecht
- rechtvaardig een keuze voor strafrecht door aannemelijk te maken dat andere oplossingen tekortschieten; ga niet zonder noodzaak over tot cumulatie van sancties ter handhaving van een verplichting. Besteed bij een keuze voor strafrecht bijzondere aandacht aan de formulering van de elementen van de delictomschrijvingen
- ga bij het analyseren van handhavings- en m&o-risico's niet uitsluitend af op globale indrukken, maar probeer verwachtingen objectief te toetsen (simulatie, kwantificering van te behalen oneigenlijke voordelen, experiment, inschakeling deskundigen- of gebruikerspanels). Bepaal hoe groot de controle- en detectiekans is en hoe groot de kans op bestraffing
- bijzondere aandacht vraagt het opnemen van:
 - inlichtingenverplichtingen
 - controle- en verificatiebepalingen

- een regeling van het gegevensverkeer
- terugvorderingsbepalingen
- de bescherming van persoonsgegevens
- overweeg, voor zover risico's niet te ondervangen zijn, welke voorzieningen getroffen kunnen worden om de schade tot een minimum te beperken
- geef expliciet aan wat het antwoord op de vorige vragen betekent voor de mate van (verwachte) naleving en dus voor de organisatie van het handhavingssysteem en voor de benodigde handhaving capaciteit
- formuleer zonodig een specifiek handhavingsbeleid, afgestemd op de gestelde beleidsdoelen
- weeg de kosten van handhaving af tegen het doorgaan van de beoogde regeling en beschrijf (ook voor de MvT) de bestuurlijke overwegingen om de regeling tóch door te laten gaan

Interne afstemming

- schakel interne handhavende en uitvoerende instanties in bij het beoordelen van de aspecten naleving, handhaving en m&o-risico's.
- schakel de DCMO in

Externe afstemming

- schakel externe uitvoerders en handhavers in voor de beoordeling van nalevingskansen, m&o-risico's, verificatievraagstukken, handhavingslasten e.d. Gebruik mogelijkheden om (geanonimiseerd) informatie over handhavings- en m&o-risico's te krijgen van gebruikersgroepen.
- PM: nadere invulling op basis van PIA-resultaten

Verwijzingen

- aanwijzing 11
- "Tafel van Elf" van Justitie

Anticiperen en evalueren

- hou er alvast rekening mee dat de aspecten naleving, handhaving, m&o-bestrijding ook aandacht moeten krijgen in de implementatie-inspanningen en de voorlichting

stap vijf

bepaling bestuurlijke inrichting, uitvoerbaarheid en uitvoeringswijze

Elementen

- analyse van bestuurlijk krachtenveld (actoren, hun belangen)
- omschrijving en onderlinge afbakening verantwoordelijkheden bestuurders en uitvoerders
- bepaling reikwijdte ministeriële verantwoordelijkheid
- bepaling bestuurlijk interventie-instrumentarium
- bepaling uitvoerende kerntaken en hun toedeling
- uitwerking van het sturingsconcept
- eerste, globale, toets op uitvoerbaarheid
- terugkoppeling resultaten van die toets naar voorgaande stappen

Attentiepunten

- probeer *alle* betrokken actoren in beeld te brengen met hun invloed en belangen, voor het maken van een krachtenveld-analyse
- ga na in hoeverre verantwoordelijkheden kunnen worden gedecentraliseerd en zet de voor- en nadelen van decentralisatie (territoriaal of functioneel) op een rij. Bepaal dit aan de hand van de aard van de taak, de schaal waarop deze het meest doelmatig en doeltreffend kan worden gerealiseerd en de informatie- en sturingsbehoefte van SZW
- ga vervolgens systematisch na **waar de uitvoerende verantwoordelijkheid het beste kan worden ondergebracht:**
 - dient de uitvoering in het publieke of private domein te worden gepositioneerd? Bij keuze voor het private domein is een vervolgvraag: kan worden volstaan met een private organisatie die *niet* met openbaar gezag is bekleed of is openbaar gezag onmisbaar?
 - indien wordt geconstateerd dat de taak in het publieke domein thuishoort: kan deze aan gemeenten of provincies worden toebedeeld? Of ligt uitvoering door de rijksoverheid (departementale dienst) het meest voor de hand? Is verzelfstandiging gewenst? Zo ja, dan komt interne verzelfstandiging (agentschap) het eerst in aanmerking. Indien er aanleiding is de taak verder te verzelfstandigen t.o.v. het kerndepartement is een ZBO de aangewezen vorm
 - bezie of voor de taken een nieuw orgaan moet worden geschapen, of dat deze kunnen worden opgedragen aan een **bestaand orgaan**
- analyseer of en voor welk deel, gegeven de hiervoor genoemde positionering van de *verantwoordelijkheid* voor de uitvoering, de **feitelijke uitvoering** door de overheid zelf moet geschieden, of in handen kan worden gegeven van een particuliere organisatie (incl. het georganiseerde bedrijfsleven). Geef t.a.v. de taken in kwestie zo precies mogelijk aan of de uitvoering mag worden **uitbesteed** of niet. Bepaal of beperkingen moeten worden aangebracht op de (in de Awb vastgelegde) bevoegdheid van bestuursorganen om taken te **mandateren**
- omschrijf de **verantwoordelijkheden** van betrokken bestuurders en uitvoerders zo helder mogelijk en wees vooral attent op het voorkómen van overlappingsen of tegenstellingen daarin. Pas het principe van **functiescheiding** toe: scheiding van de functies beleidsvorming, implementatie, uitvoering en toezicht en scheiding tussen de ministeriële rollen van mede-wetgever, financier, bestuurder van de uitvoering, toezichthouder.
- zorg dat tegenover toebedeelde verantwoordelijkheden en taken in voldoende mate **bijbehorende bevoegdheden en middelen** staan

- bijzondere aandacht vraagt de invulling van de **ministeriële verantwoordelijkheid**:
 - uitgangspunt is dat (voorzover het 't publieke domein betreft), verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de minister behoren, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald (via delegatie of attributie)
 - voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid is het bepalend of: uitvoerende en toezichthoudende organen hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister (dan bevindt de minister zich in een positie van onbeperkte hiërarchische eindverantwoordelijkheid, zoals bij een departementale dienst); dan wel dat sprake is van uitvoering in medebewind (dan draagt de betrokken lagere overheid een volwaardige eigen verantwoordelijkheid en is de minister niet verantwoordelijk voor het handelen van elke afzonderlijke bestuurlijke eenheid, maar wel voor de 'optelsom'; dan wel dat sprake is van verzelfstandiging (dan kent de betrokken wet expliciet verantwoordelijkheid aan het verzelfstandigde orgaan toe, welke niet onder de hiërarchische zeggenschap van de minister wordt uitgevoerd; zijn verantwoordelijkheid in enge zin is dan toegespitst op de wijze waarop hij gebruik maakt van de wettelijke bevoegdheden die hij t.a.v. het betrokken ZBO heeft)
 - bepaal, gelet vooral op de realisatie van de gestelde beleidsdoelen, welke bevoegdheden tot interventie door de minister nodig zijn
 - analyseer daartoe of, in voorspelbare situaties, de minister zijn verantwoordelijkheid voldoende zal kunnen waarmaken voor: de kwaliteit van de regelstellende kaders, beleidsmatige (bij)sturing, de rechtmatigheid, efficiency en effectiviteit van de uitgaven die ten laste van de rijksbegroting komen, en het houden van toezicht op de rechtmatigheid, efficiency en effectiviteit van de uitvoering
 - streef naar een afgewogen 'mix' van effectief inzetbare instrumenten. D.w.z. dat er, behalve aanpassing van de wet of nadere regelgeving, snel-inzetbare instrumenten moeten zijn die voldoende krachtig zijn
- streef naar een zorgvuldige **bestuurlijk-organisatorische vormgeving** van bestuursorganen en benut mogelijkheden om daarbij een vergelijking te maken met de inrichting van reeds bestaande bestuursorganen (zodanig op het terrein van andere departementen). Bijzondere aandachtspunten zijn:
 - de **waarborgen tegen een ongewenste verflechting van publieke en private belangen**: kan het de publieke uitvoerder worden toegestaan marktactiviteiten te ontplooiën, zo ja welke en onder welke voorwaarden, is voldoende publieke sturing van en toezicht op private activiteiten mogelijk, welke geldstromen moeten gescheiden blijven, hoe kan die scheiding zodanig worden vormgegeven dat deze controleerbaar is?
 - de **criteria voor de samenstelling van bestuur/besturen** en andere organen (commissies e.d.), waarbij o.a. rekening moet worden gehouden met benodigde deskundigheden, betrokkenheden en onverenigbaarheden in functie
 - de **manier waarop maatschappelijke organisaties** die op het betreffende terrein een rol spelen worden ingeschakeld: via bestuursparticipatie (indien dit toegevoegde waarde heeft voor de beleidsrealisatie en indien nadelen - zoals onbedoelde belangenbehartiging - voldoende kunnen worden ondervangen) of via enigerlei vorm van samenwerking met de overheid
 - de **lijnen voor sturing en verantwoording** (via welke stappen en tussenstations verlopen sturing en verantwoording, tussen welke actoren vinden daarbij welke interacties plaats)
 - het voorkomen van de neiging tot **afwenteling van verantwoordelijkheid**
 - indien wordt gekozen voor de bestuursrechtelijke figuren "**mandaat**", "**delegatie**" of "**attributie**", zorg dan dat hierbij wordt voldaan aan de voorwaarden die de Algemene wet bestuursrecht stelt
- maak, tegen de achtergrond van de beoogde inrichting van uitvoering en bestuur, een analyse van de **processen en procedures** die ter bereiking van het doel moeten worden

- gerealiseerd (vertaalslag van juridische naar administratieve werkelijkheid)
- maak een inschatting van de **benodigde uitvoeringscapaciteit** en van de **kwantitatieve voorwaarden** waaraan de **uitvoering** moet voldoen (gegeven het probleem en het beleidsdoel)
 - ga na in hoeverre er **draagvlak bij de uitvoerders** is voor de hen toebedachte taak
 - controleer of de doelen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (ook in hun onderliggende logica) voldoende helder zijn voor de beoogde uitvoerders
 - controleer of het beoogde overheidsoptreden en de beoogde instrumentatie en inrichting daarvan **voldoende herkenbaar zijn voor de burger**.
 - ga na aan welke (**kwantiteits**)eisen de uitvoering moet voldoen vanuit het oogpunt van **dienstverlening aan de burger**. Is de dienstverlening voldoende toegankelijk en betrouwbaar? Is voldoende verzekerd dat de betrokken uitvoerende organen zodanig samenwerken dat voor de burger sprake is van gecoördineerd publiek optreden?
 - zijn voldoende mogelijkheden geschapen voor een goede **wisselwerking** tussen uitvoerders, toezichthouders, burgers en het departement? Is voorzien in (periodiek) **overleg** en vergt dit een wettelijke basis? Is voorzien in - de juist bij externe uitvoering zo noodzakelijke - **adequate monitoring** en vergt deze een wettelijke basis?
 - is, mede gelet op art. 59 en 63 van de Comptabiliteitswet, de rol van de **Algemene Rekenkamer** duidelijk? Veranderen haar bevoegdheden?

Interne afstemming

- schakel voor de bepaling van de inrichting van bestuur en uitvoering de afdeling Bestuurlijke Vraagstukken van WBJA in
- maak t.a.v. uitvoeringsvraagstukken gebruik van de inzichten van de afdeling Uitvoeringsbeleid van de eigen of een andere directie, van de directie Toezicht en de AI
- betrek de directie A&O bij de uitwerking van het informatiebeleid
- schakel FEZ in voor de bepaling van de rol van de Rekenkamer
- indien sprake is van een vorm van verzelfstandiging (intern, extern), hou er dan tijdig rekening mee dat het "Verzelfstandigingsteam" van Binnenlandse Zaken en Financiën om advies wordt gevraagd. Dit team kan ook serviceverlenend zijn

Externe afstemming

- schakel deskundigen uit de wereld van de uitvoering, het betrokken bedrijfsleven en/of betrokken maatschappelijke organisaties in bij alle voorgaande attentiepunten die daar om vragen
- PM: nadere invulling op basis van PIA-resultaten

Verwijzingen

- zie aanwijzing 16
- zie ZBO-aanwijzingen, rapport-Sint ("Verantwoord verzelfstandigen"), ZBO-visie SZW
- SZW-nota "Uitbesteding publieke taken: algemene analyse", 13-2-1997
- MDW-rapport Markt en overheid
- SZW-nota "Goed geïnformeerd", 1997.(informatiebeleid)

Anticiperen en evalueren

- hou bij de uitwerking van de bestuurlijke inrichting en de inrichting van de uitvoering rekening met de gevolgen voor het toezicht
- indien bij de uitwerking van de bestuurlijke toedeling van verantwoordelijkheden en concrete taken blijkt dat de beleidsinhoudelijke aanduiding van doelen en taken onvoldoende helder is, laat dan niet na om eerder gekozen beleidsmatige en juridische omschrijvingen te verhelderen

stap zes

analyse toezichtsaspecten en uitwerking toezichtsfiguur

Elementen

- bepaling van de breedte van het toezicht (rechtmatig-, doelmatig-, doeltreffendheid)
- bepaling van de aspecten van de regeling waarop (in het bijzonder) toezicht moet worden gehouden
- bepaling waar de verantwoordelijkheid voor het toezicht dient te worden gelegd (verhouding eerste- en tweedelijns toezicht, toezicht onder hiërarchische verantwoordelijkheid van minister of verzelfstandigd, aanhaken bij een bestaand toezichtsorgaan?)
- bepaling nadere voorwaarden (financieel, organisatorisch) voor een adequaat toezicht
- bepaling van de toezichtbaarheid van de onderscheiden aspecten
- eerste aanzet uitwerken toezichtsnormatiek en toezichtsplan
- terugkoppeling naar relevante voorgaande stappen

Attentiepunten

- overweeg zorgvuldig wie met de uitvoering van het toezicht belast wordt. Zoek een passende toezichtsfiguur die is afgestemd op de bij de vorige stap gekozen inrichting van bestuur, besturing en uitvoering:
 - kies bij **medebewind** voor daarbij passende toezichtsconstructies (o.a. rekening houdend met de bij medebewind geldende partiële bestuurlijke autonomie en de discretionaire ruimte). Extern verzelfstandigd toezicht is hierbij vrijwel uitgesloten
 - overweeg, indien het onder toezicht te stellen orgaan een ZBO is, of en hoe het toezicht dient te worden verzelfstandigd
 - leg expliciet de relatie tussen de beoogde toezichtsconstructie en de bij de vorige stap gekozen inrichting van de ministeriële verantwoordelijkheid
 - hou rekening met het belang van private activiteiten van het onder toezicht te stellen orgaan
- analyseer aan welke eisen van toegankelijkheid voor het toezicht moet worden voldaan
- analyseer aan welke eisen de informatievoorziening (incl. monitoring) moet voldoen *specifiek vanuit toezichtsoptiek*
- bepaal welke verantwoordingsystemen en -documenten het onder toezicht te stellen orgaan zelf dient te verzorgen (beleidsplannen, beleidsverslagen, jaarverslagen, andere rapportages) en bezie de (vermoedelijke) rol van de betrokken **accountant**
- als gekozen wordt voor een apart, extern verzelfstandigd toezichthoudend orgaan:
 - is overtuigend beargumenteerd waarom het toezicht niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt?
 - is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen minister en toezichthouder helder en eenduidig omschreven? Zijn de sturings- en verantwoordingslijnen tussen minister - uitvoeringsorganen - toezichthoudend orgaan helder en duidelijk? (geen dubbele sturing)
 - is er voor gezorgd dat geen regelgevende bevoegdheden aan het toezichthoudende orgaan zijn toebedeeld (anders dan in het kader van de uitvoering van het toezicht)?
 - is er toezicht op het toezichthoudende orgaan geregeld in de wet- en regelgeving (meta-toezicht)? Heeft de minister de mogelijkheid om

- rechtstreeks, d.w.z. buiten het toezichthoudend orgaan om, informatie op te vragen bij de uitvoerende organen?
- zijn de ministeriële bevoegdheden voldoende om de ministeriële (toezichts)verantwoordelijkheid waar te maken? Houd rekening met elders geregelde bevoegdheden (Gemeentewet, Provinciewet, Comptabiliteitswet, Algemene wet bestuursrecht)
- is de productie en beschikbaarheid van de gewenste verantwoordings- en toezichtsinformatie goed (wettelijk) geregeld?
- indien sprake is van een apart toezichtsorgaan, voorkom dan belangenverstremming (geen binding tussen bestuursleden of voordragende organisaties en de - besturen van - organen waarop toezicht wordt uitgeoefend)
- bezie de verhouding tot andere, aanpalende, toezichthoudende organen (Algemene Rekenkamer, Registratiekamer, Verzekeringskamer bijv.) en onderzoek de mogelijkheden van samenwerking tussen toezichthouders op SZW-terrein (Arbeidsinspectie, Rijksconsulenten, Ctsv)
- breng in kaart op welke aspecten in het bijzonder toezicht moet worden gehouden. Analyseer of die aspecten voldoende zijn (of kunnen worden) geoperationaliseerd
- is het de bedoeling dat de minister verantwoordelijk is voor een rechtmatige/doelmatige/doeltreffende uitvoering?
- zijn de aan het bestuursorgaan opgedragen taken en verlangde prestaties voldoende duidelijk vanuit toezichtsoptiek in de wet vastgelegd (zodat duidelijk is wat er concreet van het bestuursorgaan wordt verlangd)? Zijn de doelen en prestaties voldoende specifiek, meetbaar, acceptabel voor betrokken partijen, realistisch en in de tijd bepaald?
- is het toezichtsproces planmatig georganiseerd, bijvoorbeeld via een wettelijk vastgelegde cyclus van planning en verantwoording? In zo'n cyclus kan op vier niveaus een toetsing plaatsvinden:
 - een marginale toets: is er een (meerjarig) beleidsplan?
 - een inhoudelijke toets: gaat dat beleidsplan uit van de door de minister gestelde kaders?
 - een systeemtoets: komen de plannen op een verantwoorde manier tot stand, is daarbij alle relevante informatie gebruikt, worden de effecten geëvalueerd en worden de evaluatieresultaten teruggesluisd naar het volgende plan?
 - een output-toets: is sprake van de gewenste output?
 - is het toezichtstelsel doelmatig: zijn kosten en baten met elkaar in evenwicht, zijn mogelijkheden overwogen om omvang en kosten van het toezicht te beperken, bijvoorbeeld via zelfregulerende systemen zoals de introductie van een kwaliteitssysteem, concurrentie of klachtregelingen?
- heeft de minister de bevoegdheid om nadere regels te stellen t.a.v. de door het bestuursorgaan af te leggen verantwoording?
- is voorzien in een regeling voor taakverwaarlozing?

Interne afstemming

- schakel de directie Toezicht in (UTG voor toezicht op gemeenten, UTZBO voor toezicht op ZBO's)
- schakel de AD in aangaande de vormgeving van verantwoording en accountantscontrole

Externe afstemming

- schakel in voorkomende gevallen het Ctsv in
- PM: nadere invulling op basis van PIA-resultaten

Verwijzingen

- Toezichtsbeleid directie Toezicht

Anticiperen en evalueren

- hou er rekening mee dat de bevindingen tijdens deze stap mede van invloed zijn op de komende stappen zeven (financiële aspecten en beheersconcept) en acht (informatie, monitoring, evaluatie)
- koppel de bevindingen van deze stap terug naar m.n. stap vijf. Overweeg of eventueel blijkende beperkingen in de toezichtbaarheid van zodanig gewicht zijn dat zij tot aanpassing in het ontwerp van het wetsvoorstel moeten leiden

stap zeven

analyse en uitwerking financiële aspecten en beheersconcept

Elementen

- vaststelling financiële kosten en baten
- inrichting financieringswijze, incl. financiële verhoudingen
- ontwikkeling beheersconcept

Attentiepunten

- bij het **ramen van de financiële gevolgen** (onderscheiden naar beleidsuitgaven en uitvoeringskosten) verdienen in het bijzonder aandacht:
 - de **kosten en baten** van het voorgenomen beleid in ruime zin
 - de vraag of hierbij sprake is van **meerkosten en/of besparingen** voor Rijk, lagere overheden, burgers, bedrijven, uitvoeringsorganen, die tot wijziging van de financiering aanleiding geven
 - het meenemen van de **m&o-risico's** in deze ramingen
 - een adequate **financiële paragraaf** in de MvT, incl. **onderbouwing** met volumina en prijzen, andere veronderstellingen, gehanteerde marges
 - het mede gebruik maken van eerdere analyses van te **verwachten (gedrags)effecten** (zie stap drie)
- bepaal op welke wijze wordt voorzien in de **dekking** van de in het voorgaande punt voorziene financiële gevolgen:
 - heeft de dekking gevolgen voor de **collectieve lastendruk** (belastingen en premies)?
 - heeft de dekking gevolgen voor de **Rijksbegroting**?
 - is voorzien in een of andere vorm van financiering vanuit de **SZW-begroting**?
 - zijn de mogelijkheden van (mede)financiering via premies e.d. of van **co-financiering** met bijv. andere departementen onderzocht?
 - zijn er ook financiële gevolgen voor het departementale apparaat (materieel, personeel/formatief, onderzoek, voorlichting en automatisering) en kunnen die binnen de **SZW-begroting** worden opgevangen?
- past de financieringswijze (rijksbegroting, premies, heffingen, tarieven e.d.) bij de **beleidsdoelstelling en het sturings- en toezichtsconcept** (onderscheiden naar financiële overdrachten en apparaatskosten)?
- bijzondere aandacht bij het bepalen van de financieringswijze verdient het inbouwen van **financiële incentives**. Bezie in dit verband (nogmaals) de verbinding tussen financiering en sturing
- indien **lagere overheden** zijn betrokken, hanteer dan de volgende **prioriteitsvolgorde**:
 - regulier budget (van die lagere overheid)
 - financiering uit het **belastinggebied** (heffingen, tarieven)
 - **gemeentefonds**
 - specifieke (rijks)uitkering
- past de **bekostigingsvorm** (open eind, vast bedrag, naar rato van prestaties) bij de **uitvoeringsstructuur**?
- welke **uitvoeringskosten** zijn te verwachten, gegeven de gekozen uitvoeringsstructuur? Hierbij moeten ook worden betrokken eventuele afgeleide uitvoeringskosten die zullen optreden bij aanpalende uitvoeringsorganen
- denk bij het inrichten van de financieringswijze o.a. aan: **bevoorschotting**, voorschriften inzake de **financiële administratie en verantwoording**, de **controle**, waarbij de volgende

bijzondere aandachtspunten gelden:

- vaststelling van de noodzaak van bevoorschotting
- regeling van de voorschotverlening in overeenstemming met het Besluit verlening voorschotten (Hafir A4.8)
- de verrekening van onbestede voorschotten
- opneming van een bepaling dat voorschotverstrekking wordt stopgezet indien de op grond van de regeling verlangde informatie niet tijdig is ontvangen of anderszins niet aan de voorwaarden wordt voldaan
- redelijke termen (cf. Awb) voor indiening en afhandeling van aanvragen voor vergoeding, voorschotten, declaratie en afrekening; zijn deze termen ook realistisch qua uitvoering?
- is voorgeschreven dat de uitvoerende organisatie een controleerbare administratie moet voeren m.b.t. de uitvoering van het beleid en de financiële afwikkeling daarvan? Is duidelijk welke overige voorwaarden aan de administratie worden gesteld en met welk doel?
- is geregeld welke tussentijdse informatie dient te worden verstrekt door de uitvoerende organisatie?
- is de bevoegdheid van de minister tot inzage in de relevante administratie en controle op verstrekte gegevens geregeld (incl. aanwijzingsbepaling voor ambtenaren)?
- is voorzien in een passende financiële verantwoording (incl. certificering)?
- is vaststelling van de vergoeding geregeld (incl. eventuele ambtshalve vaststelling)?
- is duidelijk bepaald wat de financiële consequenties zijn van het niet voldoen aan een of meer voorwaarden?
- beschrijf de gevolgen van de uitvoerings- en financieringswijze voor de interne organisatie van SZW
- bij bekostiging vanuit SZW:
 - wie wordt bekostigd?
 - is er al een financiële relatie met de te bekostigen uitvoeringsorganisatie?
 - wat wordt bekostigd: beleidsuitgaven en/of uitvoeringskosten?
 - is er sprake van enige normering in de voorgenomen wet van de uitgaven?
 - op welke wijze wordt bekostigd: op basis van declaratie, budget/lump sum (prijs en/of volume) of exploitatie?
 - hoe worden de vergoedingen vastgesteld; wat is de basis?
 - aan welke voorwaarden t.a.v. het leveren van prestaties is vergoeding verbonden? Is e.e.a. meetbaar en controleerbaar?

Interne afstemming

- schakel A&O in voor de ramingen
- schakel FEZ in voor de inrichting van de financiering en de ontwikkeling van het beheersconcept (via FEZ kan ook de AD hierbij worden betrokken)

Externe afstemming

- maak gebruik van de inzichten van externe deskundigen, bijv. om de effectiviteit van financiële incentives in te schatten en de verwachte uitvoeringskosten te ramen
- PM: nadere invulling op basis van PIA-resultaten

Verwijzingen

- aanwijzingen 215 en 216
- Comptabiliteitswet
- nota SG van 22-4-1997 over "Financieel beheersvraagstukken bij nieuwe regelingen"

Anticiperen en evalueren

- leg een verbinding tussen financieringswijze/ beheersconcept en de informatienoodzaak (stap acht)
- zorg voor een terugkoppeling van de conclusies aangaande de inrichting van de financiering (incl. incentives) naar het sturings- en toezichtsconcept

stap acht

analyse en uitwerking aspecten informatie, monitoring, evaluatie

Elementen

- analyse van de informatiebehoefte
- ontwerp van de informatiestromen
- vaststelling van de verantwoordelijkheden voor de informatie
- uitwerking van de informatieparagraaf
- verkenning van automatiseringsaspecten
- ontwerp van het systeem van monitoring
- vaststelling van de wijze van evalueren

Attentiepunten

- zorg voor een samenhangende analyse van de informatiebehoefte en het op te bouwen **informatiesysteem** (welke informatie is nodig, wie moet deze op welk moment aan wie verstrekken en hoe wordt e.e.a. georganiseerd)?
- is het gewenst dat de minister **nadere regels** kan stellen m.b.t. de informatie-uitwisseling of het gegevensverkeer (en zo ja, op welke punten)?
- is het opnemen van een **algemene verplichting** tot het verstrekken van informatie, resp. een algemene **bevoegdheid** tot het inwinnen van informatie, gewenst?
- welk deel van de te verstrekken informatie kan deel uitmaken van **periodieke verantwoordingsdocumenten** (beleidsplan, begroting, jaarrekening, -verslag, kwartaal-rapportages e.d.) en welk deel niet?
- welke partij draagt voor welk deel van de informatiehuishouding de aan informatieverstrekking **verbonden kosten**?
- welke voorzieningen (incl. automatisering) zijn nodig ter waarborging van een adequaat gegevensverkeer met afdoende bescherming van de **privacy**?
- voorzie in een **evaluatiebepaling** (met aanduiding van termijn en evaluatie-object)
- kan de werking van de regeling voldoende worden **gemeten**; is gedacht aan een nulmeting? Kan het bereiken van (sub)doelen worden gekoppeld aan tijdstippen?
- denk aan het treffen van voorzieningen voor: verzamelen van **statistische gegevens**, het in documentaire vorm vastleggen van **praktijkervaringen** in uitvoering, handhaving en toezicht, vergelijkende meting van **prestaties, effectmeting** e.d.
- verwerk de resultaten in een **passende informatieparagraaf** in de tekst van de wet en in de memorie van toelichting

Interne afstemming

- schakel de directie A&O in bij de vormgeving van het informatiebeleid

Externe afstemming

- overleg zonodig met het CBS
- betrek uitvoerders of het betrokken bedrijfsleven bij de vormgeving van informatiebeleid en monitoring
- PM: nadere invulling op basis van PIA-resultaten

Verwijzingen

- zie aanwijzingen 161, 162 (informatie), 164 (evaluatie)
- maak gebruik van het geformuleerde SZW-informatiebeleid (nota "Goed geïnformeerd")
- zorg voor een koppeling met informatie- en monitorsystemen op verwante beleidsterreinen

Anticiperen en evalueren

- hoe alvast rekening met de bijzondere informatiebehoefte tijdens de invoeringsfase

stap negen

implementatieplan en voorbereiding invoering

Elementen

- bepaling (in overleg met de beoogde uitvoerder) van de invoeringstermijn
- het zonodig betrekken van implementatie-aspecten bij het overgangsrecht
- verkenning benodigde maatregelen ter ondersteuning van het invoeringsproces (invoeringsbegeleiding)
- interne maatregelen om de SZW-organisatie voor te bereiden op de uitvoering van de nieuwe regeling (personeel, materieel, deskundigheid, automatisering e.d.)
- voorbereiding voorlichting
- voorbereiding beleidsoverdracht e.d.

In alle voorgaande stappen vroegen implementatie-aspecten reeds aandacht. Met name onder het kopje 'externe afstemming' is daarvoor steeds aandacht gevraagd. In deze stap negen worden alle implementatie-aspecten in samenhang gebracht door uitwerking van een implementatieplan. De resultaten van de externe toetsing in stap tien dienen uiteraard in dit plan door te werken.

PM: de nadere invulling van deze stap zal plaatsvinden na afronding van het Programma Implementatie en Aansturing

AFRONDING VAN DEZE STAP IS EEN GESCHIKT MOMENT OM, DOOR DE GEREGISTREERDE EERDERE TOETSRESULTATEN OPNIEUW NA TE LOPEN, EEN 'FINAL CHECK' UIT TE VOEREN OM TE BEPALEN OF HET WETSVOORSTEL KWALITATIEF VOLDOET. LEG DE HIERUIT VOORTKOMENDE CONCLUSIE VOOR AAN AMBTELIJKE EN POLITIEKE LEIDING.

stap tien

externe toetsing

Elementen

- uitvoeringstoets(en)
- toetsing door Verzelfstandigingsteam (bij een ZBO)
- bedrijfseffectentoets door EZ
- MDW-toets door EZ
- wetgevingstoets door Justitie

Onvermijdelijk is dat genoemde externe toetsen plaatsvinden naast de SZW-wetgevingstoets. Omdat deze laatste echter belangrijke elementen uit die externe toetsen reeds omvat, zullen de externe toetsen veelal niet tot grote problemen leiden.

Attentiepunten

- ga zorgvuldig na door welke organisatie(s) het beste een uitvoeringstoets kan worden uitgevoerd. In sommige situaties kan het de voorkeur verdienen om gelijktijdig bij meer dan een organisatie een uitvoeringstoets te laten uitvoeren. Overweeg om met name (ook) commentaar te vragen aan personen of organisaties die dicht bij de uitvoeringspraktijk staan
- zorg bij het vragen van een uitvoeringstoets voor een **gerichte vraagstelling**, d.w.z.: formuleer expliciet de punten waarover, wat uitvoerbaarheid en uitvoeringsgevolgen betreft, vragen bestaan. Maak bij het formuleren van de vraagstelling gebruik van de bij eerdere stappen, tijdens contacten met externe deskundigen, naar voren gekomen punten
- betrek zonedig bij de uitvoeringstoets ook de beoogde dienstverlening aan de burger en eventuele uitvoerende gevolgen voor de burger
- maak in de contacten met Justitie gebruik van relevante informatie die uit de toepassing van de SZW-wetgevingstoets naar voren is gekomen

Interne afstemming

- overleg over de formulering van de vraagstelling voor de externe (uitvoeringstoets) met de overige betrokken directies

Externe afstemming

- inschakeling betrokken externe uitvoerende orgaan, bestuursorgaan of coördinerend orgaan
- inschakeling Verzelfstandigingsteam Biza/Fin via WBJA/BV
- inschakeling Justitie voor wetgevingstoets via WBJA/W
- inschakeling EZ voor bedrijfseffectentoets via A&O
- inschakeling EZ voor MDW-toets via WBJA

Verwijzingen

- aanwijzingen 254 t/m 260

Evalueren

- met name de uitvoeringstoets kan gegevens opleveren die alsnog tot aanpassingen in het wetsvoorstel dienen te leiden
- de resultaten van de uitvoeringstoets kunnen aanleiding zijn de raming van uitvoeringskosten bij te stellen
- de uitvoeringstoets kan een belangrijke functie vervullen ter voorbereiding van de feitelijke invoering en ter completering van het implementatieplan.

Bijlage VI: Overzicht overige producten Arbeidsinspectie

Vergunningen Arbeidsvoorziening
Asbestsloop
Beroepsziekte
Bestrijdingsmiddelen
Bouwproces
Jaarplan/-verslag
Liften
Minimumloon
Rijtijden
Stukadoorswet
Tankschepen
Wet gevaarlijke werktuigen

Bijlage VII: Decentralisatiematrix

| Directie | Taak | Schaalnadelen | Pol./dep./afwegingen | 'C'/'D' |
|---|--|---------------|----------------------|---------|
| SZW-Consult | Advies over rechtspositionele vraagstukken | | | |
| | Opstellen formale plan + advies/keuring formale wijzigingen | | | |
| | Ontwikkelen departementaal P-beleid + joels P-beleid voornemens decentrale eenheden aan P-beleid | | | |
| | Leveren R&O advies algemeen | | | |
| | Makelaarsfunctie bij inhuur externen + budgetbeheer | | | |
| | Departementaal I&A-beleid/IT-regiefunctie | | | |
| | Ondersteuning medezeggenschap + budgetbeheer | | | |
| | Beheeren onderhoud/AO | | | |
| | Arbo-coördinatie | | | |
| | Bedrijfsmaatschappelijk Werk | | | |
| FEZ | Betalingen verrichten + controle | | | |
| | Vorderingenbeheer | | | |
| | P-administratie/salarisadministratie | | | |
| | P-beleid/begrotingsvoorbereiding etc.) | | | |
| | Doelmatigheidsonderzoek | | | |
| Algemene Zaken | Archief (van alle betaalstukken) | | | |
| | Gebouwenbeheer (incl. alle faciliteiten) | | | |
| | Beveiliging/screening | | | |
| | Contractbeheer (leveranciers) | | | |
| | Repro/drukken | | | |
| | Communicatie-Infrastructuur (beheer, beleid en uitvoering m.b.t. alle data-communicatie, zoals PC's, netwerksystemen, telefooninstallaties etc.) | | | |
| | Postkamer | | | |
| | Archief | | | |
| | Veiligheidsplan | | | |
| | Vervoersplan | | | |
| Voorlichting, Bibliotheek en Documentatie | Persvoorlichting/woordvoering | | | |
| | Bibliotheek | | | |

| | |
|---|---|
| | Beheer Intranet |
| | Uitdialofoon |
| | Beheer huisstijl |
| | Communicatieadvies |
| | Conferentie-team |
| | Advies brochures en andere voorleingsproducten |
| Accountantsdienst | Rechtmatigheidsonderzoek |
| | Opstellen van verdragen |
| Wetgeving en Bestuurlijke Juridische Aangelegenheden | Behandelen bezwaarschriften n.a.v. beschikkingen A.I |
| | Beoordelen WOB-verzoeken |
| | Juridisch advies aan de AI (casusbehandeling) |
| | Opstellen mandaatregelingen |
| | Contact naar de Nationale Ombudsman |
| Internationale Zaken | Coördinatie en ondersteuning bij internationale stages en buitenlandse oasten |
| | Beheer buitenlandse dienstreizen (incl. budgetbeheer) |
| Analyse en Onderzoek | Vernichten van kwantitatieve ramingen en analyses voor alle SZW-directies |
| | Informatievoorziening van de SZW- directies ten behoeve van beleidskeuzen |
| | Coördineren en begeleiden van externe onderzoekopdrachten |

Bijlage VIII: Lijst van deelnemers werkgroep Bedrijfsvoering Arbeidsinspectie

| Deelnemers werkgroep Bedrijfsvoering Arbeidsinspectie | |
|---|---|
| R.I.J.M. Kuipers | Algemene leiding, ministerie van SZW |
| A.D. Kraak | Directie Begrotingszaken, ministerie van Financiën. |
| M.P. van Gastel | Ministerie van Algemene Zaken |
| P.J. Huijzenveld | Arbeidsinspectie |
| C. v.d. Spek | Directie FEZ, ministerie van SZW |
| S.H. Severijn | Algemeen Secretariaat Arbeidsinspectie |
| P. v.d. Woude | LASER |
| A. Berg | IRF, ministerie van Financiën |