

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Bureau Directeur-Generaal
Bestuur en Koninkrijksrelaties

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon

Sander Meijboom

T 070 - 426 7381

sander.meijboom@minbzk.nl

Kenmerk

2009-0000729718

Datum 16 december 2009

Betreft Instellen baten-lastendienst GBO.Overheid

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van het schriftelijk overleg (II 2008/2009, 32214, nr. 2) waarin de leden van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal vragen hebben gesteld naar aanleiding van mijn brief inzake de instelling van de baten-lastendienst GBO.Overheid van 10 november jl.

Ik ga in mijn beantwoording eerst in op de redenen voor de instelling van de baten-lastendienst GBO.Overheid. Vervolgens informeer ik u over de betrokkenheid van uw Kamer bij dit proces. Daarna beantwoord ik uw vragen over de doelmatigheid van GBO.Overheid. En ten slotte ga ik nog in op enkele overige vragen die de leden hebben gesteld.

Instelling van de baten-lastendienst GBO.Overheid

De leden van de fracties van PvdA en VVD hebben gevraagd waarom ik besloten heb tot het instellen van de baten-lastendienst GBO.Overheid en wat de toegevoegde waarde van deze status is ten opzichte van het zijn van een 'gewone' dienst van mijn ministerie.

Aan het besluit tot het instellen van een baten-lastendienst liggen meerdere redenen ten grondslag. In de eerste plaats is de constructie van baten-lastendienst indertijd ingevoerd om beleid en uitvoering duidelijker te scheiden. GBO.Overheid is een dienst met uitsluitend uitvoerende taken; haar huidige taken vloeien voort uit beleid dat is gevormd door beleidsdirecties binnen meerdere ministeries, waaronder mijn ministerie en het ministerie van Economische Zaken. De constructie van baten-lastendienst is daarom uitermate geschikt voor GBO.Overheid.

Daarnaast is het vanwege het uitvoerende karakter van de dienst wenselijk om de bedrijfsvoering bedrijfsmatiger in te kunnen richten. Dit wordt mogelijk gemaakt door het baten-lastenstelsel. In dit stelsel kunnen namelijk integrale kostprijzen voor de producten worden bepaald, doordat kosten van goederen en diensten aan het tijdvak mogen worden toegerekend waarin het verbruik ervan plaatsvindt. Deze integrale kostprijzen kan GBO.Overheid vervolgens doorberekenen aan haar beleidsopdrachtgevers c.q. klanten (klanten van GBO.Overheid zijn de organisaties met een publieke taak die in hun primaire proces gebruik maken van de producten van GBO.Overheid). Doordat GBO.Overheid als baten-lastendienst kostprijzen hanteert, kan zij ook gebruik maken van benchmarks om haar kostprijzen op

onderdelen te vergelijken met activiteiten van vergelijkbare organisaties in de markt. Dit bedrijfsmatige werken zal mijns inziens leiden tot een verbeterde doelmatigheid van GBO.Overheid en daarmee tot lagere kostprijzen dan wanneer GBO.Overheid een 'gewone' dienst van mijn ministerie zou blijven.

Datum
16 december 2009
Kenmerk
2009-0000729718

Vervolgens maakt het besturingsmodel van een baten-lastendienst een verzakelijking in de relaties met de beleidsopdrachtgevers van GBO.Overheid mogelijk. Opdrachten worden alleen uitgevoerd nadat duidelijke afspraken zijn gemaakt over prijs, aantal en kwaliteit van de te leveren producten en diensten. Door deze opdrachten vast te leggen in contracten, een gebruikelijke werkwijze binnen een baten-lastendienst, kunnen beide partijen elkaar aanspreken op het nakomen van de gemaakte afspraken. Door doelmatigheidsprikkels in te bouwen in de relatie tussen enerzijds GBO.Overheid en haar beleidsopdrachtgevers en anderzijds GBO.Overheid en haar eigenaar (de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties), zal GBO.Overheid ook op deze manier haar doelmatigheid verbeteren (hierop ga ik later in deze brief uitgebreider in). Bovendien zullen in de komende jaren de kosten van steeds meer producten in rekening gebracht worden bij de klanten in plaats van bij de beleidsopdrachtgever. Ook langs die weg zal GBO.Overheid dan gestimuleerd worden doelmatiger te opereren.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom ik voor de tijdelijke status van baten-lastendienst voor GBO.Overheid heb gekozen, wat er in het gezamenlijke startdocument van mij en mijn collega van Financiën staat, waarom een termijn van drie jaar wordt uitgetrokken voor het voldoen aan de instellingsvoorwaarden en met welke instellingseisen verdragende knelpunten worden verwacht. De leden van de PvdA-fractie willen bovendien weten in hoeverre nu al wordt voldaan aan de instellingsvoorwaarden. In overleg met het ministerie van Financiën is gekozen voor de tijdelijke status, omdat GBO.Overheid op onderdelen van de instellingsvoorwaarden nog stappen dient te zetten om te groeien tot een volwaardige baten-lastendienst. Zodra GBO.Overheid aan alle instellingseisen voldoet, zal de definitieve status worden aangevraagd. Het ministerie van Financiën zal dan toetsen of GBO.Overheid zich daadwerkelijk verder heeft ontwikkeld op de afgesproken onderdelen. Over de verder te ontwikkelen onderdelen zijn afspraken gemaakt tussen mijn ministerie en het ministerie van Financiën. Deze afspraken zijn vastgelegd in het gezamenlijk opgestelde startdocument. Zo zal het ministerie van Financiën met name kijken naar de wijze waarop en de mate waarin er sprake is van een productiviteitsverbetering en kostenefficiëntie, en naar de wijze waarop de klanttevredenheid zich ontwikkelt. Ook zal gekeken worden naar de ontwikkeling van het resultaatgerichte besturingsmodel en de invulling van de diverse rollen in de praktijk. Daarnaast zal de inrichting van het kostprijsmodel getoetst worden, evenals de wijzen waarop de producten van GBO.Overheid gefinancierd worden. Ik verwacht op deze onderdelen geen knelpunten die tot vertraging zullen leiden. Het startdocument bevat ten slotte nog een aantal procedurele afspraken.

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd naar de voorgenomen ingangsdatum van de definitieve status van baten-lastendienst. Zoals ik in mijn brief van 10 november jl. heb gemeld, is het de bedoeling dat GBO.Overheid uiterlijk 1 januari 2013 de definitieve status krijgt. Een baten-lastendienst kan maximaal drie jaar de tijdelijke status hebben. Binnen deze termijn moet door het ministerie van Financiën getoetst worden of de baten-lastendienst geheel aan de instellingseisen voldoet en de definitieve status kan krijgen. Voor GBO.Overheid zal deze toets dus uiterlijk in 2012 worden uitgevoerd.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of er een risicoanalyse is gemaakt van de vorming van de tijdelijke baten-lastendienst. Er is geen afzonderlijke risicoanalyse gemaakt van de vorming van de tijdelijke baten-lastendienst; dit is niet opgenomen in de regelgeving inzake de vorming van baten-lastendiensten en maakt dus geen onderdeel uit van de procedure voor het instellen van een baten-lastendienst. Om tot het genoemde startdocument te komen, heeft het ministerie van Financiën echter wel uitgebreid onderzoek gedaan naar de mate waarin GBO.Overheid klaar is om als tijdelijke baten-lastendienst te starten. Op grond daarvan heeft het ministerie van Financiën zijn groen licht daarvoor gegeven. Daarnaast heeft de Rijksauditedienst in 2009 onderzoek gedaan naar de mate waarin GBO.Overheid voldoende voorbereid is op het zijn van baten-lastendienst en is risicomangement een vast onderdeel van de bedrijfsvoering van GBO.Overheid.

Datum
16 december 2009
Kenmerk
2009-0000729718

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat de gevolgen zijn als het niet lukt om GBO.Overheid per 1 januari 2010 de tijdelijke status van baten-lastendienst te geven. Wanneer dit onverhoopt niet lukt, dan kunnen de genoemde doelmatigheidsverbeteringen in veel mindere mate optreden en zullen daarmee de kostprijzen op een hoger niveau blijven liggen.

Betrokkenheid van de Tweede Kamer

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe mijn besluit tot het instellen van de baten-lastendienst GBO.Overheid tot stand is gekomen. Evenals de leden van de PvdA- en VVD-fractie hebben zij gevraagd naar de betrokkenheid van de Kamer daarbij en waarom het voornemen niet is meegenomen in de begroting voor 2010.

Bij de oprichting van GBO.Overheid heeft de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties al aangegeven voornemens te zijn GBO.Overheid als baten-lastendienst vorm te geven. Uw Kamer is daarover geïnformeerd in zijn brief over modernisering van de overheid d.d. 11 augustus 2006 (II 2005/2006, 29362, nr. 103). Tijdens de reorganisatie van mijn ministerie in 2008 is het traject tot het instellen van de baten-lastendienst tijdelijk stopgezet. Na afronding van deze reorganisatie is dit traject eind 2008 weer opgestart. Tot aan de zomer van 2009 is in samenspraak met het ministerie van Financiën gewerkt aan het vereiste startdocument. Op 2 september jl. heeft het ministerie van Financiën groen licht gegeven voor de instelling van de tijdelijke baten-lastendienst en is het traject richting uw Kamer ingezet. Dit heeft geleid tot mijn brief d.d. 10 november jl.

Mijn voornemen tot het instellen van de baten-lastendienst GBO.Overheid is nog niet opgenomen in de begroting voor 2010, omdat ten tijde van het opstellen van deze begroting het doorlopen van de instellingsprocedure nog in volle gang was. Wanneer GBO.Overheid per 1 januari 2010 daadwerkelijk als baten-lastendienst wordt ingesteld, dan wordt dit via de eerste suppletore begroting van 2010 in de begroting verwerkt.

Doelmatigheid van GBO.Overheid

Een belangrijk deel van de vragen van de fracties heeft betrekking op de beoogde doelmatigheidsverbeteringen van GBO.Overheid. Er is door de leden van de CDA- en PvdA-fracties gevraagd welke indicatoren zijn ontwikkeld om inzicht te geven in de doelmatigheid van GBO.Overheid. Daarnaast hebben zij, evenals de VVD-fractie, gevraagd welke prestatieafspraken er met GBO.Overheid zijn gemaakt. De leden van de CDA-fractie hebben tevens gevraagd wat op dit moment de nulmeting van de doelmatigheid is en welke verbeteringen er voor 2010 als doel zijn gesteld. Ook wil de CDA-fractie weten welke doelmatigheidsprirrels in het huidige functioneren

van GBO.Overheid ontbreken. De leden van de VVD-fractie hebben eveneens gevraagd hoe er zal worden gestuurd op een hogere kwaliteit en een lagere kostprijs. Zowel de leden van de CDA- als van de PvdA-fractie vragen zich af of de doelmatigheidsverbeteringen daadwerkelijk alleen met de constructie van baten-lastendienst zijn te realiseren. Daarnaast willen de leden van de PvdA-fractie weten op welke manier ik verwacht dat inzicht in de kostprijs en kwaliteit tot doelmatigheidsverbeteringen leidt.

Datum
16 december 2009
Kenmerk
2009-0000729718

Het verbeteren van de doelmatigheid is een belangrijke reden voor het instellen van de baten-lastendienst GBO.Overheid. In het bovenstaande ben ik reeds kort ingegaan op de wijze waarop de constructie van baten-lastendienst bijdraagt aan een verbetering van de doelmatigheid van GBO.Overheid. In het onderstaande licht ik dit verder toe.

De prestatie-indicatoren op basis waarvan GBO.Overheid zal rapporteren over haar doelmatigheid zijn voor 2010 op hoofdlijnen gereed. In ieder geval zal worden gerapporteerd over de kosten per product, de klanttevredenheid en het verkrijgen van een Third Party Mededeling (dit is een verklaring van Register EDP auditors bij de verantwoording van GBO.Overheid over de producten en beheerprocessen, opgesteld na toetsing aan vooraf opgestelde criteria). Daarnaast zal de jaarlijkse bedrijfsvoeringsaudit inzicht geven in de doelmatigheid van GBO.Overheid. In het eerder genoemde startdocument is beschreven welke indicatoren verder moeten worden ontwikkeld. In de loop van 2010 zal GBO.Overheid in ieder geval doelstellingen kwantificeren met betrekking tot de verlaging van de kostprijzen en de verhoging van de kwaliteit. De meting van de prestatie-indicatoren over 2010 zal als nulmeting fungeren bij de toets die zal worden uitgevoerd voor het toekennen van de definitieve status. Ook zal GBO.Overheid de kosten van haar bedrijfsvoering met die van de markt vergelijken door een benchmark uit te voeren.

In 2008 is GBO.Overheid gestart met tijdschrijven en de opzet van een kostprijsmodel; in 2009 is dit verder toegespitst op het model van de baten-lastendienst. Door aan de beleidsopdrachtgever inzicht te geven in de kostenopbouw van producten en diensten kan deze gerichter sturen op de kosten. Met de beleidsopdrachtgever worden daarnaast afspraken gemaakt over de kwaliteit van de te leveren prestaties. Deze prestatie-indicatoren geven inzicht in de kwaliteit en doelmatigheid van de organisatie, waardoor zowel de beleidsopdrachtgever als de eigenaar gerichter kunnen sturen op doelmatigheid.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd wat bij het verbeteren van de doelmatigheid de overhand heeft: de kostprijs of de kwaliteit van de producten van GBO.Overheid. Ook hebben zij gevraagd of ik minimale kwaliteitseisen zal stellen om te voorkomen dat omwille van de prijs het kwaliteitsniveau ongewenst afneemt. De dienstverlening van GBO.Overheid is gericht op een excellent beheer van haar producten. Vanuit deze focus worden afspraken met de beleidsopdrachtgever gemaakt over de kwaliteit van de producten en diensten. Diverse doelmatigheidsprikkels maken deze kwaliteit inzichtelijk; hierbij kan gedacht worden aan audits, benchmarks en klanttevredenheidsonderzoeken. Vervolgens draagt het verschil in belangen van alle betrokken partijen eraan bij dat de kostprijs zo laag mogelijk blijft. De beleidsopdrachtgever is gebaat bij een kwalitatief zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs, terwijl de opdrachtnemer op zijn beurt gebaat is bij een zo goed mogelijk product tegen een kostendekkende prijs (de eigenaar ziet bovendien op dit laatste toe).

Onderhandelingen tussen beleidsopdrachtgever en opdrachtnemer zorgen ervoor dat de prijs zo laag mogelijk is en dat de kwaliteit voldoende blijft. Het is dus niet zo dat òf de prijs, òf de kwaliteit de overhand heeft bij het verbeteren van de doelmatigheid. De beleidsopdrachtgever heeft alle belang bij kwalitatief goede producten en diensten. Daarnaast zijn de klanten van GBO.Overheid vertegenwoordigd in de Programmaraad; deze Programmaraad adviseert de eigenaar van GBO.Overheid over (onder andere) het kwaliteitsniveau van de dienstverlening van GBO.Overheid. Minimale kwaliteitseisen zijn per product vastgelegd in zogeheten 'Service Level Agreements'. Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat DigiD een beschikbaarheidspercentage heeft van ten minste 99,5 procent. Ten slotte houdt de eigenaar van GBO.Overheid toezicht op de kwaliteit van de producten. Mijns inziens is het daarom niet nodig dat ik aanvullende minimumeisen aan de kwaliteit opleg.

Datum
16 december 2009
Kenmerk
2009-0000729718

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe uw Kamer kan controleren of de verwachtingen en doelstellingen van de baten-lastendienst GBO.Overheid worden gehaald. Ook de leden van de PvdA- en VVD-fracties willen weten hoe het voor de Kamer inzichtelijk wordt in hoeverre de doelmatigheid en de kwaliteit van de dienstverlening zijn verbeterd en welke indicatoren ik in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten zal opnemen. In de ontwerpbegroting van mijn ministerie zal voor de belangrijkste indicatoren gemeld worden welke doelstellingen er voor het betreffende jaar worden gesteld. Zoals gezegd zijn dit in ieder geval de kosten per product, de klanttevredenheid en het verkrijgen van een Third Party Mededeling. GBO.Overheid zal elk trimester aan de eigenaar rapporteren over de ontwikkeling van haar doelmatigheid. Tevens zal hierover worden gerapporteerd in het jaarverslag van mijn ministerie. In alle begrotings- en verantwoordingsdocumenten zullen de Rijksbegrotingsvoorschriften gevolgd worden; vanaf 2010 schrijven deze voor baten-lastendiensten een aantal standaard doelmatigheidsindicatoren voor. Op deze wijze wordt uw Kamer geïnformeerd over de mate waarin de doelstellingen van deze nieuwe baten-lastendienst worden gerealiseerd. Vanzelfsprekend wordt de toekenning van de definitieve status van baten-lastendienst te zijner tijd aan uw Kamer voorgelegd.

Overige vragen

De leden van de fracties van CDA, PvdA en VVD hebben gevraagd welke baten en lasten ik voor het jaar 2010 en verder verwacht en waarom de openingsbalans niet per 1 januari 2010 is opgesteld, maar pas gepresenteerd wordt in de eerste suppletore begroting van 2010. De verwachte baten en lasten voor het jaar 2010 zijn ruim € 56 mln. Voor de jaren daarop hangt het bedrag af van welke nieuwe producten er door GBO.Overheid in beheer worden genomen. In de ontwerpbegroting van mijn ministerie zal hierin jaarlijks inzicht aan uw Kamer worden gegeven. De openingsbalans wordt per 1 januari 2010 opgesteld. Deze moet echter door de Rijksauditedienst worden beoordeeld en van een verklaring worden voorzien. Daardoor is de eerste suppletore begroting van 2010 het eerste moment waarop een definitieve, goedgekeurde openingsbalans in de begroting verwerkt kan worden.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe het kostprijsmodel dat door GBO.Overheid is ontwikkeld, eruitziet en of het de bedoeling is dat er een nieuw kostprijsmodel wordt ontwikkeld. Het kostprijsmodel bepaalt op welke wijze de directe en indirecte kosten aan de producten en diensten toegerekend worden. Het startdocument beschrijft de gehanteerde systematiek. Het is niet de bedoeling dat er nog een nieuw kostprijsmodel wordt ontwikkeld, maar het model zal wel verder vervolmaakt worden. Het streven is om in 2011 de kosten van het gebruik van de

producten van GBO.Overheid via outputsturing te financieren, uitgezonderd het Bureau Forum Standaardisatie en PKI-overheid. Uitgangspunt is dat de beleidsopdrachtgevers binnen de gemaakte bestuurlijke afspraken bepalen op welke wijze de outputsturing plaatsvindt: via de beleidsopdrachtgever en/of via doorberekening aan klanten. Over de wijze waarop klanten bijdragen in de kosten van producten van GBO.Overheid zijn overigens op 3 december jl. afspraken gemaakt in de bestuurlijke regiegroep dienstverlening en e-overheid, waarvan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorzitter is.

Datum
16 december 2009
Kenmerk
2009-0000729718

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd naar de te verwachten gevolgen van de instelling van de baten-lastendienst GBO.Overheid voor de doelstelling van het kabinet om de lastendruk te verminderen. Er is op zich geen relatie tussen de instelling van de tijdelijke baten-lastendienst GBO.Overheid en de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten te verminderen. De producten en diensten van GBO.Overheid dragen echter wel bij aan deze doelstelling. GBO.Overheid heeft producten in beheer waarvan alle organisaties met een publieke taak gebruik kunnen maken. Door deze producten gemeenschappelijk te beheren, hoeft niet iedere organisatie deze producten zelf te ontwikkelen en te beheren. Een voorbeeld hiervan is het authenticatiesysteem DigiD. De status van tijdelijke baten-lastendienst zorgt ervoor dat dit op een doelmatiger wijze gebeurt.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of GBO.Overheid ook voor derden kan werken en welke gevolgen dit heeft voor het besturingsmodel. Alleen organisaties met een publieke taak kunnen klant van GBO.Overheid zijn. In het besturingsmodel is geregeld hoe de opdrachtverlening dient te verlopen. De eigenaar van GBO.Overheid ziet hierop toe. GBO.Overheid werkt niet voor organisaties die geen publieke taak hebben.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd op welke manier GBO.Overheid zorgt voor de bescherming van haar gegevens en de veiligheid van haar ICT-infrastructuur, zodat privacygevoelige gegevens niet in handen kunnen komen van onbevoegde derden. Op het gebied van informatiebeveiliging hanteert GBO.Overheid de eisen die zijn gebaseerd op de Code voor Informatiebeveiliging, het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR), het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid Bijzondere Informatie (VIR-BI), de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), de Wet Burger Service Nummer (BSN) en uitgevoerde risicoanalyses. De beleidsmatige basis voor dit plan is het informatiebeveiligingsbeleid van GBO.Overheid en dat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarmee is de bescherming van gegevens en de veiligheid van de ICT-infrastructuur naar mijn mening voldoende gewaarborgd.

Tevens hebben de leden van de SP-fractie gevraagd hoe GBO.Overheid uitvoering gaat geven aan het plan Nederland Open in Verbinding. Nederland Open in Verbinding (NOiV) is een programma van stichting ICTU dat overheidsorganisaties informeert over de mogelijkheden van open standaarden en open source software en stimuleert deze waar mogelijk toe te passen in hun informatiesystemen. GBO.Overheid maakt zo veel als mogelijk gebruik van open source en/of open standaarden. Zo is het authenticatiesysteem DigiD gebaseerd op open source. Verder is Bureau Forum Standaardisatie onderdeel van GBO.Overheid; dit bureau voert het secretariaat voor het Forum en College Standaardisatie dat onder meer adviseert over het gebruik van standaarden.

Ten slotte hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd in hoeverre publieke dienstverleners verplicht zijn om producten van GBO.Overheid af te nemen. Er is geen formele verplichting in het gebruik van de producten van GBO.Overheid. Wel hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zelf bestuurlijke afspraken gemaakt in het zogeheten Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) over het gebruik van (onder meer) de producten van GBO.Overheid. Een aantal producten in het NUP kent een verplicht gebruik.

Datum
16 december 2009
Kenmerk
2009-0000729718

Ik vertrouw erop dat ik u met deze brief voldoende heb geïnformeerd en hoop dat uw Kamer mijn voornemen tot het instellen van de tijdelijke baten-lastendienst GBO.Overheid per 1 januari 2010 steunt.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst