

Vergaderjaar 2007–2008

31 306

Instelling Werkmaatschappij als baten-lastendienst

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2007

1. Inleiding

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 6 december 2007. De wens over het voorgenomen besluit nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden van de Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 30 januari 2008. De Kamer kan zich tegen het voorgenomen besluit uitspreken uiterlijk op 30 januari 2008 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Bij de termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

Het kabinet streeft er naar de bedrijfsvoering van het Rijk minder per departement en meer voor de departementen samen te organiseren. In dit verband heb ik de «Werkmaatschappij» opgericht. Ik ben voornemens om per 1-1-2008 aan de Werkmaatschappij de status van baten-lastendienst toe te kennen. Een en ander op grond van de voorhangprocedure van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001.

Het kabinet is van mening dat de baten-lastendienststatus voor de Werkmaatschappij en de daarbij behorende specifieke beheersregels, de doelmatigheid van de dienst zullen bevorderen en dat daarmee de dienstverlening naar een hoger niveau kan worden getild. Dit is in overeenstemming met het positieve oordeel van de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen die de toetsing heeft uitgevoerd op de drie reguliere instellingsvoorwaarden.

2. Karakter van de Baten-lastendienst de Werkmaatschappij

2.1 Wat is de Werkmaatschappij?

De Werkmaatschappij is een concernbreed platform en thuisbasis voor interdepartementale samenwerking op het terrein van de bedrijfsvoering in brede zin binnen de gehele Rijksoverheid. Departementen kunnen besluiten om bepaalde bedrijfsvoeringactiviteiten te bundelen en voor te stellen deze bij de Werkmaatschappij, op concernniveau binnen het Rijk, te organiseren. De redenen hiervoor kunnen divers zijn: gebruik maken van de voordelen die schaalvergroting biedt, bundeling van schaarse kennis enz. teneinde bij te dragen aan een betere, kleinere en goedkopere overheid op het terrein van de bedrijfsvoering.

Het gaat om zowel nieuwe ideeën over samenwerking tussen 2 of meer

departementen, de zogenoemde samenwerkingsverbanden als om het hosten van al bestaande bedrijfseenheden.

De samenwerkingsverbanden kunnen terecht bij de Werkmaatschappij voor de afname van PIOFACH-ondersteuning, maar maken geen onderdeel uit van de Werkmaatschappij. Zij kennen twee verschijningsvormen:

- een samenwerkingsverband «op weg naar de status van bedrijfseenheid». Dit houdt in dat er sprake is van producten of diensten in diverse stadia van ontwikkeling. Er is tijd nodig om deze producten of diensten te concretiseren en op te leveren. De tijd dat het samenwerkingsverband bij de Werkmaatschappij verblijft wordt benut om tot wasdom te komen. Daarna kan de overstap gemaakt worden naar de status van bedrijfseenheid;
- een samenwerkingsverband met een tijdelijke uitvoeringstaak op het gebied van bedrijfsvoering. Het project voorziet gedurende de looptijd in een bepaalde behoefte en houdt daarna op te bestaan en zal daarom geen bedrijfseenheid worden.

De bedrijfseenheden daarentegen maken wel deel uit van de baten-lastendienst Werkmaatschappij. Bedrijfseenheden zijn samenwerkingsverbanden die tot volle wasdom zijn gekomen en aldus in staat concrete producten en diensten te leveren en de daarmee samenhangende kosten in rekening te brengen bij de opdrachtgever(s). Het gehanteerde tarief is gebaseerd op de integrale kostprijs van het product.

De Werkmaatschappij is actief sinds 1 januari 2006. In de afgelopen periode is een aantal bedrijfseenheden tot de Werkmaatschappij toegetreden. Momenteel maken de volgende bedrijfseenheden deel uit van de Werkmaatschappij: Intercoach, Flexchange, We Print Together en de drie Expertisecentra Formatieadvies, Rijksadvies en Arbeidsjuridisch. De houdster completeert het geheel. Zij draagt zorg voor de dagelijkse sturing van de baten-lastendienst.

Het eigenaarschap van de Werkmaatschappij berust bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Werkmaatschappij is daar ook organisatorisch ondergebracht en valt daarmee onder de ministerieel verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2.2 Wat doet de Werkmaatschappij?

Kern van de aanpak van de Werkmaatschappij is dat samenwerkingsverbanden en bedrijfseenheden zich ongestoord concentreren op het primaire proces en dat de zorg voor de PIOFACH ondersteuning door de houdster van de Werkmaatschappij wordt ingekocht¹. Centrale begrippen daarbij zijn: hoogwaardige kwaliteit, aantrekkelijke prijzen, eenvoud en de mogelijkheden tot keuzes binnen het totaal van de PIOFACH dienstverlening. De inkoop geschiedt bij een van de Gemeenschappelijke Diensten van de departementen. Op dit moment is dat de GD van BZK. Door het creëren van massa kan de PIOFACH ondersteuning goedkoper worden ingekocht.

Een tweede activiteit is het begeleiden van interdepartementale eenheden die bedrijfseenheid binnen de Werkmaatschappij willen worden. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van de kennis die de houdster en de bestaande bedrijfseenheden op dat terrein hebben opgedaan. Als metafoor wordt gehanteerd het binnenloodsen van een schip in veilige haven.

Een derde activiteit is het organiseren en stimuleren van kennisuitwisseling, zowel op het terrein van PIOFACH als op het terrein van innovatie en procesaanpak.

¹ Daarbij heeft de Werkmaatschappij een lijnverantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de bedrijfseenheden. Tevens draagt zij de resultaatsverantwoordelijkheid voor de PIOFACH dienstverlening.

2.3 De afzonderlijke bedrijfseenheden leveren de volgende producten en diensten

InterCoach is een netwerk van overheidsmanagers die opgeleid zijn tot coach en die collega-managers van andere departementen coachen. Hun dienstverlening bestaat uit:

- Het onderling in contact brengen van coach en gecoachte;
- Het verzorgen van opleiding tot coach.

Flexchange is een interne «overheidsarbeidsintermediair» voor inhuur van tijdelijke resources binnen de Rijksoverheid. Hun dienstverlening bestaat uit:

- Het verzorgen van tijdelijke detacheringen van ambtenaren met een vast dienstverband.
- Het opzetten van verschillende interim-pools
- Het adviseren rond inhuur extern personeel

We Print Together is een printbedrijf voor een betrouwbare, hoogwaardige kwaliteit en een snelle levertijd. Hun dienstverlening bestaat uit:

- Het leveren van een breed assortiment aan producten in zwart/wit en kleur, van concept tot eindproduct.

De Expertise centra Arbeidsjuridisch, Formatie en Rijksadvies zijn door het Rijk in het leven geroepen om de departementen te ondersteunen op HRM-gebied. Hun dienstverlening omvat:

- Het verstrekken van personeelsgerelateerde adviezen
- Het begeleiden van de diverse personeelgerelateerde trajecten
- Het opstellen van functieprofielen

3. Instelling versus taakstelling

Gegeven de doelstelling van de taakstelling zoals verwoord in het regeerakkoord is het oprichten van de Werkmaatschappij een extra (positieve) prikkel voor de departementen: door het gebruik maken van de Shared Service Organisatie gedachte maken we een extra efficiëntieslag in de interdepartementale bedrijfsvoering. Concreet houdt dit in dat door het gebruik maken van gecentraliseerde (en deels gestandaardiseerde) diensten er een meer dan evenredige efficiëntie verbetering kan plaatsvinden.

Dit heeft een indirect vergaand gevolg voor de taakstelling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Immers door de toetreding van Bedrijfs-eenheden zal de voorgenomen reductie van de personele omvang in de bedrijfsvoering van alle departementen gepaard gaan met een sterke groei bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit heeft mijn aandacht in de monitoring van de operatie Vernieuwing Rijksdienst.

4. De wijze waarop de dienst voldoet aan de instellingsvoorwaarden

Om de status van baten-lastendienst te verkrijgen, moet conform de instellingsprocedure worden voldaan aan de volgende drie instellingsvoorwaarden:

- aantoonbare doelmatigheid;
- resultaatgericht besturingsmodel;
- kostprijsmodel met koppeling tussen geïdentificeerde producten/diensten en de aan perioden toegerekende kosten.

De instellingsproducten zijn in overleg met het Begeleidingsteam van het Ministerie van Financiën tot stand gekomen en zijn in het kader van de

«groenlichtmeting» voorgelegd aan de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen. Inmiddels heeft de Toetsingscommissie positief geoordeeld en «groenlicht» gegeven om de voorhangprocedure richting uw Kamer te starten.

De praktijk leert dat het gaan werken als baten-lastendienst een groot veranderproces is. Niet alleen voor de dienst zelf, maar ook voor zijn omgeving. Daarom heeft de Werkmaatschappij al in 2007 ervaring opgedaan met het werken in een baten-lastenomgeving en met het op resultaat gerichte sturingsmodel.

4.1 Aantoonbare doelmatigheid

Om als baten-lastendienst op output gestuurd te kunnen worden, is het formuleren van doelmatigheidsindicatoren met betrekking tot producten/diensten een noodzakelijke voorwaarde. De Werkmaatschappij heeft deze geformuleerd voor de houdster en de bedrijfseenheden. Bij eerste supplementaire begroting 2008 zal de Werkmaatschappij een nulmeting van de output-, doelmatigheids- en kwaliteitsindicatoren uitvoeren. Hierbij zal worden gerapporteerd over de te behalen streefwaarde voor 2008, waarna met een herhaalde meting, in de komende jaren de resultaten van de doelmatigheidsverbetering kunnen worden aangetoond.

Met ingang van 2008 zal de Werkmaatschappij in de begroting- en verantwoording van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, conform de voor alle baten-lastendiensten geldende voorschriften, verbijzonderd worden opgenomen, middels een specifieke paragraaf voor de Werkmaatschappij. Hierbij zal zowel worden ingegaan op financiële indicatoren, als op doelmatigheidsindicatoren. Dit zal bij eerste supplementaire begroting 2008 worden geformaliseerd.

4.2 Resultaatgericht besturingsmodel

Met de instellingsvoorwaarden wordt beoogd dat de besturing en de bekostiging zodanig vormgegeven worden, dat deze bijdragen aan een doelmatigere uitvoering van de taken van de Werkmaatschappij. Hiertoe is in het instellingsdocument een aansturingprotocol opgenomen, waarin het besturingsmodel van de Werkmaatschappij is uitgewerkt. Deze komt in grote lijnen overeen met de aanpak bij andere baten-lastendiensten binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De hoofdlijnen van het gehanteerde besturingsmodel binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn:

- sturing en verantwoording op hoofdlijnen met betrekking tot het resultaat/de output, door middel van zowel financiële als doelmatigheidsprikkels;
- integraal management door de leiding
- het werken conform de government governance, dus een driedeling tussen opdrachtgeverschap, eigenaarschap en uitvoering (de Werkmaatschappij)

Juist in de sterk veranderende omgeving van de (inter)departementale bedrijfsvoering en naar aanleiding van de ervaringen die de Werkmaatschappij het afgelopen jaar heeft opgedaan acht ik het noodzakelijk het gehanteerde besturingsmodel op onderdelen aan te scherpen.

4.3 Kostprijsmodel met koppeling tussen geïdentificeerde producten/diensten en de aan perioden toegerekende kosten

Conform de instellingsvoorwaarden voldoet het kostprijsmodel aan de criteria van transparantie, betrouwbaarheid en is zodanig ingericht dat er

een voor- en nacalculatie, evenals een verschillenanalyse gemaakt kunnen worden. De kostprijs dient als doelmatigheidsindicator om vast te stellen of een dienst na de interne verzelfstandiging doelmatiger is gaan werken.

Het voor de Werkmaatschappij ontwikkelde kostprijsmodel kent drie doelstellingen:

- het in rekening kunnen brengen van kostendekkende tarieven bij opdrachtgevers;
- inzicht verkrijgen in de kostenstructuur;
- verbetering van de interne sturing op beheerskosten.

Met de doorontwikkeling naar het baten-lastenmodel heeft de voor- en nacalculatie een plaats gekregen in het kostprijsmodel, zijn voor zo ver van toepassing afschrijvings- en rentekosten verwerkt en wordt uitgegaan van een integrale kostprijs per product.

5. Stand van zaken

Een belangrijk kenmerk van het baten-lastendienstmodel is de grotere vrijheid in de bedrijfsvoering. Dit gaat gepaard met een grotere transparantie ten aanzien van de prestaties en de bedrijfsvoering. De baten-lastendiensten dienen ook het voorbeeld te zijn van goede bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid. Derhalve wordt er groot belang gehecht aan het op orde zijn van het financieel beheer van baten-lastendiensten. Door de Auditdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een toets op het financiële beheer per ultimo juni 2007 uitgevoerd. De Auditdienst heeft geconcludeerd dat het financieel beheer bij de Werkmaatschappij voldoende op orde is.

6. Ministeriële verantwoordelijkheid

Met de introductie van baten-lastendiensten binnen de Rijksoverheid is de mogelijkheid gecreëerd met behoud van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid de beperkingen in de bedrijfsvoering, die goede prestatieafspraken in de weg staan, weg te nemen. Deze diensten kenmerken zich door een resultaatgericht besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenadministratie.

De ministeriële verantwoordelijkheid bij baten-lastendiensten houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor het gehele handelen van de dienst. Als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen mijn bevoegdheden ten aanzien van de Werkmaatschappij volledig intact blijven.

7. Wijze van informeren van de Tweede Kamer

De Werkmaatschappij wordt als baten-lastendienst voor het eerst gepresenteerd in de eerste suppletore begroting over het uitvoeringsjaar 2008. Dan wordt een baten-lastendienstparagraaf opgenomen, hierin is ook de definitieve openingsbalans opgenomen. Vervolgens wordt de Werkmaatschappij opgenomen in het reguliere proces van begroting en verantwoording.

De shared service gedachte brengt met zich mee dat het mogelijk is dat te zijner tijd andere bedrijfseenheden zich tot dit concept kunnen wenden. Daardoor bevindt de Werkmaatschappij zich in een dynamische omgeving en hetgeen wil zeggen dat ook na het verlenen van de baten-lastenstatus, nieuwe bedrijfseenheden kunnen toetreden tot de Werkmaatschappij. Deze nieuwe bedrijfseenheden zullen na de formele toetreding conform de baten-lastendienst systematiek gaan werken.

Per 1 januari 2008 zullen de volgende bedrijfseenheden toe treden, mits zij aan de instellingseisen voldoen: Bureau Huisvesting Rijksoverheid, het Buitenhuis, de Interdepartementale Pakket en Koeriersdienst (IPKD), Arbeidsmarktcommunicatie en de Expertisecentra Arbeid & Gezondheid en Bedrijfsmaatschappelijk Werk.

Om de Tweede Kamer over de nieuwe potentiële toetreders te informeren, zonder dat voor elke bedrijfseenheid een aparte voorhangprocedure moet worden gevolgd, wordt voorgesteld jaarlijks in het najaar per separate brief te informeren over welke bedrijfseenheden worden verwacht toe te treden tot de Werkmaatschappij in het komende jaar. De nieuwe toetredende bedrijfseenheden voldoen dan al aan de instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten. Dit wordt door het ministerie van Financiën getoetst. De cijfermatige verwerking zal plaatsvinden bij eerste suppletore wet in het daarop volgende jaar.

In de jaarlijkse departementale verantwoording legt de Werkmaatschappij, wederom in de baten-lastendienstparagraaf, hierover verantwoording af.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst