

Vergaderjaar 1998–1999

26 250

Interdepartementale beleidsonderzoeken 1998

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 1998

Het jongste regeerakkoord stelt dat de ontwikkeling naar een meer transparante beleids- en bedrijfsvoering met kracht wordt voortgezet. Ter bevordering van een doelmatig en doeltreffend overheidshandelen zal de brede implementatie van het resultaatgerichte sturingsmodel deze kabinetsperiode verder worden bevorderd. Een instrument hiertoe is het verrichten van interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO) naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten.

Onlangs is de eerste reeks van deze onderzoeken afgerond. De uitkomsten maken wat de regering betreft duidelijk, dat het niet bij de in het regeerakkoord neergelegde ambities hoeft te blijven. Op basis van gedegen en zorgvuldige analyses liggen er voor acht organisaties concrete voorstellen om het resultaatgerichte sturingsmodel daadwerkelijk in te voeren. De eindrapporten¹ van de werkgroepen die de onderzoeken hebben verricht, alsmede de daarbij behorende kabinetsstandpunten, doe ik u hierbij – mede namens mijn collega's van Defensie, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Buitenlandse Zaken – toekomen (bijlage 1).

Voor een overzicht van de acht onderzochte diensten verwijs ik naar de bijgevoegde nota «Zicht op resultaat» (bijlage 2). In deze nota wordt een overzicht geschetst van de belangrijkste uitkomsten van de onderzoeken. De nota is bedoeld als een informatieve dwarsdoorsnede. Op basis van het ten behoeve van de bedrijfsvoeringsonderzoeken opgestelde analysekader worden de bevindingen van de werkgroepen thematisch belicht. In de nota wordt niet ingegaan op de afzonderlijke kabinetsstandpunten: zij moet vooral worden gezien als een poging de toegankelijkheid van de rapporten te vergroten.

Uit de bijgevoegde kabinetsstandpunten komt naar voren, dat het doel van de bedrijfsvoeringsonderzoeken op brede ondersteuning mag rekenen. Bij het merendeel van de diensten werd dan ook reeds vooraf-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gaand aan de start van de onderzoeken gewerkt aan het realiseren van een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering. De kanttekeningen hebben met name betrekking op – de termijnen van – de voorgestelde invoeringstrajecten en het tijdstip waarop invoering van het baten-lastenstelsel kan plaatsvinden.

Als logisch eindperspectief schetsten de werkgroepen voor de meeste diensten de status van agentschap of dienst met baten-lastenstelsel. Met uw Commissie voor de Rijksuitgaven is deze laatste optie tijdens het Algemeen Overleg op 24 september jl. reeds kort besproken: mede aan de hand van voorliggende rapporten kan de Commissie haar standpunt bepalen.

In dat kader heb ik in de nota «Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991–1997» voorgesteld, dat diensten die willen gaan werken volgens het baten-lastenstelsel evenals agentschappen aan een aantal instellingseisen moeten voldoen. Zo dient de dienst te beschikken over een goedkeurende accountantsverklaring, moeten de bedrijfsprocessen beschreven zijn (uitmondend in geleverde producten of diensten) en dient een organisatie op basis van een kostprijsmodel inzicht te hebben in de kosten van deze producten en diensten. Tevens dient de dienst in kwestie vooraf aan te geven, hoe in een later stadium beoordeeld kan worden of men doelmatiger gaan werken is. In aanvulling hierop dienen één of meerdere kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld. Ten slotte dient er sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe en daarop aansluitende interne planning- and controlcyclus.

De door de werkgroepen voorgestelde invoeringstrajecten voorzien er zonder uitzondering in, dat aan deze eisen zal zijn voldaan vóórdat de dienst in kwestie (eventueel) overschakelt van het kas-verplichtingenstelsel op het baten-lastenstelsel. Deze aanpak vormt een garantie voor een weloverwogen invoering van het baten-lastenstelsel, zodat de voordelen van dit instrument ter verbetering van de bedrijfsvoering ten volle kunnen worden benut. Evenals bij de instelling van agentschappen het geval is, zal de Tweede Kamer haar goedkeuring moeten hechten aan – het moment van – de uiteindelijke invoering van het baten-lastenstelsel bij een rijksdienst.

De regering is van mening dat de werkgroepen gedegen analyses hebben gemaakt van de aansturing en bedrijfsvoering van acht grote uitvoerende rijksdiensten. Indien de aanbevelingen worden doorgevoerd, is met de onderzoeken een krachtige bijdrage geleverd aan het dichterbij brengen van de in het regeerakkoord vervatte ambities. Het komt er de komende tijd op aan die bijdrage te verzilveren. Dit is een zaak die engagement en verantwoordelijkheid van alle betrokken departementen vergt.

Het is verheugend dat ook dit jaar de aansturing en bedrijfsvoering van een aantal belangrijke uitvoerende organisaties met behulp van interdepartementale bedrijfsvoeringsonderzoeken zal worden onderzocht. Een aankondiging hiervan is opgenomen in bijlage 8 van de Miljoenennota 1999.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

**KABINETSSLANDPUNTEN INTERDEPARTEMENTALE
BELEIDSONDERZOEKEN NAAR DE AANSTURING EN
BEDRIJFSVOERING VAN OVERHEIDSDIENSTEN 1997–1998**

Deze bijlage bevat de kabinetsstandpunten ten aanzien van de Interdepartementale Beleidsonderzoeken naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten, ronde 1997–1998.

1. Koninklijke Marechaussee (Ministerie van Defensie)*Kabinetsstandpunt*

De regering stemt in met de conclusies en aanbevelingen in het rapport «Munitie voor het Wapen» inzake de bedrijfsvoering van de Koninklijke marechaussee, onder vermelding van de hierna volgende drie kanttekeningen.

1. De rapportage van de werkgroep biedt verschillende aanbevelingen voor een verbetering van de bedrijfsvoering en sturing bij de Koninklijke marechaussee. In haar rapport stelt de werkgroep unaniem dat vrije marktwerking ten aanzien van het Marechaussee-product tot ondoelmatigheden zou leiden en daarom niet aan de orde is. Ook in de toekomst blijft gewaarborgd dat gedwongen winkelnering voor de producten van de Koninklijke marechaussee van toepassing is. De Koninklijke marechaussee vervult immers haar taken in het kader van de zwaardfunctie van de overheid. Overigens zijn deze taken in de wet vastgelegd. Binnen het politiebestedel bestaat geen ruimte voor concurrentie tussen de onderscheiden diensten en korpsen. Met de regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten vindt vanzelfsprekend goede afstemming en samenwerking plaats. De daartoe in de Politiewet voorziene op te stellen samenwerkingsregeling zal daaraan de nodige uitwerking moeten geven.
2. Implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep zal tot gevolg hebben dat de Koninklijke marechaussee een meer resultaatgericht inzicht kan verstrekken aan de verantwoordelijke bewindspersonen in de uitvoering van wettelijke taken. Dit sluit overigens goed aan bij de passage in het regeerakkoord over «beheer en gezag» (hoofdstuk IX § 5.f), die betrekking heeft op de in de Vreemdelingenwet neergelegde taken. Met de beleidsverantwoordelijke gezagsdragers kunnen in de toekomst duidelijke afspraken worden gemaakt over de te bereiken output en de daarvoor benodigde middelen. Daarmee kan naar verwachting van de regering beter invulling worden gegeven aan de gezagsrelatie tussen de gezagsdragers en de Koninklijke marechaussee. Dit laat onverlet dat de bedrijfsvoering onderdeel blijft van de verantwoordelijkheid van de beheerder van de Koninklijke marechaussee.
3. In het rapport wordt uitgegaan van een afronding van de eerste 6 stappen van het verbetertraject reeds op 1 december van dit jaar. Verwerking van de resultaten zou dan reeds plaats kunnen vinden in de begroting 2000. Overigens vermeldt de werkgroep in haar rapport reeds dat dit tijdschema ambitieus kan worden genoemd. Tevens moet hierbij worden vermeld dat de werkgroep bij deze planning geen rekening heeft gehouden met besluitvormingsvertraging als gevolg van de kabinetsformatie. Het tijdschema is dan ook, mede gezien het feit dat met de uitvoering van de aanbevelingen pas daadwerkelijk kan worden begonnen ná besluitvorming in de ministerraad, te ambitieus en praktisch niet te verwezenlijken. De Koninklijke marechaussee zal bij de implementatie van de aanbevelingen kiezen voor een projectmatig

aanpak waarin niet alleen een grote inbreng wordt verwacht van de decentrale niveaus, maar ook aspecten als organisatiestructuur en informatisering aan de orde moeten komen. Ik verwacht dat een en ander, mede doordat zorgvuldigheid moet worden nagestreefd, meer tijd gaat kosten dan in eerste instantie door de werkgroep is ingeschat. Mijns inziens is streven naar opname van de resultaten van het project in de begroting voor 2001 realistischer. Het jaar 2000 kan als proefjaar fungeren, waarna in het volgende jaar daadwerkelijke implementatie van de meer resultaatgerichte bedrijfsvoering en sturing kan plaatsvinden.

2. Belastingdienst (Ministerie van Financiën)

Inleiding

Het rapport «aanslaan op resultaat» vormt de weerslag van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Doelstelling van het onderzoek is te verkennen of een méér op resultaat gericht besturingsmodel voor de Belastingdienst een toegevoegde waarde heeft. In het rapport worden twee belangrijke conclusies getrokken. Ten eerste wordt geconcludeerd dat de bedrijfsvoering en besturing van de Belastingdienst op onderdelen méér resultaatgericht kunnen zijn. Een tweede conclusie is dat een batenlastenstelsel onder een aantal voorwaarden een bijdrage kan leveren aan de invoering van een op resultaat gericht besturingsmodel.

Kabinetsstandpunt

De regering onderschrijft de conclusies uit het rapport «aanslaan op resultaat». Het gehanteerde besturingsmodel en de onderzoeksopzet bieden een goed kader om een beeld te krijgen van de besturing en de aansturing van de Belastingdienst. Dit beeld van de Belastingdienst is op hoofdlijnen positief. De besturing van de Belastingdienst is uitgewerkt in een heldere planning- en controlcyclus. Contractmanagement, effectmetingen, het gebruik van kengetallen en prestatie-indicatoren, audits en onderzoek maken hiervan onderdeel uit. Binnen de Belastingdienst wordt de doelmatigheid bovendien bevorderd door meer bedrijfsmatige verhoudingen tussen de verschillende organisatieonderdelen na te streven. Zo zijn de ondersteunende processen geconcentreerd bij drie facilitaire organisaties. De kosten van facilitaire ondersteuning worden de komende jaren in toenemende mate intern doorbelast aan de afnemende dienstonderdelen.

De regering onderschrijft de conclusie dat in algemene zin de oriëntatie op resultaten en ook de relatie tussen ingezette middelen en behaalde resultaten kan worden verbeterd. Binnen de Belastingdienst zijn daartoe al stappen gezet door o.a. het verbeteren van de jaarlijks af te sluiten managementcontracten. Het rapport «aansturen op resultaat» geeft een impuls aan deze verbetertrajecten en geeft een kader om dergelijke trajecten meer op elkaar af te stemmen.

1. Maatstaf voor resultaten

In een resultaatgericht besturingsmodel is een adequate maatstaf voor de resultaten essentieel. In het rapport wordt voorgesteld om de klant-behandeling als behaald resultaat aan te merken. De volgende stap is om de kosten van de behandeling van de diverse groepen klanten van de Belastingdienst in beeld te brengen en toe te rekenen aan de verschillende vormen van klant-behandeling. De regering onderschrijft deze keuze. Op die manier worden de kosten van de met betrekking tot de verschillende

soorten klanten – ingedeeld naar fiscaal risico en fiscaal belang – transparant gemaakt. Daarmee sluit deze keuze goed aan bij de verschillende aandachtscategorieën van klanten die in het zogenoemde «doelgroepenbeleid» van de Belastingdienst worden onderkend. Het doelgroepenbeleid – één van de uitgangspunten in de bedrijfsfilosofie van de Belastingdienst – houdt in dat belastingplichtigen per doelgroep worden ingedeeld zodat zij op dezelfde wijze kunnen worden behandeld.

2. Niet alleen de kosten

Meer inzicht in de kosten van rechtshandhaving levert een bijdrage aan een integrale besturing van de Belastingdienst. Bij zo'n integrale besturing worden relaties gelegd tussen ingezette middelen (input), de organisatie van de interne werkprocessen (throughput), de behaalde resultaten (output) en de maatschappelijke effecten (outcome). Het transparant maken van de kosten van de Belastingdienst mag om die reden niet doorslaan naar een eenzijdige oriëntatie op kosten. De Belastingdienst is allereerst een rechtshandavings-organisatie. De kwaliteit van de rechtshandhaving is en blijft het belangrijkste uitgangspunt bij de besturing van de Belastingdienst. Daarnaast zijn de belastingopbrengsten relevant in de integrale besturing. Het gaat er – met andere woorden – om de kosten, de kwaliteit én de effecten van rechtshandhaving door de Belastingdienst in samenhang te beschouwen.

3. Meerwaarde baten-lastenstelsel

De regering deelt de conclusie van het rapport dat het baten-lastenstelsel een bijdrage kan leveren aan de invoering van een op resultaat gericht besturingsmodel. Hoewel het huidige kasstelsel voor de Belastingdienst (nog) geen knelpunten oplevert, biedt een baten-lastenstelsel een aantal voordelen. Het inzicht in de kosten van de Belastingdienst wordt hierdoor verder verbeterd en verfijnd. Daarnaast zijn investeringsbeslissingen vanwege een leenfaciliteit minder afhankelijk van op dat moment beschikbare kasgelden en meer afhankelijk van te behalen rendement. Dit is een belangrijk voordeel aangezien de bedrijfsvoering van de Belastingdienst kapitaalintensiever wordt met name door investeringen in informatietechnologie en communicatieapparatuur.

4. Invoering baten-lastenstelsel

Wel plaatst de regering kanttekeningen bij de conclusie dat de technische overgang naar een baten-lastenstelsel eenvoudig lijkt. De invoering van een resultaatgericht besturingsmodel inclusief een baten-lastenstelsel vereist allereerst adequate bestuurlijke systemen en -informatie. Diverse systemen zullen moeten worden aangepast of worden vervangen. De kosten hiervan zijn nog niet in beeld gebracht in het rapport. Maar los daarvan is het ongewenst de invoering van het eerdergenoemde besturingsmodel en de systeemaanpassingen tegelijkertijd met het traject eeuwwisseling en de invoering van de euro te laten plaatsvinden. Het traject euro/eeuwwisseling heeft prioriteit.

Naast een aantal meer technische aspecten vereist de overgang naar een baten-lastenstelsel ook een andere manier van werken en denken. In algemene zin is een cultuurverandering binnen een organisatie nodig, zo blijkt ook uit een recente evaluatie van het functioneren van agent-schappen. Belangrijk is dat het personeel over kennis en vaardigheden beschikt om de overgang van een kasstelsel naar een baten-lastenstelsel zonder problemen voor de dagelijkse bedrijfsvoering kan maken.

De overgang naar een baten-lastenstelsel houdt derhalve méér in dan alleen maar de keuze van een ander boekhoudsysteem. Om die reden is het op dit moment onverstandig om een concrete invoeringsdatum te noemen voor de invoering van het baten-lastenstelsel. De regering acht het wenselijk dat de Belastingdienst vóór 1 januari 1999 een plan van aanpak opstelt op basis van de vijf stappen die in het rapport zijn beschreven. Uitgangspunt daarbij is een fasegewijze en verantwoorde invoering van een verdergaand resultaatgericht besturingsmodel en een baten-lastenstelsel bij de Belastingdienst.

3. Bureau Industrieel Eigendom (Ministerie van Economische Zaken)

Inleiding

Het rapport «Octrooi op output – een vondst» is het resultaat van het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van het Bureau voor de Industriële Eigendom. Dit onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken heeft tot taak het beschermen van kennis en het verspreiden van octrooi-informatie.

Kabinetsstandpunt

Het rapport legt een goede basis voor de verdere uitwerking van outputsturing bij het Bureau I.E.. Resultaatgerichte sturing van deze processen is zinvol en mogelijk. De werkgroep heeft bij de uitvoering van het onderzoek ook uitgebreid stilgestaan bij de aansturing van het Bureau I.E.. Diverse modellen worden daarvoor in het rapport genoemd; er zijn ook andere denkbaar. De mogelijke modellen en de daaruit voortvloeiende consequenties vergen zorgvuldige afweging. De regering vormt zich hierover een oordeel.

Invoering van resultaatgerichte sturing veronderstelt dat de kosten van de output bekend zijn. Het rapport stelt dat invoering van het baten-lastenstelsel van toegevoegde waarde is. Gezien de omvang en de fluctuaties van de investeringen alsmede de transparante van de kostenstructuur die het baten-lastenstelsel met zich meebrengt, onderschrijf ik deze conclusie in algemene zin. Het definitieve standpunt over bedrijfsvoering en aansturing wordt dit najaar voorbereid. De regering is voornemens de Kamer voor 1 februari 1999 de uitkomst te melden.

4. Algemene Inspectiedienst (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)

Kabinetsstandpunt

Op hoofdlijnen kan worden ingestemd met de bevindingen van de IBO-werkgroep AID, beschreven in het rapport «Speuren op resultaat». Dit betekent dat de AID geschikt is voor verdere doorvoering van een outputgerichte besturingswijze en dat het toerekenen van kosten aan prestaties van de AID, zijnde controle, opsporing en verificatie, hierbij wenselijk is. De in het rapport genoemde stappen om het huidige systeem te verbeteren lijken logisch. De keuze om op termijn over te stappen van een kasstelsel naar een batenlastenstelsel zal te zijner tijd nader geanalyseerd worden. Het is niet gewenst dat besluitvorming hierover op dit moment plaatsvindt.

De regering onderschrijft het streven naar meer transparantie in de aansturing en bedrijfsvoering van de AID. Dit houdt in een verdere implementatie van de interne besturingsfilosofie voor de AID waarbij

nadrukkelijk ook de beleidsdirecties worden aangesproken. Hierdoor wordt meer inzicht in de relatie tussen de beleidsdoelen en de (rechts-) handhavingsactiviteiten van de AID inclusief de kosten, ontwikkeld.

De aanbevelingen van de werkgroep ten aanzien van de bedrijfsvoering (inzicht in de kosten van de producten en diensten) zijn onlosmakelijk verbonden met de aanbevelingen ten aanzien van de sturing (sturen op resultaat). Geconcludeerd mag worden dat de aanbevelingen door de AID in samenwerking met anderen verder uitgewerkt zullen worden.

5. Uitvoeringsorganisatie Individuele Huursubsidie (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)

Inleiding en reactie op hoofdlijnen

De afgelopen jaren hebben met name in het teken gestaan van de aanpassing van het huursubsidie-instrument. Dit heeft geresulteerd in de nieuwe Huursubsidiewet, die per 1 juli 1997 in werking is getreden. Door het vorige kabinet is dit met prioriteit aangepakt; tegelijkertijd werd erkend dat de huidige uitvoeringsorganisatie zou moeten worden gemoderniseerd nadat het regelgevingstraject was afgerond. Hiertoe is het project EOS gestart, dat er op is gericht de klantgerichtheid en efficiency van de uitvoeringsorganisatie fors te vergroten alsook de uitvoeringsorganisatie te moderniseren. Het onderhavige onderzoek sluit daarop goed aan.

De conclusies over de huidige situatie spitsen zich toe op het verbeteren van:

1. de sturingsrelaties tussen de verschillende onderdelen van het departement en de uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie
2. de planning en controlcyclus binnen VROM in het algemeen en bij de Hoofdafdeling Individuele Subsidiëring in het bijzonder.

Het in 1996 gestarte project EOS moet uiterlijk in 2002 leiden tot een moderne, efficiënte en klantgerichte uitvoeringsorganisatie. Deze uitvoeringsorganisatie zal zo dicht mogelijk bij de burger terecht moeten komen en dient daar te worden gerealiseerd waar deze het meest effectief en efficiënt is. Daarbij moet rekening worden gehouden met de belangen van alle bij de volkshuisvesting betrokken partijen. Hierbij wordt onder andere uitgegaan van een andere gegevensuitwisseling met de Belastingdienst waardoor de formulierenstroom kan worden ingedamd en vervolgaanvragen niet langer noodzakelijk zijn. Het voorgaande is volledig in overeenstemming met de bevindingen van de werkgroep.

Er is momenteel geen sprake van volledige resultaatgerichte sturing en van het systematisch toerekenen van kosten en uitgaven aan de verschillende producten en prestaties. Deze conclusie wordt door VROM ook onderkend. Om hierin verbetering aan te brengen is binnen VROM reeds in 1996 het project «Resultaatgericht Management» in gang gezet.

De voornoemde, reeds in gang gezette, projecten ziet de regering als een goede stap voorwaarts. Deze projecten vormen dan ook de basis van de, in het regeerakkoord opgenomen, structurele besparing van 50 miljoen vanaf het jaar 2001 op de uitvoeringskosten van de huursubsidie, welke onder andere neerslaat in een beperking van de vergoeding voor de zogenaamde «matigende verhuurders».

Tot zover de reactie op hoofdlijnen op de conclusies uit het rapport. Op de overige conclusies, die met name betrekking hebben op het (verder) op

afstand zetten van de uitvoeringsorganisatie en de mogelijke invoering van het baten-lastenstelsel wordt hierna nog teruggekomen.

Kabinetsstandpunt

De regering is van mening dat het rapport diverse ontwikkelingen en aanbevelingen bevat die ter harte moeten worden genomen. De aanbevelingen die betrekking hebben op het daadwerkelijk van de grond komen van meer resultaatgericht management worden door de regering overgenomen. Het gaat hier dan met name om:

- het goed specificeren van de te leveren producten en prestaties;
- de vertaling daarvan in jaarplannen en managementcontracten;
- het maken van duidelijke afspraken over rapportages (momenten en inhoud), over hoe en op welke termijnen over wijzigingen wordt besloten en over sturingsrelaties en -verantwoordelijkheden;
- het systematisch be- en toerekenen van uitgaven en kosten aan producten en activiteiten;
- en het zo veel mogelijk bij elkaar voegen van uitvoering van subsidie-regelingen van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (VROM/DGVh), waarmee al middels een in gang gezette reorganisatie is begonnen.

Bij de vormgeving van de nieuwe uitvoeringsorganisatie, zoals die reeds in gang is gezet middels het project EOS, zal expliciet inzicht worden geboden in de verschillende producten en prestaties die de diverse onderdelen moeten leveren. Tevens zal goed in kaart gebracht moeten worden welke afspraken en sturingsrelaties tussen de verschillende onderdelen van die nieuwe uitvoeringsorganisatie gemaakt worden. Het toerekenen van (bedrijfseconomische) kosten aan deze verschillende producten/prestaties zal hier ook onderdeel van uitmaken.

De werkgroep concludeert in haar rapport dat zij een baten-lastenstelsel in beginsel van toegevoegde waarde acht voor de sturing en de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie. Daarbij heeft zij het uitgangspunt gehanteerd dat de baten van een dergelijk stelsel opwegen tegen de (invoerings)kosten ervan. De regering is van mening dat mits de baten van een baten-lastenstelsel de kosten overtreffen en mits dit stelsel past in de operationalisering en het sturingsconcept van het EOS project, de nieuwe uitvoeringsorganisatie mettertijd over dient te gaan op een dergelijk stelsel. Het inzicht in deze kosten-batenafweging is naar verwachting in 2000 bekend waarna, in samenspraak met het ministerie van Financiën, een beslissing zal worden genomen.

Met betrekking tot de gedachte om de uitvoeringsorganisatie meer op afstand te zetten, concludeert de regering dat een nadere concretisering mede afhankelijk zal zijn van de uiteindelijke vormgeving van de uitvoeringsorganisatie, zoals deze vorm zal worden gegeven binnen het eerder genoemde EOS traject. De nieuwe uitvoeringsorganisatie sluit overigens bij voorbaat niet uit dat delen ervan in de toekomst elders zullen worden gepositioneerd, uiteraard voorzover dit ten goede komt aan de klantgerichtheid, de effectiviteit en de efficiency en niet in strijd is met de belangen van de volkshuisvestelijke partijen. Bij de vormgeving van de nieuwe uitvoeringsorganisatie wordt aangesloten bij hetgeen is geconcludeerd door de interdepartementale werkgroep «vervolgstudie Derksen». Deze werkgroep heeft in opdracht van de regering onderzoek verricht naar de uitvoeringstechnische aspecten van de diverse mogelijkheden van integratie van de bestaande inkomensafhankelijke regelingen in een administratief systeem (de Belastingdienst). De invoering van de onderzochte en door de regering onderschreven mogelijkheid dat waar mogelijk de belastingdienst ondersteunend kan gaan optreden bij de

uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen sluit zo goed als naadloos aan bij de hiervoor beschreven doelstellingen van het EOS project.

Met betrekking tot de vraag of en in hoeverre de verschillende uitvoerende delen van VROM/DGVh kunnen worden samengevoegd wordt het volgende opgemerkt. Momenteel worden binnen VROM/DGVh de onderdelen die de financiële instrumenten uitvoeren en beheren samengevoegd tot een nieuwe directie. Anders ligt het bij het organisatie-onderdeel dat zich bezig houdt met de afhandeling van het beslechten van huurgeschillen. De huurcommissie is een onafhankelijk arbitrerend college (ZBO), dat wordt ondersteund door een onder VROM ressorterend apparaat (de secretariaten van de huurcommissie). De regering acht het onwenselijk deze, aan de ZBO verbonden, taken te gaan «vermengen» met andere (uitvoerings)taken zoals bijvoorbeeld het afgeven van huursubsidiebeschikkingen.

De in het rapport gestelde vernieuwingen in en rond de uitvoeringsorganisatie van de huursubsidie vergen in de komende jaren een grote inspanning van alle bij de uitvoering betrokken partners. Om dit tot een succes te maken zal VROM, in overleg met de andere uitvoerende partners, begin 1999 een plan van aanpak afronden waarin concreet de te nemen stappen in de tijd zijn opgenomen.

Het is de inzet van de regering het EOS-project voor het overgrote deel in 2002 te hebben gerealiseerd.

6. Arbeidsinspectie (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Inleiding

In het voorjaar van 1997 is de nota «Van uitgaven naar kosten» aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze nota heeft de regering voorstellen gedaan ter verbetering van de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Het rapport is de aanleiding geweest voor nader interdepartementaal onderzoek in opdracht van de Ministerraad naar de bedrijfsvoering van een achttal uitvoerende diensten, waaronder de Arbeidsinspectie. Doel van de onderzoeken was om te bezien of voor deze diensten een outputgerichte besturingswijze tot de mogelijkheden zou behoren. Daarbij is uitdrukkelijk de vraag aan de orde gesteld of de invoering van een baten-lastenstelsel kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering.

De werkgroep is bij het opstellen van het rapport uitgegaan van het conceptuele kader «Aansturen op resultaat». Hoofdvragen in dit conceptueel kader zijn geweest:

- in hoeverre zijn de producten van de dienst meetbaar naar kwaliteit, kwantiteit en kosten;
- in welke mate is de wijze van externe besturing door het vakdepartement gericht op de prestaties van de dienst;
- in welke mate is de wijze interne besturing van de dienst gericht op haar prestaties;
- wat is de mogelijke meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel voor een meer outputgerichte bedrijfsvoering van de dienst.

Daarnaast heeft de werkgroep gemeend stil te moeten staan bij de condities waaraan de organisatie (zowel het vakdepartement als de Arbeidsinspectie zelf dienen te voldoen bij de verschillende vormen van outputgerichte besturing). Eerst is in de rapportage de huidige situatie in kaart gebracht. Daarna zijn verbetermogelijkheden geïdentificeerd en geëxpliciteerd.

Kabinetsstandpunt

1. Outputsturing

In haar rapport heeft de IBO-werkgroep geconstateerd dat zowel in de interne sturing 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 sterker ontwikkeld dan in de externe. Ter bevordering van deze ontwikkelingen heeft de werkgroep aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen hebben betrekking op het optimaliseren van de interne en externe sturing binnen SZW door de ontwikkeling kwaliteitsindicatoren per product (conform huidige AI planning uiterlijk afgerond medio 1999); door voor producten waar nog geen kostprijs wordt of kan worden berekend, zo snel mogelijk de condities te creëren waaronder dat wél kan; door de ontwikkeling van een kostenverdeelmodel (voor 1 januari 1999), waarin alle kosten die worden gemaakt om tot de producten van de AI te komen worden meegenomen; en door de kostprijs, gekoppeld aan kwantitatieve en kwalitatieve prestaties, op te nemen in het jaarplan 1999.

Aan deze aanbevelingen zal uitvoering worden gegeven, waarbij het streven erop is gericht de door de werkgroep geformuleerde plandata te realiseren. Uiterlijk 1 januari 2000 zijn bovenstaande aanbevelingen geïmplementeerd.

2. Integraal management

De IBO-werkgroep Arbeidsinspectie heeft aangegeven dat bij een outputgericht besturingsmodel sprake moet zijn van een voldoende mate van decentrale beslissingsbevoegdheid om een efficiënte inzet van middelen mogelijk te maken. Door decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden komen beslissen, betalen en genieten meer in een hand te liggen. Hierdoor kan doelmatigheidswinst worden bereikt in de taakuitvoering. Wel heeft de werkgroep erkend dat decentralisatie niet in alle situaties wenselijk is. Er kunnen redenen zijn om op centraal niveau sommige beheersmatige beslissingen te nemen. Dat is, wat betreft de Arbeidsinspectie, blijkens het rapport met name het geval wanneer er schaalnadelen zouden ontstaan respectievelijk wanneer schaalvoordelen zouden verdwijnen, dan wel dat er departementale overwegingen zijn om uniforme uitvoering te verplichten, bijvoorbeeld het hanteren van dezelfde configuraties in het IT-beleid, ten behoeve van onderlinge uitwisseling. Door binnen centraal geformuleerde kaders decentrale uitvoering toe te staan, kan worden voorkomen dat de uitvoerende dienst los komt te staan van het vakdepartement.

In lijn met de aanbevelingen ter zake van de IBO-werkgroep, zal binnen SZW nader onder ogen worden gezien in hoeverre, tegen de geschetste achtergrond, de huidige mate van centrale/decentrale aansturing aanpassing behoeft. Bij die afweging zullen tevens de gevolgen van eventuele decentralisatie voor de overige departementale eenheden in kaart worden gebracht, met name op het gebied van de vereiste opbouw van expertise en andere investeringen. Bij de keuze rond al dan niet verdergaande decentralisatie, zal in ieder geval aan zodanige waarborgen moeten worden voldaan, dat er geen risico's ontstaan voor een adequate beheersing van de totale SZW-uitgaven.

3. Baten-lastenstelsel

Tot slot heeft de werkgroep zich gebogen over de potentiële meerwaarde van de invoering van een baten-lastenstelsel. Een deel van de werkgroep zag toegevoegde waarde door de invoering van een baten-lastenstelsel door de mogelijkheid van reserveren en lenen; een betere op bedrijfseconomische leest geschoeide kostprijsberekening t.a.v. de geleverde producten; de mogelijkheid om op basis van reële kosten bepaalde vormen van opdrachtgeveropdrachtnemer-relaties te introduceren; een betere, op toerekening van de kosten van interest, onderhoud en afschrijvingen gebaseerde besluitvorming over de aanschaf en/of vervanging van kapitaalintensieve productiegoederen; en de mogelijkheid om zowel intern als extern te sturen op kosten per product.

Een deel van de werkgroep was van mening dat de toegevoegde waarde van de invoering van een baten-lasten-stelsel bij de Arbeidsinspectie slechts gering is. De voornaamste reden hiervoor is dat de Arbeidsinspectie geen kapitaalintensieve dienst is. De begroting van de Arbeidsinspectie bestaat slechts voor een klein deel uit kapitaaluitgaven. Voorts is het aandeel van de Arbeidsinspectie in de totale uitgaven van SZW relatief aanzienlijk. Bij invoering van het baten-lasten-stelsel voor de Arbeidsinspectie neemt daarmee tegelijkertijd de flexibiliteit in de SZW-begroting af, alsmede de mogelijkheid om binnen de SZW-begroting te komen tot integrale afwegingen op kostensoorten als automatiserings- en onderzoeksbudgetten. Daar komt nog bij dat de door de invoering van een baten-lasten-stelsel beoogde winst ook op andere wijze kan worden bereikt. Zo kunnen door aanpassing van het bestaande besluitvormingsmodel al veel van de huidige onvolkomenheden worden voorkomen. Hierbij wordt gedacht aan het opstellen van een kosten-batenanalyse (zowel initieel als structureel) bij de besluitvorming over investeringen alsmede aan het opstellen van een adequaat kostenverdeelmodel, waardoor goed zicht bestaat op de werkelijke kosten van een product. Daardoor is ook sturing mogelijk op de kosten van het product.

De regering stelt zich op het standpunt dat het in dit geval verstandiger is voorrang te geven aan uitwerking van de aanbevelingen zoals die hiervoor reeds zijn aangegeven, alsmede het beter benutten van de mogelijkheden van de reeds bestaande begrotingssystematiek om het doel te bereiken van een resultaatgericht sturingsmodel. De voordelen van invoering van een baten-lastenstelsel lijken, gegeven de karakteristieken van de AI, voorshands onvoldoende zwaarwegend om de stap naar zo'n stelsel te maken, juist ook omdat er minder ingrijpende, maar zeker zo effectieve alternatieve instrumenten voorhanden zijn.

7. Inspectie Gezondheidsbescherming (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

Het Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering van de Inspectie Gezondheidsbescherming (IGB) biedt een goed inzicht in de stand van zaken bij de IGB. In het rapport wordt onder meer ingegaan op de meetbaarheid en effectiviteit van de prestaties; de in- en externe besturing, de overwegingen om een baten-lasten stelsel in te voeren en de overwegingen om de agentschapstatus aan te vragen.

De regering neemt de conclusies van het rapport ten aanzien van de meetbaarheid en effectiviteit van de prestaties over en zal de suggesties over mogelijke verbeteringen in de komende periode nader uitwerken. Dit geldt eveneens voor de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de in- en externe besturing. De regering onderschrijft tevens de conclusie van de werkgroep, dat de invoering van een baten-lastenstelsel en de

agentschapsstatus voor de IGB een duidelijke meerwaarde heeft, respectievelijk kan hebben. Er zal dan ook een traject in gang gezet worden om binnen afzienbare tijd (1 tot 2 jaar) een volwaardig baten-lastenstelsel in te voeren. De mogelijkheid de IGB om te vormen tot agentschap zal hierin meegenomen worden.

8. Dienst Gebouwen Buitenland (Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Inleiding

In de nota «Van uitgaven naar kosten» van maart 1997, waarin het kabinet nadere voorstellen doet om de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid te verbeteren, is aangekondigd dat een aantal interdepartementale beleids-onderzoeken zal plaatsvinden naar de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten. Doel van deze onderzoeken is te bezien, of voor bepaalde uitvoerende diensten een outputgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk zijn. De vraag of invoering van een baten-lastenstelsel kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering van deze diensten, komt daarbij uitdrukkelijk aan de orde.

Vanaf oktober 1997 is de Dienst Gebouwen Buitenland (DGB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken onderwerp geweest van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). De hiervoor in het leven geroepen werkgroep heeft een rapport opgesteld en op 5 juni jl. aangeboden aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging. In dit rapport doet de werkgroep verslag van haar onderzoeksbevindingen naar de wenselijkheid en mogelijkheid tot invoering van een resultaatgericht besturingsmodel en de mogelijke toegevoegde waarde hierbij van een baten-lastenstelsel. Voornoemde commissie noemt het rapport goed en ambitieus. Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende aanbevelingen. Kern van de aanbevelingen in het rapport is het voorstel om op termijn over te gaan op de invoering naar een outputgericht bedrijfsvoeringsmodel, waarbij via een pilot de toegevoegde waarde van een baten-lastenstelsel wordt bezien.

Ten aanzien van de binnen het huisvestingsproces van het ministerie van Buitenlandse Zaken onderscheiden kerntaken Economisch vastgoedmanagement (de eigenaarsfunctie van DGB), Huisvesting (de gebruikersfunctie van de Post) en Concernadvisering is door de werkgroep IBO DGB onderzocht of een outputgerichte besturingswijze mogelijk is. Voor wat betreft de eerste twee kerntaken bestaan er naar het oordeel van de werkgroep voldoende aangrijpingspunten om op termijn over te gaan tot sturing en budgettering op basis van (afspraken over) te leveren prestaties. De prestaties die door DGB worden geleverd in het kader van de ontwikkeling van het huisvestingsbeleid op concernniveau zijn in principe weliswaar meetbaar, maar lenen zich naar mening van de werkgroep IBO DGB niet voor resultaatgericht werken. In de beleids- en begrotingsuitvoering en verantwoording overheerst veelal de sturing op beschikbare middelen (input) en worden slechts in incidentele gevallen concrete afspraken over te behalen resultaten gemaakt cq. getoetst.

Door sterke verbetering van het management-informatiesysteem en introductie van elementen van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties in de interne en externe sturing van DGB behoort de invoering van een resultaatgerichte besturingswijze naar mening van de werkgroep IBO DGB tot de mogelijkheid. Randvoorwaarden hierbij zijn een verschuiving van het zwaartepunt in de werkzaamheden van de centrale directies FEZ en HDBZ (Personeelszaken) van de uitvoering naar beleids- en begrotings-

voorbereiding en de verantwoording onder gelijktijdige introductie van integraal management bij DGB.

Bezien vanuit het perspectief van resultaatgericht werken concludeert de werkgroep IBO DGB voorts dat introductie van een baten-lastenstelsel met name voor de producten en diensten behorend tot de kerntaken Economisch Vastgoedmanagement en Huisvesting een belangrijke bijdrage kan leveren aan enerzijds het creëren van inzicht in de relatie tussen de apparaatskosten van DGB en de geleverde prestaties en anderzijds aan het denken in termen van output en daarvoor te maken kosten door DGB, de departementsleiding en de centrale directie HDBZ (toekenning personeelsbudget). Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is de werkgroep van mening dat de invoering van het baten-lastenstelsel, inclusief de in het eindrapport «evaluatie agentschappen» genoemde leen- en spaarfaciliteit bij het Ministerie van Financiën, een wezenlijke toegevoegde waarde kan leveren aan de realisatie van de beleidsdoelstelling «verwerving in eigendom bij positieve rentabiliteit» en het denken in termen van output.

Wat betreft het tijdstip van invoering van een resultaatgerichte werkwijze en een baten-lastenstelsel binnen DGB verdient het naar mening van de werkgroep aanbeveling een onderscheid te maken tussen de kerntaak Economisch Vastgoedmanagement en de kerntaak Huisvesting. De werkgroep is van mening dat deze werkwijze en het baten-lastenstelsel voor de kerntaak Economisch Vastgoedmanagement reeds in 1999 kan worden geïntroduceerd, terwijl dit als gevolg van de nog nader uit te werken consequenties van het delegatieproces voor de kerntaak Huisvesting pas per 2000 reëel wordt geacht.

Ter voorbereiding van een volledige overgang naar het baten-lastenstelsel door DGB per 2000 heeft de werkgroep IBO DGB in de door de ministerraad in maart jl. geaccordeerde tussenrapportage voorgesteld om met ingang van het begrotingsjaar 1999 te gaan «schaduwdraaien» met een extra-comptabele baten-lastenadministratie voor de kerntaak Economisch vastgoedmanagement, inclusief een leen- en spaarfaciliteit die binnen de HGIS-begroting zal worden opgevangen.

Tot slot signaleert de werkgroep IBO DGB dat realisatie van de overgang naar een resultaatgerichte werkwijze en het baten-lastenstelsel specifieke eisen stelt aan de interne organisatie en aan de bezetting van DGB. Voor de korte termijn is recentelijk het besluit genomen om een aantal structurele personele maatregelen door te voeren, gericht op verbetering van de bedrijfsvoering en de controlfunctie binnen DGB. Voor de langere termijn geldt dat bij de uitvoering van de voorstellen die in het IBO-rapport zijn opgenomen de organisatie van DGB een continu punt van aandacht zal zijn.

Kabinetsstandpunt

De regering onderschrijft de conclusies van het rapport.

Uitkomsten Interdepartementale Beleidsonderzoeken naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten 1997–1998**1. Inleiding**

In de periode van september 1997 tot juni 1998 zijn interdepartementale beleidsonderzoeken uitgevoerd naar de aansturing en bedrijfsvoering van acht overheidsdiensten. Deze nota biedt een overzicht van de uitkomsten van de acht onderzoeken. De afzonderlijke onderzoeksrapporten, alsmede de daarbij behorende kabinetsstandpunten, treft u bijgevoegd aan. In paragraaf 2 van deze nota worden kort de achtergrond en aanleiding van de bedrijfsvoeringsonderzoeken geschetst. Paragraaf 3 biedt een overzicht van de onderzochte diensten. Paragraaf 4 gaat kort in op de doelstelling van de onderzoeken en het ideaaltypische perspectief van waaruit de diensten zijn onderzocht. In paragraaf 5 wordt een dwarsdoorsnede van de uitkomsten van de acht onderzoeken gegeven. De nota besluit in paragraaf 6 met enkele eindconclusies, een schildering van de follow-up van de afzonderlijke onderzoeken en een voorschot op de in het regeerakkoord aangekondigde nieuwe reeks van bedrijfsvoeringsonderzoeken.

2. Achtergrond en aanleiding

Het startschot voor de onderzoeken werd tijdens de vorige kabinetsperiode gegeven met de nota «Van uitgaven naar kosten».¹ Daarin staat geschreven dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is «om meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten».

Oogmerk van een dergelijke, meer op resultaat gerichte aansturing en bedrijfsvoering is de vergroting van de transparantie van het overheids-handelen opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheids-handelen kunnen worden vergroot. Zo kan onder meer de ontwikkeling van de kosten van producten en diensten in de tijd worden gevolgd (tijdreeksen) en kan het kostenniveau van soortgelijke diensten onderling worden vergeleken (bedrijfsvergelijkingen of bench-marking). Op deze wijze ontstaat er – zowel voor de Staten-Generaal, het vakdepartement als voor betrokken dienst – een beter zicht op de relatieve doelmatigheid waarmee producten en diensten worden voortgebracht. Samen met periodieke doorlichting van de bedrijfsvoering en evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid biedt deze transparantie handvatten voor een betere besluitvorming over de inzet van budgettaire middelen.

De interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO) naar de bedrijfsvoering van overheidsdiensten hebben een bijzonder karakter. In tegenstelling tot de beleidsonderzoeken met het thema «financiële vernieuwing», waarin wordt gezocht naar verschillende beleidsvarianten, richten de bedrijfsvoeringsonderzoeken zich louter op de mogelijkheden om de aansturing en bedrijfsvoering van de diensten te verbeteren.

3. De onderzochte diensten

In de eerste IBO-ronde naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten zijn de volgende organisaties onderzocht:

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 257 nr.1

Tabel 1 Onderzochte diensten in het kader van de eerste ronde IBO's bedrijfsvoering:
budget in miljoenen

Dienst:	Budget 1998:	Fte's 1998:
Koninklijke Marechaussee (Defensie)	440	4 800
Belastingdienst (Financiën)	3 875	30 598
Bureau Industriel Eigendom (Economische Zaken)	33	171
Algemene Inspectiedienst (LNV)	75	612
Uitvoeringsorganisatie Individuele Huursubsidie (VROM)	72	250
Arbeidsinspectie (Sociale Zaken en Werkgelegenheid)	80	800
Inspectie Gezondheidsbescherming (VWS)	108	880
Dienst Gebouwen Buitenland (Buitenlandse Zaken)	69	52
Totaal:	4 752	38 151

Wanneer gecorrigeerd wordt voor de Marechaussee, een dienst waarvan de werknemers niet tot de sector Rijk behoren, luidt de conclusie dat de bedrijfsvoeringsonderzoeken betrekking hebben gehad op circa een derde van het totale aantal fte's binnen de rijksoverheid.

De onderzochte diensten zijn divers van aard. Zij verschillen niet alleen in omvang, maar ook wat betreft hun taak en omgeving. Een willekeurige greep uit de activiteiten illustreert de diversiteit nog het best: het handhaven van de openbare orde, de heffing en inning van belastingen, het verlenen van octrooien, het verrichten van inspecties, de toekenning van huursubsidie en de huisvesting van diplomatieke diensten. Maar ook de omgeving van de diensten verschilt: sommige diensten bevinden zich in een relatief stabiele context terwijl bij andere organisaties de omgeving sterk in beweging is. Enkele diensten hebben slechts één opdrachtgever, terwijl andere diensten voor meerdere (departementale) opdrachtgevers werken en daarbij soms zelfs te maken hebben met elkaar doorkruisende beheers- en gezagsrelaties.

Ook waar het gaat om een resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering geldt dat de diensten zich in verschillende startposities bevinden. Ondanks deze verschillen is uit de onderzoeken naar voren gekomen, dat veel van de in de afzonderlijke onderzoeken gerezene vraagstukken op het vlak van resultaatgerichte besturing en bedrijfsvoering onderling vergelijkbaar zijn.

4. Analytisch onderzoekskader: «Aansturen op resultaat»

Ten behoeve van de onderzoeken is onder de titel «Aansturen op resultaat» een conceptueel kader met bijbehorende vragenlijst opgesteld.¹ Het doel van dit onderzoeksstramien was tweeledig. Allereerst was het bedoeld als een leidraad aan de hand waarvan de bestaande aansturing en bedrijfsvoering van de onderzochte diensten kon worden beschreven. Ten tweede werd de onderzoeksgroepen een normatief referentiekader geboden, aan de hand waarvan mogelijke verbeteringen van de bestaande aansturing en bedrijfsvoering konden worden geïdentificeerd.

Aan de hand van het in de nota «Aansturen op resultaat» uitgewerkte onderzoeksstramien is bij de acht genoemde diensten onderzocht:

- 1) of het mogelijk is om een meer op output gerichte aansturing en bedrijfsvoering in te voeren, en
- 2) of invoering van een baten-lastenstelsel kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering.

Het conceptuele kader en de vragenlijst waren gebaseerd op een viertal inhoudelijke onderzoeksthema's:

- 1) de meetbaarheid van de kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door de dienst geleverde producten en diensten;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 509 nr.1

- 2) de wijze van (externe) aansturing door het vakdepartement;
- 3) de wijze van (interne) besturing en beheersing binnen de dienst, en
- 4) de mogelijke meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel.

Het eerste onderzoeksthema kan worden beschouwd als het fundament onder het resultaatgerichte besturingsmodel: voor een resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering dienen de door de organisatie geleverde prestaties meetbaar te zijn, zowel naar kwantiteit als naar kwaliteit. In een resultaatgericht besturingsmodel gaat het immers om afspraken over de te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten. Daarnaast biedt het beschikken over meetbare output de mogelijkheid om beheersbevoegdheden te decentraliseren en doelmatigheid te bevorderen (bijvoorbeeld met behulp van tijdreeksen, bedrijfsvergelijkingen en het doorberekenen van kosten).

Het resultaatgerichte besturingsmodel bestaat uit twee componenten: externe aansturing (van de dienst door het vakdepartement) en interne bedrijfsvoering (besluitvorming en besturing van de dienstonderdelen door het decentrale dienstmanagement). Ten behoeve van de aansturing van een overheidsdienst beschikken de Staten-Generaal en het vakdepartement over diverse instrumenten. Het tweede onderzoeksthema had betrekking op de volledigheid van dit externe sturingsinstrumentarium en de outputgerichtheid daarvan. Het derde thema betrof de volledigheid van de interne planning- and controlcyclus, de outputgerichtheid daarvan, alsmede de aansluiting op de externe aansturing vanuit het vakdepartement.

Het vierde onderzoeksthema had betrekking op de meerwaarde van het baten-lastenstelsel bij het streven naar een resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten. De belangrijkste overweging hierbij is dat het baten-lastenstelsel een betere kostprijsberekening mogelijk maakt. Bedacht zij echter dat het baten-lastenstelsel een instrument is, geen doel op zich.

5. Uitkomsten IBO's bedrijfsvoering

De toepassing van het analysekader «Aansturen op resultaat» en de daarin uitgewerkte onderzoeksthema's bij alle acht bedrijfsvoeringsonderzoeken heeft het mogelijk gemaakt, dat het vigerende besturingsmodel van elk van de onderzochte diensten op eenduidige wijze kon worden beschreven. De onderzoeksresultaten zijn daarmee onderling vergelijkbaar. In het onderstaande worden de belangrijkste bevindingen per onderzoeksthema beschreven.

Onderzoeksthema 1: Meetbaarheid van kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door de onderzochte diensten geleverde producten en diensten (prestaties)

Bevindingen: uiteenlopende startposities

In ieder onderzoek is een analyse gemaakt van de mate waarin doelstellingen reeds in producten, diensten of overige output indicatoren zijn geoperationaliseerd, dan wel te operationaliseren zijn. Tevens is in kaart gebracht of en zo ja, op welke wijze de kostprijs van producten en diensten wordt bepaald.

Een belangrijke bevinding is dat het merendeel van de onderzochte diensten reeds is begonnen met het formuleren van eenduidige indicatoren voor hun productie. Dit geldt met name voor de Belastingdienst, het

Bureau voor de Industriële Eigendom en de drie inspectiediensten: de Algemene Inspectiedienst, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Gezondheidsbescherming. Andere diensten zijn minder ver gevorderd en richten zich thans nog overwegend op de inputzijde.

Binnen de Belastingdienst worden als producten en diensten onderscheiden: voorlopige en definitieve aanslagen, naheffingsaanslagen en dwangbevelen. De aantallen van deze producten zijn zowel per uitvoerende eenheid als per belastingmiddel bekend. Het Bureau Industrieel Eigendom kent een aantal producten onder de kerntaken «bescherming van octrooien» en «verspreiding van kennis en informatie» (onderzoeken, verlenen van octrooien, beoordelingen, adviezen, registraties).

De prestaties en daarmee de meetbaarheid van output van de drie onderzochte inspectiediensten vertonen logischerwijs parallellen. In alle gevallen zijn de activiteiten gericht op het waarborgen van een zeker nalevingsniveau van wet- en regelgeving. Hoewel de naamgeving soms verschilt, verrichten zowel de Arbeidsinspectie, de AID en de Inspectie Gezondheidsbescherming daartoe onder meer inspecties en opsporingsonderzoeken. Deze activiteiten leiden tot waarschuwingen, concrete maatregelen, processen verbaal of vervolgonderzoeken. Tevens zijn de inspecties actief op het terrein van beleidsadvisering en voorlichting.

Verbeteringsmogelijkheden

De verschillende uitgangspunten hebben gevolgen voor het aantal ontwikkelingsfasen dat de diverse diensten scheidt van een op (eind)producten toegesneden aansturing en bedrijfsvoering. Dit komt naar voren in de door de werkgroepen gedane aanbevelingen.

- **Definiëren producten vanuit missie, doelstellingen en taakopdracht**
Diensten die minder ver zijn met het inrichten van een meer outputgerichte sturing wordt aanbevolen dat zij vanuit de missie, doelstellingen, taken en deeltaken van de organisatie de productieprocessen schematisch beschrijven. Daarbij dient duidelijk te worden in welke producten of diensten deze productieprocessen uitmonden.
- **Toerekenen van uitgaven aan prestaties**
Aan de onderscheiden producten en diensten dienen vervolgens uitgaven te worden toegerekend. Centrale vraag daarbij is: welke middelen worden ingezet bij de totstandbrenging van welke producten of activiteiten. Het toerekenen van uitgaven aan prestaties vergt dat uren (in inzet van fte's) worden geregistreerd door middel van een tijdschrijfsysteem. Bij het merendeel van de onderzochte diensten is dit thans nog niet het geval.
- **Opstellen en waarborgen kwaliteitsnormen**
Bij – het beoordelen van – doelmatigheid gaat het altijd om een combinatie van kosten per product en de kwaliteit daarvan. Naast meetbaarheid van kwantiteit en kosten is het zaak dat aan de prestaties kwaliteitsnormen worden verbonden. Daarbij kan worden gedacht aan behandel- of doorlooptijden (Belastingdienst, Bureau IE) wachttijden bij doorlaatposten (Marechaussee), oplossingspercentages van rechercheonderzoeken (Marechaussee, AID) of het aantal ontvangen gerechtvaardigde klachten. Zo veel als mogelijk dient de kwaliteit van de output te worden gewaarborgd in een kwaliteitszorgsysteem, dat is vastgelegd in de – beschrijving van de – administratieve organisatie van de dienst.
- **Eindproducten in plaats van tussenproducten**
Diensten die verder zijn gevorderd met het definiëren van output maken soms onderscheid tussen tussenproducten en eindproducten. Het

hanteren van zowel voorlopige als definitieve aanslagen in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst is daar een goed voorbeeld van. Hoewel tussenproducten zeker relevant kunnen zijn (bijvoorbeeld in het kader van kwaliteitsbewaking en de inrichting van werkprocessen), kunnen zij het totaalbeeld van de productiviteit van een dienst doorkruisen. Het is om die redenen beter te kiezen voor eindproducten als definiëring van de door een overheidsdienst geleverde output.

Overige aspecten

- Het belang van input en throughput als aangrijpingspunten van sturing Bij het streven naar een meer resultaatgerichte sturingswijze vormt het adagium «meten is weten» een goede insteek. Het is echter niet zo, dat alle onderzochte diensten volledig op meetbare eindproducten kunnen worden gestuurd. Veel van wat de diensten produceren, is meetbaar. De aantallen uitgevoerde inspecties, behandelde aanvragen of afgehandelde belastingplichtigen zijn daarvan goede voorbeelden. De meetbaarheid van wat de onderzochte diensten daarnaast nog meer doen, is begrensd: niet alle activiteiten zijn in output-termen te vangen, gekozen output-termen zeggen niet alles.

Zo wordt bij vrijwel alle onderzochte diensten aangegeven dat het voor de kerntaak «beleidsadvies» weliswaar mogelijk is om de adviezen in aantallen te kwantificeren, maar dat de werklast per gegeven advies doorgaans sterk verschilt. Bij het Bureau Industriële Eigendom speelt hetzelfde bij de kerntaak «internationaal bestuur». Het geven van inzicht in de aantallen gegeven adviezen en de daarvoor ingezette uren en overige middelen is niettemin zinvol om te kunnen monitoren welk deel van de capaciteit aan deze activiteiten wordt besteed.

- **Beschikbaarheid**

Een bijzonder aspect bij de identificatie van meetbare output en de daaraan gekoppelde kostprijsbepaling is het vraagstuk hoe om moet worden gegaan met «beschikbaarheid» (van personeel en materieel in uren). Met name bij de Koninklijke Marechaussee vormt deze beschikbaarheid een belangrijke prestatie-eis (samenhangend met de zwaarmacht van de regering). Aangezien beschikbaarheid goed meetbaar is, vormt zij een geschikt aangrijpingspunt voor sturing.

- **Meetbare output als voorwaarde om te sturen op outcome**
Het meetbaar maken van output zegt nog niet direct iets over het bereiken van het gewenste maatschappelijke effect (de outcome). Wel vormt het een belangrijke stap in de richting van sturen op outcome: door afspraken te maken over de door een dienst te leveren prestaties (welke in kwantiteit, kwaliteit en kostprijs zijn gedefinieerd), kan meer gericht worden aangestuurd op de effecten die van de prestaties verwacht mogen worden.

De vraag die steeds beantwoord moet worden, luidt: welke hoeveelheid van welke producten en diensten moet worden afgesproken, teneinde een bepaald gewenst maatschappelijk effect te kunnen bereiken.

De drie onderzochte inspectiediensten vormen een goed voorbeeld. De activiteiten van Arbeidsinspectie, Algemene Inspectiedienst en Inspectie Gezondheidsbescherming moeten bijdragen aan een bepaald nalevingsniveau. Het als aanvaardbaar geachte nalevingsniveau dient leidend te zijn bij het bepalen van de door de inspectiediensten te leveren prestaties (de te verrichten inspecties, controles en opsporingsactiviteiten). Het gaat daarbij om het afwegen van de marginale kosten tegen de marginale opbrengsten (wat levert een extra controle-activiteit op aan het nalevings-

niveau?). Een nalevingsniveau van 100% kan alleen worden bereikt tegen oneindig hoge kosten.

Voor de AID en de Inspectie Gezondheidsbescherming wordt de aanbeveling gedaan een indicator te ontwikkelen die inzicht geeft in het feitelijk nalevingsniveau. Vervolgens is het aan de opdrachtgevers om het gewenste / minimaal aanvaardbare nalevingsniveau te bepalen.

Onderzoeksthema 2: (Externe) aansturing door het vakdepartement

Bevindingen en verbeteringsmogelijkheden

Het tweede onderzoeksthema had betrekking op de wijze waarop de dienst wordt aangestuurd door het vakdepartement. Door iedere werkgroep is een analyse gemaakt van het sturingsinstrumentarium en de outputgerichtheid daarvan: de mate waarin door het vakdepartement in de bestaande situatie op aantallen, kwaliteit en kosten van producten en diensten wordt gestuurd. Confrontatie van de bevindingen met het normatief referentiekader uit «Aansturen op resultaat» resulteerde in een aantal belangrijke aanbevelingen.

- **Beleid en beheer**

Uit de onderzoeken komt naar voren dat het moederdepartement vaak twee rollen vervult ten opzichte van (uitvoerende) overheidsdiensten, namelijk die van eigenaar en die van opdrachtgever. De rol van eigenaar wordt formeel vervuld door – het bureau van – de Secretaris-generaal of de departementale Bestuursraad, de rol van opdrachtgever door de beleidsdirecties. De eigenaar draagt de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering, terwijl de beleidsdirecties vanuit hun opdrachtgevende rol de prijs/kwaliteitsverhouding dienen te bewaken en vast te leggen in de met de overheidsdiensten te maken (contract)afspraken. Deze rollen zijn in een aantal gevallen verweven, hetgeen het risico van «belangenverstrengeling» en daardoor minder heldere aansturing vanuit het perspectief van de desbetreffende dienst oplevert.

Bij de Algemene Inspectiedienst ligt de finale besluitvorming over beleidsmatige en beheersmatige aangelegenheden in één hand: de Bestuursraad van LNV. In de praktische uitwerking van het aansturingsmodel AID is echter wel een onderscheid aangebracht tussen de beleidsmatige en beheersmatige aansturing. De beheersmatige aansturing verloopt direct via de BR. Over de beleidsinhoudelijke aangelegenheden wordt primair overleg gevoerd met de beleidsdirecties. Mede op basis van de uitkomsten van dit overleg komt de BR uiteindelijk tot een finaal besluit.

De verschillende rollen die een vakdepartement jegens een overheidsdienst vervult, dienen te worden verduidelijkt. Een zuivere rolverdeling komt de transparantie van afwegingen in zowel beleid als beheer ten goede. Een en ander zal tevens tot uitdrukking moeten komen in de uitwisseling van informatie c.q. bij het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid en/of beheer aan respectievelijk de opdrachtgever en eigenaar van de dienst.

Bij het vormgeven van een sturingsrelatie dient daarbij in principe als één van de uitgangspunten te worden genomen, dat de activiteiten «bepalen» en «betalen» door dezelfde persoon of hetzelfde organisatie-onderdeel worden uitgevoerd. De rol en verantwoordelijkheid van beleidsdirecties (als opdrachtgever) kan in dat opzicht worden verbeterd door het overhevelen of compartimenteren van budgetten voor de inzet van

overheidsdiensten. Directies geven dan zelf binnen de beschikbare budgettaire kaders prioriteiten aan. Aan de rol als integraal afwegingskader van de secretaris-generaal, de Bestuursraad of een coördinerend Directeur-generaal kan binnen een jaarplancycclus recht worden gedaan.

- Scheiding beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering: perspectief voor een meer op resultaat gericht besturingsmodel
Door het object van onderzoek vormde de scheiding tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering een centraal thema binnen de onderzoeken. De wijze waarop de scheiding tussen beleid en uitvoering in de praktijk is vormgegeven, heeft consequenties voor het doen ontstaan van opdrachtgever – opdrachtnemerrelaties (tussen bijvoorbeeld het departement en dienst).

Centrale gedachte achter een meer op output gerichte sturing is dat door de (uitvoerende) overheidsdienst (als opdrachtnemer) en het aansturende departementsonderdeel (als opdrachtgever) afspraken worden gemaakt over de kwantiteit en kwaliteit van de te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten. Door een overheidsdienst daadwerkelijk integraal management toe te staan en in contract-achtige afspraken vast te leggen welke prestaties tegen welke kostprijs worden verwacht, wordt deze dienst niet langer alleen op middelen gestuurd.

Voorwaarde daarbij is dat de beleidsdirectie «weet wat zij wil». Het denken in termen van «output» en «kosten» heeft in veel gevallen wel postgevat bij de (uitvoerende) overheidsdiensten, maar veel beleidsdirecties ontbreekt het aan een uitgekristalliseerd beeld van welke concrete prestaties zij nu eigenlijk precies van «hun» diensten verwachten om de gewenste beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

De scheiding tussen beleid en uitvoering bleek in enkele onderzoeken niet eenduidig te maken. Sommige diensten voeren niet louter beleid uit, maar geven daar tevens zelf in belangrijke mate inhoud aan. De dienst in kwestie heeft dan relatief veel ruimte voor het vertalen van wet- en regelgeving in uitvoeringsmaatregelen. Vanuit het perspectief van het resultaatgerichte sturingsmodel – besturing op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten – houdt dit het risico in dat niet het aansturende vakdepartement, maar de dienst zelf de eisen formuleert waaraan de producten of diensten moeten voldoen.

De mogelijk negatieve gevolgen voor de evenwichtigheid van de relatie tussen departement en dienst kunnen door een betere identificatie van de te leveren producten en diensten enerzijds, en het maken van afspraken over te leveren prestaties anderzijds, worden ondervangen. Het in daarbij zaak dat de beleidsdirecties inzicht ontwikkelen in de relatie tussen – de realisatie van – beleidsdoelen enerzijds, en de concrete producten en diensten die zij daartoe van «hun» diensten vragen. Verwacht mag worden dat de overheveling of compartimentering van budgetten zal leiden tot een groter bewustzijn bij het formuleren van de vraag naar te leveren producten en/of diensten. Daarvoor is het nodig dat de ambtelijke en politieke leiding beschikt over indicatoren op basis waarvan zij kunnen bepalen aan welke hoeveelheid output zij behoefte heeft.

Voor de Inspectie Gezondheidsbescherming wordt bijvoorbeeld aanbevolen een indicator te ontwikkelen voor het feitelijk nalevingsniveau van de wet- en regelgeving. Wanneer dit niveau wordt afgezet tegen het gewenste/aanvaardbare nalevingsniveau, ontstaat er een indicatie van de gewenste hoeveelheid output.

Overige aspecten

- **Beheersingsvraagstukken**

De gedachte leefde bij velen dat sturen op output afbreuk doet aan de mogelijkheden van de departementale aanstuurder om in te kunnen grijpen in de – beheersing van de – primaire processen van een overheidsdienst. Zeker is dat de rollen van beleidsdirecties en departementale controllers zullen veranderen. Bij de overgang naar een resultaatgericht besturingsmodel neemt de directe bemoeienis met de directe uitvoering af: de aandacht verschuift naar de beleids- en begrotingsvoorbereiding en de over de uitvoering afgelegde verantwoording. Als ondersteunende staffunctie van de eigenaar van een overheidsdienst zullen de centrale directies FEZ in die zin een meer toezichhoudende rol gaan vervullen waarbij het overigens mogelijk blijft om «in te grijpen» in het uitgaven-niveau op kasbasis.

Deze discussie is onder meer bij de Arbeidsinspectie gevoerd waar het ging over de gevolgen van decentralisatie van management-bevoegdheden in combinatie met de invoering van een baten-lastenstelsel. Door de werkgroep is aangegeven dat ingrijpen in de kassfeer bij het baten-lastenstelsel mogelijk blijft. Gegeven de kostprijs van de producten en de sturing daarop, kan dit evenwel niet zonder consequenties zijn voor de hoeveelheid en/of kwaliteit van de geleverde output. In een systeem van outputsturing zijn deze consequenties onmiddellijk duidelijk en worden zij bij de afweging van de departement-sleiding betrokken. Deze situatie leidt weliswaar tot meer vrijheden op beheersmatig vlak, maar tegelijkertijd tot meer grip op de beheersing van de uitgaven.

- **Ondergeschikte rol niet-jaarlijkse instrumenten van sturing**

De niet-jaarlijkse instrumenten van sturing (evaluatieonderzoek, operational audits) blijken in de aansturing van de meeste onderzochte diensten geen prominente rol te spelen. Door de werkgroepen zijn aanbevelingen gedaan dit te verbeteren en de niet-jaarlijkse instrumenten beter aan te sluiten op de reguliere planning & controlcyclus.

- **Beheers- en gezagsrelaties**

De aansturing van de Koninklijke Marechaussee kent als specifiek complicerende factor, dat de beheers- en gezagsrelaties door elkaar heen lopen. De minister van Defensie draagt de beheersverantwoordelijkheid voor «het Wapen». Het gezag over de Marechaussee (zowel de beleidsverantwoordelijkheid als het executieve gezag) is evenwel een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere departementen. Door de gescheiden beheers- en gezagsverantwoordelijkheden, is het maar ten dele mogelijk de Marechaussee met behulp van het geïntegreerde plan- en begrotingsproces van het ministerie van Defensie aan te sturen op – de doelmatigheid van – te leveren prestaties.

De gezagsrelaties dragen vele vormen en manifesteren zich zowel op nationaal niveau (de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken) als op lokaal niveau (het Openbaar Ministerie, de burgemeester, de commissaris der Koningin). Geen van alle dragen het karakter van «afspraken over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten».

Om deze situatie te verbeteren stelt de werkgroep Koninklijke Marechaussee voor de gewenste situatie – waarbij beslissen, betalen en genieten in één hand liggen – zoveel mogelijk «na te bootsen». Daartoe wordt het voorstel gedaan om op ministerieel niveau bindende meerjarige afspraken te maken over de door de Marechaussee te leveren producten én de daarvoor te verrichten uitgaven. Een eerste mogelijk stap daarbij is

compartimentering van budgetten. Vier jaar nadat een begin is gemaakt met compartimentering zal op basis van de dan opgedane ervaring bezien worden of – en zo ja: in welke mate – een stap in de richting van budget-overheveling kan worden gemaakt.

Onderzoeksthema 3: (Interne) bedrijfsvoering binnen de overheidsdiensten

Als derde onderzoeksthema is bij iedere dienst onderzocht in welke mate de interne planning & controlcyclus in de uitgangspositie reeds output-gericht was. De mogelijkheden daartoe hangen uiteraard in belangrijke mate af van de meetbaarheid van de door de dienst geleverde producten en diensten in kwantiteit, kwaliteit en kosten. Pas als aan deze «eis van meetbaarheid» is voldaan, kan de kostprijs van producten en diensten immers consequenties hebben voor de allocatie van middelen respectievelijk de wijze waarop de betreffende dienst zijn interne productieprocessen bestuurt en beheerst. Om deze reden bouwen veel verbetervoorstellen voort op de voorstellen inzake de verbetering van de outputdefiniëring.

Bevindingen

Zoals gezegd, is men bij sommige diensten al verder gevorderd met het denken over het aansturen op producten, dan bij diensten die nog sterk op de inputzijde worden gestuurd. In het algemeen geldt dat het denken in termen van «output» en «kosten» in enkele gevallen meer bij de onderzochte diensten, dan bij de aansturende vakdepartementen/ beleidsdirecties heeft postgevat.

Bij de Belastingdienst, de Inspectie Gezondheidsbescherming, de Algemene Inspectiedienst en de Arbeidsinspectie maken de te leveren prestaties in de uitgangspositie reeds onderdeel uit van de interne planning & controlcyclus. Op basis daarvan worden de werk- en productieprocessen ingericht, aangestuurd en bewaakt en vindt de toedeling van beschikbare middelen plaats. De Dienst Gebouwen Buitenland, de Koninklijke Marechaussee maar ook de Uitvoeringsorganisatie Individuele Huursubsidie laten – de inrichting van – hun interne bedrijfsvoering nog eenzijdig bepalen door de beschikbare middelen.

Verbeteringsmogelijkheden

- Aanpassing planning & controlcyclus aan resultaatgerichte sturingsmodel

Voor alle onderzochte diensten wordt de aanbeveling gedaan om de interne planning & controlcyclus (verder) aan te passen aan het resultaatgerichte sturingsmodel. Algemeen dient het verband tussen te alloceren middelen en te leveren prestaties transparanter te worden gemaakt. In een resultaatgericht sturingsmodel zijn immers niet de bestaande, historisch gegroeide formatieve en materiële kaders van organisatie-onderdelen leidend voor de allocatie van middelen, maar de door de opdrachtgevers gevraagde producten en diensten. Daarbij geldt logischerwijs dat de mate waarin het decentraliseren van management-bevoegdheden (integraal management) mogelijk is, afhangt van de meetbaarheid van de geleverde output. De mate van decentralisatie van bevoegdheden bepaalt weer de aard van de informatie in de interne planning & controlcyclus.

- Kwaliteitsborging in inrichting en beschrijving van werkprocessen

Door enkele werkgroepen wordt de aanbeveling gedaan om de zorg voor kwaliteit van de (eind)producten te waarborgen in de inrichting van werkprocessen. Door dit systeem van kwaliteitszorg op te nemen in de beschrijving van de administratieve organisatie, wordt niet alleen de betrouwbaarheid van de kwaliteitsborging verhoogd, maar kan opdrachtgevers tevens inzicht worden gegeven in het gehanteerde kwaliteitszorgsysteem.

- Beter zicht op kosten: tijdreeksen en benchmarking

Het zicht op de relatieve doelmatigheid van de dienst dient te worden verbeterd door het toepassen van tijdreeksanalyses en (interne en externe) benchmarking. Hiertoe is het zaak dat met behulp van een tijdschrijfsysteem uren (in inzet van fte's) en uitgaven (in een later stadium: kosten) aan prestaties worden toegerekend.

Bij het merendeel van de diensten is sprake van een «concern-achtige» structuur. Er is sprake van één centrale en van meerdere decentrale organisaties (directies, eenheden of afdelingen). Alleen bij het Bureau Industriële Eigendom is een dergelijke gelaagde structuur niet aanwezig. Uit de onderzoeken blijkt dat een dergelijke structuur goede mogelijkheden biedt tot interne «bedrijfsvergelijking», waarbij intern kostprijzen kunnen worden getoetst. Daarnaast kunnen management-contracten langs de gelaagde structuur worden doorvertaald: een hoofddirecteur sluit een management-contract met zijn regiodirecteuren en heeft zelf een management-contract met zijn directeur-generaal. Op deze wijze kan het resultaatgerichte sturingsmodel verder worden gedecentraliseerd.

Onderzoeksthema 4: Meerwaarde invoering baten-lastenstelsel

Het vierde onderzoeksthema had betrekking op de meerwaarde van het baten-lastenstelsel bij het streven naar een resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten.

Meerwaarde baten-lastenstelsel voor resultaatgericht sturingsmodel

Onder de veronderstelling dat de baten van een baten-lastenstelsel de kosten overtreffen, onderschrijven de werkgroepen in algemene zin het belang van invoering van een baten-lastenstelsel. Als concrete voordelen van invoering van het baten-lastenstelsel worden door de werkgroepen genoemd:

1. door een stabielere (=in de tijd minder fluctuerende) en reële kostprijs per product ontstaat een beter zicht op de relatieve doelmatigheid waarmee de dienst zijn taken uitvoert;
2. het maakt een betere aansturing van een overheidsdienst door het departement mogelijk (onder meer doordat het aangaan van opdrachtgever – opdrachtnemerrelaties mogelijk wordt);
3. het maakt een nadere decentralisatie van beheersbevoegdheden mogelijk naar het management van overheidsdiensten (integraal management);
4. het maakt betere investeringsbeslissingen mogelijk.

De gunstige effecten van het baten-lastenstelsel voor het resultaatgerichte besturingsmodel houden nauw verband met de mogelijkheden die het baten-lastenstelsel biedt voor het op bedrijfseconomische basis berekenen van de kostprijs van producten en diensten. Werken met kosten in plaats van met uitgaven is voor een resultaatgericht besturingsmodel met name van toegevoegde waarde indien de uitgaven en kosten niet gelijk zijn aan elkaar. Wanneer in een dergelijke situatie uitgaven aan producten toegerekend worden, veroorzaken incidentele kapitaaluitgaven fluctuaties tussen de jaren. Dergelijke fluctuaties vertroebelen het zicht op de relatieve doelmatigheid en houdt ernstige belemmering in voor het opstellen van tijdreeksen en bedrijfsvergelijkingen.

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

De introductie van een baten-lastenstelsel met een leen- en reserverings-faciliteit¹ brengt ten derde een grotere beheersruimte met zich mee voor de (decentrale) resultaatverantwoordelijke manager. Binnen een gegeven kostenbegroting kan immers:

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

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

Al met al maakt invoering van een baten-lastenstelsel een continuüm aan doelmatigheidsprikkels mogelijk. De kosten-batenafweging inzake de meerwaarde van een baten-lastenstelsel doet zes werkgroepen besluiten invoering op korte termijn (binnen enkele jaren) aan te bevelen. Door de specifieke kenmerken van de organisatie wordt bij de Koninklijke Marechaussee de mogelijke invoering van het stelsel in een langer tijdsperspectief geplaatst.

Een complicerende factor voor een outputgerichte besturingswijze vormt bij de Dienst Gebouwen Buitenland en de Uitvoeringsorganisatie IHS dat beide organisaties volop in beweging zijn. Bij de Dienst Gebouwen Buitenland betreft dit de gevolgen van de delegatie van een aantal bevoegdheden naar de diplomatieke posten. Het onderzoek is daardoor gericht op een verdere invulling geven aan een voorgenomen situatie en niet zo zeer van het wijzigingen aanbrengen in een bestaande situatie.

¹ Zie de Brief van de Minister aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 27 april 1998.

Overige aspecten

- *Efficiencywinsten*

In theorie behoort ook de mogelijkheid om efficiencywinsten geheel of gedeeltelijk te behouden voor aanwending door decentrale managers tot het arsenaal van de prikkels die een meer op outputgerichte besturingswijze in combinatie met een baten-lastenstelsel mogelijk maken. Het maken van afspraken over te leveren prestaties en daarvoor toegestane kosten maakt dit mogelijk. Dit aspect verdient nadere uitwerking bij het inrichten van de sturingsrelatie tussen departement en dienst. Daarbij is het niet op voorhand een wetmatigheid dat doelmatigheids-winst – zoor zover deze aantoonbaar door goed management is gerealiseerd – structureel voor 100% behouden moet blijven voor de dienst in kwestie.

- *Kapitaalintensiteit versus spreiding van investeringsuitgaven per productgroep*

Bij de bepaling van de relevantie van de invoering van het baten-lastenstelsel gaat het niet in de eerste plaats om de kapitaalintensiviteit op het niveau van de dienst als geheel vast te stellen. Het gaat veeleer om de verschillen die ontstaan tussen de toegerekende uitgaven aan versus de kosten van producten per resultaatverantwoordelijke (decentrale) eenheid/manager. Ook bij een relatieve geringe kapitaalintensiviteit kunnen van jaar tot jaar majeure fluctuaties van de kosten per product per budgethouder voorkomen.

- *Wel of niet de agentschapsstatus?*

In de nota «Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991–1997» is door de regering het voorstel gedaan het baten-lastenstelsel breder beschikbaar te stellen dan alleen voor agentschappen. Indien de Tweede Kamer het groene licht geeft, zal dit voorstel bij de zevende wijziging van de Comptabiliteitswet worden geformaliseerd. Alsdan zal iedere overheidsdienst die aan de gestelde voorwaarden voldoet, het baten-lastenstelsel kunnen gaan hanteren.

De vraag of het nodig was dat men bij invoering van een baten-lastenstelsel tevens agentschap zou moeten worden heeft bij tenminste twee onderzochte diensten tot discussies geleid. Voor sommige diensten heeft de agentschapsstatus negatieve associaties. Bij andere diensten, zoals het Bureau voor de Industriële Eigendom, heeft de agentschapsstatus juist een positieve klank. Ten aanzien van de Inspectie Gezondheidsbescherming is aangegeven dat de agentschapsstatus kan bijdragen aan de cultuur(omslag) en identiteit van een organisatie. Het is aan respectievelijk VWS en EZ om te bepalen of deze (psychologische) meerwaarde van de agentschapsstatus een zodanige is, dat de Inspectie Gezondheidsbescherming en het Bureau Industriële Eigendom een agentschap wordt, of dat geopteerd wordt voor een baten-lastendienst.

6. Conclusies en vervolgtraject

Implementatie verbetervoorstellen: een volgtijdelijk traject

De door de werkgroepen ten aanzien van elk onderzoeksthema geïdentificeerde verbeteringsmogelijkheden, gekoppeld aan de streefdatum waarop deze geïmplementeerd moeten zijn, kunnen worden in de volgende tabel worden samengevat:

Tabel 2 Implementatie verbetervoorstellen

Dienst:	Meetbaarheid output:	Externe aansturing:	Interne bedrijfsvoering:	Invoering baten-lastenstelsel:
1. Koninklijke Marechaussee	voor 1-1-2001	voor 1-1-2001	voor 1-1-2001	evt. na 1-1-2004
2. Belastingdienst	voor 1-1-2001	voor 1-1-2001	voor 1-1-2001	na 1-1-2001
3. Bureau Ind. Eigendom	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000
4. Algemene Inspectiedienst	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000	na 1-1-2002
5. Uitv.org. Ind. Huursubsidie ¹	voor 1-1-2001	voor 1-1-2001	voor 1-1-2002	na 1-1-2001
6. Arbeidsinspectie.	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000 ²
7. Inspectie Gezondh.besch.	«op orde»	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000	voor 1-1-2000
8. Dienst Geb. Buitenland	voor 1-1-2001	voor 1-1-2001	voor 1-1-2001	evt. voor 1-1-2001

¹ Naast het bedrijfsvoeringsonderzoek lopen nog andere projecten en ontwikkelingen binnen VROM die in samenhang moeten worden gezien met een (traject naar een) nieuwe uitvoeringsorganisatie individuele Huursubsidie.

² Binnen de werkgroep die de Arbeidsinspectie (SZW) heeft onderzocht, is t.a.v. de (meerwaarde van de) invoering van een baten-lastenstelsel door de SZW/FEZ-vertegenwoordiger een minderheidsstandpunt ingenomen. Volgens betrokkene zijn de voordelen van invoering kleiner dan de nadelen.

Voor de duidelijkheid:

De in tabel 2 aangegeven trajecten geven de aanbevelingen van de werkgroepen weer. Ten aanzien van de invoering van een baten-lastenstelsel bij de Arbeidsinspectie wijkt het kabinetsstandpunt af van de door de meerderheid van de werkgroep gedane aanbevelingen (zie tevens voetnoot 5).

In een aantal rapporten zijn passages opgenomen over rapportagemomenten en -vormen over de voortgang van het implementatietraject. Bij zowel de Dienst Gebouwen Buitenland als de Koninklijke Marechaussee wordt het voorstel gedaan een interdepartementaal samengestelde monitorgroep in te stellen om de implementatie te begeleiden.

Eén ding is duidelijk: hoewel de eerste onderzoeksrapporten zijn afgerond, is de eerste IBO-ronde daarmee nog niet voltooid. Het is om die reden zaak de implementatie van de aanbevelingen te monitoren. Bij de aanbidding van de volgende reeks rapporten, alsmede in de bijlage die ieder jaar over de IBO-onderzoeken in de Miljoenennota verschijnt, zal expliciet stil worden gestaan bij de follow-up van de gedane aanbevelingen uit eerder verrichte ronde onderzoeken.

De Interdepartementale beleidsonderzoeken: een geschikt instrument voor de verbetering van bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid

Door de onderzoeken hebben bedrijfsvoerings- en besturingsvraagstukken een belangrijke impuls hebben gekregen. Door de bestaande situatie te vergelijken met het in de nota «Aansturen op resultaat» uitgewerkte normatief referentiekader werden voor iedere onderzochte dienst verbeteringsmogelijkheden in kaart gebracht en uitgewerkt in een implementatietraject. Ondanks de uiteenlopende startposities zijn bij alle acht diensten verbeteringsmogelijkheden geïdentificeerd. De aanbevelingen van de werkgroepen hebben niet alleen betrekking op het identificeren van producten/diensten en het gebruik van het baten-lastenstelsel om de kostprijzen te kunnen bepalen, maar juist ook op de achterliggende bestuurlijke vraagstukken als de scheiding tussen beleid en uitvoering, de vormgeving van gezagsrelaties en de mogelijkheden tot integraal management.

Wanneer de aanbevelingen van de werkgroepen in daden worden omgezet, zal het functioneren van een belangrijk deel van de rijksoverheid aanmerkelijk aan transparantie en – op termijn – aan doelmatigheid winnen. Het gaat bij doelmatigheid nadrukkelijk niet alleen om kosten-

beperking. De aard van de overheid stelt juist ook hoge eisen aan de kwaliteit van door overheidsdiensten geleverde producten en diensten. Met name bij organisaties met een taak op het terrein van rechts-handhaving is het daarbij essentieel, de kwaliteit van de wijze waarop een dienst zijn taak uitvoert te verankeren in de bedrijfsprocessen. Tevens dient de waarborging en ontwikkeling van kwaliteit met behulp van kwalitatieve indicatoren en normen, alsmede kwaliteitszorgsystemen inzichtelijk te worden gemaakt. Kwaliteit maakt integraal deel uit van aansturen op resultaat. Het is terecht dat de werkgroepen de aanbeveling doen deze aspecten in – de beschrijving van de – administratieve organisatie op te nemen.

De keuze voor voorzitters met een zekere affiniteit met een resultaat-gerichte besturingswijze heeft positief uitgediend. Deze voorzitters hebben hun ervaringen met en opvattingen over resultaatgericht werken – veelal vanuit hun positie bij agentschappen of departementen met agent-schappen – meegebracht en kunnen gebruiken om sturing aan de onderzoeken te geven.

Enkele lessen voor de nieuwe ronde bedrijfsvoeringsonderzoeken

De uitkomsten van de eerste reeks onderzoeken hebben een rijk scala aan praktijkervaringen ten aanzien van resultaatgericht werken opgeleverd. Een ervaring die een goede basis kan vormen voor de in het Regeerakkoord aangekondigde tweede reeks bedrijfsvoeringsonderzoeken. Ook uit de recentelijk afgesloten rijksbrede evaluatie van het agentschapsmodel komen enkele inzichten naar voren die in dit verband relevant zijn.

De bij de eerste ronde gehanteerde onderzoeksopzet kan op een aantal punten worden aangescherpt. Het gaat daarbij onder meer om bestuurlijke thema's als het belang van heldere gezagsrelaties, de scheiding van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering en, daarmee samenhangend, de mate waarin verantwoordelijkheid voor beleid en beheer kunnen worden gedecentraliseerd (integraal management).

Een inhoudelijk thema dat relevant is waar het gaat om verbetering van de afweging tussen investerings- en consumptieve uitgaven is verder de relatie tussen investeringen in ICT en – de ontwikkeling van de – arbeids-productiviteit. Tevens dient in het onderzoekskader de samenhang tussen de verschillende stappen die een overheidsdienst dient te zetten op weg naar een meer op resultaat gericht besturingsmodel nader te worden uitgewerkt. Daarbij zal nauw worden aangesloten op de nieuwe instellingsvoorwaarden voor agentschappen, zoals verwoord in de nota «Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991–1997».