

MET RAAD EN DAAD

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

VAN DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

Ronde 1999 - nr.6
juni 2000

MET RAAD EN DAAD

**IBO-onderzoek naar de bedrijfsvoering
van de Raad voor de Kinderbescherming**

Den Haag, 27 juni 2000

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	p.2
Hoofdstuk 1 Inleiding	p.3
Aanleiding	p.3
Onderzoeksvragen	p.3
Opbouw rapport	p.3
Hoofdstuk 2 Samenvatting	p.5
Hoofdstuk 3 Het theoretisch kader	p.8
Inleiding	p.8
Aangrijpingspunten voor sturing- en sturingsrelaties	p.8
Wanneer heeft invoering baten-lastenstelsel meerwaarde	p.11
Uitgangspunten met betrekking tot verzelfstandiging	p.12
Uitgangspunten met betrekking tot instelling baten-lastendienst	p.13
Hoofdstuk 4 Raad voor de Kinderbescherming in kaart	p.15
Inleiding	p.15
Missie en Doelstelling	p.15
Taakinhoud	p.15
Taken en omgeving	p.16
Sturing door het departement	p.19
Interne organisatie en interne sturing	p.24
Activiteiten en producten	p.27
Planning- en controlcyclus	p.30
Personele en materiële omvang	p.31
Hoofdstuk 5 Waarom en hoe verzelfstandigen	p.33
Inleiding	p.33
Formele verzelfstandiging: welke vorm	p.33
Hoofdstuk 6 Instellingscriteria baten-lastendiensten	p.36
Er moet een omgevingsanalyse worden gemaakt	p.36
Producten en diensten moeten geïdentificeerd zijn	p.38
Bedrijfsprocessen moeten beschreven zijn	p.40
Kostprijsmodel	p.41
Doelmatiger werken	p.41
Interne en externe planning- en controlcyclus	p.41
Plan van aanpak financieel beheer	p.42
Draaiboek openingsbalans	p.43
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen	p.44
Samenstelling IBO-werkgroep	p.46

VOORWOORD

De cliënt staat centraal, zeker als de cliënt een kind is in moeilijke of zorgwekkende omstandigheden. Dat adagium zal niemand willen afdingen, ook dit rapport niet dat zich fronst op de bedrijfsvoering van de Raad voor de Kinderbescherming. Integendeel, de IBO-werkgroep heeft juist onderzocht in hoeverre ontwikkeling en verduidelijking op het gebied van de bedrijfsvoering kan bijdragen aan de missie en centrale doelstelling waarvoor de Raad voor de Kinderbescherming in onze samenleving functioneert en een breed draagvlak heeft.

In dit rapport worden termen gebruikt die geleend zijn van het bedrijfsleven, termen als product, afnemer en opdrachtgever bijvoorbeeld. Dit betekent niet dat de organisatie als een (commercieel) bedrijf gezien wordt, wèl dat hiermee relaties, processen en verantwoordelijkheden verduidelijkt kunnen worden. En daar gaat het om in dit rapport: Transparantie in de bedrijfsvoering leidt tot klare wijn waar het gaat om de kwantiteit en kwaliteit van het primaire proces en de prijs die daarvoor betaald dient te worden. De Raad is alreeds op de goede weg, zo constateert de werkgroep, maar er kunnen zeker nog een paar stappen gezet worden. Stappen die er toe moeten leiden dat de volle aandacht van medewerkers en management gericht kan zijn op het primaire proces, en dat het onderliggende bedrijfsproces van opdracht nemen en verantwoorden als vanzelfsprekend wordt ervaren. Invoering van het baten-lastenstelsel kan aan die beoogde cultuur zeker een belangrijke bijdrage leveren.

De werkgroep staat als geheel achter dit rapport, de getrokken conclusies en de gedane aanbevelingen. Daar gingen zeer inhoudelijke discussies aan vooraf, gevoerd in een open en ontspannen sfeer, waarbij overigens de efficiency van het debat niet uit het oog verloren werd. Het driehoofdige secretariaat heeft die werkwijze efficiënt ondersteund en kundig bewerkt tot het voorliggende resultaat.

Drs. ing. H.A. Duringhof

Voorzitter IBO- werkgroep
Raad van de Kinderbescherming

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Aanleiding

In september 1999 heeft het kabinet besloten tot een nieuwe ronde interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering en aansturing van uitvoerende diensten van departementen. Het onderzoek naar de bedrijfsvoering bij de Raad voor de Kinderbescherming is één van de voorgestelde onderzoeken. De afgelopen twee jaar zijn reeds 12 uitvoerende diensten onderzocht op de mogelijkheden voor een meer resultaatgerichte aansturing en bedrijfsvoering. Het doel van dit bedrijfsvoeringsonderzoek naar de Raad voor de Kinderbescherming is de mogelijkheden te bezien van een meer op output gerichte besturingswijze en of de invoering van een baten-lastenstelsel daartoe een bijdrage kan leveren.

Onderzoeksvragen:

De volgende onderzoeksvragen zijn door de Ministerraad vastgesteld en vormen de basis voor dit bedrijfsvoeringsonderzoek:

1. Welke taken en producten verzorgt de Raad voor de Kinderbescherming?
2. Hoe moet de administratie van de Raad voor de Kinderbescherming worden aangepast om resultaatgerichte sturing mogelijk te maken (goede informatievoorziening over omvang en kwaliteit van de productie, kostprijzen en financiële verantwoording)?
3. Is het daartoe nodig om de bedrijfsvoering te baseren op een baten-lastenstelsel?
4. Is verzelfstandiging in de vorm van een agentschap¹ (of anderszins) mogelijk?

De beantwoording van de vraag of verzelfstandiging in de vorm van een agentschap (of anderszins) mogelijk is, is door de werkgroep gesplitst in twee deelvragen, te weten: a) is verzelfstandiging in de vorm van een agentschap *wenselijk* b) zo, ja, in hoeverre voldoet de Raad voor de Kinderbescherming op dit moment reeds aan de instellingsvereisten voor baten-lastendiensten? Bij de beantwoording van de eerste deelvraag (deelvraag a) heeft de werkgroep gebruik gemaakt van het denkkader van de Commissie Sint.

Opbouw rapport

In *hoofdstuk 2* wordt een korte samenvatting gegeven van het rapport.

In *hoofdstuk 3 "het theoretisch kader"* worden een aantal uitgangspunten en veronderstellingen belicht ten behoeve van de analyse van de aansturing, de producten en de processen van de Raad. Zo wordt ingegaan op de aangrijpingspunten voor sturing en de verschillende sturingsrelaties, de meerwaarde van een baten-lastenstelsel, de uitgangspunten met betrekking tot verzelfstandiging in de vorm van een baten-lastendienst en de daaraan gekoppelde instellingsvoorwaarden.

¹ Naar aanleiding van de wijziging van de Comptabiliteitswet wordt gesproken van een baten-lastendienst en niet meer van een agentschap. In het vervolg zal worden gesproken van baten-lastendiensten.

In *hoofdstuk 4 "de Raad voor de Kinderbescherming in kaart"* wordt de omgeving van de Raad in kaart gebracht: welke actoren spelen een rol en wat is hun relatie tot de Raad. Ook wordt ingegaan op de interne en externe planning- en controlcyclus, de sturing door het departement en de interne organisatie van de Raad.

In *hoofdstuk 5 "Waarom en hoe verzelfstandigen"* zal de vraag beantwoord moeten worden of verzelfstandiging van de Raad gewenst is en zo ja, welke vorm daarvoor het meest geschikt is. Aan de hand van het denkkader van de commissie Sint zal deze vraag beantwoord moeten worden en zal tevens duidelijk het motief tot verzelfstandiging moeten worden aangegeven.

In *hoofdstuk 6 "de analyse"* zullen de theoretische uitgangspunten (hoofdstuk 3) en de huidige gang van zaken bij de Raad (hoofdstuk 4) naast elkaar worden gelegd. Duidelijk zal moeten worden of bij de Raad een meer op outputgerichte besturingswijze mogelijk is en aan welke instellingsvoorwaarden voor interne verzelfstandiging de Raad reeds voldoet

In *hoofdstuk 7 "de conclusies en de aanbevelingen"* geeft de werkgroep haar conclusies en aanbevelingen aan.

HOOFDSTUK 2 SAMENVATTING

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek naar de bedrijfsvoering van de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming is een uitvoerende dienst van het ministerie van Justitie. 'De Raad voor de Kinderbescherming komt op voor kinderen die zich in een bedreigde situatie bevinden. De Raad doet dit als overheidsorganisatie pas als andere pogingen niet zijn geslaagd. Indien nodig vraagt de Raad de rechter om bescherming van het kind te waarborgen. De doelstelling van de Raad voor de Kinderbescherming is het waarborgen van het fundamentele recht van ieder kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid en volwassenheid'. Daartoe voert de Raad de volgende hoofdtaken uit: de beschermingstaak, de scheiding- en omgangstaak en de straftaak. De Raad heeft ongeveer 1575 formatieplaatsen; de totale uitgaven bijdragen voor het jaar 2000 circa 207 miljoen gulden.

In dit interdepartementale bedrijfsvoeringsonderzoek stond de vraag centraal of voor de Raad voor de Kinderbescherming een meer outputgerichte besturingswijze mogelijk is en of de invoering van een baten-lastenstelsel daartoe een bijdrage kan leveren.

De werkgroep komt tot de conclusie dat voor de Raad voor de Kinderbescherming inderdaad een nog meer op resultaatgerichte besturingswijze mogelijk is. Met een dergelijk besturingsmodel is reeds per 1 januari 2000 een begin gemaakt door het inrichten van een hoofdkantoor en een herpositionering van de Raad voor de Kinderbescherming binnen het ministerie van Justitie. In de komende jaren zal dit besturingsmodel nader vorm moeten krijgen. Ook heeft de werkgroep geconcludeerd dat interne verzelfstandiging in de vorm van een baten-lastendienst voor de Raad voor de Kinderbescherming meerwaarde heeft, met name ten aanzien van het proces van vergroting van het kostenbewustzijn hetgeen een belangrijke voorwaarde is om tot resultaatgerichte sturing te komen.

Om tot een meer resultaatgericht besturingsmodel te komen - met daaraan gekoppeld een baten-lastenstelsel moeten een aantal zaken verder uitgewerkt worden. Deze uitwerkingsvragen zijn ontleend aan de instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten.

1. In de aansturingsrelatie tussen het ministerie van Justitie en de Raad voor de Kinderbescherming spelen diverse actoren een rol, te weten de Directeur-Generaal Preventie Jeugd en Sancties (DG PJS), de directie PJS en diverse ondersteunende stafdiensten, zoals de Directie Financieel Economische Zaken. De rollen die zij vervullen zijn benoemd als eigenaar, opdrachtgever, financier en toezichthouder. Daarnaast zijn in de externe omgeving van de Raad ook een aantal actoren en rollen te onderscheiden, zoals de rechterlijke macht (afnemer), de politie, Bureau's Jeugdzorg en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (leveranciers).

De werkgroep heeft ten aanzien van de verschillende rollen en actoren geconcludeerd dat er een goede afbakening plaats dient te vinden van de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol, die beide verenigd zijn in de functie van de DG PJS. Tevens wordt de hierbij behorende informatievoorziening ingevuld. Daarnaast verdient het toezicht aandacht.

2. Er is op dit moment een aantal toezichtsarrangementen aanwezig. Daarenboven zal echter in het kader van het verzelfstandigingstraject aandacht moeten worden besteed aan de vraag of eventuele aanvullende arrangementen noodzakelijk zijn. Daarnaast beveelt de werkgroep aan om in de praktijk meer gebruik te maken van niet-reguliere toezichtinstrumenten.
3. Eén van de vereisten voor invoering van een baten-lastenstelsel is dat de producten voldoende homogeen zijn. Voor de Raad voor de Kinderbescherming wordt dit punt nog nader onderzocht. Wel is gebleken dat de producten voldoen aan de volgende vereisten: meetbaarheid, specificiteerbaarheid, representativiteit, controleerbaarheid en consistente definiëring. Behalve dat onderzocht wordt of producten voldoende homogeen zijn, moeten ook de kwaliteitsindicatoren nog verder ontwikkeld worden.
4. Om de organisatie goed te kunnen sturen en bijsturen moeten de bedrijfsprocessen beschreven zijn en aansluiten op de concrete producten van de organisatie. Op dit moment is een aantal processen van de Raad voor de Kinderbescherming beschreven in de zogenoemde beschrijving Werkwijze en Organisatie Primair Proces (WOPP). Wat nog ontbreekt in deze beschrijving is een normering naar kwantiteit en kwaliteit. Dit moet nog nader worden uitgewerkt. Daarnaast worden de nog niet beschreven bedrijfsprocessen alsnog beschreven (en genormeerd).
5. Om kosten te kunnen toerekenen aan producten en diensten, moet er een kostprijsmodel zijn. Voor de Raad wordt op dit moment een kostprijsmodel ontwikkeld waarbij gebruik gemaakt wordt van de genormeerde bedrijfsprocessen. Dit maakt deel uit van een extern onderzoek dat waarschijnlijk eind 2000 wordt afgerond. Tevens is het in een resultaatgericht besturingsmodel noodzakelijk dat regelmatig de genormeerde kostprijs wordt vergeleken met de werkelijke kostprijs. Hiertoe wordt een adequaat instrument ontwikkeld.
6. Er worden jaarlijks managementafspraken gemaakt tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de DG PJS. Deze afspraken zijn vrij gedetailleerd van aard en bevatten geen koppeling tussen de geleverde producten en diensten en de hieraan verbonden kosten. De werkgroep beveelt aan om de op de planning- en controlcyclus gebaseerde managementafspraken meer dan in het verleden te baseren op hoofdlijnen. In deze afspraken wordt in ieder geval een koppeling gelegd tussen producten, kosten en kwaliteit. Tevens dienen afspraken gemaakt te worden over het risicobeleid. Onder andere moeten er afspraken worden gemaakt over wie het risico draagt indien afspraken niet worden nagekomen.

7. Ten behoeve van een goed financieel beheer zal Justitie een plan van aanpak opstellen. Dit omdat het financieel beheer bij een baten-lastenstelsel afwijkt van het financieel beheer in een kas-verplichtingenstelsel. Daarnaast dient in het plan van aanpak financieel beheer ook ingegaan te worden op de wijze waarop eventuele huidige tekortkomingen in het financieel beheer worden opgelost.

8. Voor het invoeren van een baten-lastenstelsel is er een openingsbalans nodig. Justitie zal een draaiboek voor de openingsbalans opstellen.

HOOFDSTUK 3 HET THEORETISCHE KADER

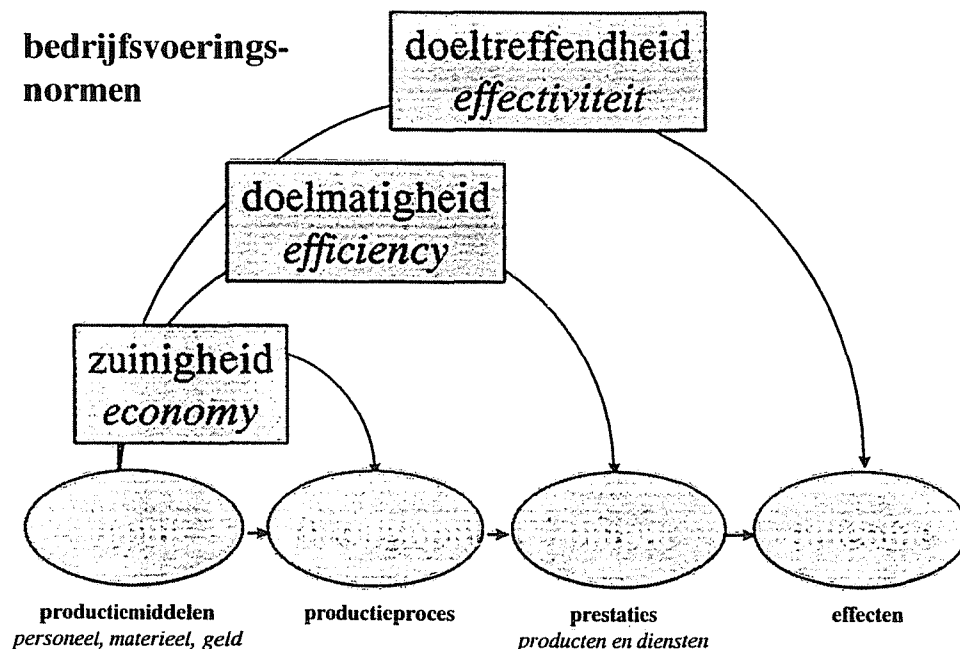
1. Inleiding

De analyse van de aansturing, de producten en de processen van de Raad voor de Kinderbescherming vindt plaats aan de hand van een aantal uitgangspunten en veronderstellingen die in dit hoofdstuk nader worden belicht. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de overgang naar een resultaatgericht besturingsmodel. Achtereenvolgens wordt ingegaan op (1) de uitgangspunten met betrekking tot de aangrijpingspunten van sturing in een resultaatgerichte besturingsmodel en de verschillende sturingsrelaties (2) de uitgangspunten met betrekking tot de vraag of een baten-lastenstelsel meerwaarde heeft, (3) de uitgangspunten bij de vraag of verzelfstandiging in de vorm van een baten-lastendienst in de rede ligt en (4) de uitgangspunten bij de instelling van een baten-lastendienst.

2. Aangrijpingspunten voor sturing en sturingsrelaties

Aangrijpingspunten voor sturing

Het streven is om binnen de Rijksoverheid zoveel mogelijk diensten te sturen op basis van afspraken over output, de daarvoor te maken kosten en over de kwaliteit. Naast sturing op output zijn er nog drie andere aangrijpingspunten van sturing te onderscheiden, te weten input, throughput en outcome. De onderstaande grafiek laat dat zien.



aangrijpingspunten van sturing

De ideale situatie zou zijn dat sturing zou plaatsvinden op basis van *outcome*. Dat wil zeggen op basis van de gerealiseerde effecten die men met de geleverde prestatie(s) wil bereiken. In de praktijk is het echter vaak moeilijk een verband te leggen tussen output enerzijds en outcome anderzijds. Wat is nu eigenlijk precies het verband tussen deze twee? Welke voorziene en onvoorziene effecten spelen daarbij een rol? Omdat het bijna onmogelijk is dit objectief vast te stellen is een beter aangrijpingspunt voor sturing de output. Aangezien de effecten echter van groot belang zijn om de doeltreffendheid/effectiviteit van overheidsbeleid vast te stellen is het noodzakelijk om met behulp van monitoring, beleidsevaluaties en onderzoek dit hiaat op te vangen

Bij sturing op output vindt budgettering en verantwoording plaats op basis van afspraken over producten, kwaliteit en daarvoor te maken kosten. Bij outputsturing is het niet langer van belang om de hoeveelheid personeel, de inzet van automatisering, de aanschaf van productiemiddelen etc. afzonderlijk goed te keuren. De betreffende dienst is volledig vrij om de middelen in te zetten die het nodig acht, mits er maar een product, dat aan de vooraf gestelde eisen voldoet, binnen de tijd en binnen het budget wordt opgeleverd. Wanneer zowel de hoeveelheid producten als de kosten van de producten kunnen worden beïnvloed door de aangestuurde dienst is sprake van outputsturing. Wanneer dit niet door de dienst kan worden beïnvloed is er sprake van outputfinanciering.

Behalve sturing op output kan in bepaalde gevallen ook *throughput* het aangrijpingspunt van sturing zijn. Dat zal met name het geval zijn wanneer geen homogene, gestandaardiseerde en kwantificeerbare producten (output) te identificeren zijn. Bij sturing op throughput vormen de productieprocessen het aangrijpingspunt voor sturing. Bekeken wordt welke middelen nodig zijn voor de uitvoering van de activiteiten van de betreffende dienst.

Bij sturing op *input* vormen de ingezette middelen het aangrijpingspunt van sturing. Het vakdepartement stelt aan de uitvoerende dienst een budget ter beschikking dat niet gerelateerd is aan de activiteiten en de te leveren producten van de desbetreffende dienst.

Samenvattend kan gesteld worden dat het bij resultaatgerichte sturing gaat om sturing op output. Daar waar het niet anders kan, is een terugvaloptie te sturen op throughput. Wanneer ook dat niet mogelijk is, is de laatste mogelijkheid te sturen op basis van input, maar op dat moment is er niet langer sprake van resultaatgerichte sturing.

Doelmatigheid: een koepelbegrip

Door voor overheidsorganisaties een op outputgerichte besturingswijze in te stellen, kan worden bereikt dat de aansturing en bedrijfsvoering van die organisaties transparanter wordt. Hierdoor kan zowel bij de Staten-Generaal, als bij het betrokken vakdepartement als bij de organisatie zelf het kostenbewustzijn groeien, wat kan leiden tot een grotere doelmatigheid. Daarbij kan doelmatigheid worden gezien als een koepelbegrip waarvan de inhoud kan variëren al naar gelang het perspectief van waaruit men kijkt.

In de meest enge definitie heeft doelmatigheid betrekking op de relatie tussen input en output (hoe bereik ik een gegeven output met zo min mogelijk input, of hoe bereik ik met een gegeven input een zo groot mogelijk output). Doelmatigheid in de ruime zin van het woord kan echter ook betrekking hebben op *kosteneffectiviteit* (hoeveel kost het om mijn beleidsdoelstellingen te realiseren; hoe verhoudt zich dat tot de kosten) en op *zuinigheid* (heeft vooral betrekking op de productiemiddelen; zijn deze zo "goedkoop" mogelijk verworven en worden deze organisatorisch op de meest efficiënte wijze ingezet?). In een resultaatgericht besturingsmodel zijn alle invalshoeken van belang.

Eisen aan sturing op output

Teneinde het proces geschikt te kunnen maken voor outputgerichte sturing moeten de daaraan gerelateerde producten of diensten aan een aantal voorwaarden voldoen:

Kwantificeerbaarheid: Aangezien voor de output afspraken moeten worden gemaakt tussen de leverancier en de afnemer over onder meer de prijs en de hoeveelheid van een bepaalde prestatie, moet deze wel kwantificeerbaar zijn.

Specificiteerbaarheid: Om afspraken te kunnen maken over zaken als kwaliteit moet het te leveren product specificiteerbaar zijn. Voor de vorming van voldoende basis voor sturing op de gemaakte afspraken moeten de overeengekomen specificaties analyseerbaar zijn.

Representativiteit: De prestatie moet representatief zijn voor het achterliggende proces. Er moet een aantoonbaar en eenduidig verband zijn tussen de in de dienst aangebrachte veranderingen en wijziging in de proceskosten.

Homogeniteit: De prestatie eenheid moet zodanig zijn vastgesteld voor een kerntaak dat de afzonderlijke prestaties optelbaar en vergelijkbaar zijn. Dit is het geval als de kerntaak resulteert in fysieke producten en duidelijke diensten.

Consistente definiëring: Om producten en diensten op zinnige wijze te kunnen beoordelen, is de beschikbaarheid van dezelfde soort gegevens over een langere periode vaak van belang.

Betrouwbaar, controleerbaar en reproduceerbaar: De 'ruwe' gegevens moeten gecontroleerd kunnen worden.

De rollen en actoren: de sturingsrelaties

Het resultaatgerichte besturingsmodel dient eenduidig te zijn, zowel in termen van rollen (opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar, financier en toezichthouder) als in termen van verantwoordelijkheden (bepalen, betalen en genieten). De volgende rollen kunnen onderscheiden worden.

Eigenaar is degene die hiërarchische aanstuuringsbevoegdheden heeft over de aangestuurde dienst, verantwoordelijk is voor de continuïteit daarvan en de bedrijfsvoering aanstuurt.

Opdrachtgever is degene die met de dienst afspraken maakt over prestaties, kosten en kwaliteit. Idealiter is de opdrachtgever ook degene die betaalt.

Opdrachtnemer is de aangestuurde dienst

Afnemer: afnemer is degene die geniet van het voortgebrachte product of de dienst.

Leverancier: een leverancier is degene die op enigerlei wijze de productieomvang van de uitvoerende dienst beïnvloedt, hier niet voor betaalt.

Toezichthouder: is degene die al dan niet in opdracht van de eigenaar toezicht houdt op de aangestuurde dienst.

Een nadere toelichting behoeft de combinatie van eigenaar en opdrachtgever. De eigenaar zal bij voorkeur niet als de opdrachtgever optreden, omdat deze rollen verschillende en/of tegenstrijdige belangen hebben. Waar het belang van de eigenaar voornamelijk ligt op het vlak van de continuïteit van de organisatie, zal de opdrachtgever primair geïnteresseerd zijn in een zo gunstig mogelijke prijs/kwaliteit verhouding. Beider belang zijn onderling niet uitwisselbaar. Om die reden is het niet aan te bevelen beide rollen in een actor te verenigen.

3. Wanneer heeft invoering baten-lastenstelsel meerwaarde?

De invoering van een baten-lastenstelsel is geen doel op zich: het is een (mogelijk) instrument bij het realiseren van een optimale vorm van het sturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken *kosten*. Het gaat daarbij concreet om de vraag: (op welke wijze) is een meer resultaatgerichte besturingswijze van overheidsorganisaties gebaat bij invoering van een baten-lastenstelsel, met andere woorden wat is de meerwaarde van een baten-lastenstelsel.

De mogelijke toegevoegde waarde van invoering van een baten-lastenstelsel voor de bedrijfsvoering van overheidsorganisaties valt uiteen in:

1. een betere, op bedrijfseconomische leest geschoeide kostprijsberekening t.a.v. 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;²

² Het gaat er in deze notitie in eerste instantie om de toegevoegde waarde van een baten-lastenstelsel voor bedrijfsvoeringsvraagstukken. Van de macro-effecten van een rijksbrede vervanging van het kasverplichtingenstelsel door het baten-lastenstelsel wordt in het onderstaande geabstraheerd.

3. (afgeleide van voordeel 1:) de mogelijkheid om op basis van reële kosten bepaalde vormen van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties te introduceren;
4. (afgeleide van voordeel 1:) de mogelijkheid om zowel binnen de organisatie (intern), als vanuit het vakdepartement en de Staten-Generaal (extern) aan te sturen op kostenbasis (in combinatie met geleverde prestaties), en;
5. (in combinatie met voordeel 2:) de mogelijkheid tot reserveren en lenen.

Bij de bedrijfsvoeringsonderzoeken zal de toegevoegde waarde van een baten-lastenstelsel nadrukkelijk aan de orde komen. Indien niet voor een baten-lastenstelsel wordt gekozen, wordt expliciet gemaakt, onder meer aan de hand van bovengenoemde voordelen, waarom dit stelsel in het geval van de betrokken dienst niet van toegevoegde waarde is.

4. Uitgangspunten met betrekking tot verzelfstandigingen: de Commissie Sint

Bij de vraag of en zo ja, op welke wijze, bestaande rijkstaken kunnen worden verzelfstandigd dienen de volgende inhoudelijke en politieke keuzes te worden gemaakt.

A. Is er een collectief belang gemoeid met de betreffende zaak?

1. Indien niet dan ligt het niet in de rede dat de overheid enige verantwoordelijkheid neemt en is beëindiging van de taak (afstoting) aan de orde.
2. Indien er wel sprake is van een collectief belang dan heeft de overheid in beginsel een verantwoordelijkheid.

B. Indien er sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid dan doet zich de vraag voor of het een taak is die de overheid zelf moet uitvoeren.

1. Indien wordt bepaald dat de overheid de taak niet zelf moet uitvoeren en indien de taak bovendien in concurrentie (marktwerking) kan worden uitgevoerd, dan is privatiseren aan de orde. De vorm van privatiseren wordt dan bepaald door de aard van overheidsbemoedening die nog gewenst geacht wordt.
2. Indien het wel een taak betreft die de overheid zelf moet doen, is het de vraag door welke bestuurslaag deze moet worden uitgevoerd. Deze vraag betreft het punt van de territoriale decentralisatie: in hoeverre is het gewenst lagere overheden verantwoordelijk te maken voor bepaalde activiteiten die de centrale overheid tot nu toe verrichtte.

C. Indien er sprake is van een taak voor de centrale overheid, is de vraag aan de orde naar de optimale bestuurlijk-organisatorische vormgeving. Deze omvat twee subvragen.

1. Zijn er dringende redenen om (bestuurlijke) bevoegdheden van de minister over te dragen? Zo ja, dan moet de taak worden ondergebracht in een zelfstandig bestuursorgaan (met een publiekrechtelijk karakter); externe verzelfstandiging niet zijnde privatisering.

Er bestaat behoefte aan een los van het ministerie staande organisatie

- a. met een onafhankelijk oordeel
- b. waarin maatschappelijke geledingen participeren ter behartiging van een bijzondere taak of
- c. strikt regelgebonden massale uitvoering in individuele gevallen.

2. Ervan uitgaande dat er geen reden is de ministeriële bevoegdheden over te dragen, is het dan wel wenselijk taakonderdelen op enigerlei wijze op afstand te zetten van het beleidscentrum van het ministerie? Zo ja, dan ligt interne verzelfstandiging voor de hand. De hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister blijft gehandhaafd.

5. Uitgangspunten met betrekking tot de instelling van baten-lastendienst: de instellingsvoorwaarden

1. een omgevingsanalyse: Van de tot baten-lastendienst te vormen dienst wordt de relevante omgeving in kaart gebracht in termen van rollen (opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar, financier, toezichthouder) en verantwoordelijkheden (beslissen, bepalen, betalen en genieten). Tevens worden hieraan gekoppeld de financieringsstromen en de informatiestromen.
2. Een identificatie van producten en diensten: Afgeleid van de na te streven doelstellingen, worden de producten en diensten van de dienst in kaart gebracht. De producten en diensten worden beoordeeld op criteria van kwantificeerbaarheid, specificiteerbaarheid, homogeniteit, representativiteit, consistente definiëring en betrouwbaarheid/controleerbaarheid.
3. Een beschrijving van de bedrijfsprocessen: Om gewenste producten en diensten te kunnen opleveren, worden diverse primaire producten en ondersteunende bedrijfsprocessen uitgevoerd om duidelijkheid te verschaffen over de aansluiting tussen de interne planning- en controlcyclus en de geïdentificeerde producten en diensten.
4. Een kostprijsmodel: In het kostprijsmodel wordt de koppeling gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten en worden de aan de periode toegekende uitgaven daaraan gekoppeld. De kosten kunnen afwijken van de uiteindelijk in rekening gebrachte tarieven.
5. Aansluiting tussen de interne en externe planning- en controlcyclus: Een baten-lastendienst heeft zijn eigen planning- en controlinstrumentarium. De eigenaar en de opdrachtgever binnen het moederministerie hebben dit ook. Het is van belang dat de beide planning- en controlcycli op elkaar aansluiten.
6. Aantonen op welke wijze doelmatiger gewerkt zal worden: Doelmatiger werken is een van de doelstellingen van de introductie van het baten-lastenmodel. Dit zal worden afgelezen aan lagere kostprijzen, maar ook aan verbeterde kwaliteit van producten en diensten.

Doordat het resultaatgerichte besturingsmodel pas na de start van een baten-lastendienst gekoppeld kan worden aan het baten-lastenstelsel en daarmee aan kostprijzen, is het in het verleden lastig gebleken om het doelmatiger werken aan te tonen. Dit wordt versterkt doordat voor de start als baten-lastendienst nog niet in alle gevallen daadwerkelijk al resultaatgericht kan worden gestuurd en daarbij gebruik kan worden gemaakt van doelmatigheidsindicatoren. Tevens blijkt in een aantal gevallen dat de prestatiegegevens na verloop worden bijgesteld waardoor de vergelijkbaarheid verder verminderd. Diensten die een baten-lastendienst beogen te worden, wordt dringend geadviseerd om eerder dan de beoogde startdatum te gaan proefdraaien in het resultaatgerichte besturingsmodel en zo mogelijk tevens een periode een schaduwadministratie aan te houden in baten-lastentermen. Dit om te voorkomen dat prestatiegegevens voor en na de start als baten-lastendienst tot onvergelijkbaarheid op het punt van doelmatigheid leidt.

- 6b. De risico's die een dienst loopt moeten worden geïdentificeerd en er moeten afspraken worden gemaakt over wie deze risico's draagt en hoe ze worden afgedekt.
- 6c. Er moet tenminste een half jaar worden proefgedraaid in een resultaatgericht besturingsmodel.
7. Een draaiboek voor het opstellen van een openingsbalans: Als gevolg van de invoering van het baten-lastenstelsel, moeten diensten die baten-lastendienst worden een openingsbalans opstellen. Deze openingsbalans is een weergave van alle bezittingen en schulden bij de start. Tevens vormt het de basis voor de toepassing van de regeling 'vermogensvoorschriften agentschappen 2000'. De praktijk heeft aangetoond dat het opstellen van een openingsbalans niet eenvoudig is. Om die reden is het van belang vroegtijdig een draaiboek voor het opstellen ervan uit te werken. Het draaiboek bevat een tijdsplanning en een overzicht van de afspraken tussen eigenaar en baten-lastendienst. De departementale accountantsdienst beoordeelt het draaiboek.
8. Een plan van aanpak voor de in het financieel beheer aan de te brengen wijzigingen: Het financieel beheer van een dienst die een kas-verplichtingenadministratie voert wijkt op een aantal punten af van het financieel beheer bij een baten-lastendienst dat een baten-lastenstelsel voert. Een goedkeurende accountantsverklaring is weliswaar vereist voor diensten die een baten-lastendienst willen worden, maar geeft nog niet voldoende zekerheid over de kwaliteit van het financieel beheer. Gevraagd wordt naar een plan van aanpak waarin wordt aangegeven hoe de bestaande tekortkomingen worden opgelost en waarin geanticipeerd wordt op de aan te brengen wijzigingen in het financieel beheer om baten-lastendienst te worden. Het plan van aanpak wordt beoordeeld door de departementale accountantsdiensten.
- 8b. Er moet worden schaduwgedraaid in een baten-lastenadministratie.

HOOFDSTUK 4 DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING IN KAART

Inleiding

In dit hoofdstuk worden allereerst de missie en de doelstelling van de Raad (paragraaf 1) en taken van de Raad voor de Kinderbescherming (paragraaf 2) weergegeven. Vervolgens worden de relaties met de omgeving van de organisatie in kaart gebracht: de leveranciers en afnemers van zaken (paragraaf 3) en de sturing door het ministerie van Justitie (paragraaf 4). De interne organisatie en de producten van de Raad zijn de onderwerpen van paragraaf 5 en paragraaf 6. Paragraaf 7 gaat over de werking van de planning- en controlcyclus en in paragraaf 8 wordt tenslotte aan de hand van de personele en financiële gegevens een indruk gegeven van de omvang van de organisatie.

Paragraaf 1. Missie en doelstelling

De missie van de Raad voor de Kinderbescherming luidt:

“De Raad voor de Kinderbescherming komt op voor kinderen die zich in een bedreigende situatie bevinden. De Raad doet dit als overheidsorganisatie pas als andere pogingen niet zijn geslaagd. Indien nodig vraagt de Raad aan de rechter om de bescherming van het kind te waarborgen. De Raad stelt zich open op en werkt deskundig, zorgvuldig en snel. De Raad beschermt kinderen.”

De doelstelling van de Raad voor de Kinderbescherming is het waarborgen van het fundamentele recht van ieder kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid en volwassenheid.

Paragraaf 2. Taakinhoud

Missie en doelstelling vormen het fundament voor alle activiteiten van de Raad. Deze activiteiten zijn in te delen in drie hoofdtaken (bescherming, scheiding en omgang en straf) en een restgroep (overig civiel). Deze worden in deze paragraaf op hoofdlijnen beschreven. De taken zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De basis vormt artikel 1 : 238 BW.

Beschermingstaak

De Raad voor de Kinderbescherming geeft advies of doet onderzoek in zaken waarin opvoedingsproblematiek aan de orde is. De Raad kan een verzoek indienen bij de rechter om een maatregel van kindbescherming uit te spreken. Maatregelen van kindbescherming zijn ondertoezichtstelling en ontheffing of ontzetting uit het ouderlijk gezag.

Scheiding- en omgangstaak

Op verzoek van de rechter geeft de Raad advies in scheiding- en omgangszaken. Als het verzoek van de rechter hier aanleiding toe geeft, kan de Raad een nader onderzoek instellen.

Straftaak

Wanneer een minderjarige een strafbaar feit heeft gepleegd én door de politie een proces-verbaal wordt opgemaakt dan wel wanneer sprake is van in verzekeringstelling, meldt de politie de minderjarige bij de Raad. In de uitoefening van de straftaak zal de Raad proberen te voorkomen dat opnieuw een strafbaar feit wordt gepleegd of zal een reeds begonnen criminele carrière proberen te stoppen. Daartoe adviseert de Raad desgevraagd de rechter of de officier van justitie en verricht daartoe onderzoek.

Overig civiel

In deze restgroep valt een scala aan activiteiten, zoals adoptie, naamswijziging en gezagsvoorziening. De Raad heeft hierbij desgevraagd een adviserende taak ten behoeve van verschillende justitiële instanties. Zo nodig verricht de Raad daarvoor onderzoek.

Het totaal van deze activiteiten is relatief klein van omvang. De beschermings-, scheiding en omgangs-, straf- en overige civiele taken verhielden zich in 1999 qua personele inzet als respectievelijk 8 : 3 : 8 : 1.

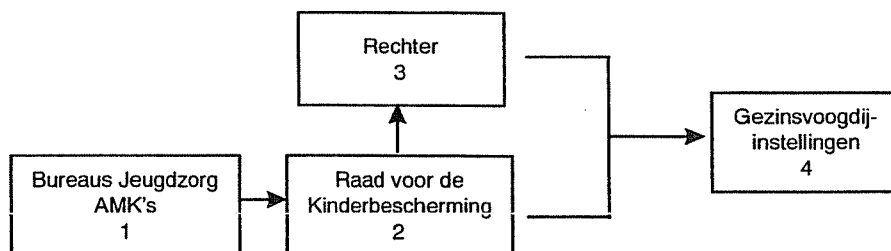
In de volgende paragraaf wordt de inhoud van de vier taken in relatie tot de omgeving beschreven.

Paragraaf 3. Taken en omgeving

De Raad voor de Kinderbescherming voert zijn taken uit in een complexe omgeving. Op het terrein van het waarborgen van de rechten van het kind zijn veel actoren actief, ieder met een eigen rol. De Raad maakt deel uit van de civiele jeugdzorgketen en de strafrechtelijke jeugdketen. De civiele jeugdzorgketen leidt van vrijwillig naar gedwongen ingrijpen, wat ook in de missie van de Raad tot uiting komt. In zijn algemeenheid zijn VWS, de provincies en de gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg (jeugdhulpverlening) in het vrijwillig kader; Justitie is primair verantwoordelijk voor de jeugdzorg (jeugdbescherming) binnen het gedwongen kader. De Raad werkt bij dit alles met een groot aantal instanties samen.

Hieronder wordt voor de vier taken op hoofdlijnen weergegeven hoe de onderlinge relaties zijn en welke rol de verschillende actoren spelen: leverancier of afnemer. De rol van opdrachtgever/eigenaar wordt beschreven in de volgende paragraaf.

Bescherming

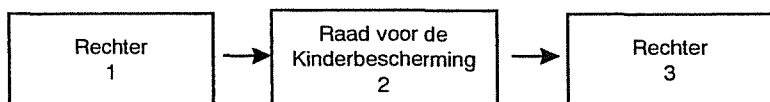


1. De Bureaus Jeugdzorg (BJZ's) en de advies- en meldpunten kindermishandeling (AMK's) zorgen dat meldingen van een dreigende schending van de rechten van het kind (bijvoorbeeld mishandeling of verwaarlozing), indien noodzakelijk, naar de Raad worden doorverwezen. Deze rol kan omschreven worden als *leverancier* van zaken, waarbij de Raad *afnemer* is.

Bovendien kan de Raad bij de uitvoering van de overige taken stuiten op zodanige achterliggende problematiek dat de ontwikkeling van de jeugdige ernstig wordt bedreigd. In die situatie kan de Raad op eigen initiatief (ambtshalve) besluiten tot het instellen van een beschermingsonderzoek. In zulke gevallen is geen leverancier aan te wijzen; de raadsmedewerkers besluiten zelf op professionele gronden tot het doen van een beschermingsonderzoek.

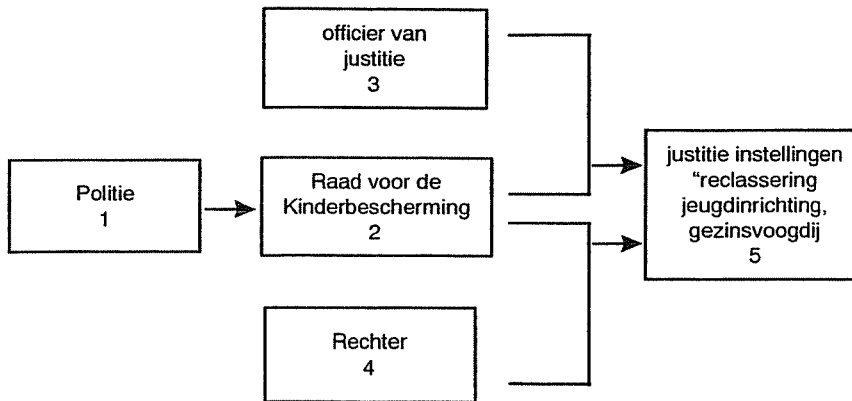
2. De Raad verricht nader onderzoek, waarvoor zo nodig externe deskundigen worden ingeschakeld. Dit onderzoek kan leiden tot een verzoekschrift (rekest) aan de rechter om een maatregel van kinderscherming op te leggen.
3. De rechter neemt het rekest in ontvangst en kan ter zitting een maatregel van kinderscherming uitspreken. Het kan dan gaan om een ondertoezichtstelling, ontheffing of ontzetting uit het ouderlijk gezag. De rechter is in dit geval *afnemer* en de Raad *leverancier*.
4. De (gezins)-voogdij-instellingen (GVI) voeren de uitspraak van de rechter uit. De Raad moet er voor zorgen dat de casus waarin door de rechter een maatregel is uitgesproken aan de GVI wordt overgedragen. In dit deelproces is GVI *afnemer* van de Raad

Scheiding en Omgang



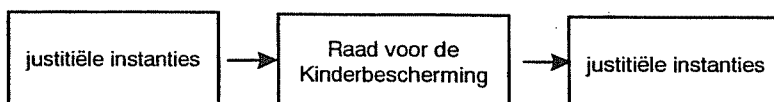
1. De rechter kan in het kader van scheiding- en omgangszaken de Raad voor de Kinderbescherming advies vragen inzake conflicten met betrekking tot het gezag, de verblijfplaats van de minderjarige, de omgang met de niet-verzorgende ouder, of omgangsregelingen anderszins, bijvoorbeeld bij uithuisplaatsing. De rechter is hier *leverancier*.
2. De Raad doet onderzoek, eventueel met behulp van een bemiddelende methodiek en geeft advies aan de rechter.
3. De rechter ontvangt het advies en is daarbij afnemer van de Raad.

Straf



1. De meldingen van strafzaken (processen-verbaal) die bij de Raad binnenkomen, zijn afkomstig van de politie. De politie is met ander woorden de *leverancier* van de instroom van strafzaken bij de Raad.
2. De Raad beoordeelt eventuele achterliggende gedrags- en/of opvoedingsproblematiek met behulp van een screeningsinstrument. Men noemt dit de selectiefunctie. Op grond van de resultaten van deze selectie geeft de Raad voorlichting en advies aan de officier van justitie en de rechter over de gewenste afdoening van de zaak, eventueel met de toevoeging dat de jeugdige begeleiding nodig heeft door de afdeling jeugdreclassering van een gezinsvoogdij-instelling.
3. De rechter en
4. de officier van justitie zijn *afnemers* van de adviezen van de Raad.
5. De rechter en de officier van justitie kunnen andere justitiële instellingen inschakelen, bijvoorbeeld de jeugdreclassering of een jeugdinrichting. De Raad moet de desbetreffende zaak vervolgens aan die instantie overdragen, waarbij de justitiële instelling *afnemer* van de Raad is. Daarnaast heeft de Raad een coördinerende taak met betrekking tot taakstraffen die worden opgelegd door de rechter of door de officier van justitie. De coördinator taakstraffen van de Raad selecteert een geschikte projectplaats en bespreekt dit met de jeugdige. De coördinator ziet ook toe op de uitvoering en rapporteert aan de officier van justitie over het verloop.

Overig civiel



Voor de overige civiele zaken heeft de Raad een adviestaak. *Leverancier* kunnen allerlei justitiële instanties zijn, zoals de directie Bestuurszaken, het Bureau Centrale Autoriteit van het ministerie van Justitie en de rechterlijke macht. De Raad brengt het advies uit aan dezelfde instantie die daarom heeft

gevraagd. Zo nodig wordt ten behoeve van dit advies onderzoek gedaan. Deze instellingen zijn dus ook *afnemer* van de adviezen.

Conclusie

In het theoretisch kader (hoofdstuk 3) worden in het kort de definities gegeven van onder andere een opdrachtgever en een opdrachtnemer. In de hierboven weergegeven schema's zijn de leveranciers en afnemers, zoals de politie, de AMK's, de rechter en de officier van justitie, geen opdrachtgever in de zin dat zij een functionele aansturingsbevoegdheid hebben ten opzichte van de Raad. Met andere woorden, zij maken geen afspraken met de Raad over prijs en producten en betalen daar ook niet voor. Die bevoegdheid ligt bij de minister van Justitie en is gemandateerd aan de directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties. Dit wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

Paragraaf 4. Sturing door het departement

In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde: de positie van de Raad binnen het ministerie van Justitie, de sturingsrelaties en de inhoud van de sturing.

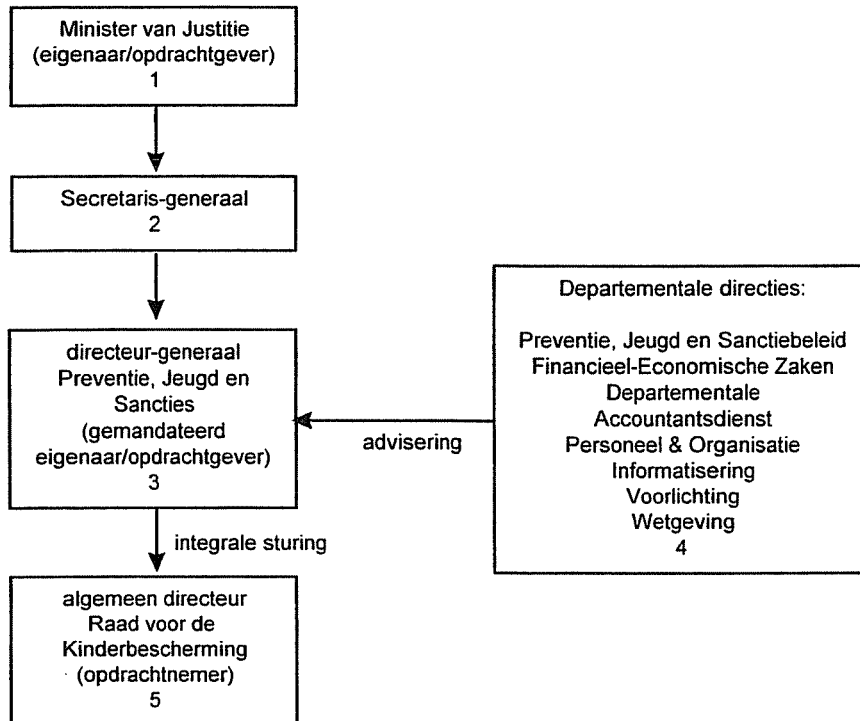
Positionering binnen het ministerie van Justitie

De positie van de Raad binnen het ministerie van Justitie is per 1 januari 2000 gewijzigd. Vóór deze datum was de directeur van de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid (PJS) gemandateerd eigenaar en opdrachtgever van de Raad. Deze directie was ook aanspreekpunt voor de Raad, bijvoorbeeld voor personele en financiële aangelegenheden. Binnen het ministerie zijn bijvoorbeeld de Stichting Reclassering Nederland en de Gezinsvoogdij-instellingen op gelijke wijze gepositioneerd. Met ingang van het jaar 2000 is niet de directeur PJS, maar de directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties (DG PJS) gemandateerd eigenaar en opdrachtgever. De DG PJS wordt hierbij geadviseerd door de voornoemde directie PJS voor beleidsaangelegenheden en door de stafdirecties van het ministerie (Financieel-Economische Zaken, Accountantsdienst, Personeel & Organisatie, Informatisering,) voor bedrijfsaangelegenheden. Ook de directie Wetgeving heeft een ondersteunende en adviserende rol. Opdrachtnemer en manager is de algemeen directeur van de Raad. Daarmee is de positionering van de Raad binnen het directoraat-generaal PJS dezelfde geworden als bijvoorbeeld die van de agentschappen Dienst Justitiële Inrichtingen en Centraal Justitieel Incasso Bureau en van het zelfstandig bestuursorgaan Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen.

Het gevolg van deze herpositionering is dat de lijnen bij de sturing korter geworden zijn en dat de sturing meer op hoofdlijnen zal plaatsvinden. Managementafspraken worden direct met de DG PJS gemaakt. Bedrijfsmatige aangelegenheden worden besproken met ambtenaren van de ministeriële staven zonder dat de directie PJS als intermediair fungeert. Daardoor kan slagvaardiger worden geopereerd.

Dit betekent wel dat hogere eisen worden gesteld aan het relatiemanagement van de Raad omdat contacten met alle stafdirecties van het ministerie moeten worden onderhouden en op elkaar moeten worden afgestemd.

Schematisch ziet de organisatie van het ministerie van Justitie in relatie tot de Raad er sinds 1-1-2000 als volgt uit:



In het schema staan verschillende actoren die hun invloed uitoefenen op de processen binnen de Raad. Hieronder wordt ingegaan op de actoren en hun rollen.

1. De minister van Justitie draagt de volledige politieke verantwoordelijkheid voor de Raad voor de Kinderbescherming en kan de Raad beleidsaanwijzingen geven. Zo heeft de minister bijvoorbeeld op verzoek van de Tweede Kamer besloten dat de Raad in de komende jaren de preventieactiviteiten binnen de verschillende taken dient te intensiveren. De minister heeft de bevoegdheid om eventueel aanwijzingen te geven op casusniveau. Ook neemt hij besluiten bij wetswijzigingen die het beleid voor de Raad kunnen beïnvloeden.
2. De secretaris-generaal is verantwoordelijk voor de justitiële ambtelijke organisatie. Hij wordt bijgestaan door de plv.secretaris-generaal, die in het bijzonder verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoeringsdirecties. Secretaris-generaal, plv. secretaris-generaal en directeuren-generaal vormen samen de Bestuursraad van het ministerie, waar over onderwerpen met een directoraat-generaal overstijgend karakter wordt besloten. Bijvoorbeeld de hiervoor beschreven wijziging van de positionering van de Raad is geaccordeerd binnen de bestuursraad.
3. De directeur-generaal PJS heeft een hiërarchische sturingsbevoegdheid richting de Raad. De directeur van de Raad voor de Kinderbescherming legt verantwoording af aan de DG PJS over het door hem gevoerde beleid. De DG PJS is hiertoe gemandateerd door de secretaris-generaal. De DG toetst op hoofdlijnen en heeft hiertoe tenminste drie maal per jaar een overleg met de

algemeen directeur van de Raad. In maart 2000 heeft zo'n overleg voor het eerst plaatsgevonden. Deze overleggen vormen de kern van de planning- en controlcyclus tussen het ministerie en de Raad, die afzonderlijk wordt beschreven in paragraaf 7. De DG is daarbij bijvoorbeeld bevoegd opdracht te geven aan de Raad om een bepaalde taak waarbij achterstanden zijn ontstaan tijdelijk voorrang te geven boven andere taken.

4. De directie PJS en de departementale staven onderhouden contacten met de Raad over allerlei beleidsmatige en beheersmatige aangelegenheden. Financiële problematiek wordt bijvoorbeeld eerst besproken tussen de accountmanagers van de Raad en van de directie Financieel-Economische Zaken. De directeuren van de directie Financieel-Economische Zaken en van de Departementale Accountantsdienst hebben wettelijke bevoegdheden als respectievelijk concerncontroller en controleur. De directie PJS ontwikkelt in overleg met de betrokken partijen waaronder de directie Wetgeving, strategisch beleid ten aanzien van het onderwerp jeugd, ook met betrekking tot de Raad. De directie PJS stelt zich ook op de hoogte van de uitvoering van dit beleid.
5. De algemeen directeur van de Raad is ten opzichte van de DG PJS *opdrachtnemer*. De algemeen directeur is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de Raad en voor de uitvoering van de aan de Raad opgedragen taken. Binnen de Raad wordt het algemene strategische beleid verder uitgewerkt tot uitvoeringsbeleid. De directeur rapporteert tenminste drie maal per jaar aan de DG PJS in het kader van de planning- en controlcyclus. Managementafspraken worden jaarlijks gemaakt op basis van een door de Raad opgesteld jaarplan.

In de onderstaande tabel worden de verschillende actoren en hun rollen samengevat:

Belangrijkste relaties tussen Raad en zijn omgeving

<i>Leveranciers</i>	<i>Afnemers</i>	<i>eigenaar, opdrachtgever, financier</i>	<i>opdrachtnemer</i>
Bureaus Jeugdzorg AMK's rechter politie justitiële instellingen/instanties	rechter officier van justitie justitiële instellingen/instanties	Minister van Justitie DG PJS (gemandateerd)	alg. directeur RvK

Inhoud van de sturing

De managementafspraken tussen de Raad en het departement zijn te verdelen in drie categorieën: productie, beleid en bedrijfsvoering. Productieafspraken gaan over de verwerking van de verwachte instroom van zaken, doorlooptijden, wachtstapels, waardering door klanten en dergelijke.

Beleidsmatige onderwerpen zijn bijvoorbeeld Strategie toekomst justitiële jeugdbescherming, regie in de jeugdzorg en Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, Jeugdcriminaliteit (Van Montfrans, Jeugd en Geweld, elektronisch toezicht), het te voeren minderhedenbeleid (multi-culturalisatie), de ontwikkeling van preventietaken, het mede entameren van een maatschappelijke discussie rond

scheiding en omgang. Veel van deze onderwerpen komen voort uit allerlei door de politiek of de maatschappij geïnitieerde veranderingen in de omgeving van de Raad. Onderwerpen als de invoering van de euro, informatiebeveiliging, competentie management en inkoopmanagement hebben direct met de bedrijfsvoering te maken. Aan deze bedrijfsvoering worden eveneens voortdurend andere eisen gesteld.

Wat betreft de afspraken over de aantallen zaken wordt het volgende opgemerkt.

De Raad heeft zelf geen invloed op de instroom van het aantal zaken. In de vorige paragrafen is gebleken dat de leveranciers, de politie en de bureaus jeugdzorg de omvang van de instroom voor het grootste deel bepalen. Er moet daarom regelmatig overleg worden gevoerd met de verschillende leveranciers (ketenpartners) zodat de Raad zo goed mogelijk kan ramen hoe groot de instroom van de verschillende soorten zaken zal zijn in het betreffende jaar. Aan de hand van deze raming worden afspraken gemaakt over de te leveren prestaties en het daarbij behorende budget. Dat wordt vastgesteld op basis van de benodigde formatieve inzet voor de uit te voeren taken.

Als de instroom significant blijkt af te wijken van de verwachtingen, heeft de Raad verschillende mogelijkheden om hierop te reageren. Men kan bij onverwachte toename de wachtstapels laten oplopen in de verwachting dat de achterstanden later weer kunnen worden ingelopen. Daarnaast kan door herschikking van personeel tussen taken een knelpunt elders in de organisatie worden opgevangen. Zo is de laatste jaren geschoven tussen de formatie van de civiele taak en de straftaak in reactie op de snelle groei van het aantal instromende strafzaken. Als daar aanleiding toe is, worden de afspraken over het budget bijgesteld.

De afspraken hebben ook betrekking op de *kwaliteit*. Het gaat dan vooral om de verdere ontwikkeling van kwaliteitssystemen binnen de Raad en over doorlooptijden. Er bestaat vooralsnog geen inspectie voor de Raad. Cliënten kunnen zich wenden tot klachtencommissies, tot de Nationale Ombudsman, de minister, Koningin en eventueel tot de pers. De Raad is begonnen met het ontwikkelen van een instrument om de waardering door afnemers en cliënten te meten. Met afnemers vindt regelmatig overleg plaats. Daarnaast is het INK-kwaliteitssysteem dat binnen de Raad wordt toegepast een instrument voor handhaving en verbetering van de kwaliteit.

Om een indruk te geven van de onderwerpen volgt hier een willekeurige (dus onvolledige) greep uit de managementafspraken voor het jaar 2000:

Productie:

- aantallen zaken, doorlooptijden,
- wachtstapels
- gevolgen van eventuele budgetbeperking
- verwerking verwachte toename instroom
- waardering door klanten

Beleid:

- toekomst justitiële jeugdbescherming
- regie in de jeugdzorg
- Advies- en Meldpunten Kindermishandeling
- preventietaken
- minderhedenbeleid
- scheiding en omgang

Beheer

- met leveranciers en afnemers
- deelname aan IBO-bedrijfsvoering
- beschrijven van werkprocessen
- Administratieve Organisatie
- invoering en afstemming Euro
- operational audit
- competentie management
- inkoopmanagement
- informatiebeveiliging

Uit de managementafspraken blijkt dat de omgeving van de Raad complex en dynamisch is. Daar zal met slagvaardigheid en flexibiliteit op moet worden gereageerd en dat vraagt om sturing op hoofdlijnen. Hoewel een dergelijke sturing wel het streven is, laat het voorgaande overzicht zien dat het in de praktijk anders toegaat. De managementafspraken zijn zeer gedetailleerd.

Conclusie

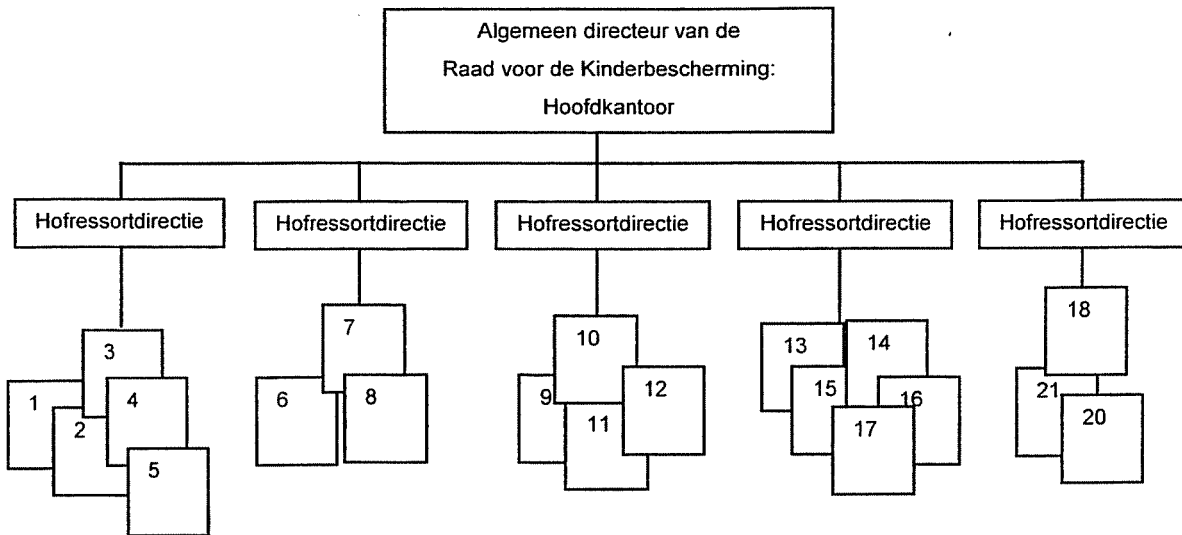
De rol van eigenaar, opdrachtgever én financier liggen in één hand: bij de DG PJS.

De DG PJS is echter niet de afnemer van de producten van de Raad voor de Kinderbescherming en ook niet de leverancier.

Uit de inhoud van de sturing blijkt dat de Raad opereert in een complex en dynamisch beleidsterrein. Dit vereist slagvaardigheid en flexibiliteit van de Raad en sturing door het kerndepartement die meer dan in het verleden tot hoofdlijnen beperkt blijft.

Paragraaf 5. Interne organisatie en interne sturing

In 1995 zijn de 19 voormalige Raden omgevormd tot één Raad voor de Kinderbescherming, geformaliseerd bij wet van 13 juni 1996 (Stb 328 en 329). Het Landelijk Bureau is sinds 1 januari 2000 gereorganiseerd tot een hoofdkantoor, tegelijkertijd met de herpositionering binnen het ministerie. Daarnaast zijn er vijf hofressortelijke directies die elk drie tot vijf Raadsvestigingen aansturen. In totaal zijn er 21 vestigingen. De directeuren van de vijf hofressortelijke directies zijn integraal manager (tevens het laagste integraal management-niveau) en vormen onder voorzitterschap van de algemeen directeur die in het hoofdkantoor zetelt, het Landelijk Management Team van de Raad. In de 21 vestigingen vindt het eigenlijke raadswerk plaats door raadsonderzoekers. Elke vestiging heeft een of meerdere uitvoeringseenheden (units). In totaal heeft de Raad ruim 40 units. De praktijkleider draagt de eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek, waaronder het inschakelen van interne en externe gedragsdeskundigen en/of het inschakelen van interne juristen, en de besluitvorming. Per vestiging zijn een of meerdere unitmanagers verantwoordelijk voor het totale primaire proces.



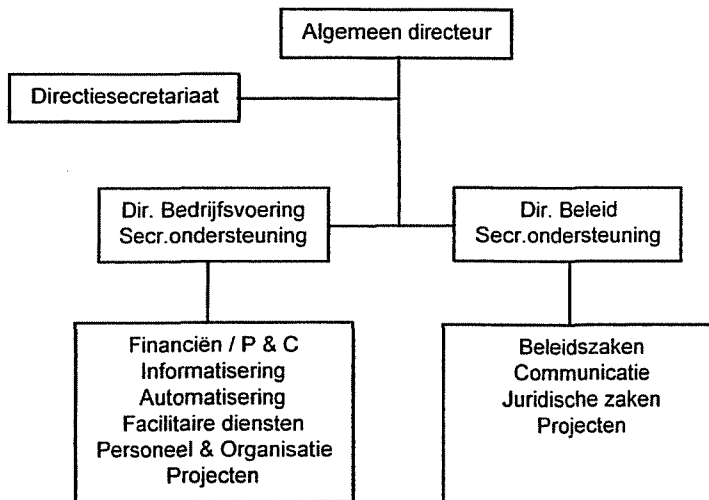
De algemeen directeur draagt de eindverantwoordelijkheid voor het beleid en beheer en heeft sturingsbevoegdheid voor de gehele Raad. Het Landelijk Management Team is het hoogste sturingsorgaan binnen de Raad en wordt gevormd door de algemeen directeur en de vijf ressortdirecteuren. Het hoofdkantoor heeft een ondersteunende en faciliterende functie voor het Landelijk Management Team en voor de hofressorten.

Het hoofdkantoor ontwikkelt een visie op de taak, plaats en werkwijze van de Raad. Enerzijds is dat gericht op het uitvoeringsbeleid van de Raad en anderzijds levert de Raad een bijdrage aan het door het departement te formuleren strategisch beleid. Daarnaast ontwikkelt en onderhoudt het hoofdkantoor het instrumentarium ten behoeve van financiën, planning en control, personeel en organisatie, communicatie, facilitaire diensten, juridische zaken en informatisering en automatisering. De oriëntatie van de organisatie voor het uitvoerend werk is gericht op de ressorten omdat daar het zwaartepunt ligt van de inhoudelijke expertise. De algemeen directeur is verantwoordelijk voor het nakomen van de jaarlijkse managementafspraken met het departement en wordt hierbij ondersteund door het hoofdkantoor.

Tussen het hoofdkantoor en ressorten vindt overleg plaats. Deze hebben tot doel samenwerking en afstemming van beleid en uitvoering van de wettelijke taken te bevorderen. Er wordt gestuurd op afstand binnen vooraf vastgestelde kaders. De basis voor deze kaders vormen de jaarplannen. De met het departement afgesloten managementcontracten worden intern bij de Raad doorvertaald naar productieafspraken per ressort, vestiging en unit. Op deze manier wil men een cultuur van resultaatgericht en kostenbewust denken bevorderen.

Zo'n cultuur is bij de Raad geen vanzelfsprekendheid. De medewerkers zijn veelal professionals die zeer betrokken zijn bij de kwaliteit en inhoud van het werk, maar voornamelijk minder vertrouwd zijn met onderwerpen zoals doelmatigheid, benchmarking en afrekenen volgens "prijs maal hoeveelheid".

Organogram hoofdkantoor



Conclusie

De interne organisatie van de Raad bestaat uit twee managementlagen: de algemeen directeur op het hoofdkantoor, de directeuren op de ressortsdirecties. De laatsten sturen de uitvoering aan, die weer te onderscheiden is naar vestigingsniveau en unitniveau. Deze gelaagdheid vereist duidelijke overlegstructuren en een cultuur van resultaatgericht denken. Zo'n cultuur is binnen de Raad ten dele tot stand gebracht: de ressortsdirecteuren maken managementafspraken met de unitmanagers op vestigingsniveau, die voor doorvertaling naar de praktijkleiders (t/m unitniveau) zorgdragen.

Paragraaf 6. Activiteiten en producten

De hiervoor beschreven taken zijn opgebouwd uit verschillende activiteiten, weergegeven in het onderstaande schema. De eerste acht stappen worden bij elke zaak en elke taak doorlopen. De coördinatie van taakstraffen (de negende activiteit) vormt een op zichzelf staand product.

<i>Activiteit</i>	<i>Omschrijving</i>
1. Melding/verzoek om advies	De Raad ontvangt een melding, al dan niet geprotocolleerd. Bij een niet-geprotocolleerde melding vindt aansluitend verificatie plaats.
2. Intakebesluit	In het kader van de intake wordt besloten tot verwijzing naar een andere instantie, tot opleggen van de melding of tot het in onderzoek nemen. De intakefunctie wordt in 2000 overgenomen door de Bureaus Jeugdzorg. Ten aanzien van de AMK's is de intakefunctie reeds overgedragen.
3. Wachtstapel	Ingeval van het in onderzoek nemen wordt de casus op de wachtstapel geplaatst. Zo spoedig mogelijk wordt de casus in onderzoek genomen.
4. Onderzoek	Zodra de casus in onderzoek wordt genomen, worden alle activiteiten die betrekking hebben op deze fase, ondernomen (gesprekken, informatie inwinnen e.d.). Bij strafzaken wordt dit basisonderzoek genoemd.
5. Tussenbesluit, soms met diepgaander onderzoek	Indien noodzakelijk wordt tot een diepgaander onderzoek wordt besloten (heet bij strafzaken vervolgonderzoek). Het is mogelijk een interne of externe gedragsdeskundige in dit onderzoek te betrekken. Bij noodzaak tot direct handelen is het mogelijk een voorlopige maatregel te treffen.
6. Rapportage	Het maken van een rapport en het bespreken hiervan.
7. Eindbesluit	Het nemen van een eindbesluit.
8. Administratief afronden	Het verrichten van administratieve werkzaamheden ter afronding van de zaak.
9. Coördinatie taakstraf	Vorbereiden taakstraf en toezien op de uitvoering daarvan.

Het eindresultaat van de activiteiten is een rapport (advies/rekest) of een taakstraf.

De werkwijze is per taak beschreven in een WOPP-rapport (werkwijze en organisatie primair proces). Er zijn WOPP-rapporten opgesteld voor beschermingszaken en strafzaken. WOPP-rapporten voor naamswijziging en adoptie zijn in voorbereiding. Er is verder een voorlopige beschrijving van scheiding en omgang geaccordeerd.

Naast het beschrijven van het primair proces is recent een herziene concept-versie "Normen 2000" beschikbaar gekomen, waarin de (kwaliteits-)aanwijzingen van Justitie zijn beschreven. Het rapport is begin 2000 ter consultatie uitgezet bij ondermeer de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het College van Advies voor de Justitiële Kinderbescherming.

Het rapport bevat geen capaciteitsnormering voor taken of activiteiten; een dergelijke normering wordt uitgevoerd binnen een kostprijsonderzoek dat begin 2000 is gestart en zal naar verwachting eind 2000 worden afgerond. De Raad beschikt over de volgende productie-indicatoren: aantallen ingestroomde zaken, doorlooptijden per taak, aantallen uitgestroomde zaken afgezet tegenover de productieafspraken, omvang van de werkvoorraad van de vestigingen en slagingspercentages van taakstraffen. Verder wordt gewerkt aan een instrument om de klanttevredenheid te meten.

De beschreven activiteiten resulteren per wettelijke taak in een aantal deelproducten. Elk van deze deelproducten voldoet aan de eisen van kwantificeerbaarheid, specificiteerbaarheid en representativiteit. De deelproducten zijn homogeen in zoverre dat steeds dezelfde werkwijze wordt gevolgd. Omdat de complexiteit verschilt, zijn de deelproducten niet homogeen voor wat betreft de werklust. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn om tolken in te schakelen als zich taalproblemen met allochtone cliënten voordoen, waardoor de werklust van de desbetreffende zaak wordt vergroot. Als het percentage allochtonen bij de instroom wijzigt, zal de gemiddelde werklust van het product ook wijzigen. Dit maakt de deelproducten zonder verdere verfijning ongeschikt om als basis voor outputfinanciering te dienen.

Ten behoeve van de managementafspraken wordt de productie per taak gedefinieerd als de som van het aantal deelproducten. Verder wordt uitgegaan van een gewogen gemiddelde caseload per medewerker die is gebaseerd op een tijdschrijfonderzoek uit 1985, waarvan de gegevens in latere jaren zijn aangepast aan wijzigingen in de werkwijze. Bij het maken van de afspraken wordt voor de straftaak een uitsplitsing gemaakt naar de deelproducten basisonderzoek, vervolgonderzoek en taakstraffen; bij de overige taken vindt deze uitsplitsing niet plaats.

In het jaar 2000 zal een nieuwe kostprijsmethode worden ontwikkeld, waarbij ook nieuwe normen voor de gemiddelde werklust per (deel)product moeten worden vastgesteld. Het nieuwe kostprijsstelsel moet onder andere een beter inzicht in de kosten per product geven en betere verschilanalyses tussen voor- en nacalculaties mogelijk maken. Dit alles ondersteunt het eerder genoemde streven naar een cultuur van meer resultaatgericht denken.

In de navolgende tabel is de uitstroom per taak (aantal afgedane zaken) over een reeks van jaren weergegeven.

Taken	2001*	2000*	1999	1998	1997	1996
Bescherming	8.100	8.388	8.562	8.046	8.527	8.578
Scheiding en Omgang	4.100	4.104	3.963	3.576	3.588	3.674
Straf	37.000	33.998	30.964	27.926	21.846	17.391
Overig civiel	2.400	2.449	2.610	2.710	2.205	2.153

*Ramingen

De Raad beschikt over het Kinderbeschermings Informatie Systeem (KIS), dat dient ter ondersteuning van het primair proces. In dit systeem worden op vestigingsniveau de zaken vastgelegd. Maandelijks wordt de voortgang naar instroom, werkvoorraad en uitstroom van zaken gevolgd door op het hoofdkantoor de betreffende informatie in te lezen in het Management Informatie Systeem (MIS). Door het ontbreken van goede kostprijzen is een vertaling van productiegegevens naar personele en financiële gegevens nog niet goed mogelijk.

Conclusie

De Producten van de Raad zijn onder te verdelen in activiteiten. Deze activiteiten zijn beschreven en voldoen aan de eisen van kwantificeerbaarheid, specificiteerbaarheid en representativiteit. Ze zijn niet homogeen in zoverre, dat de werklast van een activiteit per geval verschilt. De relatie tussen activiteiten/producten en middelen is onvoldoende helder omdat betrouwbare kostprijzen ontbreken. Hierdoor is ook een analyse van verschillen tussen voor- en nacalculatie niet goed mogelijk. Met behulp van externe adviseurs is het een traject gestart teneinde te komen tot genormeerde producten en kostprijzen.

Door middel van de planning- en controlcyclus met Justitie worden de gemaakte management-afspraken en de realisatie gevolgd. Deze cyclus wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschreven.

Paragraaf 7. Planning- en controlcyclus

De Raad heeft voor zijn taakuitoefening de beschikking over een bedrijfsvoeringsinstrumentarium. De kern hiervan wordt gevormd door de planning- en controlcyclus, die er schematisch als volgt uitziet.

Externe P&C cyclus tussen departement en hoofdkantoor

Jaar	Maand	Activiteit
T - 1	Januari – Februari	Opstellen van de primitieve begroting door de Raad voor het jaar T; de primitieve begroting wordt besproken met en getoetst door Justitie.
	Mei – September	Opstellen van het jaarplan van de Raad voor het jaar T; het jaarplan van de Raad wordt besproken met en getoetst door Justitie.
	December	Vaststellen van het jaarplan van de Raad door Justitie.
T	Mei	Indienen van de 1e viermaandsrapportage door de Raad over de prestaties, voortgang van projecten en uitgaven en ontvangsten bij en bespreken met Justitie.
	September	Idem ten aanzien van de 2e viermaandsrapportage.
T + 1	Januari – Februari	Indienen van de jaarverantwoording, tevens 3e viermaandsrapportage door de Raad over de prestaties, voortgang van projecten en uitgaven en ontvangsten bij en bespreken met Justitie.

Interne P&C cyclus tussen hoofdkantoor en directies/vestigingen

Jaar	Maand	Activiteit
T - 1	Mei - Oktober	Opstellen van jaarplannen door de directies van de Raad voor het jaar T;
	November	De jaarplannen van de directies worden besproken met en getoetst door het hoofdkantoor.
	December	Vaststellen van de jaarplannen van de directies door het hoofdkantoor.
T	Mei	Indienen van de 1e viermaandsrapportage door de directies van de Raad over de prestaties, voortgang van projecten en uitgaven en ontvangsten bij en bespreken met het hoofdkantoor.
	September	Idem ten aanzien van de 2e viermaandsrapportage.
T + 1	Januari - Februari	Indienen van de jaarverantwoording, tevens 3e viermaandsrapportage door de directies van de Raad over de prestaties, voortgang van projecten en uitgaven en ontvangsten bij en bespreken met het hoofdkantoor.

Niet-cyclische instrumenten

Naast de reeds in de planning- en controlcyclus opgenomen audits op lopende projecten kunnen in opdracht van de Raad specifieke audits op bepaalde processen worden uitgevoerd. De auditfunctie is ondergebracht bij de stafafdeling Financiën, Planning en Control van het hoofdkantoor. De (operational) audits worden hoofdzakelijk uitgevoerd op (onderdelen van) grote projecten met een hoog risicogehalte.

Voorbeelden hiervan zijn de monitoring van de nieuwe werkwijze voor beschermingszaken, de betrouwbaarheid van de registratie van het Kinderbeschermings Informatie Systeem (KIS). Daarnaast vindt tweejaarlijks in het kader van het INK-model een positiebepaling en zelfevaluatie plaats, op het hoofdkantoor en de vijf ressorten. In het kader van het INK-traject vindt tevens een medewerkers-tvredenheidsonderzoek plaats. Gewerkt wordt aan de ontwikkeling van een instrument om de klantenwaardering (bij ketenpartners en cliënten) te kunnen meten. Dit zijn alle audits binnen de Raad zelf. Het kerndepartement heeft nog geen audits naar het functioneren van de Raad uitgevoerd. Er is nog geen meerjarig audit- en evaluatietraject afgesproken. Wel zijn met het kerndepartement afspraken gemaakt over een audit van het hoofdkantoor bij de toepassing van het INK-model. Tenslotte wordt opgemerkt dat op initiatief van directie PJS een meerjarig beleidskader is ontwikkeld.

Conclusie

De Raad kent een externe en daarop aansluitende interne cyclus van planning en control. De Raad voert interne audits uit. Met het kerndepartement nog geen meerjarig audit- en evaluatieplan afgesproken, met dien verstande dat er wel afspraken zijn gemaakt over de toepassing van het INK-model.

Paragraaf 8. Personele en materiële omvang

Voor het verkrijgen van een beeld van de omvang van de Raad voor de Kinderbescherming wordt in onderstaande tabel een overzicht verstrekt van de uitgaven en personeelssterkte over de afgelopen vijf jaar. De cijfers zijn ontleend aan de jaarverantwoordingen 1996 tot en met 1999 en de begrotingen 2000 en 2001. Ontvangsten zijn niet opgenomen omdat deze steeds minder dan 0,5 % van de uitgaven bedragen.

Uitgaven x f 1.000,- en personeelssterkte in aantallen fte

Uitgaven	2001	2000	1999	1998	1997	1996
Personeel	152.400	145.100	140.400	122.100	107.500	98.700
Materieel:						
Exploitatie	52.000	52.000	41.600	18.700	18.200	20.000
Investerings	11.000	10.600	16.000	14.400	7.400	9.300
Personeelssterkte						
Gemiddelde formatie	1.650	1.574	1.425	1.274	1.147	1.023

Er zijn twee soorten uitgaven. Voor personele uitgaven worden de budgetten berekend op basis van de door Justitie vastgestelde productie-aantallen met daarbij behorende formatie als onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus. Materiële uitgaven worden eveneens door Justitie budgettair vastgesteld binnen de planning- en controlcyclus.

Bijzondere afwijkingen in het uitgavenpatroon zijn te constateren in 1998 en 1999. In 1998 zijn de investeringen hoger dan andere jaren omdat de technische infrastructuur binnen de Raad grotendeels is vervangen (servers, computers en software). In 1999 is het nieuwe Rijkshuisvestingsstelsel geïntroduceerd. Hiermee is de huur voor de raadspanden aan het begrotingsartikel van de Raad toegevoegd en dit verklaart de plotselinge stijging van de uitgaven in de exploitatie.

Hieronder volgt een overzicht van de verdeling van uitgaven en personeel over de taken. In het overzicht zijn de uitgaven toegerekend naar de taken op basis van de daartoe benodigde formatieve inzet zoals die volgt uit het eerder genoemde onderzoek naar de tijdsbesteding in 1985.

Uitgaven x f 1.000,-- en personeelssterkte in gemiddelde formatie-aantallen (1999)

	<i>Bescherming</i>	<i>Scheiding en Omgang</i>	<i>Straf</i>	<i>Overig Civiel</i>
Uitgaven	77.800	31.200	74.800	9.700
Personeelssterkte	573	230	551	71

Conclusie

De Raad is een kapitaalextensieve organisatie. Het budget bestaat voornamelijk uit personeelsuitgaven en voor ongeveer 5% uit materiële investeringen.

HOOFDSTUK 5: WAAROM EN HOE VERZELFSTANDIGEN?

Paragraaf 1. Inleiding

Binnen het ministerie van Justitie streeft men naar resultaatgericht management. Het is de bedoeling dat door middel van dit resultaatgericht management doelmatigheidsprikkels in sturingsrelaties worden ingebouwd. Het ministerie van Justitie is al verscheidene jaren bezig dit resultaatgericht management ten aanzien van de Raad in te voeren. In hoofdstuk 4 is de vorming van een hoofdkantoor van de Raad en de herpositionering binnen het ministerie beschreven. Daarmee heeft de Raad een eerste stap genomen op weg naar meer resultaatgericht management. In hoofdstuk 4 werd al gesignaleerd dat verschillende onderdelen van het resultaatgericht management nog kunnen worden verbeterd. In de volgende paragraaf zal aan de hand van de stappen van de Commissie Sint worden nagegaan of een formele vorm van verzelfstandiging hieraan een bijdrage kan verlenen.

Paragraaf 2. Formele verzelfstandiging: welke vorm?

In deze paragraaf wordt aangesloten bij de redenering van de Commissie Sint, die is beschreven in hoofdstuk 3. Achtereenvolgens wordt nagegaan of moet worden overgegaan tot (1) beëindiging van de taak, (2) privatisering of overdragen aan lagere overheden, (3) een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) of (4) een baten-lastendienst.

(1) Is er een collectief belang gemoeid met de betreffende zaak of moet de taak worden beëindigd?

De Raad voor de Kinderbescherming maakt deel uit van de rijksoverheid. Dit hangt samen met het karakter van de uit te oefenen taken. In de uitoefening van de taken is sprake van een publieke waarborgfunctie: het gaat daarbij om de bescherming van de rechten van het kind. De uitoefening van de taken van de Raad brengt met zich mee dat men ongevraagd bemoeienis heeft met het privé en gezinsleven van burgers waardoor de Raad diep kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van mensen. Dergelijke taken moeten onder overheidsverantwoordelijkheid worden uitgeoefend.

Privatiseren of afstoten ligt daarom niet voor de hand.

Conclusie: er is een collectief belang gemoeid met deze zaak.

(2) Moet de overheid de taak zelf uitvoeren en zo ja, door welke bestuurslaag moet deze worden uitgevoerd?

De uitoefening van de taken van de Raad brengt met zich mee dat de Raad diep kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Dergelijke taken moeten onder overheidsverantwoordelijkheid worden uitgeoefend, waarbij het belangrijk is de rechtsgelijkheid en rechtsbescherming te waarborgen. Sturing op provinciaal of gemeentelijk niveau bemoeilijkt de onderlinge afstemming over de uitvoering door de regionale vestigingen. Er zijn derhalve geen zwaarwegende argumenten om de centrale aansturing te wijzigen.

Conclusie: De Raad dient deel uit te maken van de centrale overheid.

(3) Indien het een taak is voor de centrale overheid, welke bestuurlijk-organisatorische vormgeving is het meest optimaal? Zijn er dringende redenen om de bevoegdheden van de minister over te dragen/in te perken?

De commissie Sint is van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zou kunnen worden indien a) onafhankelijke oordeelsvorming gewenst is b) maatschappelijke geledingen participeren ter behartiging van een bijzondere taak c) er sprake is van strikt regelgebonden massale uitvoering in individuele gevallen. Naast dat aan één van bovengenoemde drie voorwaarden voldaan moet zijn, moet er bovendien sprake zijn van een stabiele beleidsomgeving, een geringe politieke gevoeligheid of van uitvoeringshandelingen met een professioneel-technisch karakter.

Op de vraag of de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt moet worden, concludeert de werkgroep dat het om een gevoelig beleidsterrein gaat, dat direct onder de verantwoordelijkheid van de minister behoort te vallen. De bevoegdheid van de Raad om diep in te grijpen in de persoonlijke levenssfeer van mensen maakt het overdragen van een deel van deze bevoegdheid ongewenst. Het op deze wijze waarborgen van een onafhankelijk oordeel is niet nodig.

Daarnaast geldt dat de Raad opereert in een complexe en dynamische beleidsomgeving (zie ook hoofdstuk 4) en in die zin is er geen sprake van een stabiele beleidsomgeving. Verder is een bestuur, samengesteld uit maatschappelijke groeperingen, niet noodzakelijk. Wel dienen verschillende maatschappelijke geledingen (met name cliëntenorganisaties) bij de werkzaamheden van de Raad betrokken te zijn.

Conclusie: er zijn geen dringende redenen om bepaalde bestuurlijke bevoegdheden van de minister over te dragen.

(4) Als er geen redenen zijn om de ministeriële bevoegdheden in te perken, is het dan wenselijk om taakonderdelen op afstand van het beleidscentrum te zetten?

In de inleiding van dit hoofdstuk is reeds beschreven hoe de Raad inmiddels op afstand van het kerndepartement is gezet om resultaatgericht management mogelijk te maken, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid uiteraard ongewijzigd is gebleven. De vraag is of er motieven zijn om over te gaan tot interne verzelfstandiging in de vorm van een baten-lastendienst. Volgens het kader van de Commissie Sint dient interne verzelfstandiging in de eerste plaats op beheersmatige gronden plaats te vinden. Gedacht kan worden aan onder andere de beperkte eindejaarsmarge, de onmogelijkheid om een beroep te doen op de leenfaciliteit en het ontbreken van het aanhouden van reserves. Dit in tegenstelling tot Zelfstandige Bestuursorganen, die vooral dienen ter oplossing van bestuursproblemen. In de praktijk is inmiddels gebleken dat ook andere factoren/argumenten een rol kunnen spelen bij interne verzelfstandiging. Te denken valt hierbij aan de wens om een dienst een duidelijkere positionering in de "markt" te geven en de wens om tot een eenduidige aansturing te komen van uitvoerende diensten.

De werkgroep concludeert dat er op het eerste gezicht bij de Raad geen beheersmatige gronden zijn om over te gaan tot interne verzelfstandiging in de vorm van een baten-lastendienst. Zo is de Raad voor de Kinderbescherming een arbeidsintensieve organisatie waarbij slechts 5% van de begroting uit investeringen bestaat. Er zijn echter andere dominante factoren die maken dat de werkgroep tot de conclusie komt dat interne verzelfstandiging van de Raad wenselijk is.

Ten eerste levert interne verzelfstandiging - met daaraan gekoppeld een baten-lastenstelsel - een betere mogelijkheid om *kosten* toe te rekenen aan producten dan een kas-verplichtingenstelsel. Dit maakt inzichtelijk wat producten kosten en levert daardoor zowel bij het kerndepartement als de Raad een bijdrage aan het kostenbewustzijn. Hierdoor wordt een cultuuromslag bewerkstelligd, hetgeen een belangrijke voorwaarde is om tot resultaatgerichte sturing te komen. Tevens kan aan de hand van een kostentoerekening beter antwoord gegeven worden op de vraag: "Wat gaat de Raad doen en wat gaat dat kosten" en kan achteraf worden gekeken "wat heeft de Raad gedaan en wat heeft het gekost?"

In de tweede plaats past interne verzelfstandiging in de besturingsfilosofie van het ministerie van Justitie. Deze filosofie bestaat uit het op afstand plaatsen van uitvoerende diensten, waarbij in het geval van de Raad niet gekozen wordt voor een ZBO. Doel van het op afstand zetten is: sturing op hoofdlijnen, decentralisatie van verantwoordelijkheden, afspraken over producten, kosten en kwaliteit en systematische verantwoording.

Conclusie

De werkgroep is van mening dat de voordelen van het baten lastenstelsel de invoering van een baten-lastendienst rechtvaardigen. Interne verzelfstandiging zal een hefboom betekenen voor het verkrijgen van een meer resultaatgerichte en kostenbewuste cultuur en van een kwalitatieve verbetering van het instrumentarium voor resultaatgericht management.

Alvorens tot een baten-lastendienst (interne verzelfstandiging) kan worden overgegaan, moet aan een achttal instellingsvoorwaarden worden voldaan. In het volgende hoofdstuk zal de bestaande situatie bij de Raad voor Kinderbescherming, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, worden getoetst aan deze instellingsvoorwaarden.

HOOFDSTUK 6 INSTELLINGSCRITEIA BATEN - LASTEN DIENSTEN

In dit hoofdstuk zal worden getoetst in hoeverre de Raad voor de Kinderbescherming voldoet aan de instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten.

1. Er moet een omgevingsanalyse worden gemaakt.

De belangrijkste actoren in de omgeving van de Raad voor Kinderbescherming zijn in hoofdstuk 4 in kaart gebracht, evenals de rol die ze vervullen. Deze actoren en hun rollen geven een beeld van de interactie die tussen partijen plaatsvindt. Duidelijk wordt gemaakt wie opdrachtgever is, wie opdrachtnemer is, wie eigenaar is en wie de zaken bij de Raad aanbrengt. Voor een omgevingsanalyse is het ook noodzakelijk, dat in beeld wordt gebracht welke "stromen" tussen de verschillende actoren lopen, zoals middelen, mensen en informatie. Ook deze zijn grotendeels in kaart gebracht.

Opdrachtgever en eigenaar

Ten aanzien van de rollen die de verschillende actoren in de omgeving van de Raad spelen, valt op dat de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol verenigd zijn in de persoon van de DG PJS.

Op zichzelf hoeft dit geen probleem te zijn, zolang duidelijk is dat beide rollen andere aspecten/onderwerpen van sturing betreffen en uit dien hoofde ook een andere informatiebehoefte met zich meebrengen. Zo is de eigenaar verantwoordelijk voor de continuïteit en de kwaliteit van de organisatie en de opdrachtgever voor het maken van goede en eenduidige afspraken over producten, kosten en kwaliteit. Met de eigenaar worden afspraken gemaakt over onder andere het financieel beheer, de (administratieve) organisatie, de jaarplancyclus, de wijze van verantwoording en de bedrijfsvoering. Met de opdrachtgever worden - behalve afspraken over producten, kosten en kwaliteit - ook afspraken gemaakt over de condities waaronder geleverd wordt.

Bepalen, betalen en genieten

Het uitgangspunt in een resultaatgericht besturingsmodel is dat bepalen, betalen en genieten zoveel mogelijk in één hand liggen, omdat hier een sterke prikkel vanuit gaat. Wanneer immers de hoeveelheid en de aard van de te leveren prestaties door dezelfde persoon wordt bepaald die daarvoor de benodigde financiële middelen ter beschikking stelt, zal in veel gevallen een integrale afweging plaatsvinden van de daaraan verbonden kosten.

In zijn algemeenheid geldt voor de Raad voor de Kinderbescherming dat diegene die de producten afnemen (rechters, OM), geen opdrachtgever zijn en hier ook niet voor betalen. Echter ook diegene die de zaken bij de Raad aanbrengen betalen hier niet voor (politie, Bureau's Jeugdzorg). Conclusie is dat diegene die bepaalt en betaalt (DG PJS) niet diegene is die "geniet". De vraag is of er prikkels voor doelmatigheid te creëren zijn, door betalen, bepalen en genieten in één hand te leggen.

Bij strafzaken zou dat betekenen dat een deel van het budget overgeheveld zou worden naar politie. Echter de politie kan de instroom van zaken niet beïnvloeden want de politie is verplicht zaken aan te brengen bij de Raad. Er is geen andere organisatie waarnaar de politie kan en mag verwijzen (wettelijke taak). Daarnaast is de politie ook geen afnemer van de producten van de Raad, en is dus geen "genieter". Dit leidt tot de conclusie dat budgetoverheveling naar de politie geen extra prikkels voor doelmatigheid oplevert.

Bij de beschermingszaken is het de vraag of het wenselijk is dat een deel van het budget wordt overgeheveld naar de Bureaus Jeugdzorg (via de provincie). De Bureaus Jeugdzorg verwijzen zaken door naar de Raad indien de ernst van de situatie hierom vraagt. De keuze om een zaak naar de Raad of naar een andere instantie te verwijzen, dient in de eerste plaats op inhoudelijke gronden gemaakt te worden. Het is niet wenselijk om een financiële prikkel te introduceren die het inschakelen van de Raad ontmoedigt. Daarbij is een integrale afweging van financiële en inhoudelijke belangen voor de Bureaus Jeugdzorg niet mogelijk zolang niet met elke in te schakelen instantie op basis van kostprijzen moet worden afgerekend. Een ander argument dat ervoor zou pleiten om het budget niet naar de Bureaus Jeugdzorg over te hevelen is dat de Bureaus Jeugdzorg geen afnemers zijn van de producten van de Raad. Dit is de rechterlijke macht.

Ook voor scheiding- en omgangszaken waar de rechter weliswaar diegene is die de zaken aanbrengt en afneemt, is het niet gewenst om een deel budget over te hevelen, omdat de omvang van het budget nooit een reden mag zijn in de afweging om wel of geen advies aan de Raad te vragen.

Conclusie: het budget voor de Raad voor de Kinderbescherming kan het best gepositioneerd worden bij de DG PJS. Hiermee wordt tevens een versnippering van het budget voorkomen, wat de prioriteitstelling door de minister van Justitie zou bemoeilijken.

Toezicht

Bij verzelfstandigingsvraagstukken is het afgelopen jaar in een aantal rapporten gewezen op het belang van toezicht. Het begrip toezicht kan op verschillende wijzen worden gedefinieerd. De werkgroep verstaat onder toezicht "het al dan niet in opdracht van de eigenaar controleren en bewaken van de aangestuurde eenheid".

Toezicht wordt bij de Raad namens de minister van Justitie uitgeoefend door de DG PJS in zijn hoedanigheid als eigenaar van de Raad. Op dit moment hanteert het ministerie van Justitie het principe van sturen op afstand en sturen op hoofdlijnen. Dit veronderstelt een goed geregelde jaarlijkse planning- en controlcyclus (zie voor de inhoud punt 6). Toezicht houden wordt door de DG PJS als een onlosmakelijk onderdeel gezien van dit proces. Concreet betekent dit dat de DG PJS er op toeziet dat de afspraken uit het managementcontract worden nageleefd. Ook de directie PJS oefent de toezichtsrol uit wanneer zij toetst of en hoe het door haar voorgestelde beleid door de Raad wordt uitgevoerd.

Naast het reguliere toezicht door de DG PJS op basis van de afspraken in het kader van de planning-controlcyclus, bestaat er ook een niet-regulier toezicht zoals de mogelijkheid om in opdracht van de DG PJS een operational audit uit te voeren. Tot nu toe heeft de DG PJS van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Dit betekent dat de DG PJS zich bij het maken van afspraken over de (hoofdlijnen van de) bedrijfsvoering met de Raad, zich grotendeels baseert op informatie van diezelfde Raad. Dit betekent dat de informatie niet per definitie onbevooroordeeld is. Verder denkt Justitie erover ook een thematische inspectiefunctie te organiseren, die zich zal bezighouden met thema's zoals de controle op de naleving van de wet- en regelgeving. In het verzelfstandigingstraject zal worden onderzocht of er daarenboven naast bovengenoemde toezichtsarrangementen nog ander aanvullend toezicht nodig is.

Toezicht en controle *binnen* de Raad vindt onder andere plaats door middel van het kwaliteitssysteem dat de Raad heeft geïmplementeerd (INK-model, Instituut Nederlandse Kwaliteit). Op basis van dit model worden zelfevaluaties en audits gehouden en verbeterplannen opgesteld. Deze plannen vinden vervolgens een vertaling in de jaarplannen.

Conclusie: er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de combinatie van zowel de opdrachtgeversrol als de eigenaarsrol bij de DG PJS in de praktijk tot problemen leidt. Wel vraagt een goede invulling van deze rollen om een goede informatievoorziening. Wat betreft het toezicht zal in het kader van het verzelfstandigingstraject worden onderzocht of aanvullend toezicht nodig is. Daarnaast beveelt de werkgroep aan om in de praktijk meer gebruik te maken van de niet-reguliere toezichtsinstrumenten.

2. De producten en diensten moeten geïdentificeerd zijn.

Producten en diensten van de organisatie worden beoordeeld op de aspecten a) meetbaarheid b) specificiteerbaarheid c) homogeniteit d) representativiteit en e) consistente definiëring en f) controleerbaarheid/betrouwbaarheid/reproduceerbaarheid.

Op dit moment worden in het concept IBO-rapport zes (samengestelde) producten geïdentificeerd, te weten 1) beschermingszaken, 2) scheiding- en omgangszaken, strafzaken - onder te verdelen in 3) basisonderzoeken, 4) vervolgonderzoeken en 5) taakstraffen - en 6) overig civiele zaken. Op basis van deze onderverdeling en op basis van de analyse van hoofdstuk 4 kan geconcludeerd kunnen worden dat alle aan de kerntaken gerelateerde producten, met uitzondering van de coördinatie van taakstraffen, in ieder geval aan de volgende eisen voldoen:

- meetbaarheid: het is uit te drukken in aantallen
- specificiteerbaarheid: de producten van de Raad zijn te specificeren in een aantal fasen waaruit ze zijn samengesteld. Zo zijn beschermingszaken nader te specificeren in: intake, onderzoek, tussenbesluit, rapportage, eindbesluit, administratief afronden.

- representativiteit: de producten zijn representatief voor de Raad voor de Kinderbescherming en passen in de bredere doelstelling van het ministerie van Justitie, te weten het bevorderen van het tot gelding brengen van het recht.
- controleerbaarheid/betrouwbaarheid/reproduceerbaarheid: de zes producten van de Raad voldoen aan het vereiste controleerbaarheid/betrouwbaarheid/reproduceerbaarheid.
- Consistente definiëring: de definiëring van producten door de Raad is reeds een aantal jaren aan geen veranderingen onderhevig. In het kostprijsonderzoek wordt onderzocht in hoeverre productdefinities gewijzigd moeten worden gezien de onderliggende werkprocessen.

Wat het criteria homogeniteit betreft wordt het volgende opgemerkt: Homogeen betekent grof gezegd dat een product standaardiseerbaar is in de zin van handelingen, tijd en kosten die daaraan besteed worden. Homogeniteit is met name vanwege de nacalculatie erg belangrijk. Bij de Raad voor de Kinderbescherming is in beginsel de behandeling van ieder type zaak identiek, maar de tijdsbesteding per product kan uiteenlopen afhankelijk van onder andere de complexiteit van de zaak en de culturele achtergrond van het kind. Het is noodzakelijk te onderzoeken in hoeverre binnen de zes hoofdcategorieën nog een nadere onderverdeling moet worden gemaakt naar verschillende type zaken. Eveneens is het noodzakelijk te onderzoeken in hoeverre de onderliggende beschrijving van de werkprocessen aanpassing behoeven.

Bovengenoemde zes producten omvatten niet *alle* activiteiten van de Raad. In de managementafspraken worden - naast de zes samengestelde producten - ook afspraken gemaakt over overige adviestaken, verkorten doorlooptijd, preventie, intake (exclusief AMK), kwaliteitsimpuls allochtonen, casusregie en projecten. Deze activiteiten zijn niet direct door te vertalen naar concrete, meetbare producten. Het gaat hier om ongeveer 10% van de totale werkzaamheden van de Raad.

Onlosmakelijk verbonden met een product, is de kwaliteit. Voor de werkwijze van de Raad zijn criteria aangelegd door middel van de beschrijving van de *Werkwijze en Organisatie Primair Proces (WOPP)*. Hier wordt aan de hand van stappen uiteengezet wat de achtereenvolgende activiteiten zijn om te komen tot het product. Tevens worden ten aanzien van de productie een aantal normen vastgelegd zoals: instroom, uitstroom, maximale doorlooptijd, werkvoorraad, klachtenregeling. Deze prestatiegegevens hebben alleen betrekking op de omvang van de productie en nog niet op de kwaliteit. De Raad wil ook prestatiegegevens ontwikkelen die meer kwalitatief van aard zijn. Met het concept-kader "Normen-2000" wordt hiertoe een aanzet gegeven. Dit concept-rapport bevat de fundamentele kaders en beleidsregels die van toepassing zijn op de werkwijze van de Raad en is een leidraad bij de behandeling van zaken.

Behalve door de opdrachtgever kan de kwaliteit van de producten van de Raad ook beïnvloed worden door zijn omgeving. Niet in de laatste plaats valt hierbij te denken aan de aandacht in de media en de

aandacht vanuit de Tweede Kamer die de Raad voor de Kinderbescherming regelmatig krijgt. Daarnaast bestaat er een wettelijk geregelde klachtencommissie. Jaarlijks worden de klachten geanalyseerd, op basis waarvan verbeteringen in de uitvoering worden doorgevoerd.

Tenslotte wordt de kwaliteit verbeterd en gehandhaafd door toepassing van het door de Raad opgebouwde kwaliteitssysteem volgens het al genoemde het INK-model. De belangrijkste elementen van dit systeem zijn de tweejaarlijkse zelfevaluaties, de audits hierop en de verbetertrajecten. Dit resulteert in een voortdurende cyclus van diagnose van de kwaliteit van de organisatie en het verbeteren daarvan.

Conclusie: het grootste deel (ongeveer 90 %) van de output blijkt te voldoen aan het vereiste van identificeerbaarheid en daarmee als aangrijpingspunt voor sturing te kunnen fungeren. De kwaliteitsindicatoren zullen nog verder worden ontwikkeld. Nader onderzocht dient te worden in hoeverre de producten voldoende homogeen zijn.

3. De bedrijfsprocessen moeten beschreven zijn

Een beschrijving van de bedrijfsprocessen moet die informatie opleveren, die nodig is om een organisatie goed te kunnen sturen en bijsturen. Daarvoor moet een beschrijving van de bedrijfsprocessen aansluiten op de concrete producten en diensten van de onderzochte organisatie en moet er een toerekening gemaakt zijn van de kosten aan deze producten.

Op dit moment bestaan ten aanzien van een aantal taken van de Raad WOPP's die zoals gezegd waarborgen bieden voor de kwaliteit van product en proces. Echter nog niet voor alle taken bestaat er een WOPP. Aan een WOPP voor de civiele taken naamswijziging en adoptie wordt gewerkt. Wil aan het criterium beschrijving bedrijfsprocessen voldaan zijn, dan moeten *alle* bedrijfsprocessen beschreven zijn.

Wat bij de beschrijving van de werkprocessen verder nog ontbreekt is dat geen directe relatie wordt gelegd met de daarvoor benodigde inzet van productiemiddelen en de normen die daaromtrent gehanteerd worden. Ook komt uit de beschrijving van de bedrijfsprocessen nog niet expliciet naar voren welke managementinformatie deze beschrijving oplevert. Naar verwachting zal de ontwikkeling van het kostprijsmodel deze informatie wel expliciet opleveren. Voor zover het kostprijsonderzoek op beide punten onvoldoende informatie oplevert, is aanvullend onderzoek noodzakelijk.

Conclusie: Alle bedrijfsprocessen moeten beschreven zijn. Ook dient bij de beschrijving van de bedrijfsprocessen een koppeling te worden gelegd met de in te zetten productiemiddelen en met de prestatiegevens die deze oplevert. Voor zover deze relaties niet uit het kostprijsonderzoek naar voren komen, is aanvullend onderzoek noodzakelijk.

4. Op basis van een kostprijsmodel kunnen de kosten aan deze producten en diensten worden toegerekend.

Tussen de Raad en het departement worden managementafspraken gemaakt over het totaal aantal zaken en het totale budget. Op dit moment worden alle kosten integraal opgenomen in de begroting. Het gaat hierbij zowel om de materiële en de personele kosten. De financiering gaat op basis van het totaal aantal voorgenomen prestaties. Daarnaast vindt financiering van grootschalige projecten plaats. Er is dus nog sprake van inputfinanciering. Voorwaarde voor outputfinanciering is dat er een kostprijs per eenheid product is. In het lopende kostprijsonderzoek zal de vaststelling van de kosten per product plaatsvinden. Wat voor de bepaling van een standaardkostprijs in ieder geval noodzakelijk is dat a) de bedrijfsprocessen beschreven zijn b) deze bedrijfsprocessen zijn genormeerd, zowel de input, de throughput als de output c) de kosten inzichtelijk zijn en meetbaar zijn, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar directe en indirecte kosten d) er een verdeelsleutel is op basis waarvan de indirecte kosten kunnen worden toegerekend; e) er een adequaat instrument is dat nacalculatie mogelijk maakt. Ten aanzien van nacalculatie zal nader worden onderzocht wat het meest adequate instrument is om nacalculatie uit te voeren, er rekening mee houdend dat tijd de belangrijkste inputfactor is. De Raad is immers een arbeidsintensieve organisatie

Conclusie: Er moet een kostprijsmodel ontwikkeld worden dat aan bovengenoemde criteria voldoet.

5. De dienst in kwestie dient vooraf aan te geven hoe hij (en anderen) later kunnen beoordelen of men doelmatiger is gaan werken. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dienen één of meerdere kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld.

Conclusie: Aangezien er nog geen kostprijs per eenheid product is, is de basisindicator nog niet voorhanden. Daarbij dienen de producten tevens gekoppeld te zijn aan kwaliteitsindicatoren. Waarschijnlijk is het kostprijsmodel eind 2000 gereed.

6. Er dient sprake te zijn van een op resultaatgerichte externe en daarop aansluitende interne planning- en controlcyclus.

Deze eis bevat in feite twee elementen: a) de interne- en externe planning- en controlcyclus moeten op elkaar aansluiten en b) de cycli moeten resultaatgericht zijn. Wat betreft de aansluiting van de externe planning- en controlcyclus op de interne cyclus geldt dat deze niet alleen in de tijd op elkaar moeten aansluiten, maar ook in de soort informatie die wordt gevraagd: deze moet resultaatgericht zijn.

Aansluiting externe planning- en controlcyclus op interne planning- en controlcyclus.

De externe planning- en controlcyclus sluit in de tijd aan op de interne planning- en controlcyclus, zoals blijkt uit de interne planning- en controlcyclus. Ook de informatie lijkt voor een belangrijk deel op elkaar aan te sluiten. Zo worden in de managementafspraken afspraken gemaakt over productieaantallen voor de zes samengestelde producten. Deze samengestelde producten worden binnen de Raad voor de Kinderbescherming weer onderscheiden in een aantal deelproducten. In de managementafspraken worden echter ook over een aantal onderwerpen afspraken gemaakt die op het eerste gezicht los van elkaar lijken te staan, zoals kwaliteitsimpuls allochtonen en preventie. Hierover worden tussen de Raad en het departement per project afspraken gemaakt. Per project rapport de Raad over de voortgang.

Opvallend in de managementafspraken zijn een tweetal zaken, te weten 1) het ontbreken van een *directe* relatie tussen afgesproken productieaantallen en de middelen en 2) de grote hoeveelheid onderwerpen die geregeld wordt, die soms nauwelijks relatie met elkaar lijken te hebben.

Directe relatie tussen productie en middelen en output

In de managementafspraken wordt geen relatie gelegd tussen productieaantallen enerzijds en middelen anderzijds. Het zijn twee gescheiden kolommen. Beheersmatig vindt er geen sturing plaats op producten, kosten en kwaliteit maar op centrale budgetten voor personeel, materieel en huisvesting. Daarnaast zijn er in deze managementafspraken geen afspraken gemaakt over wie welke risico's draagt (bijvoorbeeld in het geval de productieaantallen afwijken van de ramingen) en of en op welke wijze er achteraf afgerekend wordt. Wil er sprake zijn van resultaatgerichte sturing, dan zal zowel een relatie moeten worden gelegd tussen productie en middelen en zal een inventarisatie en verdeling van de risico's overeengekomen moeten zijn.

Wat ook opvalt in de managementafspraken is de grote hoeveelheid onderwerpen die hier geregeld wordt, van Euro tot informatiebeveiliging tot waardering door de klant. Niet duidelijk is wat de status van deze afspraken is en of en hoe over deze afspraken verantwoording wordt afgelegd. De transparantie is ermee gediend wanneer de afspraken worden beperkt tot de hoofdlijnen waarbij helder is wie wat van wie te verwachten heeft.

Conclusie: op hoofdlijnen sluit de interne en externe planning- en controlcyclus op elkaar aan. De hierop gebaseerde managementafspraken zullen meer dan in het verleden gebaseerd moeten zijn op hoofdlijnen. In deze afspraken moet in ieder geval een koppeling worden gelegd tussen producten, kosten en kwaliteit. Ook zullen afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van de risico's

7. Plan van aanpak financieel beheer

Wanneer de Raad de overgang maakt naar een baten-lastenstelsel treden veranderingen op in het financieel beheer. Hiervoor moet een plan van aanpak worden opgesteld. Dit plan van aanpak bestaat uit de volgende onderdelen:

1. *beschrijving van de huidige verbeterpunten*: Uitgaande van de voor de Raad geldende situatie worden de bestaande verbeterpunten benoemd.
Van de onderkende verbeterpunten wordt bekeken in hoeverre deze in de nieuwe situatie van het baten-lastenstelsel nog steeds relevant zijn. Wanneer dit het geval is wordt aangegeven welke maatregelen worden genomen om tot de gewenste verbeteringen te komen. Hieraan wordt een tijdsplanning gekoppeld.
2. *beschrijving van de nieuwe financieel beheer punten*: Door de invoering van het baten-lastenstelsel zullen nieuwe aandachtspunten in het financieel beheer ontstaan. Te denken valt aan het beschrijven van de administratieve organisatie en de maatregelen van interne controle. Ook aan het afhandelen van deze nieuwe aandachtspunten wordt een tijdsplanning gekoppeld.

Er ligt op dit moment een plan van aanpak voor de invoering van een baten-lastenstelsel op hoofdlijnen. Daarnaast moet er echter specifiek voor het financieel beheer een plan van aanpak komen. Dit plan moet de bovenstaande punten bevatten.

Conclusie: Justitie zal, indien zal worden overgegaan op een baten-lastenstelsel, een dergelijk plan van aanpak moeten opstellen.

8. Draaiboek openingsbalans

Het opstellen van een openingsbalans is het gevolg van de introductie van het baten-lastenstelsel. In het theoretisch hoofdstuk staan de verschillende fasen (de *proefopeningsbalans*, de *indicatieve openingsbalans* en vervolgens de *definitieve openingsbalans*) uitgebreider omschreven en wordt aangegeven wat de inhoud van een openingsbalans moet zijn: op hoofdlijnen op te nemen posten op de balans, de staat van baten en lasten, kasstroomoverzicht, meerjarige investeringsplanning en een financieringsoverzicht.

Conclusie: Justitie zal, indien overgegaan wordt op de instelling van een baten-lastenstelsel, een draaiboek voor de openingsbalans moeten opstellen.

HOOFDSTUK 7

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit interdepartementale bedrijfsvoeringsonderzoek stond de vraag centraal of voor de Raad voor de Kinderbescherming een meer op outputgerichte besturingswijze mogelijk is en of de invoering van een baten-lastenstelsel daartoe een bijdrage kan leveren. De in de taakopdracht geformuleerde vragen zijn allen in dit rapport beantwoord.

De werkgroep komt tot de conclusie dat voor de Raad voor de Kinderbescherming inderdaad een nog meer op resultaatgerichte besturingswijze mogelijk is. Met een dergelijk besturingsmodel is reeds per 1 januari 2000 een begin gemaakt door het inrichten van een hoofdkantoor en een herpositionering binnen het ministerie. In de komende jaren zal dit besturingsmodel nader vorm moeten krijgen. Ook heeft de werkgroep geconcludeerd dat interne verzelfstandiging in de vorm van een baten-lastendienst voor de Raad voor de Kinderbescherming meerwaarde heeft, met name ten aanzien van het proces van vergroting van het kostenbewustzijn hetgeen een belangrijke voorwaarde is om tot resultaatgerichte sturing te komen.

Om tot een meer resultaatgericht besturingsmodel te komen - met daaraan gekoppeld een baten-lastenstelsel, moeten een aantal essentiële stappen genomen worden. Deze stappen hangen samen met de instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten.

1. Er vindt een goede afbakening plaats van de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol van de DG PJS. Tevens wordt de hierbij behorende informatievoorziening ingevuld.
2. Er is een aantal toezichtsarrangementen aanwezig. Daarenboven zal in het kader van het verzelfstandigingstraject aandacht worden besteed aan de vraag of eventuele aanvullende arrangementen noodzakelijk zijn.
3. Nader onderzocht moet worden in hoeverre de producten voldoende homogeen zijn teneinde in de praktijk aan de instellingseisen voor baten-lastendienst te voldoen. Ook moeten de kwaliteitsindicatoren nog verder ontwikkeld worden.
4. De bedrijfsprocessen worden genormeerd naar kwantiteit en kwaliteit. Daarnaast worden de nog niet beschreven bedrijfsprocessen alsnog beschreven (en genormeerd).
5. Er wordt een kostprijsmodel ontwikkeld waarbij gebruik gemaakt wordt van de genormeerde bedrijfsprocessen. Tenslotte moet er een verdeelsleutel zijn voor het toerekenen van de indirecte kosten. In een resultaatgericht besturingsmodel is het noodzakelijk dat regelmatig de normeerde kostprijs wordt vergeleken met de werkelijke kostprijs. Hiertoe wordt een adequaat instrument ontwikkeld.

6. De op de planning- en controlcyclus gebaseerde managementafspraken zullen meer dan in het verleden gebaseerd zijn op hoofdlijnen. In deze afspraken wordt in ieder geval een koppeling gelegd tussen producten, kosten en kwaliteit. Tevens dienen afspraken gemaakt te worden over het risico-beleid.
7. Ten behoeve van een goed financieel beheer zal Justitie een plan van aanpak opstellen.
8. Justitie zal een draaiboek voor de openingsbalans opstellen.

SAMENSTELLING IBO-WERKGROEP RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

drs. ing H.A. Duringhof, **(voorzitter)** Plantenziektkundige Dienst

mw. drs. A.M. Besselsen, (secretaris) Ministerie van Financiën

dhr. drs. J.G.A. v.d. Broek, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

mw. drs. L. Donner-Voriskova, Ministerie van Justitie

mw. drs. M.M. Jongeling, (co-secretaris) Ministerie van Financiën

dhr. mr A.T.J.J. van Kooyk, Ministerie van Justitie

Mw.mr.G.M.Mohanlal, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

dhr. drs. R.P.van Oosteroom, Ministerie van Financiën

dhr. drs. W. Polder, (co-secretaris) Ministerie van Justitie

dhr. A.A. van Vliet QC, Raad voor Kinderbescherming

dhr. mr. R.H.J. de Vries, Openbaar Ministerie

1. drs. J. Wijnhoud, Ministerie van Algemene Zaken