

Vergaderjaar 2009–2010

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 31

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2009

1 Aanleiding

Op 26 juni 2009 heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU), mede namens de Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Algemene Rekenkamer verzocht een «nadere reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen over de controleerbaarheid van het programma Vernieuwing Rijksdienst zoals verwoord in de *Staat van de Beleidsinformatie 2009* en het *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het ministerie van BZK*», gepubliceerd op verantwoordingsdag 20 mei 2009. De CRU deed dit verzoek mede naar aanleiding van de brief en de daarbij behorende derde voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst (VRD) van de minister van BZK van 25 mei 2009¹.

2 Reikwijdte beoordeling

Wij hebben naar aanleiding van dit verzoek gekeken naar de derde voortgangsrapportage VRD en naar het overzicht van de bezettingscijfers 2006–2008² in het licht van de bevindingen uit onze onderzoeken *Staat van de Beleidsinformatie 2009*³ en *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BZK*⁴. Wij hebben ons daarbij overigens beperkt tot het beoordelen van reeds beschikbare informatie. Wij hebben geen aanvullend onderzoek bij de departementen verricht.

De derde voortgangsrapportage rapporteert alleen over het kwantitatieve deel van het programma VRD («kleinere overheid»). De vierde voortgangsrapportage, over het kwalitatieve deel van het programma («betere overheid»), was ten tijde van deze beoordeling nog niet gepubliceerd. De bevindingen in onze onderzoeksrapporten *Staat van de Beleidsinformatie 2009* en *Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van BZK* hadden voornamelijk betrekking op het kwalitatieve deel van het programma, waarover is gerapporteerd in de eerste en tweede voortgangsrapportage VRD. De relevante bevindingen die van toepassing zijn

¹ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 490, nr. 22.

² Tweede Kamer, 2008–2009, 31 951, nr. 18.

³ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 939, nr. 2.

⁴ Tweede Kamer, 2008–2009, 31 924 VII, nr. 2.

op de derde voortgangsrapportage VRD komen uit de *Staat van de beleidsinformatie 2009*. Dit zijn:

- Informatie over de werking van het dubbel slot (minder personeel én minder uitgaven) ontbreekt. Daardoor kan pas eind 2011, na afronding van het programma, worden bepaald of de personeelsreductie en de besparingen gelijke tred hebben gehouden.
- Informatie over de verdeling van de personele bezuiniging over die dienstonderdelen die zich bezighouden met beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht ontbreekt.
- Het is onduidelijk welke (onderdelen van de) bezuinigingen al zijn gerealiseerd, en welke nog gerealiseerd moeten worden door de zogeheten tariefgefinancierde diensten.

3 Stand van zaken bevindingen Staat van de Beleidsinformatie 2009 in het licht van de derde voortgangsrapportage

Dubbel slot

Wij stellen vast dat ook de derde voortgangsrapportage geen mogelijkheid biedt om tussentijds het dubbele slot te kunnen controleren.

Personele bezuiniging

Wij stellen vast dat de kwantitatieve informatie voor de ministeries ontleend wordt aan de salarisadministraties van de departementen. De risico's voor de betrouwbaarheid van deze gegevens zijn gering. De bewerking van deze cijfers voor de voortgangsrapportage hebben we niet onderzocht. De ministeries leveren daarnaast de gegevens aan over de omvang van hun zbo's.

De departementen van BZK en Financiën hebben, in samenwerking met het CBS, een telmethode ontwikkeld en deze afgestemd met de Raad voor Economische Aangelegenheden¹. Het CBS is tevens betrokken bij de telling van de personele taakstelling². Er doen zich, onder andere vanwege definitieverschillen, wel nog problemen voor bij het uitsplitsen van de cijfers naar beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht. Het programmabureau VRD onderkent dit probleem en verwacht hiervoor nog in 2009 een passende oplossing te hebben.

Het ontbreekt in de derde voortgangsrapportage en in het overzicht van de bezettingscijfers 2006–2008 aan een overzicht waarin het verband tussen de nulmeting, de taakstelling en de realisatie per departement zichtbaar is. Daardoor is niet zichtbaar in hoeverre de personele taakstelling, ook niet op onderdelen, volgens plan verloopt. Een dergelijk overzicht zou het voor de Tweede Kamer eenvoudiger maken om het verloop van de personele taakstelling per departement te kunnen controleren.

Bij de presentatie van de cijfers zou daarnaast ook rekening gehouden moeten worden met zowel de toegestane (6 610 fte) als de gerealiseerde intensiveringen. Als de taakstelling (12 700 fte) volledig gerealiseerd is in 2011 en alle intensiveringen vervuld zijn is het nettoresultaat van de afslanking $12\,700 - 6\,610 = 6\,090$ fte.

De nulmeting is de bezetting van de fte's van de rijksdienst per 31 december 2006. Deze nulmeting is het vertrekpunt van het monitoren van de taakstelling. In deze nulmeting zijn in de verschillende voortgangsrapportages aanpassingen aangebracht (zowel in de getallen als in de groepering van de getallen). Hierdoor zijn de nulmetingen in de voortgangsrapportages moeilijk vergelijkbaar en kan ook de voortgang

¹ Bron: Nota Vernieuwing Rijksdienst.

² Uit de reactie van de minister van BZK van 14 september 2009 op onze beoordeling van de derde voortgangsrapportage VRD blijkt dat dit op een misverstand berust.

van de taakstelling niet zonder meer worden gerelateerd aan de oorspronkelijke nulmeting.

Nulmetingen

Wij hebben de nulmetingen in de derde voortgangsrapportage vergeleken met de oorspronkelijke nulmeting in de nota VRD, rekening houdend met de hiervoor genoemde aanpassingen.

In de eerste plaats stellen wij vast dat sprake is van administratieve correcties op de nulmeting in de nota VRD. Ten opzichte van de nota VRD is de nulmeting vermeerderd met 225 fte (zie tabel 1). Dit verschil is het gevolg van latere correcties op de nulmeting die worden toegelicht in de eerste en de derde voortgangsrapportage VRD. Deze correcties zijn administratieve correcties, correcties wegens dubbelstellingen of correcties voor onderdelen van organisaties die ten onrechte wel of niet waren meegeteld. We concluderen dat dit verschil tussen de nulmetingen herleidbaar en verklaarbaar is.

Tabel 1: Verschil nulmetingen derde voortgangsrapportage VRD en nota VRD

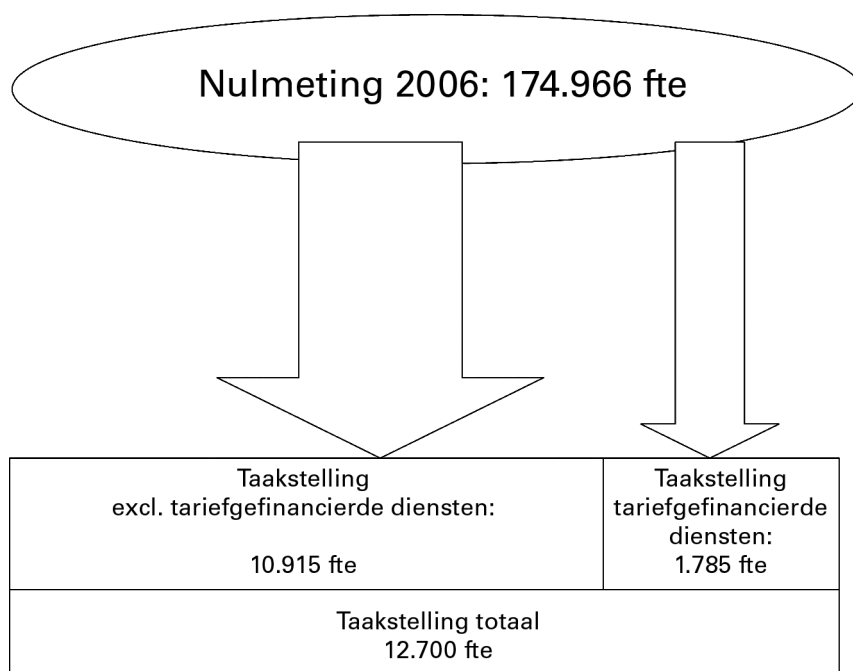
	Aantal fte
Nulmeting in derde voortgangsrapportage	175 191
Nulmeting in nota Vernieuwing Rijksdienst	174 966
Toename t.o.v nota VRD	225

In de tweede plaats stellen wij vast dat het domein van de nulmeting voor een gering deel van de taakstelling is uitgebreid. De personele taakstelling van het Ministerie van Defensie (684 fte) diende aanvankelijk gerealiseerd te worden binnen het departementale deel van Defensie. Oorspronkelijk zouden de krijgsmachtonderdelen (65 408 fte) dus niet bijdragen aan de taakstelling en om die reden zijn zij niet meegeteld in de nulmeting van de nota VRD. Wij stellen vast dat later is besloten dat de krijgsmacht voor 30% bijdraagt aan de taakstelling van Defensie¹. Dit betekent dat Defensie 30% (205 fte) van haar taakstelling mag realiseren buiten het domein van de oorspronkelijke nulmeting.

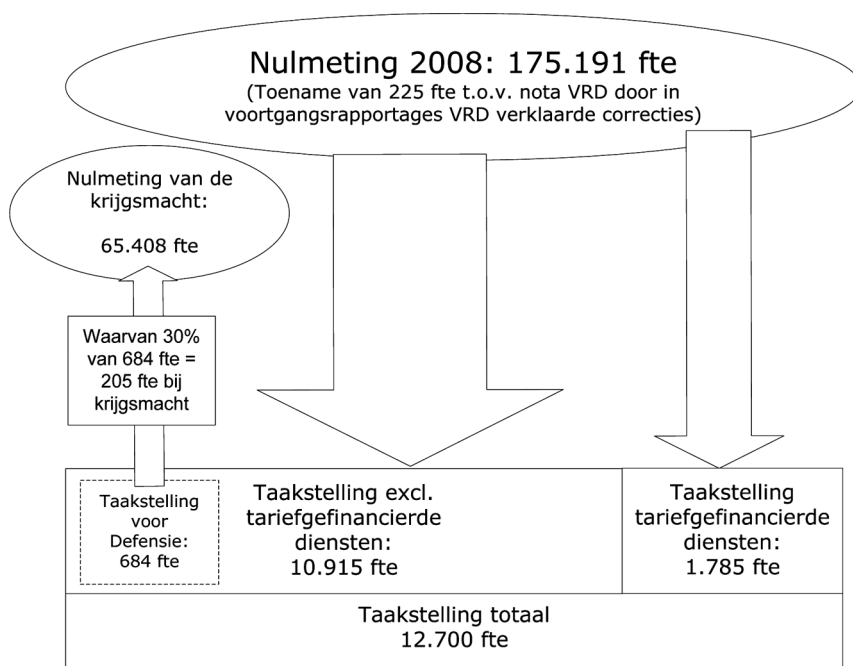
In figuur 1 staan de nulmeting en taakstelling uit 2006 weergegeven zoals deze zijn opgenomen in de nota VRD. In figuur 2 staan de nulmeting en taakstelling zoals deze zijn opgenomen in de derde voortgangsrapportage uit 2009 die betrekking heeft op het jaar 2008.

¹ Tweede Kamer, 2007–2008, 31 200, X, nr. 1.

Figuur 1: Nulmeting en taakstelling 2006 zoals in nota VRD



Figuur 2: Taakstelling en nulmeting 2008 zoals in derde voortgangsrapportage VRD



Tariefgefinancierde diensten

De in de nota VRD geformuleerde taakstelling is uitgesplitst naar 10 915 fte voor het begrotingsgefinancierde deel en 1785 fte voor de tariefgefinancierde diensten. Tariefgefinancierde diensten zijn volgens de nota VRD zelfstandige bestuursorganen en agentschappen die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. In de nota VRD wordt aangegeven dat dit onderscheid van belang is, omdat de tariefgefinancierde diensten efficiencyverbetering ook tot uitdrukking kunnen laten komen in lagere tarieven, en niet alleen in personele bezuinigingen. De zbo's zijn in beginsel zelfstandig in hun bedrijfsvoering, over de agentschappen hebben de ministers wel rechtstreekse zeggenschap.

In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2009* constateren wij dat niet kan worden vastgesteld in welke mate de bezuinigingen bij de tariefgefinancierde diensten al zijn gerealiseerd. Wij stellen vast dat de derde voortgangsrapportage geen informatie verstrekt over de realisatie van de taakstelling door de tariefgefinancierde diensten. Ook bij de tariefgefinancierde diensten kan dus geen koppeling worden gelegd tussen de taakstelling en de realisatie. Ten tijde van dit onderzoek beschikte het programmabureau VRD niet over informatie op deze punten. Het programmabureau onderzoekt momenteel samen met het Ministerie van Financiën in hoeverre de beoogde efficiencyverbetering wordt gerealiseerd door een verlaging van de tarieven. Tevens gaan ze na hoe de personeelsomvang zich bij deze diensten in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

De minister van BZK gaf in de reactie op de *Staat van de Beleidsinformatie 2009* aan het niet zinvol te achten om de voortgangsinformatie over de personeelsreductie uit te splitsen naar departementen en tariefgefinancierde diensten. Wij zijn echter van mening dat dit wel zinvol is. Ten eerste vanwege de hiervoor genoemde motivatie om de taakstelling en de realisatie te koppelen. Ten tweede omdat de ministers niet bevoegd zijn om de zelfstandige bestuursorganen te verplichten bij te dragen aan de taakstelling. Door dit onderscheid in de taakstelling te maken, wordt duidelijk waarop de ministers wel en niet kunnen worden aangesproken.

4 Overige bevindingen

Inhuur externen

In de nota VRD staat uitdrukkelijk vermeld dat moet worden voorkomen dat de afgeslankte functies weer worden opgevuld door de inhuur van externen en/of het uitbesteden van werk. De Tweede Kamer wordt hierover echter niet geïnformeerd. De ministeries verantwoorden zich wel in een bijlage bij de departementale jaarverslagen over de uitgaven voor externe inhuur. Naar ons oordeel heeft het de voorkeur deze informatie ook op te nemen in de voortgangsrapportages VRD. Op die manier ontstaat voor de Tweede Kamer per ministerie afzonderlijk en voor de rijksoverheid als geheel inzicht in de ontwikkeling van de personele afslanking enerzijds en de externe inhuur anderzijds.

Taakstelling Defensie

De manier waarop de cijfers van het Ministerie van Defensie in de derde voortgangsrapportage zijn gepresenteerd kan de indruk wekken dat er van de taakstelling van 684 fte al 460 fte zijn gerealiseerd. Dit is echter niet het geval. Deze 460 fte zijn namelijk volledig bij de krijgsmacht gerealiseerd, terwijl de afspraak is dat maar 30% (205 fte) van de taakstelling gereali-

seerd mag worden bij de krijgsmacht. De overige 70% (479 fte) moet bij het departementale deel van Defensie gerealiseerd worden.

5 Conclusie

Onze algemene conclusie is dat de derde voortgangsrapportage VRD op een aantal punten kan worden verbeterd om de Tweede Kamer beter te informeren en beter in staat te stellen de voortgang van de personele afslanking te bewaken.

In het bijzonder concluderen wij:

- dat in de derde voortgangsrapportage VRD de koppeling tussen de taakstelling en de realisatie van de taakstelling per departement ontbreekt. Daardoor is voor de Tweede Kamer niet zichtbaar in hoeverre de personele taakstelling, ook op onderdelen, volgens plan verloopt.
- dat bij de presentatie van de in 2011 beoogde resultaten dan tevens rekening gehouden zou moeten worden met zowel het aantal gerealiseerde als het aantal goedgekeurde intensiveringen. Als in 2011 de taakstelling volledig gerealiseerd is en alle (nu overeengekomen) intensiveringen worden gerealiseerd is het netto eindresultaat van de afslanking 6 090 fte.
- dat de kwantitatieve informatie voor de ministeries ontleend wordt aan de salarisadministraties van de departementen en dat de risico's voor de betrouwbaarheid van deze gegevens daarom gering zijn. De bewering van deze cijfers voor de voortgangsrapportage hebben we niet onderzocht. Er doen zich onder andere vanwege definitieverschillen nog problemen voor bij de uitsplitsing van deze cijfers naar beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht.
- dat ten opzichte van de nota VRD het aantal fte uit de nulmeting vermeerderd is met 225. Deze correcties op de nulmeting worden toegelicht in de voortgangsrapportages VRD.
- dat een deel van de taakstelling van het Ministerie van Defensie buiten het oorspronkelijke domein van de nulmeting gerealiseerd mag worden en de gepresenteerde cijfers over Defensie een wat onzuiver beeld geven.
- dat de voortgangsrapportages geen inzicht bieden in de mate waarin de departementen er in slagen zich te houden aan de afspraak dat de personele afslanking niet mag «weglekken» door inhuur van derden. Wij pleiten ervoor om het verloop van de externe inhuur per departement ook in de voortgangsrapportages VRD op te nemen.
- dat de voortgangsrapportage geen informatie biedt over de realisatie van de taakstelling bij de tariefgefinancierde diensten.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer met instemming kennis genomen van de toezegging van de minister van BZK aan de Tweede Kamer in het wetgevingsoverleg van 11 juni 2009 om te bezien op welke wijze de Rijks-auditdienst de voortgangsrapportages VRD in het vervolg kan controleren.

6 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Wij hebben deze brief voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan de minister van BZK. Hieronder geven we een samenvatting van haar reactie. Een integrale weergave van de reactie staat op onze website www.rekenkamer.nl.

De minister is het niet eens met onze stelling dat er geen mogelijkheid is om tussentijds het dubbele slot per departement te controleren, omdat de geplande taakstelling per departement beschreven staat in de nota VRD.

De omvang per departement ultimo 2008 daarentegen, staat beschreven in de derde voortgangsrapportage. Wel zal de minister ten behoeve van de presentatie in de volgende kwantitatieve voortgangsrapportage de taakstelling per departement koppelen aan de dan gerealiseerde reductie. Ook zullen de definitieverschillen van deze cijfers naar beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht dan naar verwachting zijn opgelost.

De minister is van mening dat het voor de kwaliteit van de informatie geen toegevoegde waarde heeft dat bijvoorbeeld de Rijksauditedienst de cijfers over de fte-gegevens nog eens beoordeelt, omdat er sprake is van een betrouwbare bron en een duidelijke methodiek. Het CBS zal samen met onder meer het Ministerie van BZK, het SCP, en de RAD bezien of er een vorm kan worden gevonden voor strategische rapportages over de ontwikkeling in omvang en kwaliteit van het Rijk, om daarover in strategische zin verantwoorde uitspraken te kunnen doen. De minister heeft dit in de vierde voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer laten weten.

De minister bevestigt verder dat de taakstelling voor het Ministerie van Defensie grotendeels moet neerslaan bij het beleidsdeel en bij de agent-schappen, maar dat vanwege de gekozen benadering ook een deel van de taakstelling zal neerslaan bij krijgsmachtonderdelen, zoals ook verwerkt in de begroting over 2008 van het Ministerie van Defensie.

De minister van BZK geeft met betrekking tot externe inhuur aan dat het kabinet uitdrukkelijk heeft besloten de afslanking niet alleen in geld te realiseren maar ook in functies. Eenmaal geschrapte functies van de rijksdienst zullen daarna dan ook niet door duurdere structurele externen worden uitgevoerd. Bovendien heeft het kabinet recent besloten dat voor de rijksoverheid als geheel de uitgaven voor externe inhuur van de rijksoverheid per jaar niet meer mogen bedragen dan dertien procent van de totale personele kosten. Bij dalende personeelsbudgetten zal, aldus de minister, tevens een daling optreden van de kosten voor externe inhuur. Ook op die wijze wordt weglekken voorkomen. Elke minister rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over de hoogte van de uitgaven voor externe inhuur.

Tot slot is de minister van mening dat de voortgangsrapportage wel informatie biedt over de realisatie van de taakstelling bij de tariefgefinancierde diensten. De taakstelling bij de tariefgefinancierde diensten kan zich vertalen in een fte-daling en/of in een tariefdaling. Een fte-daling van een tariefgefinancierde dienst is zichtbaar in de afname van de omvang van het betreffende departement. In voorkomende gevallen, aldus de minister, wordt aan ministeries gevraagd een tariefdaling duidelijk te maken.

7 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van het voor-nemen van de minister om de presentatie van de gegevens over de perso-nele taakstelling te verbeteren. We betreuren het dat de minister daarin niet ook de externe inhuur en de tariefgefinancierde diensten betreft.

Inderdaad wordt over de externe inhuur gerapporteerd aan de Tweede Kamer, maar op een ander moment en niet in samenhang met de afslan-king in het kader van Vernieuwing Rijksdienst.

Wij zijn verder van mening dat de beoordeling van de voortgangs-rapportages door de RAD in twee opzichten zeker wel toegevoegde waarde heeft:

- als het gaat om de personele taakstelling is er weliswaar sprake van een betrouwbare bron, maar de brongegevens worden nog bewerkt. Ze worden bijvoorbeeld uitgesplitst naar beleid, ondersteuning, uitvoe-ring en toezicht. De RAD-beoordeling kan onder meer uitwijzen of de minister er inderdaad in slaagt de huidige definitieverschillen op te lossen.
- in ons onderzoek *Staat van de Beleidsinformatie 2009* hebben we onze

zorg uitgesproken over de gegevens in de voortgangsrapportages die de kwaliteit van de rijksdienst betreffen. Wij hebben aangegeven dat de totstandkoming van deze gegevens onvoldoende ordelijk en controleerbaar was. De RAD kan aan de verbetering van de totstandkoming een belangrijke bijdrage leveren.

Algemene Rekenkamer

S. J. Stuiveling,
president

E. M.A. van Schoten RA,
secretaris