

# **Resultaatgerichte bekostigingsstructuren bij de overheid**

Prof. Dr. N.P. Mol  
Drs. J.A.M. de Kruijf

Onderzoeksrapport ten behoeve van de directie Arbeidszaken Overheid van het  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



<b>Voorwoord.....</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>9</b>
<b>2 Resultaatverantwoordelijkheid .....</b>	<b>11</b>
2.1 Budgettering en economische verzelfstandiging .....	11
2.2 Typologie van bekostigingswijzen .....	13
2.3 Analyse van planning en control .....	14
<b>3 Onderzoeksopzet .....</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding .....	19
3.2 Onderzoeksmethode .....	19
3.3 Informatievergaring .....	20
3.4 Analyse .....	20
<b>4 Casusselectie .....</b>	<b>23</b>
4.1 Inleiding .....	23
4.2 Keuze van Sectoren .....	23
4.3 Selectie van cases .....	23
<b>5 Onderzoeksresultaten .....</b>	<b>27</b>
5.1 Resultaatverantwoordelijkheid .....	27
5.2 Bekostigingswijzen .....	31
5.2.1 Financiële resultaten.....	33
5.2.2 Prestatienormen.....	34
5.2.3 Kostenstandaarden .....	34
5.3 Governance .....	35
5.3.1 Planning.....	36
5.3.2 Control .....	40
5.4 Conclusies .....	46
<b>6 Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>49</b>
6.1 Algemene conclusies .....	49
6.2 Conclusies naar type organisatie .....	50
6.2.1 Economisch zelfstandige organisaties .....	50
6.2.2 Economisch onzelfstandige organisaties .....	51
6.3 Aanbevelingen .....	52
6.3.1 Aanbevelingen naar sectoren.....	52
6.3.2 Aanbevelingen naar typen organisaties .....	53
<b>Bijlagen .....</b>	<b>57</b>



## **Voorwoord**

Dit onderzoek is om twee redenen uitgezet. Ten eerste om na te gaan in hoeverre de combinatie van effectieve incentives en resultaatgerichte sturing van organisaties bij overheid een tendens naar een verdergaande decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming kan ondersteunen. Bij een dergelijke ontwikkeling wordt immers de sturing op één van de belangrijkste inputvariabelen (prijs van de arbeid) losgelaten. Ten tweede is er een belang de bedrijfsvoering te stimuleren. Een doelmatiger presterende overheid is een gekoesterde wens waarbij het begrip “doelmatiger” betrekking heeft op zowel kostenefficiëntie als kwaliteit.

De onderzoekers zijn met wetenschappelijke degelijkheid te werk gegaan. Om zicht te krijgen op de manier waarop de resultaatverantwoordelijkheid gestalte is gegeven in 12 geselecteerde overheidsorganisaties, zijn 88 planning- en control -documenten bestudeerd en zijn aanvullende interviews gehouden. Er is per organisatie verslag gedaan waarna ieder verslag door de betreffende organisatie is geautoriseerd.

De analyse is helder, de aanbevelingen zijn minder uitgesproken.

Uit de analyse blijkt dat - jammer genoeg - de resultaatverantwoordelijkheid bij de onderzochte diensten slechts in beperkte mate inhoud heeft gekregen. Dat wil niet zeggen dat de organisaties slecht presteren. Dit onderzoek heeft zich beperkt tot de financiële verslaglegging en de prikkels die zijn ingebouwd in de bekostigingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Organisaties blijken meer input-georiënteerd dan bij de aanvang van het onderzoek is voorzien. Kostprijzen komen nauwelijks tot stand. Dat geldt – zij het in mindere mate - ook voor prestatienormering. Het is opvallend dat in situaties waarin een specificatie van de resultaten goed mogelijk lijkt, lang niet altijd sprake is van een ondubbelzinnig vormgegeven resultaatverantwoordelijkheid. Bedrijfsmatig kunnen leidt – overigens ook op goede gronden – niet altijd tot beleidsmatig willen. Dat betekent wel een verwatering van de verantwoordelijkheid voor bereikte resultaten. Een echt probleem ontstaat wanneer dit gepaard gaat met een papierproductie van niet relevante verantwoordingsrapportages. Eén van de aanbevelingen is dat resultaatgerichte aansturing via de vormgeving van de bekostigingsstructuur maatwerk vereist. De casusbeschrijvingen bieden daarvoor aardige aanknopingspunten.

Het zal van organisaties, maar ook van hun opdrachtgevers afhangen of dat maatwerk inderdaad tot stand komt. Algemene uitspraken en richtlijnen over de realisering van een bekostiging met prikkels op basis van resultaten zijn op basis van dit rapport niet mogelijk. Voorsnog is duidelijk dat de invulling van resultaatgerichte sturingsrelaties in het licht van een eventuele verdere doordecentralisatie van het overlegmodel van de arbeidsvoorwaardenvorming niet eenvoudig is. Betrokkenen zullen bij de overweging van een doordecentralisatie aan moeten geven welke oplossing zij zien voor het afleggen van verantwoording voor de bereikte resultaten.

Voor eventuele reacties op dit rapport, die u kunt richten tot mijn medewerker F. Faber (frank.faber@minbzk.nl), houd ik mij aanbevolen.

DE DIRECTEUR ARBEIDSZAKEN OVERHEID,  
C.J.A. Maas

## ***Samenvatting***

Het voorliggende onderzoeksrapport betreft een casestudy naar de invulling van resultaatverantwoordelijkheid bij overheidsorganisaties. Aan het onderzoek ligt een bedrijfseconomische invalshoek ten grondslag: uitgangspunt is dat de daadwerkelijke resultaatverantwoordelijkheid wordt weerspiegeld door de bekostigingswijze van organisaties, omdat deze de resultaatafhankelijkheid van hun bedrijfsvoering tot uitdrukking brengt. Bij de karakterisering van deze resultaatafhankelijkheid worden 'als deelcomponenten de eisen aan de financiële resultaten, de prestatienormen en de kostenstandaarden onderscheiden. Voor de beoordeling van de resultaatverantwoordelijkheid kan op basis van de eerstgenoemde component onderscheid worden gemaakt tussen gebudgetteerde (economisch onzelfstandige) en uit verkoopopbrengsten bekostigde (economisch zelfstandige) organisaties. Voor deze laatste geldt dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het verwerven van inkomsten voor hun activiteiten. Zij worden daarbij in het onderzoek nog onderscheiden naar interne overheidsdiensten – die rechtstreeks aan de ministeriële verantwoordelijkheid zijn onderworpen - en externe (juridisch-organisatorisch zelfstandige) overheidsdiensten. De gebudgetteerde organisaties zijn op basis van de andere twee genoemde componenten in vier typen onder te verdelen, al naar gelang wel of niet concrete prestatienormen respectievelijk kostenstandaarden voor de verrichte activiteiten zijn aan te wijzen. In totaal leidt dit tot een model met 6 typen organisaties – met een veronderstelde opklimmende volgorde van resultaatverantwoordelijkheid van een typisch input-gebudgetteerde organisatie enerzijds tot een externe economisch zelfstandige organisatie anderzijds.

In het onderzoek is er naar gestreefd om van elk type organisatie twee cases te selecteren en die vervolgens op de kenmerken van de bekostigingsstructuur te beoordelen. Bij die beoordeling is gepoogd de daadwerkelijke resultaatverantwoordelijkheid van de onderzochte organisaties door een analyse van de met betrekking tot hun bedrijfsvoering uitgeoefende governance te achterhalen. Bij deze analyse, vooral op basis van documenten met betrekking tot het begrotingsjaar 2000, zijn achtereenvolgens de planning, de autorisatie, het beheer en de evaluatie van de bedrijfsvoering in beschouwing genomen.

Het onderzoek laat zien dat in vrijwel alle onderzochte organisaties wel een (beperkte) resultaatverantwoordelijkheid is aan te treffen die verder gaat dan sturing op de input. Voor elke organisatie kan in termen van de drie onderscheiden componenten een specifieke mix van verantwoordelijkheden worden vastgesteld. Van die componenten blijkt in het algemeen met name de kostenstandaardisatie knelpunten voor een versterkte resultaatverantwoordelijkheid op te leveren. De mate waarin de bedrijfsvoering resultaatafhankelijk kan worden gemaakt stuit bij de economisch zelfstandige organisaties voorts vooral op de afwentelingsmogelijkheden door kostendoorbelasting. Voor de economisch onzelfstandige organisaties blijkt de eis van kostenbeheersing veelal beperkingen op te leggen: de oriëntatie op de kostenefficiëntie (de verkregen resultaten) wordt begrensd door de randvoorwaarden die het budget aan de bedrijfsvoering oplegt.

Ook in het proces van de bedrijfsvoering zelf (de van de governance afgeleide planning en control) zijn verschillende knelpunten te signaleren. Bij de planning blijken de beoogde resultaten veelal niet ondubbelzinnig in taakstellingen voor de organisatie(eenheid) te worden vertaald. De gespecificeerde targets hebben dan het karakter van 'outcomes' – die de eigen verantwoordelijkheid voor de realisatie van die targets in het midden laten – of zij worden

zonder nadere verantwoording in termen van de te verrichten activiteiten aan een gefixeerde middeleninzet gebonden (waarmee de bewijslast voor de uitvoering naar de beschikbaar gestelde middelen verschuift). Bij de autorisatie wordt de daadwerkelijke beslissingsruimte bij de uitvoering vaak onvoldoende expliciet gemaakt. De budgetten bakenen dan niet zozeer de beheersbare als wel de directe of integrale kosten van de productie af. Bij het beheer blijft de status en toepassing van (tussentijdse) verantwoordingsrapportages soms onduidelijk. Ook gaan interventies in de taakuitvoering (toegevoegde prioriteiten) dan wel de middeleninzet (bezuinigingen) lang niet altijd met een expliciete herijking van de intiële resultaatverantwoordelijkheid gepaard (hetzelfde kan gelden voor exogene verstoringen) en vanuit 'hogere' (algemene) regelgeving kunnen input controls worden opgelegd, die niet met de beoogde resultaatverantwoordelijkheid sporen. Voor wat betreft de evaluatie tenslotte bevatten de verslaglegging en verantwoording achteraf in het algemeen onvoldoende verklarende analyses voor afwijkingen van planning en realisatie, meestal omdat de focus daarbij uitsluitend op de doelbereiking is gericht dan wel omdat aan die verantwoording achteraf sowieso weinig aandacht wordt geschonken.

Door de gehanteerde onderzoeksopzet en de bijbehorende casusselectie kunnen deze bevindingen overigens niet zonder meer naar alle overheidsorganisaties worden gegeneraliseerd. Van geval tot geval zal moeten worden bezien in hoeverre aan financiële resultaatverantwoordelijkheid, prestatienormering en kostenstandaardisatie inhoud kan worden gegeven. Maatwerk kan worden gerealiseerd door met name aandacht te besteden aan de mogelijkheden en beperkingen van prestatienormen die zijn gericht op de output, waarbij ook de vraag naar de politieke wenselijkheid en de eventuele risico's die een verdergaande resultaatverantwoordelijkheid op uitvoerend niveau met zich meebrengen een wezenlijk element van de afweging vormen. Wij vermoeden wel dat de kerndepartementen in het algemeen tot de categorie 'input gebudgetteerd' zullen (blijven) behoren.

Naar ons oordeel kan de resultaatverantwoordelijkheid in overheidsorganisaties worden verdiept door de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer verder te versterken ten opzichte van de relatie tussen opdrachtnemer en eigenaar. Met name kan daarbij ruimte ontstaan voor economische verzelfstandiging in de vele gevallen waarin de mogelijkheden voor concurrentie noodzakelijk begrensd blijven. Tegen de achtergrond van de problemen die kostenstandaardisatie voor overheidsorganisaties oplevert, kan binnen de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie vooral door middel van prestatienormering meer inhoud aan de resultaatverantwoordelijkheid worden gegeven.



## 1 Inleiding

Het streven naar een resultaatgerichte sturing is het afgelopen decennium steeds nadrukkelijker als oogmerk van de bedrijfsvoering bij de overheid naar voren gebracht. Na eerdere initiatieven ter zake bij de decentrale overheden – met name bij de ontwikkeling van het Beleids- en BeheersInstrumentarium (BBI) op instigatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – heeft dat streven de laatste jaren ook bij het Rijk meer inhoud gekregen. De opstelling van prestatie-indicatoren voor de activiteiten binnen de rijksdienst werd in 1999 in de nota Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) tot een koppeling van beleid, prestaties en middelen aangescherpt. Met het oog op de versterking van die koppeling stelt de Miljoenennota 2002 recentelijk vanaf 2007 een integrale toepassing van (een variant van) het baten-lastenstelsel in de rijksbegroting in het vooruitzicht.

Naar algemeen besef komt een daadwerkelijk resultaatgerichte sturing bij de overheid echter maar moeizaam van de grond. Niet alleen bij de rijksoverheid maar ook bij de decentrale overheden en de verzelfstandigde overheidsdiensten lijkt de sturing toch nog voornamelijk op de middelen te zijn gericht. Deze conclusie ligt ook besloten in het survey ‘Outputsturing in de publieke sector, een analyse van bestaand onderzoek’, dat Leeuw en Van Gils in oktober 1999 in opdracht van het ministerie van BZK hebben gepresenteerd: “Samengevat lijken er in de bestudeerde organisaties betrekkelijk weinig (nieuwe) materiële prikkels werkzaam te zijn om resultaatgericht en doelmatig te werken”, stellen deze onderzoekers<sup>1</sup>.

Van daaruit rijst de vraag welke sturingsinstrumenten de overheid ten dienste staan om haar bedrijfsvoering in de beoogde zin te verbeteren. Deze vraag zal uiteraard binnen de context van het overheidshandelen – waarin de productie in het algemeen zonder winststreven via het budgetmechanisme wordt bekostigd – moeten worden beantwoord. Als aan de daarmee samenhangende beperkingen onvoldoende recht wordt gedaan, behoeven teleurstellende resultaten van ‘outputsturing’ niet te verbazen.

De probleemstelling van het voorliggende onderzoeksrapport betreft dan de mogelijkheden en beperkingen van een resultaatgerichte sturing bij overheidsorganisaties vanuit de bijzonderheden van hun bekostigingswijze. Daarvoor worden in het onderzoek twee aangrijpingspunten onderkend. In de eerste plaats kan op enigerlei wijze een beroep op de ‘tucht van de markt’ worden gedaan: de druk van een effectieve concurrentie kan organisaties dwingen de productie of kwaliteit van hun dienstverlening te verhogen. Deze toepassing van het marktmechanisme behoeft niet op een winstprikkel te berusten: in de publieke sector zal veelal slechts een gehele of gedeeltelijke kostendekking uit de opbrengsten van de dienstverlening worden verlangd. In de tweede plaats kan de bekostiging van de dienstverlening via het budgetmechanisme sterker aan taakstellingen voor die productie of kwaliteit worden gebonden. De prikkel tot verbetering van de bedrijfsvoering ligt daarbij vooral in de voorwaarden - prestatienormen en/of kostenstandaarden – waarvan de middelentoedeling afhankelijk wordt gesteld.

Het draagvlak van de te bewerkstelligen doelmatigheid berust in beide gevallen uiteindelijk op de resultaatafhankelijkheid van de beschikbare middelen. Aan de middelentoedeling wordt niet alleen een inspanningsverplichting verbonden – een algemene taakomschrijving waarin

---

<sup>1</sup> F.L. Leeuw en G.H.C. van Gils, Outputsturing in de publieke sector, een analyse van bestaand onderzoek, Beleidsonderzoek en Advies en Universiteit Utrecht, oktober 1999, p.4.

de organisatie met de zorg voor een bepaald beleidsobject wordt belast – maar ook een resultaatverplichting, waarin de organisatie voor de uitkomsten van haar bedrijfsvoering verantwoordelijk wordt gesteld. Op die resultaatverplichting kan dan ook een interne sturing op resultaten worden gebaseerd. De resultaatafhankelijkheid van de organisatie creëert daarbij de randvoorwaarden en incentives voor het handelen van haar medewerkers.

Het verrichte onderzoek heeft deze resultaatverantwoordelijkheid als vertrekpunt. Voor uiteenlopende overheidsdiensten is onderzocht welke resultaatverantwoordelijkheid aan hun bedrijfsvoering ten grondslag ligt en hoe deze in de planning en control van die bedrijfsvoering tot uitdrukking komt. Vanuit een bedrijfseconomische invalshoek wordt dan gezien hoe een aangescherpte resultaatverantwoordelijkheid met behulp van een daarop toegesneden vormgeving van de planning en control kan worden geëffectueerd. Het onderzoek heeft een exploratief karakter. Vanuit de bekostigingswijze wordt de vormgeving van de ‘governance’ bestudeerd, zoals die in de planning en control van organisaties tot uitdrukking komt. Daaruit zijn aanwijzingen af te leiden voor de richting waarin naar een versterkte resultaatverantwoordelijkheid kan worden gestreefd. De uiteindelijk met die resultaatverantwoordelijkheid beoogde doelmatigheidsverbeteringen vallen echter buiten het gezichtsveld van het onderzoek. Aan de onderzoeksresultaten kan daarom geen rechtstreeks oordeel over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering in de onderzochte organisaties worden ontleend.

In dit rapport wordt allereerst het theoretisch kader van het onderzoek gepresenteerd (hoofdstuk 2). Dit omvat met name een typologie van bekostigingswijzen en de aard van de resultaatverantwoordelijkheid, die deze met zich meebrengen. Met elk type hangen specifieke kenmerken van de planning en control samen, die de resultaatgerichtheid van de bedrijfsvoering moeten waarborgen. Vervolgens wordt (in hoofdstuk 3) de aanpak van het empirisch onderzoek uiteengezet. In het onderzoek is een selectie gemaakt van overheidsdiensten die de onderscheiden typen (zoveel mogelijk) kunnen representeren. Die selectie wordt behandeld in hoofdstuk 4. Voor de geselecteerde diensten is op basis van documenten en interviews een nadere analyse van resultaatverantwoordelijkheid en planning en control uitgevoerd. De uitkomsten van die analyse zijn weergegeven in hoofdstuk 5. Het slothoofdstuk bevat onze conclusies en aanbevelingen.

## 2 Resultaatverantwoordelijkheid

Vanuit een bedrijfseconomisch gezichtspunt liggen de grondslagen voor de ‘governance’ van organisaties in de continuïteitsvoorwaarden voor de bedrijfsvoering. Een resultaatgerichte sturing bij die ‘governance’ zal bij die continuïteitsvoorwaarden moeten aansluiten. De uiteindelijke prikkel voor efficiency en effectiviteit vloeit in de optiek van de bedrijfseconomie voort uit de noodzaak het productievermogen van de organisatie in stand te houden om degenen die daaraan hun arbeid of kapitaal ter beschikking stellen ook in de toekomst een toereikend inkomen te waarborgen. Interne en externe prikkels dienen vanuit die optiek in onderlinge samenhang te worden gezien: de concrete doelen die de werkenden binnen de organisatie bij de bedrijfsvoering nastreven weerspiegelen de resultaten waarop de organisatie als zodanig wordt afgerekend. Het streven naar een resultaatgerichte sturing brengt daarom in de eerste plaats een bezinning op die ‘afrekening’ met zich mee: in hoeverre wordt bij de aansturing van organisatie-eenheden aan een ‘accountability’ in termen van resultaten inhoud gegeven? Binnen de bedrijfseconomie tracht de zogeheten responsibility accounting deze resultaatverantwoordelijkheid in beeld te brengen.

Bij de toepassing van responsibility accounting wordt ervan uitgegaan, dat de feitelijke resultaatverantwoordelijkheid in de financiële verantwoordingsinformatie van organisaties tot uitdrukking komt. De problemen waarop een rechtstreekse beoordeling van die verantwoordelijkheid stuit kunnen daardoor worden omzeild. Zoals ook uit het survey van Leeuw en Van Gils blijkt, is de vraag in hoeverre op doelstellingen en prestatie maatstaven wordt gestuurd in het algemeen moeilijk te beantwoorden. Daarop gebaseerde evaluaties van de bedrijfsvoering bij de overheid geven over de doelmatigheid daarvan dan ook weinig uitsluitsel.

Indirect is de resultaatverantwoordelijkheid van organisatie-eenheden in beginsel echter wel uit hun financiële verantwoordingsrapportages af te leiden. Voorzover van een dergelijke verantwoordelijkheid sprake is, zullen die rapportages zich niet tot de middeleninzet als zodanig kunnen beperken. Als de beschikbare financiële informatie alleen de kosten van personeel en materieel betreft, maar niet die van de te verrichten activiteiten, dan kan ook alleen op die middelen – de input – worden gestuurd. Resultaatverantwoordelijkheid blijkt pas als de middeleninzet op te realiseren doelstellingen wordt afgestemd.

### 2.1 Budgettering en economische verzelfstandiging

Vanuit het onderscheid tussen budget- en marktmechanisme kunnen we in de financiële verantwoordingsinformatie van organisatie-eenheden twee vormen van resultaatverantwoordelijkheid onderscheiden:

- Verantwoordelijkheid voor de aanwending van ter beschikking gestelde middelen: het management wordt aangesproken op de productie die zij met die middelen realiseert, maar niet op de verwerving van die middelen zelf. De resultaatverantwoordelijkheid houdt dan een *taakstellende budgettering* in. De gebudgetteerde organisatie is economisch onzelfstandig, omdat zij de benodigde middelen niet zelf – uit verkoopopbrengsten – verwerft.
- Verantwoordelijkheid voor kosten en opbrengsten van de bedrijfsvoering: het management dient daarbij ook zelf voor een toereikende afzet - ‘koopkrachtige vraag’ - van haar productie zorg te dragen. De middelen worden niet door toewijzing van

budgetten verkregen, maar moeten door verkoop worden verdiend. Deze verantwoordelijkheid brengt een *economische verzelfstandiging* van organisatie-eenheden met zich mee. De resultaatverantwoordelijkheid wordt daarbij uitgedrukt in een rendementsdoelstelling (bij de overheid veelal de eis van kostendekking).

Bij een taakstellende budgettering zal men koppelingen van de financiële inputinformatie aan prestatienormen en/of kostenstandaarden aantreffen. Bij economische verzelfstandiging zal ook financiële outputinformatie beschikbaar zijn<sup>2</sup>. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat hier met een taakstellende budgettering een activiteitenbudgettering wordt bedoeld waaraan een (concrete) taakstelling voor de te verrichten activiteiten is verbonden, in onderscheid van het gebruik van de term voor geplafonneerde (uitgaven)budgetten.

Een onderzoek naar de instrumentatie (randvoorwaarden en incentives) van een resultaatgerichte bedrijfsvoering bij de overheid kan daarmee vanuit een analyse van de financiële informatievoorziening worden opgezet. Die analyse omvat dan achtereenvolgens (1) de bekostigingsstructuur, (2) de aard en inhoud van de resultaatverantwoordelijkheid op basis daarvan en (3) de inrichting van de planning en control met het oog op die verantwoordelijkheid. Eventuele beperkingen in de resultaatgerichtheid van de bedrijfsvoering – tot uitdrukking komend in die planning en control – kunnen dan naar aanbevelingen voor een versterkte resultaatverantwoordelijkheid in de bekostiging van overheidsdiensten worden terugvertaald.

Wezenlijk kenmerk van deze onderzoeks aanpak is, dat niet de activiteiten van overheidsorganisaties maar de bekostigingswijzen daarvan de aard en inhoud van hun resultaatverantwoordelijkheid bepalen. Aan het onderzoek ligt daarom ook niet zozeer een typologie van organisaties als wel van bekostigingsstructuren ten grondslag.

Onze onderzoeks aanpak verschilt hierin van die van Leeuw en Van Gils, die op een typologie – ontleend aan Wilson - van vier soorten organisaties is gebaseerd: productorganisaties, procedurele organisaties, craft organisaties en coping organisaties<sup>3</sup>. Deze typologie vloeit voort uit een indeling van organisaties naar twee criteria: de kenbaarheid of meetbaarheid van de (werk)processen en die van de producten in de organisatie. Leeuw en Van Gils slagen er echter niet in door toepassing van deze indeling relevante verschillen in de outputsturing tussen overheidsorganisaties aan het licht te brengen.

Naar onze mening berust deze poging de processen en producten van organisaties als zodanig als wel of niet kenbaar/meetbaar te karakteriseren op een misverstand. In beginsel kunnen voor de productie van elke organisatie wel indicatoren worden geformuleerd, maar de bruikbaarheid van die indicatoren als sturingsvariabelen hangt van de oogmerken en percepties van sturenden en gestuurden af. Zelfs voor de spreekwoordelijke 'koekjesfabriek' zou die kenbaarheid/meetbaarheid vanuit de heterogeniteit van de koekjes en de subjectiviteit van de kwaliteitsbeoordeling ervan door betrokkenen kunnen worden betwist.

De mogelijkheden voor een resultaatgerichte sturing moeten ons inziens niet uit objectieve kenmerken van de productie maar uit intersubjectieve overeenstemming van opdrachtgevers en opdrachtnemers worden afgeleid. Die overeenstemming is af te leiden uit de afspraken, die bij de bekostiging van de productie worden gemaakt. Waar de bekostiging van aantallen eenheden product afhankelijk wordt gesteld is ipso facto van outputsturing sprake, waar

---

<sup>2</sup> Deze alternatieven zijn nader uitgewerkt in N.P. Mol, *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*, Samsom 1998 (vierde druk), hoofdstuk 15.

<sup>3</sup> Leeuw en Van Gils, p.9-10.

slechts een vast middelenbudget voor een in abstracte termen omschreven taakstelling wordt verstrekt niet. Van daaruit is voor het onderzoek een typologie van bekostigingswijzen ontwikkeld, waarin de onderscheiding van budget- en marktmechanisme nader wordt uitgewerkt.

## 2.2 Typologie van bekostigingswijzen

Voor gebudgetteerde diensten kan alleen met betrekking tot de productiekosten financiële verantwoordingsinformatie worden geproduceerd. De beheersing van de bedrijfsvoering in deze ‘kostencentra’ zal voor wat betreft de te realiseren baten van de productie op niet-financiële maatstaven moeten steunen. Bij de vormgeving van resultaatverantwoordelijkheid staat daarom de vraag centraal welke maatstaven daarvoor met het oog op de efficiency en effectiviteit van de bedrijfsvoering kunnen worden gehanteerd.

In beginsel zullen deze maatstaven betrekking hebben op kostenstandaarden (met het oog op de efficiency) en op prestatienormen (met het oog op de effectiviteit). Deze maatstaven komen bij uitstek tot uitdrukking in zogeheten outputbudgetten:

$$\text{outputbudget} = \text{aantal prestaties} \times \text{kostprijs per prestatie}$$

Outputbudgetten zijn derhalve op te vatten als de ideale bekostigingswijze binnen het budgetmechanisme, omdat zij zowel een effectieve als een efficiënte bedrijfsvoering bevorderen. Voorwaarde voor deze budgettering is wel dat de output zowel naar omvang als naar kwaliteit kan worden beoordeeld. Niet iedere budgettering in de gedaante van ‘p x q’ – waarin ‘p’ staat voor de kostenstandaard en ‘q’ voor de prestatienorm – is dan ook voor een outputbudgettering toereikend (het kan bijvoorbeeld ook een budget in termen van een uurtarief en gedeclareerde uren betreffen).

In de praktijk worden de te hanteren prestatienormen en/of kostenstandaarden veelal echter onvoldoende robuust geacht om daarop outputbudgetten te baseren. Dat behoeft niet per se een terugval op inputbudgetten in te houden. Soms worden wel kostenstandaarden gehanteerd, hoewel van een prestatienormering wordt afgezien. En ook het omgekeerde geval doet zich voor.

Op basis van deze alternatieven kan een matrix worden opgesteld, waarin naast de outputbudgettering nog drie andere budgettypen te onderscheiden zijn:

<b>Kostenstandaardisatie</b>	<b>Prestatienormering</b>	
	Ja	Nee
Ja	Outputbudget	Procesbudget
Nee	Taakbudget	Inputbudget

Procesbudgetten treffen we bijvoorbeeld in het onderwijs aan. De bekostiging is daarbij dan op les- of docenturen gebaseerd, terwijl de kwaliteitsbewaking op aanvullende sturingsinstrumenten (zoals visitaties) steunt. Taakbudgetten zijn bijvoorbeeld gangbaar in onderzoeksprojecten. De kwaliteit wordt beheerst op basis van een vooraf opgesteld ‘programma van eisen’, maar bij de kostencalculatie wordt veelal slechts een beschikbaar middelentotaal vastgelegd.

Alleen bij het ontbreken van iedere prestatienormering en kostenstandaardisatie nemen budgetten de gedaante van inputbudgetten aan. Zij brengen dan uitsluitend de beschikbaar

gestelde middelen - personeel en materieel - tot uitdrukking en leggen geen 'tegenprestatie' vast<sup>4</sup>.

Voor economisch zelfstandige eenheden is een verantwoording in termen van kostenstandaarden en prestatienormen niet onmiddellijk aan de orde. Productie en kwaliteit worden in beginsel via afzetreactionen op efficiency en effectiviteit getoetst. Voorwaarde voor een daadwerkelijke resultaatverantwoordelijkheid is hier dat die reacties zich ook inderdaad kunnen voordoen. Alleen in een toereikend concurrerend milieu kan een wezenlijk resultaatgerichte bedrijfsvoering worden verwacht.

Aan de voorwaarde van een toereikend concurrerend milieu zal voor overheidsorganisaties veelal slechts ten dele kunnen worden voldaan. De aansturing kan zich dan niet zonder meer verlaten op de uitkomsten van een 'evenwicht van vraag en aanbod'. Ook bij economische verzelfstandiging zullen met het oog op de efficiency en effectiviteit daarom in het algemeen aanvullende sturingsinstrumenten (moeten) worden ingezet. Voor de mogelijkheden tot die inzet is met name het onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging van belang. Bij interne verzelfstandiging (bijvoorbeeld in agentschappen) zal de sturing van de bedrijfsvoering immers via de hiërarchische lijn kunnen verlopen. Bij externe verzelfstandiging (zoals in zbo's) beperken de sturingsmogelijkheden zich tot de wettelijk of contractueel vastgelegde (ministeriële) bevoegdheden. Bij een taakstellende budgettering is het onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging voor een resultaatgerichte sturing minder wezenlijk, omdat de sturingsmogelijkheden in beide gevallen op de 'gouden koorden' van de middelentoedeling blijven berusten.

De hiermee verkregen zesdeling – output-, proces-, taak- en inputbudgettering respectievelijk interne en externe economische verzelfstandiging – vormt de basis van het verrichte onderzoek. Voor elk type is gepoogd twee voorbeelden van overheidsorganisaties te vinden, die vervolgens op de bijpassende kenmerken van hun planning en control kunnen worden onderzocht. Daarbij dienen we uiteraard te bedenken, dat de onderscheiden vormen van resultaatverantwoordelijkheid in de praktijk meestal niet in ideaaltypische zin zullen worden aangetroffen. Bekostigingssystemen kunnen bijvoorbeeld mengvormen van budgetten en prijzen omvatten en daarbij aan de bekostigde organisaties een hybride karakter geven. Ook zijn tussenvormen denkbaar, bijvoorbeeld als budgetten op gerealiseerde volumina – prestaties – in vorige jaren worden gebaseerd. In de volgende hoofdstukken komen we daarop terug.

### 2.3 Analyse van planning en control<sup>5</sup>

De vormgeving van het streven naar een resultaatgerichte bedrijfsvoering kan worden geanalyseerd vanuit het gezichtspunt van de 'governance' van overheidsorganisaties. Deze 'governance' bestaat in de vier-eenheid van besturen, beheersen, toezicht en verantwoording van die bedrijfsvoering. Vanuit deze vier-eenheid is de resultaatgerichtheid van de bedrijfsvoering ingebed in een planning en control-cyclus waarin vier fasen zijn te onderscheiden:

---

<sup>4</sup> Zie voor een uitvoeriger behandeling van de onderscheiden budgettypen N.P. Mol, Operationele budgettering, efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten, Samsom 1997, hoofdstuk 4 en 5.

<sup>5</sup> De in deze paragraaf beschreven aanpak is nader uitgewerkt in deel II van het in de vorige noot genoemde werk.

1. planning: de beslissingen over de beoogde prestaties en de benodigde middelen van de organisatie
2. autorisatie: de afbakening van de resultaatverantwoordelijkheid – in termen van budgetten dan wel financiële resultaten - van de organisatie door de aanwijzing van de beheersbare kosten en de eventueel te realiseren baten (het betreft hier dus niet de staatsrechtelijke autorisatie van begrotingsartikelen, maar daarvan afgeleide machtigingen voor de bedrijfsbudgetten van organisaties)
3. beheer: de afbakening van de bevoegdheden van de organisatie en het daarop uitgeoefende toezicht, en
4. evaluatie: de beoordeling van de bedrijfsvoering in de organisatie op effectiviteit en efficiency met het oog op de verantwoording daarvan.

De control vangt in deze optiek aan bij de vaststelling van een budget (autorisatie) en mondt via tussentijdse beheersingsstructuren uit in de verantwoording van de bedrijfsvoering. De control omvat in die zin dus niet alleen het budgetbeheer tijdens de begrotingsuitvoering.

Aan het onderzoek ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het streven naar een resultaatgerichte bedrijfsvoering in eerste aanleg in de planningsfase – bij de begrotingsopstelling voor productie en afzet - tot uitdrukking komt in de bekostiging van een organisatie. In samenhang met de bekostigingswijze kunnen dan bij de control aanvullende instrumenten worden ingezet om die doelmatigheid - gegeven die bekostigingswijze – te verbeteren. Bij gebudgetteerde diensten vullen deze instrumenten de sturing middels de bekostigingsmaatstaven aan. Die maatstaven zullen veelal immers tekortkomingen vertonen en daardoor op zich onvoldoende tot doelmatigheid stimuleren. Economisch zelfstandige diensten kunnen geacht worden uit hoofde van hun afhankelijkheid van financiële resultaten naar doelmatigheid te streven, tenzij die afhankelijkheid door geprivilegieerde marktcondities teveel wordt beperkt. Aanvullende instrumenten betreffen dan met name maatregelen om (de gevolgen van) monopolioïde afzetsituaties zoveel mogelijk ongedaan te maken.

In het onderzoek is op basis van een analyse van de bekostigingsstructuur onderzocht welke aanvullende instrumenten ter bevordering van de doelmatigheid in de onderscheiden drie fasen van de control worden toegepast. Vertrekpunt vormen daarbij dus de bekostigingsmaatstaven – prestatienormen en kostenstandaarden - dan wel de beoogde baten en financiële resultaten zoals die bij de planning zijn vastgelegd. Tekortkomingen in deze maatstaven worden onderzocht op de wijze waarop zij zijn ondervangen door aan de planning nadere afspraken te koppelen ten aanzien van (1) de beschikbaarstelling van middelen en de alternatieve aanwendbaarheid daarvan bij de autorisatie, (2) de uitvoerende bevoegdheden van de organisatie bij het beheer en (3) aanvullende indicatoren waaraan de uitkomsten van de bedrijfsvoering bij de evaluatie worden getoetst. Voor elk van deze drie controlfasen hebben wij de inhoud van de doelmatigheidsinstrumentatie met de vereisten van de gehanteerde bekostigingswijze geconfronteerd.

### *1. Autorisatie*

De voor de bedrijfsvoering benodigde personele en materiële middelen kunnen als zodanig op basis van goedgekeurde plannen ter beschikking worden gesteld. Zij zijn dan in het algemeen slechts in beperkte mate alternatief aanwendbaar, zodat de verantwoordelijkheid voor de middeleninzet – en dus voor de doelmatigheid – ook slechts in beperkte mate bij de uitvoerende organisatie berust. Een verantwoordelijkheid voor de middeleninzet houdt derhalve in, dat de geautoriseerde middelen alternatief aanwendbaar zijn. In beginsel is dat het

geval als de middelen via geldbudgetten dan wel verkoopbrengrsten aan de organisatie worden toebedeeld.

Als de aanwending van die geldmiddelen voor een organisatie ongeacht haar activiteiten een gegeven vormt, leveren decentrale geldmiddelen echter slechts een ‘kassiersfunctie’ op. De te autoriseren middeleninzet heeft daarom in beginsel betrekking op de beheersbare kosten van organisatie-eenheden. Waar geen beslissingen genomen kunnen worden, behoeven ook geen budgetten te worden verstrekt of mogelijkheden voor prijsstelling van de te leveren productie te worden gecreëerd.

## 2. *Beheer*

De bevoegdheden bij het beheer zullen in beginsel met de toegewezen kosten- en resultaatverantwoordelijkheid samenhangen. Hoe omvattender die verantwoordelijkheid, hoe omvattender ook die bevoegdheden zullen (moeten) zijn. Dienovereenkomstig zal het toezicht ook van minder stringente beheersingsinstrumenten gebruik maken, naarmate de organisatie nadrukkelijker op haar prestaties kan worden afgerekend.

De relevante bevoegdheden met betrekking tot het beheer worden veelal ingedeeld in de zogeheten PIOFAH-functies. De gedelegeerde bevoegdheden worden geacht toe te nemen naarmate de bekostiging een meer taakstellend karakter heeft. In het onderzoek is bezien welke versoepelingen – ‘loose controls’ – in samenhang met de bekostiging van overheidsorganisaties van belang (kunnen) zijn. Met name de P- en F-functie zullen hierbij in het algemeen centraal staan.

## 3. *Evaluatie*

De laatste fase van de planning en control cyclus betreft de evaluatie van het beheer op effectiviteit en efficiency en de verantwoording door de organisatie in termen daarvan. In het algemeen kan worden gepoogd gebreken in de prestatienormering en kostenstandaardisatie met behulp van aanvullende indicatoren voor de verrichte activiteiten te ondervangen. Deze indicatoren kunnen variëren van eenvoudige ‘ramingskengetallen’ voor de middeleninzet tot meer omvattende efficiency- en effectiviteitsindicatoren. Het gebruik van kengetallen voor zo’n daadwerkelijke efficiency- en effectiviteitsbeoordeling stelt daaraan uiteraard hogere eisen. Met name twee voorwaarden zullen bij de toepassing van dit instrument moeten zijn vervuld.

In de eerste plaats moeten de gepresenteerde grootheden zijn ingebed in een samenhangend geheel, van waaruit hun variaties op hun betekenis kunnen worden geïnterpreteerd.

Kengetallensystemen met die pretentie zijn in de literatuur onder uiteenlopende benamingen uitgewerkt. Op dit moment genieten met name de ‘balanced scorecard’ en het ‘tableau de bord’ een grote populariteit. Van oudere datum is de ‘value for money’-analyse, die in verschillende varianten in empirisch productiviteitsonderzoek is aan te treffen. In de tweede plaats moeten de gepresenteerde grootheden zo mogelijk niet alleen de kwantitatieve maar ook de relevante kwalitatieve aspecten van de bedrijfsvoering weerspiegelen. Daarop is met name het zogeheten INK-model gericht.

In het onderzoek is het gebruik van ‘kengetallen’ als doelmatigheidsinstrument aan de orde vanuit de samenhang van die kengetallen met de bekostiging. Bij inputbudgetten staan ‘middelenafspraken’ en ‘productafspraken’ los van elkaar. Managementrapportages over variaties van de becijferde kengetallen bij de begrotingsuitvoering trekken dan geen expliciete consequenties voor de beschikbaarstelling van middelen. Bij output- en procesbudgetten hebben die variaties in beginsel wel consequenties voor die beschikbaarstelling, tot



uitdrukking komend in budgetverschillen (al dan niet leidend tot budgetmutaties in de lopende of een volgende budgetperiode). Bij taakbudgetten kunnen kengetallen relevant zijn bij de beoordeling of aan de (kwaliteits)eisen voor de productie is voldaan. De consequenties bestaan dan in de eisen die aan de opheffing van eventuele tekortkomingen (nu of in de toekomst) worden gesteld.

Bij economisch zelfstandige diensten zullen instrumenten voor een doelmatigheidsverbetering vooral tekortkomingen in het ‘concurrerend milieu’ van de dienst trachten te ondervangen.

Aanvullende indicatoren betreffen dan bijvoorbeeld de grootheden, die bij de tariefstelling in de onderliggende kostprijscalculatie worden gehanteerd, en indicatoren voor het klantenbereik (marktomvang en marktpenetratie) en de klanttevredenheid.

In het verrichte empirisch onderzoek is op basis van de verzamelde informatie een nadere ‘check list’ van aandachtspunten met betrekking tot de planning en control (en de bij de laatste onderscheiden fasen van autorisatie, beheer en evaluatie) ontwikkeld. Deze wordt in hoofdstuk 5 bij de behandeling van de onderzoeksresultaten gepresenteerd.



### **3 Onderzoeksopzet**

#### **3.1 Inleiding**

Aansturing van overheidsorganisaties in beheersmatige zin wordt primair bepaald door de bekostigingsstructuur van de desbetreffende overheidsorganisatie. Een organisatie die producten of diensten levert op basis van een autonome vraag, is in zijn bekostiging - in theorie - volledig afhankelijk van afzet en verkoopprijs. Aan de andere kant van het spectrum treffen we organisaties aan die diensten verlenen waarvoor beoordelingscriteria volledig ontbreken. Dergelijke organisaties worden bekostigd door een (incrementeel) vastgesteld budget met strakke bestedingsregels. Voor dit onderzoek is het uitgangspunt dat er voor een succesvolle aansturing van (overheids)organisaties sprake moet zijn van een besturingsinstrumentarium dat passend is bij het karakter van de door de organisatie geleverde prestaties. In theorie levert dit op dat een organisatie die kan werken met kostenstandaarden en prestatienormen afgerekend kan worden op effectiviteit en efficiëntie (in termen van de gerealiseerde output) en dat een organisatie waar kostenstandaarden en prestatienormen geheel ontbreken, via regulering en uitgavenbeheersing (in termen van de input) moet worden aangestuurd. In algemenere termen geformuleerd, naarmate de werkprocessen meer in kostenstandaarden en prestatienormen kunnen worden uitgedrukt, kunnen de bevoegdheden van het management bij de bedrijfsvoering worden versterkt.

In dit comparatief onderzoek wordt aan de hand van 6 paren van 2 cases in de eerste plaats bezien in hoeverre de potentiële resultaatverantwoordelijkheden die aan de selectie van de cases ten grondslag liggen ook daadwerkelijk zijn aangetroffen. In de tweede plaats zal worden beoordeeld welke beperkingen zich in de resultaatverantwoordelijkheid voordoen als gevolg van de gehanteerde bekostigingsstructuur. In de derde plaats wordt tenslotte onderzocht hoe – met het oog op de resultaatverantwoordelijkheid - de planning en control in de onderzochte organisaties is ingericht. Allereerst is op basis van het theoretisch model een selectie van relevante cases gemaakt. Hier wordt in hoofdstuk 4 nader op ingegaan.

#### **3.2 Onderzoeksmethode**

In ons theoretisch kader zijn 2 typen zelfstandige organisaties en 4 typen onzelfstandige organisaties onderscheiden. We hebben ernaar gestreefd om elk van die typen organisaties in het onderzoek vertegenwoordigd te laten zijn. Om het vergelijkend karakter van het onderzoek te versterken zijn voor elk type organisatie 2 cases geselecteerd. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om individuele cases per type onderling te vergelijken en op basis daarvan wellicht ook kenmerken vast te stellen die behoren bij een bepaalde vorm van economische (on)zelfstandigheid.

Het onderzoek bestaat vervolgens uit twee hoofdactiviteiten, te weten documentenanalyse en interviews. In de eerste, verkennende, fase is met name op basis van de Staatsalmanak en begrotingsdocumenten van de verschillende departementen een inzicht verkregen in mogelijk voor dit onderzoek relevante organisaties. Nadat organisaties hadden ingestemd met deelname aan het onderzoek, is de tweede fase van de documentenanalyse uitgevoerd, gericht op de formele opzet van de planning en control-cyclus bij de desbetreffende organisatie. Het onderzoek naar de feitelijke opzet van de planning en control-cyclus is vervolgens uitgevoerd door gesprekken te voeren met lijnmanagers en controllers.

Hierbij zij opgemerkt dat de werking van de planning en control-cyclus, zoals die in een accountantsonderzoek aan de orde zou komen, in ons onderzoek niet aan de orde is. Het gaat ons immers slechts om de samenhang van de instrumenten van de planning en control-cyclus met de bekostigingsstructuur van de organisatie en niet om de (dagelijkse) gang van zaken in die cyclus. Van daaruit valt ook het feitelijk financieel beheer door de organisatie buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

### **3.3 Informatievergaring**

De onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in een vragenlijst (bijlage II) die zich richt op twee hoofdthema's. Ten eerste de beschrijving van de resultaatverantwoordelijkheid van de organisatie als middel om zicht te krijgen op het exacte takenpakket en de verantwoordelijkheidsstructuur van de organisatie. Dit onderdeel biedt de mogelijkheid om de op basis van de voorverkenning gemaakte indeling van organisaties in de budgettypologie te toetsen. Het tweede deel van de vragenlijst gaat in op de inhoudelijke aspecten van planning en control. Op basis van de langs deze weg verzamelde informatie hebben wij ons een oordeel trachten te vormen over de relatie tussen bekostigingsstructuur en interne en externe aansturing van de organisatie.

Bij het verzamelen van relevante documenten zijn drie groepen van documenten opgevraagd. De eerste groep omvat informatie over de organisatiestructuur en dient zicht te geven op de interne organisatie alsmede de relaties met de omgeving van de casus. De tweede groep documenten heeft betrekking op de procedures en bevoegdheden die van toepassing zijn op het terrein van de bedrijfsvoering. Hierbij kan worden gedacht aan documenten als beschrijvingen van de planning en control-cyclus, begrotingsaanschrijvingen en instructies voor verslaggeving en managementcontracten of aanverwanten. De derde groep documenten bestaat uit de inhoudelijke documenten uit de planning en control-cyclus, zoals begrotingen, tussentijdse rapportages en verantwoordingsdocumenten.

De ontvangen documenten zijn vervolgens benut om een eerste feitenverzameling op te bouwen aan de hand van de ontwikkelde vragenlijst. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met de controller van de desbetreffende organisatie en waar mogelijk ook met een (resultaatverantwoordelijke) lijnmanager. In een aantal gevallen vonden die gesprekken gescheiden plaats, in de overige gevallen was sprake van een gesprek met beide partijen tegelijkertijd. De onderzoekers hebben geen expliciete voorkeur geformuleerd voor gescheiden, dan wel gezamenlijke gesprekken (alleen beperkingen in de door onze gesprekspartners bedchikbaar gestelde tijd kon een voorkeur voor gescheiden gesprekken tot gevolg hebben). In het algemeen kan worden opgemerkt dat een gesprek waar partijen met verschillende belangen aanwezig zijn, het risico bestaat dat een vertekend beeld kan ontstaan omdat men niet bereid is de eigen opvattingen in het bijzijn van anderen te formuleren. Het voeren van separate gesprekken kan als nadeel hebben dat bepaalde deelonderwerpen overbelicht worden zonder dat er voldoende gelegenheid is voor een benadering vanuit het perspectief van de organisatie als geheel. De opzet van de vragenlijst en het voorleggen van de door ons opgestelde casusbeschrijving aan onze gesprekspartners kunnen ertoe bijdragen dat de genoemde negatieve effecten beperkt blijven.

### **3.4 Analyse**

De documentenanalyses en de geautoriseerde casusbeschrijvingen met de daaraan ten grondslag liggende vragenlijsten zijn de basis voor de analyse van de

resultaatverantwoordelijkheid van de onderzochte organisaties. In de eerste plaats richt de analyse zich daarbij op de vergelijking van potentiële resultaatverantwoordelijkheden met de bij de onderzochte organisaties daadwerkelijk aangetroffen resultaatverantwoordelijkheden. Zonder hier al uitvoerig op in te gaan (zie hoofdstuk 5), kan worden gesteld dat in de meeste gevallen blijkt dat de daadwerkelijke resultaatverantwoordelijkheden minder expliciet vastliggen dan bij de selectie van de cases mogelijk leek. Vanuit die conclusie wordt vervolgens ingegaan op de voorwaarden die, gezien vanuit het theoretisch kader, zouden moeten worden vervuld om de resultaatverantwoordelijkheid van overheidsorganisaties in het algemeen te versterken.

Het voorliggende onderzoek kan, gezien het beperkte aantal onderzochte organisaties, niet tot harde conclusies leiden. Veeleer is de pretentie van het onderzoek als 'heuristisch' te bestempelen. Vanuit het onderliggende theoretisch kader kunnen erin aangrijpingspunten worden gevonden voor een gerichte herbezinning op de resultaatverantwoordelijkheid van overheidsorganisaties. In de aanbevelingen in hoofdstuk 6 zal hier verder op in worden gegaan.



## **4 Casusselectie**

### **4.1 Inleiding**

In dit onderzoek wordt verondersteld dat resultaatverantwoordelijkheid bij overheidsorganisaties afhankelijk is van de percepties van betrokkenen over de door de desbetreffende organisatie te verrichten activiteiten. Het gepercipieerde karakter van de activiteiten bepaalt de mogelijkheden om de bekostiging te koppelen aan prestatie-indicatoren en kostenstandaarden en daarmee indirect ook de vraag of sprake is van een economisch zelfstandige dan wel een economisch onzelfstandige eenheid. De in hoofdstuk 2 beschreven typologie leidt ons naar vier vormen van economisch onzelfstandige organisaties en twee vormen van economisch zelfstandige organisaties. Dit theoretisch uitgangspunt moet zicht geven op de wijze waarop organisaties kunnen worden aangestuurd c.q. kunnen worden gestimuleerd om betere prestaties te leveren.

Een tweede invalshoek voor het onderzoek is de vergelijkbaarheid van overheidsorganisaties. Het concept van de typologie is een methode om overheidsorganisaties op een vergelijkbare noemer te brengen, maar gaat wellicht voorbij aan specifieke aspecten zoals regelgeving of bestuurlijke verhoudingen bij organisaties. De opdrachtgever heeft daarom de wens geformuleerd om zo mogelijk rekening te houden met de door hem gehanteerde sectorale indeling van overheidsorganisaties. Deze sectorale indeling kent twaalf categorieën, variërend van Rijksoverheid tot Waterschappen (Bijlage IV). In het onderzoek is gestreefd naar een casusselectie die recht doet aan zowel de sectorale indeling als het theoretisch uitgangspunt van de typologie.

### **4.2 Keuze van Sectoren**

Bij de bepaling van de te onderzoeken sectoren is in de eerste plaats aandacht besteed aan het relatieve gewicht van sectoren ten opzichte van het totaal van de overheid. Het onderzoek kan door de beperkte omvang ervan niet representatief zijn, maar de gepresenteerde informatie zou voor een zo groot mogelijk deel van de overheid toegevoegde waarde behoren te hebben. Om die reden zijn bij de eerste selectie de sectoren 'Onderzoeksinstellingen', 'Waterschappen', 'Gemeenschappelijke Regelingen' en 'Rechterlijke Macht' afgevalen. Van de overgebleven sectoren zijn vervolgens Gemeenten en Provincies buiten beschouwing gelaten, omdat verwacht wordt dat de typen taken die zij uitvoeren vergelijkbaar zijn met de typen taken die op het niveau van de Rijksoverheid kunnen worden aangetroffen. Daarnaast is te verwachten dat op rijksniveau gemakkelijker organisatie-eenheden zijn te vinden die zich binnen de gehanteerde typologie eenduidig laten indelen (gezien de heterogeniteit van het gemeentelijk takenpakket en de schaalgrootte van specifieke gemeentelijke diensten).

De overige zes sectoren komen in principe in aanmerking voor nader onderzoek, waarbij de gehanteerde typologie het selectie criterium vormt.

### **4.3 Selectie van cases**

De budgettypologie omvat vier karakterisering van overheidsorganisaties met als extremen de inputgeoriënteerde organisatie, waarbij zowel kostenstandaarden als prestatienormen ontbreken en de outputgeoriënteerde organisatie waarbij kostenstandaarden en

prestatienormen wel aanwezig zijn. De twee tussenvormen, taakgeoriënteerd en procesgeoriënteerd dienen eveneens in de selectie vertegenwoordigd te zijn.

- a. Inputgeoriënteerde organisatie. Van vrijwel elke willekeurige beleidsdirectie binnen de rijksoverheid mag worden aangenomen dat budgettering plaatsvindt op basis van input. Omdat de sector Rijksoverheid naar onze inschatting op sommige plaatsen (bij uitvoerende diensten) juist ook aangrijpingspunten biedt voor een andersoortige aansturing is ervoor gekozen die sector bij de selectie voor dit type buiten beschouwing te laten. In plaats daarvan hebben wij cases voor dit type bij Defensie en Politie gezocht, organisaties die eveneens op basis van input worden aangestuurd. Voor Defensie is sprake van een vorm van een beschikbaarheidscriterium, bij Politie is sprake van een op basis van regionale kenmerken vastgestelde verdeling van beschikbare budgetten. In deze gevallen ontbreekt naar onze inschatting (vooraf!) een koppeling met prestatienormen, of met kostenstandaarden. In het onderzoek zijn twee onderdelen van Defensie opgenomen, aangezien beleidsverantwoordelijken voor de politie geen mogelijkheid zagen om gedurende de onderzoeksperiode te participeren. De Koninklijke Marechaussee heeft deels een met de civiele politie vergelijkbaar takenpakket en is mede om die reden benaderd om in het onderzoek te participeren. Verder is een parate eenheid van Defensie, de 41<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade te Seedorf, bereid gevonden om aan het onderzoek deel te nemen.
- b. In de literatuur wordt onderwijs genoemd als een typisch voorbeeld van een organisatie waar procesbudgettering van toepassing kan zijn. Gelet op de bekostiging van het Nederlandse onderwijs verdient deze stelling echter nuancering. Het Wetenschappelijk Onderwijs en ook het HBO worden – voor de onderwijsaspecten – voor een belangrijk deel gefinancierd op basis van de aantallen succesvol afgestudeerden. Deze vorm van financiering neigt, zeker in combinatie met het stelsel van visitaties, naar een meer output gefinancierde bekostiging, zij het dat beoordeling van de kwaliteit van de prestaties langs indirecte weg plaatsvindt. Zeker in het WO is sprake van meer geldstromen, die in termen van financiering wel van elkaar te scheiden zijn, maar wanneer het aankomt op aansturing binnen resultaatverantwoordelijke eenheden minder eenvoudig te onderscheiden blijven. Ook voor de ROC's geldt dat sprake is van een ontwikkeling waarbij de financiering via meerdere kanalen verloopt en deels een output karakter lijkt te krijgen. Basisscholen en Voortgezet onderwijs worden nog wel bekostigd op de aantallen ingestroomde leerlingen en daarbij behorende kostenstandaarden. Zij lijken daarmee nog wel te voldoen aan het ideaaltypische model van procesbudgettering. In het onderzoek is, gelet op schaalgrootte, gekozen voor het benaderen van twee openbare scholen uit het voortgezet onderwijs. De onderzochte scholen zijn geselecteerd op grootteklasse en de omvang van de populatie culturele minderheden. Op die manier is geprobeerd te voorkomen om extremen in het onderzoek te betrekken. In bijlage IA zijn hierover nadere gegevens opgenomen. De keuze voor openbare scholen is bewust gemaakt, in de veronderstelling dat hier, anders dan bij bijzondere scholen de financiering niet wordt beïnvloed door het eventueel beschikbare (private) vermogen van schoolbesturen.

Op basis van de analyse van de sectoren zoals hierboven beschreven, moet worden geconcludeerd dat de andere organisatie typen gevonden dienden te worden binnen de sector Rijksoverheid. Voor zowel taakbudget als output budget moet worden gezocht naar organisaties die niet (intern of extern) zijn verzelfstandigd. Voor een eerste verkenning is gebruik gemaakt van de organisatie- en taakbeschrijvingen uit de Staatsalmanak. Vervolgens



is onder andere met behulp van internetsites van ministeries beoordeeld of organisatie onderdelen uit de ruwe selectie mogelijke onderzoeksobjecten zouden kunnen zijn.

- c. De categorie 'taakbudget' dient te worden vertegenwoordigd door organisaties die identificeerbare producten leveren, maar waar homogeniteit van activiteiten afwezig is. In het bedrijfsleven zouden dat bijvoorbeeld consultancy firma's kunnen zijn. Ook in overheidsorganisaties komen in sommige gevallen onafhankelijk gepositioneerde adviesorganen voor, met name toezichthouders/inspecties kunnen die rol vervullen. Een aantal inspecties was ten tijde van het onderzoek in een reorganisatieproces of inmiddels tot agentschap verzelfstandigd en viel dus af. Van de resterende inspecties bleek het Staatstoezicht op de Mijnen (EZ) bereid om aan het onderzoek deel te nemen. De tweede casus is het Commissariaat voor Buitenlandse Investerings in Nederland (EZ) geworden. Deze organisatie richt zich op het voorlichten en adviseren van buitenlandse ondernemingen en zou vergelijkbaar kunnen zijn met een consultancy organisatie.
- d. Voor de categorie 'outputbudget' bleek uit de analyse van gegevens van de Staatsalmanak dat het overgrote deel van organisaties die identificeerbare producten met homogene activiteiten combineren verzelfstandigd is. De Belastingdienst is de grootste en bekendste nog onzelfstandige organisatie waar outputbudgettering wellicht tot de mogelijkheden zou kunnen behoren. In verband met de omvang en complexiteit van deze dienst kan het niettemin moeilijk zijn geschikte organisatie-eenheden te vinden waar toereikend aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Om die reden is in het onderzoek gekozen voor het benaderen van andere organisaties. De eerste organisatie is de Meetkundige Dienst van Rijkswaterstaat; een organisatie die zich richt op met name het verzamelen en beheren van geografische informatie. De tweede organisatie is de Dienst Landelijk Gebied, een organisatie van het ministerie van LNV die zich bezighoudt met verwerving, beheer en herstructurering van landbouwgronden en natuurgebieden.
- e. Selectie van Verzelfstandigde organisaties  
Bij de selectie van verzelfstandigde organisaties is informatie ontleend aan de bijlage Agentschappen in de Miljoenennota 2001 (Kamerstukken II, 27400) en het rapport Vermogensvorming bij instellingen op afstand van het rijk van de Algemene Rekenkamer (Kamerstukken II, 27066). Belangrijkste selectiecriteria waren vervolgens het aandeel van de omzet dat van andere departementen dan het moederdepartement komt, de personeelsomvang en de mate waarin prestatienormen en kostenstandaarden relevante sturingsvariabelen voor de productie kunnen zijn. Met name bij ZBO's hoeft de keuze voor verzelfstandiging niet zonder meer op economische gronden te zijn gebaseerd, maatschappelijke betrokkenheid of onafhankelijkheid kunnen eveneens redenen voor verzelfstandiging zijn. Deze overwegingen hebben geleid tot de keuze voor de Rijksgebouwendienst respectievelijk Laser als voorbeelden van agentschappen (interne verzelfstandiging) en de Rijksdienst voor het Wegverkeer en het Kadaster als voorbeelden van Zelfstandige Bestuursorganen (externe verzelfstandiging). Het Kadaster en de RDW zijn beiden in de jaren negentig van de vorige eeuw verzelfstandigd met als primair motief dat zij productie-organisaties vormen die op afstand van het Rijk kunnen functioneren. Beide organisaties behoren in strikte zin niet meer tot de sector Rijksoverheid maar komen er wel rechtstreeks uit voort.

In de onderstaande tabel is voor elk van de organisaties aangegeven hoe deze bij de selectie is geclassificeerd.

<b>Naam</b>	<b>Indeling vooraf</b>	<b>Indeling achteraf</b>
Gemechaniseerde brigade	Inputbudget	Inputbudget
Koninklijke Marechaussee	Inputbudget	Inputbudget
Prisma College	Procesbudget	Procesbudget
Gelders College	Procesbudget	Procesbudget
Staatstoezicht op de Mijnen	Taakbudget	Taakbudget
Commissariaat voor Buitenlandse Investerings in Nederland	Taakbudget	Inputbudget
Dienst Landelijk Gebied	Outputbudget	Taakbudget
Meetkundige Dienst RWS	Outputbudget	Taakbudget
Rijksgebouwendienst	Ec. Zelfstandig (intern)	Ec. Zelfstandig (intern)
Laser	Ec. Zelfstandig (intern)	Ec. Zelfstandig (intern)
Rijksdienst voor het Wegverkeer	Ec. Zelfstandig (extern)	Ec. Zelfstandig (extern)
Kadaster	Ec. Zelfstandig (extern)	Ec. Zelfstandig (extern)

Bij dit overzicht dient te worden bedacht dat wij de organisaties op hun belangrijkste taken hebben beoordeeld. Het is denkbaar dat voor specifieke taken en opdrachten – wanneer die als zelfstandig geheel zouden zijn beschouwd – een andere indeling mogelijk is. Een voorbeeld hiervan zijn de taken die het Kadaster en ook de RDW uitvoeren op het terrein van internationale samenwerking. In die gevallen is sprake van gebudgetteerde begrotingen die veeleer een input-karakter lijken te hebben.

Uit het overzicht blijkt verder dat de organisaties die wij vooraf als outputbudget hadden ingedeeld, bij nadere bestudering niet aan die karakterisering voldoen. Op basis van onze gegevens lijkt het werk van de desbetreffende organisaties onvoldoende in een samenstelling van kostenstandaarden en prestatienormen te kunnen worden uitgedrukt.

## 5 Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden onze bevindingen weergegeven. Allereerst zullen we bezien in hoeverre de potentiële resultaatverantwoordelijkheden die aan de selectie van cases ten grondslag lagen in die cases daadwerkelijk zijn teruggevonden. Tegen de achtergrond van de bekostigingswijze van de onderzochte organisaties zullen we daarna ingaan op de beperkingen die deze resultaatverantwoordelijkheid feitelijk blijken aan te kleven. Al naar gelang het oordeel van het aansturend gezag omtrent de noodzaak of wenselijkheid van die beperkingen kan van daaruit naar een versterkte resultaatverantwoordelijkheid worden gezocht.

Vervolgens bespreken we vanuit ons theoretisch kader de voorwaarden die voor die versterkte resultaatverantwoordelijkheid moeten worden vervuld. Deze liggen zoals gezegd in de planning en control waarmee de bedrijfsvoering op de beoogde resultaatverantwoordelijkheid kan worden afgestemd.

Vertrekpunt van onze beoordeling van de onderzochte cases vormt in alle gevallen een casusbeschrijving die in samenspraak met de betrokken organisaties tot stand is gekomen. De door de geïnterviewde personen binnen deze organisaties geaccordeerde beschrijvingen zijn als bijlagen bij dit rapport opgenomen. In onderstaande onderzoeksresultaten treft u de interpretaties aan die wij bij onze beoordeling aan deze beschrijvingen hebben gegeven. Deze komen uiteraard geheel voor onze rekening.

### 5.1 Resultaatverantwoordelijkheid

Aan de selectie lagen de volgende verwachtingen ten grondslag:

- voor de onderzochte eenheden van Defensie (Mechbrig, KMAR; zie bijlage V voor de gehanteerde afkortingen) zullen elementen van een inputbudgettering overheersen: de beoogde ‘operationele gereedheid’ kan moeilijk in kostenstandaarden en prestatienormen worden uitgedrukt
- voor de onderzochte onderwijsinstellingen (Prisma en Gelders, beide scholengemeenschappen voor algemeen voortgezet onderwijs) zouden elementen van een procesbudgettering in termen van lesuren kunnen worden aangetroffen
- voor SodM en CBIN is de toepassing van taakbudgettering wellicht relevant: de bedreigingen (te voorkomen calamiteiten) respectievelijk kansen (te realiseren vestiging buitenlandse bedrijven) zijn als taak duidelijk omschreven
- voor DLG en MD zouden zowel aspecten van kostenstandaardisatie als van prestatienormering aan de orde kunnen zijn, waaruit enigerlei outputbudgettering zou resulteren
- voor de baten-lastendiensten Laser en RGD en de zelfstandige bestuursorganen Kadaster en RDW zou sprake zijn van economische verzelfstandiging, omdat deze uit prijzen worden bekostigd.

Deze differentiatie naar typen van resultaatverantwoordelijkheid werd in het onderzoek slechts in beperkte mate teruggevonden. Ook organisaties waarvoor in eerste aanleg een meer omvattende resultaatverantwoordelijkheid mogelijk leek, bleken bij nadere beschouwing toch in veel opzichten nog ‘inputgericht’ te worden aangestuurd. Voor de afzonderlijke cases zijn met name de volgende bevindingen relevant:

- Mechbrig: de resultaten in termen van beschikbaarheid worden vooral van subjectieve beoordelingen afhankelijk geacht en daardoor slechts in beperkte mate geoperationaliseerd, niettemin zijn bouwstenen voor met name een prestatienormering (in

termen van personele gereedheid en geoefendheid en materiële inzetbaarheid) aangetroffen. Voor de overigens relatief beperkte activiteitsgebonden uitgaven (samenhangend met oefeningen en onderhoud met name) worden kostennormen gehanteerd.

- KMAR: de benodigde capaciteit voor de uitvoerende functies van de KMAR is gebaseerd op een kostenstandaard uitgedrukt in een tijdseenheid per (sub)product. De organisatie is echter strikt gebudgetteerd, hetgeen bij beleidswijzigingen (veranderingen in taakstelling gedurende het jaar) tot herverdeling tussen de activiteiten (prioritering) leidt.
- Prisma: de beoogde resultaten hebben een concrete inhoud in de te realiseren lessentabel, maar deze inhoud brengt geen prestatienorm (afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs) met zich mee en is als kostenstandaard (afhankelijk van de groepsgrootte in de onderscheiden vakken) niet geheel eenduidig. Intern wordt een prestatienorm als slagingspercentage vergeleken met landelijke gemiddelden, waar docenten/vakgroepen op aangesproken kunnen worden. Daarnaast is sprake van een zekere economische zelfstandigheid vanuit de verantwoordelijkheid van de school voor een kostendekkende exploitatie: de verkregen middelen (rijksbijdragen) zijn afhankelijk van leerlingenaantallen (waarvoor de school aan concurrentie is onderworpen) en bestaan mede uit door de school zelf gevraagde ouderbijdragen.
- Gelders: ook hier geldt dat de koppeling tussen prestatienorm en kostenstandaard niet eenduidig is. Een (objectief) meetbare prestatieindicator als het slagingspercentage is voor deze school in ieder geval naar zijn bestuur toe geen beoordelingsinstrument. Ook meer subjectieve indicatoren als de rapporten van de onderwijsinspectie spelen extern (naar ouders en leerlingen) en intern (binnen de school) slechts een beperkte rol. De school verklaart dat door aan te geven dat bij de schoolkeuze juist meer subjectieve overwegingen (locatie, reputatie) een rol spelen. Voor de bijzondere onderwijsactiviteiten die de school verricht, ontbreekt (voldoende) inzicht in de kostenstructuur om een relatie tussen prestatie en kosten te kunnen vaststellen. Hierbij zij opgemerkt dat voor de bijzondere onderwijsactiviteiten eerder sprake is van het beschikbaar stellen van capaciteit dan dat kostenstandaardisatie mogelijk zou zijn. Financiële resultaatverantwoordelijkheid is er in formele zin wel, in materiële zin wordt de resultaatverantwoordelijkheid slechts in beperkte mate ingevuld. Dit wordt deels veroorzaakt door het beperkte personeelsverloop en deels door onvoldoende inzicht in kosten en opbrengsten van onderscheiden activiteiten. Zo is er bijvoorbeeld geen zekerheid of de extra kosten voor de (top)sportklassen worden gedekt door de voorgecalculeerde opbrengsten.
- SodM: de relevante risico's die de toezichthoudende taken van SodM motiveren zijn als zodanig goed te benoemen, maar de verantwoordelijkheid voor SodM als zodanig is niet duidelijk af te bakenen: de verantwoordelijkheid voor de veiligheid ligt primair bij de ondernemingen waarop toezicht wordt uitgeoefend, die van SodM heeft ten opzichte daarvan een achtergesteld karakter. De resultaatverantwoordelijkheid is bij de inzet van de gegeven personeelsformatie voornamelijk inputgericht.
- CBIN: de resultaatverantwoordelijkheid is in deze organisatie gekoppeld aan de outcome. De daarbij behorende doelstellingen van CBIN zijn goed geoperationaliseerd en objectief te beoordelen. Voor de besturing van de organisatie in termen van prestatienormering is - zeker voor de buitenlandse vestigingen - een set van objectieve criteria beschikbaar. Het ontbreekt in dit geval echter aan een directe koppeling tussen beschikbare financiële middelen en te leveren prestaties in termen van kostenstandaarden. Indirect is er wel een koppeling tussen middelen en prestaties: indien de doelstellingen gedurende een aantal

jaren niet zouden worden gerealiseerd is een gerede kans op opheffing van de organisatie aanwezig.

- DLG: evenals bij SodM blijkt DLG vooral mede-verantwoordelijkheid te dragen, in dit geval met name – voor wat betreft de landinrichting - vanuit de begeleidende rol die DLG bij de planvorming en -uitvoering vervult (voor de grondverwerving zijn wel specifieke taakstellingen voor DLG vastgelegd). Daarnaast is DLG onderworpen aan een tweevoudige sturing door LNV als ‘eigenaar’ enerzijds en de provincies als opdrachtgevers anderzijds, waardoor de uiteindelijk maatgevende resultaten niet ondubbelzinnig bepaald zijn.
- MD: er is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie die in potentie tot een eigen resultaatverantwoordelijkheid van MD zou kunnen leiden. De opdrachtverlening wordt echter niet voldoende op basis van eenduidige pakketten van eisen opgesteld, waardoor schuiven met budgetten en opdrachten tot de mogelijkheden behoort. Kostenstandaarden kunnen in dit geval ook niet verder reiken dan declarabele uren, omdat de activiteiten van MD niet zodanig homogeen zijn dat gesproken kan worden van gestandaardiseerde productieprocessen. Voor een deel van de dienstverlening - het beheer van de automatisering van het departement - is sprake van inputbudgettering met de bijbehorende beperkte resultaatverantwoordelijkheid.
- RGD: de resultaatverantwoordelijkheid is vooral gebaseerd op de norm van een kostendeekkende afzet en op reacties van afnemers m.b.t. de kwaliteit van de dienstverlening, maar bij die verantwoordelijkheid is de daadwerkelijke afhankelijkheid van RGD van haar afnemers beperkt door de gedwongen winkelnering en de tariefstelling op basis van kostendoorberekening. De vergelijkbaarheid met verwante aanbieders in de private sector levert echter een beperkte mate van bench marking op.
- Laser: de resultaatverantwoordelijkheid is evenals bij RGD gebaseerd op een kostendeekkende afzet. De productieprocessen van Laser zijn homogeen te noemen (elke regeling kent een productieproces waarvan voor elke fase het tijdsbeslag is te normeren) en zouden dus tot kostenstandaardisatie kunnen leiden. Vastgesteld wordt dat kostenstandaardisatie niet verder gaat dan het bepalen van uurtarieven die als basis voor de facturering door Laser moeten dienen. Specifieke afspraken over de risicoverdeling bij over- en onderschrijding, klaarblijkelijk mede ingegeven door de sturing op kasbasis bij de opdrachtgever(s), lijken niet bevorderlijk te zijn voor verdergaande stappen in de richting van verbeterde kostenstandaardisatie bij gegeven prestatienormen. Zo ziet Laser af van de in 2002 beoogde lump sum contractering omdat in productspecificaties en programma's van eisen te veel onzekerheden een rol blijven spelen. Laser is in sterkere mate dan RGD afhankelijk van haar afnemers. De toelating als erkend betaalorgaan van de EU is een noodzakelijke voorwaarde voor het behandelen van Europese subsidieregels en wordt door de EU, onafhankelijk van de directe opdrachtgevers van Laser, getoetst. Verlies van die status kan tot verlies van een belangrijk deel van de productie aan andere erkende betaalorganen leiden.
- RDW: evenals RGD beweegt de resultaatverantwoordelijkheid van RDW zich binnen het kader van een monopoliepositie. Het toezicht op de tarieven (die niet meer dan kostendeekkend mogen zijn) beperkt echter de speelruimte die deze monopoliepositie RDW biedt. Concrete prestatienormen voor de dienstverlening vloeien in het algemeen uit de aard van die dienstverlening voort en worden daarboven uit in beperkte mate opgelegd.
- Kadaster: de resultaatverantwoordelijkheid van Kadaster wordt bepaald door de monopoliepositie en de daaruit voortvloeiende regelgeving over het vermogen en de op (interne) kostenstandaarden gebaseerde tarieven. De gebruikersraad (een onafhankelijk

extern orgaan) kan daarnaast een oordeel uitspreken over de gerealiseerde (kwalitatieve) prestaties.

De ‘ideaaltypische’ indeling van de cases in zes typen van resultaatverantwoordelijkheid is in de geselecteerde cases niet zonder meer terug te vinden. Een vergelijking van de onderzochte organisaties in tweetallen per type bleek daarom niet zinvol. De preciese gedaante van de resultaatverantwoordelijkheid – in termen van financiële resultaten, prestatienormen en/of kostenstandaarden – liep daarvoor teveel uiteen. In de praktijk blijkt voor elke organisatie veeleer een specifieke mix van verantwoordelijkheden relevant.

Bovenstaande bevindingen representeren de resultaatverantwoordelijkheid, zoals wij die expliciet in het onderzochte materiaal en de daarop gebaseerde interviews hebben aangetroffen. Het gaat daarbij dus om verantwoordelijkheden die in uitdrukkelijke concrete taakstellingen – ten aanzien van financiële resultaten, prestatienormen of kostenstandaarden – zijn geoperationaliseerd. Deze geëxpliciteerde resultaatverantwoordelijkheden kunnen ons inziens in het volgende vergelijkende overzicht in drie niveaus (+, +/-, -) worden ingedeeld:

	Financiële resultaten	Prestatienormen	Kostenstandaarden
Mechbrig	-	+/-	+/-
KMAR	-	+/-	+/-
Prisma	+/-	-	+/-
Gelders	-	-	+/-
SodM	-	-	-
CBIN	-	+/-?	-
DLG	+/-	+/-	-
MD	+	+/-	+/-
RGD	+	+	+/-
Laser	+/-	+/-	-
RDW	+	+	+/-?
Kadaster	+	+	+

Toelichting: '+' staat voor expliciete en '-' voor niet-toetsbare resultaatverantwoordelijkheid, '+/-' duidt ofwel een explicitering van de resultaatverantwoordelijkheid voor een deel van de taken aan (bijvoorbeeld: de kostenstandaardisatie bij Mechbrig voor alleen de activiteitsgebonden kosten) ofwel een beperkte explicitering van de resultaatverantwoordelijkheid voor de taken als geheel (bijvoorbeeld: de prestatienormering bij Mechbrig voor de personele en materiële inzetbaarheid als aspecten van de beoogde operationele gereedheid).

In twee gevallen hebben we onze beoordeling van een vraagteken voorzien. De prestatienormering bij CBIN is enerzijds hard en objectief meetbaar en staat ook binnen het CBIN niet ter discussie als norm, anderzijds is een directe relatie tussen de inspanningen van CBIN en de gerealiseerde investeringen indirect, aangezien de kernactiviteit van CBIN uit voorlichting bestaat. De geconstateerde beperkingen in de resultaatverantwoordelijkheid voor wat betreft de kostenstandaarden bij RDW kunnen wellicht aan de heterogeniteit van de productie worden toegeschreven. Voor de qua omzet belangrijkste producten wordt de kostentoerekening wel aan de activiteiten gekoppeld, zodat daarvoor misschien een +/- beoordeling gerechtvaardigd zou zijn. De wijze van budgetteren en de beperkte systematische

verschillenanalyses duiden er echter op dat de resultaatverantwoordelijkheid op dit punt wellicht toch minder expliciet is.

Van de onderzochte organisaties lijkt Kadaster het meest het ideaaltypische model van resultaatverantwoordelijkheid te benaderen, de daar geldende beperkingen in wetgeving beïnvloeden de besturing van de organisatie alleen wanneer het de ontwikkeling van nieuwe (markt)activiteiten betreft. Kadaster is daarnaast gebonden aan een vermogensnormering. Dat lijkt een inperking van de vrijheidsgraden van de organisatie, maar kan ons inziens ook worden vergeleken met een statutaire bepaling over dividenduitkeringen bij ondernemingen, met dat verschil dat het dividend niet terugvloeit naar de eigenaar maar naar (toekomstige) consumenten van de dienstverlening van Kadaster.

Dit overzicht dient uiteraard vanuit het verrichte vergelijkende onderzoek te worden geïnterpreteerd. Plussen en minnen kunnen daarin niet in normatieve zin worden opgevat, omdat de referentiekaders voor een dergelijke evaluatie van geval tot geval zullen verschillen. Een beperkte expliciete resultaatverantwoordelijkheid behoeft bijvoorbeeld niet in te houden dat een resultaatgerichte sturing als zodanig ontbreekt. De feitelijke sturing kan zeer wel op ruimere – meer abstract geformuleerde doelstellingen – zijn gericht (zoals in elk geval bij SodM het geval bleek te zijn). Daaruit voortvloeiende impliciete ‘directieven’ voor de uitvoering van taken en het financieel beheer onttrekken zich aan een toetsbare resultaatbeoordeling.

Een resultaatgerichte sturing kan in dat geval niet zijn gebaseerd op eenduidige maatstaven voor de resultaten, die vooraf uitdrukkelijk zijn overeengekomen. In een vergelijkende beschouwing met andere cases waar dergelijke maatstaven wel aanwijsbaar zijn, komt deze casus dan als een voorbeeld van inputgerichte sturing naar voren. Op grond van hetgeen over de te bereiken resultaten is vastgelegd beperkt de sturing zich tot het beschikbaar stellen van middelen voor een abstract-algemene taakomschrijving in de ‘stilzwijgende’ veronderstelling dat de taak daarmee ‘naar behoren’ kan worden uitgevoerd.

De operationalisatie van de eigenlijk beoogde resultaatverantwoordelijkheid in meetbare resultaten kan dus ten koste gaan van de validiteit van de gehanteerde maatstaven. Vanuit het streven naar een resultaatgerichte sturing kan echter aan het ontbreken van concrete maatstaven wel een ‘bewijslast’ voor de mogelijkheid van resultaatverantwoordelijkheid worden verbonden. Die bewijslast krijgt inhoud door alternatieve bekostigingswijzen en de mogelijkheden van een versterkte resultaatverantwoordelijkheid daarin te onderzoeken. Van daaruit richten we ons nu eerst op de bijzonderheden van de bekostigingswijzen die we in de onderzochte cases hebben aangetroffen, daarna komen de kenmerken aan de orde van de planning en control waarmee de in de bekostiging besloten resultaatverantwoordelijkheid moet worden geëffectueerd.

## 5.2 Bekostigingswijzen

De resultaatverantwoordelijkheid van organisaties wordt uiteindelijk bepaald door hun resultaatafhankelijkheid, dus door de continuïteitsvoorwaarden waaraan hun bedrijfsvoering is onderworpen. De geconstateerde restricties in de resultaatverantwoordelijkheid op de onderscheiden drie dimensies kunnen derhalve worden herleid tot beperkingen in de resultaatafhankelijkheid op die dimensies.

Van daaruit is het onderzoek gericht op de mogelijkheden de resultaatafhankelijkheid op de dimensies van financiële resultaten, prestatienormen en kostenstandaarden te versterken. Deze mogelijkheden vormen dan de keerzijde van de beperkingen, die in de resultaatverantwoordelijkheid op de onderscheiden dimensies zijn aangetroffen. Of en in

hoeverre die versterking daadwerkelijk wordt nagestreefd, is in het onderzoek buiten beschouwing gebleven. De oogmerken bij c.q. de gevolgen van de aansturing door de 'eigenaar' van de onderzochte organisaties vormden geen object van onderzoek (alleen het management van die organisaties is dan ook geïnterviewd).

Voor de afzonderlijke cases zijn met betrekking tot de bekostiging de volgende bevindingen relevant:

- Mechbrig: de bekostiging is afgestemd op de capaciteit (in personeel en materieel) van de brigade, zij omvat daarmee voornamelijk capaciteitsgebonden uitgaven in tegenstelling tot activiteitsgebonden kosten die beoogde resultaten van de verrichte activiteiten zouden kunnen weerspiegelen (het uitgavenbudget is ook naar kostensoorten ingedeeld). De budgetverantwoordelijkheid betreft daardoor voornamelijk de middelen zelf, en niet zozeer de activiteiten waarvoor zij worden ingezet. Inmiddels is wel een uitsplitsing van het budget naar capaciteits- en activiteitsgebonden posten ingevoerd, maar de grenzen van de decentrale budgetverantwoordelijkheid zijn daarmee nog niet duidelijk afgebakend.
- KMAR: de bekostiging is gebaseerd op de capaciteit, waarbij de verantwoordelijkheid van decentrale managers voor middelen en omvang van het personeelsbestand relatief beperkt is. Wel kan – op instructie van hogerhand - worden geschoven met activiteiten via de personele capaciteit, maar overall is de budgettaire taakstelling voor de KMAR leidend.
- Prisma: de rijksbijdragen zijn gebaseerd op kenmerken van de leerlingenpopulatie (één jaar vertraagd), niet op de schoolprestaties. De middelentoewijzing heeft aldus méér het karakter van een verdeel- dan van een allocatiesysteem; voorwaarden voor de bedrijfsvoering worden buiten die middelentoewijzing om door regelgeving aan de school opgelegd.
- Gelders: de bijdragensystematiek is gelijk aan die bij Prisma . Daarnaast bestaat voor de bijzondere opleidingsactiviteiten een bekostiging door derden voor de marginale kosten. Ook hier is een koppeling met schoolprestaties niet direct aan de orde, in voorkomende gevallen wel met de prestaties van een individuele leerling.
- SodM: de normformatie is niet (expliciet) gebaseerd op een werklastbepaling, veeleer wordt omgekeerd die werklast - het uit te voeren handhavingsprogramma - als flexibel opgevat: de risiconormering die aan het programma ten grondslag ligt wordt aan de uitvoerende dienst (SodM) zelf overgelaten.
- CBIN: de begroting is gebaseerd op ervaringsgegevens over een mix van in te zetten instrumenten en heeft daarmee het karakter van een inputbudget. Tegenvallende prestaties kunnen in dit geval wel gevolgen hebben, zo is recentelijk de vestiging Singapore bij gebrek aan resultaat gesloten.
- DLG: bij de bekostiging zijn de programma-uitgaven en de apparaatsuitgaven van DLG gescheiden. De eerste worden via verdeelmaatstaven aan de provincies toegewezen, op basis waarvan DLG de door haar te verrichten activiteiten met die provincies overeenkomt, de apparaatsuitgaven worden onafhankelijk daarvan door LNV gebudgetteerd. Deze ambivalente bekostiging leidt tot onduidelijke opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties, de programma-uitgaven vormen voor LNV overdrachten aan de provincies en staan daarmee een taakstellende budgettering van de complementaire apparaatsuitgaven in de weg. Voor de toekomst wordt overigens gestreefd naar integrale budgetten voor programma- en apparaatskosten, waarbij DLG dan als uitvoeringsinstantie voor door LNV met de provincies afgesloten contracten optreedt.
- MD: op centraal niveau wordt het budget voor de organisatie vastgesteld. Binnen deze (input)budgettering worden taakbudgetten voor de onderscheiden (onderzoeks)opdrachten opgesteld. De vragers stemmen hun onderzoeksbehoefte daarbij af met MD, waarna de



HID RWS beslist. Vervolgens worden diensten geleverd tegen het vooraf vastgestelde integrale tarief, eventueel verhoogd met directe kosten en kosten van ingehuurd personeel. De kostenstandaardisatie is hier dus feitelijk een onderdeel van het verdeelmechanisme voor de onderzoekscapaciteit geworden.

- RGD: de bekostiging uit niet-marktconforme tarieven houdt een doorberekening van de kosten aan de afnemers in, terwijl deze tevens aan gedwongen winkelnering zijn onderworpen. Bij het ontbreken van een concurrerend milieu zou de economische zelfstandigheid door benchmarking tussen de regionale directies kunnen worden aangevuld (RGD lijkt voor de toekomst echter naar een meer functionele organisatiestructuur in plaats van de huidige regionale te streven en zal dan vooral op externe benchmarking moeten sturen).
- Laser: in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt de bekostiging uiteindelijk bepaald door de beschikbare budgetten van de opdrachtgevers.
- RDW: de resultaatverantwoordelijkheid steunt op door VenW goedgekeurde tarieven en de voorwaarde van kostendekking per taakcluster. De goedkeuring is echter niet alleen van bedrijfseconomische overwegingen afhankelijk en aan de eis van kostendekking per cluster – zonder kruissubsidiëring – wordt niet onverkort vastgehouden.
- Kadaster: extern vastgestelde tarieven bepalen het overgrote deel van bekostiging. Wettelijke bepalingen over de hoogte van het vermogen kunnen de relatie tussen de kosten van een product en de vastgestelde tarieven doorbreken. Uit het beschikbare materiaal zijn geen indicaties af te leiden dat kruissubsidiëring tussen producten een relevant issue is. Voor toerekening van overheadkosten aan marktactiviteiten is een op onderzoek gebaseerde rekenregel vastgesteld.

Voor de onderscheiden dimensies van een resultaatafhankelijke bekostiging zijn uit deze bevindingen algemene conclusies te destilleren, die we achtereenvolgens voor de eisen aan de financiële resultaten, de prestatienormering en de kostenstandaardisatie zullen uitwerken.

### 5.2.1 Financiële resultaten

Waar opdrachtgevers zijn te onderscheiden van de hiërarchische eigenaren van de organisatie, kan de resultaatafhankelijkheid worden vergroot door een versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Deze versterking richt zich dan op de creatie van een onafhankelijke vraag tegenover het door de organisatie geleverde aanbod. Naar ons oordeel zijn bij CBIN, SodM en Mechbrig hiërarchische eigenaren en opdrachtgevers niet te scheiden. Voor sommige taken van de RDW geldt dat opdrachtgever en eigenaar gelijk zijn en bij andere taken is er wel sprake van scheiding tussen opdrachtgever en eigenaar. Bij KMAR is voor het overgrote deel van de taken een scheiding tussen de eigenaar (Defensie) en de opdrachtgever (Justitie) aanwezig, in de bekostiging van KMAR komt dat niet tot uitdrukking. Voor alle andere organisaties geldt dat eigenaar en opdrachtgever wel te scheiden zijn.

Relevante beperkingen in de (vrije) marktverhouding tot de opdrachtgevers zijn in het onderzoek gesignaleerd bij DLG, Laser en MD. Bij DLG zou de toewijzing van integrale budgetten aan de provincies, gekoppeld aan de eis van een kostendekkende productie door DLG zelf, kunnen bewerkstelligen dat provincies en DLG in een onverkorte opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tot elkaar komen te staan. Bij MD is een soortgelijke verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer denkbaar. Bij Laser ligt dit vraagstuk anders. In feite bepaalt de opdrachtgever niet de omvang van de vraag naar producten, dat gebeurt door autonome derden. De subsidieregelingen die Laser uitvoert hebben deels een open einde karakter. Op voorhand is onzeker hoeveel dossiers behandeld moeten worden. Is de vraag hoger dan

verwacht, dan kan dat ertoe leiden dat de opdrachtgever een hogere rekening moet betalen, maar daar door kaslimieten niet toe in staat is. Het gevolg kan zijn dat Laser - in opdracht van de opdrachtgever - moet ingrijpen in zijn werkprocessen door behandeling uit te stellen of het behandelingsproces (inhoudelijk) te veranderen zodat de kosten weer binnen de financiële kaders van de opdrachtgever blijven. Hier is dan nadrukkelijk sprake van financiële resultaatverantwoordelijkheid in de verhouding opdrachtgever opdrachtnemer. De eventuele beleidsinhoudelijke gevolgen van dergelijke maatregelen blijven hier buiten beschouwing.

### 5.2.2 *Prestatienormen*

Waar de productie duidelijk af te bakenen objecten betreft, kan de resultaatafhankelijkheid worden vergroot door de prestatienormen ten aanzien van deze objecten te preciseren. De waarneembaarheid van het object van de bekostiging - de te leveren prestatie – is daarvoor wel noodzakelijk. Alleen op basis van die waarneming kan de validiteit van de te hanteren prestatie-indicatoren (eenheden product) worden vastgesteld en getoetst. Afbakening van het product is behoudens bij CBIN en Mechbrig bij alle organisaties mogelijk. Relevante beperkingen zijn hier te signaleren bij de scholen en SodM. Overeenkomstig ontwikkelingen in de richting van benchmarking elders in het onderwijs kan ook voor de onderzochte scholen een nadrukkelijker evaluatie van de schoolprestaties worden nagestreefd. Dit veronderstelt dat onderwijsvragers ook in sterkere mate gaan kiezen op basis van die schoolprestaties (iets waar op dit moment in het voortgezet onderwijs nog vraagtekens bij te plaatsen zijn) of dat de bekostiging aan die prestaties wordt gekoppeld zoals dat in het hoger onderwijs het geval is. Voor SodM geldt dat de risiconormen ten grondslag liggend aan het handhavingsprogramma expliciet en taakstellend aan dat programma kunnen worden opgelegd.

Bij CBIN is, alhoewel de productie op zichzelf niet is af te bakenen, nadrukkelijk sprake van een beoordeling op prestatienormen. In samenspraak met de opdrachtgever vindt een effectbeoordeling plaats, inhoudend of zich inderdaad voldoende bedrijven in Nederland hebben gevestigd in een bepaald jaar. Daaruit worden binnen CBIN dan normen met een procesoriëntatie afgeleid, zoals bijvoorbeeld het aantal contacten met ondernemingen dat in stand wordt gehouden.

### 5.2.3 *Kostenstandaarden*

Waar de productie een naar volume te onderscheiden werklast betreft kunnen kostenstandaarden voor die werklast worden gezocht. Aan de meting van het volume liggen dan wel als zodanig te aanvaarden homogeniteitsassumpties ten grondslag. Bij CBIN is het hanteren van een kostenstandaard naar onze inschatting niet mogelijk, bij DLG en de scholen is het de vraag of sprake is van voldoende homogeniteit.

Relevante beperkingen kunnen hier worden opgemerkt bij Mechbrig, MD, RGD en RDW. Bij Mechbrig zou de beperkte standaardisatie van de activiteitsgebonden kosten zowel in de breedte als in de diepte kunnen worden uitgebreid. Ook het tijdsbeslag van alternatief aanwendbaar vast personeel kan in de standaardisatie worden betrokken en de ‘cost drivers’ van de reeds afgezonderde activiteitsgebonden kosten kunnen nauwkeuriger in beeld worden gebracht. Bij MD zou tenminste voor de meer routinematige werkzaamheden een kostenstandaard kunnen worden gehanteerd, waarbij benchmarking met soortgelijke uitbestede werkzaamheden als aanvullend instrument kan worden gehanteerd. Voor de niet routinematige werkzaamheden zou door middel van een verschillenanalyse tussen voor- en nacalculatie op projectbasis een soort benchmark voor toekomstige werkzaamheden kunnen

worden gecreëerd. Die kan ertoe leiden dat in de toekomst wel met fixed-price contracten kan worden gewerkt. Voor RGD lijken met name de apparaats- en exploitatiekosten van de regionale directies door benchmarking nadrukkelijker aan de werklast te kunnen worden gekoppeld. Bij RDW stuit de kostprijscalculatie van de (op zich goed meetbare) productie op de heterogeniteit van het geproduceerde assortiment, die een nauwkeurige kostenverbijzondering bemoeilijkt. Ook de relatief geringe variatie van de kosten met de productie-omvang vormt een obstakel voor de vaststelling van de relevante 'cost drivers'. Niettemin gaven onze respondenten aan dat aanscherpingen mogelijk zijn. De vraag is hierbij in hoeverre de vereiste gelijkheid van tarieven en kostprijzen daartoe voldoende dwingende incentives biedt. Met name de afbouw van de huidige overreserve laat (ook expliciet nagestreefde) onderdekking van de kosten toe.

Samenvattend kunnen uit deze bevindingen enkele algemene voorwaarden voor een resultaatafhankelijke bekostiging worden gedestilleerd. Een taakstellende budgettering vereist in de eerste plaats verheldering van de opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie tussen de gebudgetteerde dienst en haar eigenaar: de taakstelling moet immers een overeenkomst tussen die partijen representeren. Daarnaast moet een concrete samenhang met te verrichten activiteiten aanwijsbaar zijn: het budget dient niet alleen de beschikbaar gestelde middelen (de capaciteit) te specificeren. In de derde plaats moet die samenhang in een wederzijdse afstemming van activiteiten en middelen tot uitdrukking komen: de te verrichten activiteiten mogen niet als afgeleide van een gegeven middelentotaal zonder meer ter discretie van de opdrachtnemer in dat totaal worden ingepast.

Voor economisch zelfstandige organisaties verkrijgt de financiële resultaatverantwoordelijkheid pas inhoud, als de verwerving van opbrengsten toereikend van productieve inspanningen afhankelijk wordt gesteld, zij het door concurrentie zij het door bedrijfseconomisch toezicht op de prijsstelling. Die zelfstandigheid verdraagt zich voorts slechts in beperkte mate met regelgeving ten aanzien van de te leveren prestaties, omdat deze de kostendekkende afzet van de productie kan bemoeilijken.

### 5.3 Governance

De beoogde resultaatverantwoordelijkheid mondt via de daarvoor gecreëerde resultaatafhankelijkheid uit in de resultaatgerichte sturing, die bij de governance van de bedrijfsvoering in het leven wordt geroepen. In hoeverre wordt de resultaatverantwoordelijkheid van de organisatie, vanuit de continuïteitsvoorwaarden die deze aan de bedrijfsvoering oplegt, weerspiegeld door haar (financiële) planning en control? In het onderzoek staat in beginsel met name de externe planning en control ter discussie. Niettemin is voor de verschillende cases zowel de externe als de interne planning en control onderzocht. In de eerste plaats speelt daarbij een rol dat vooral in een hiërarchische setting externe en interne planning en control nogal eens door elkaar lopen. Documenten die in het kader van de interne planning en control worden opgesteld dienen vaak mede 'ter informatie' van hiërarchisch hogere niveaus. Formele en feitelijke mandatering van bevoegdheden (bijvoorbeeld ten aanzien van substitutievrijheid tussen budgetposten) kunnen teveel verschillen of te diffuus zijn om extern en intern duidelijk tegenover elkaar af te bakenen. In de tweede plaats zijn de elementen van governance die wij in ons theoretisch kader hebben onderscheiden – de vierdeling van planning, autorisatie, beheer en evaluatie - in de externe planning en control cyclus van de onderzochte organisaties lang niet altijd als zodanig aan te treffen. Om een toereikend inzicht in de mogelijkheden van een resultaatgerichte sturing te

verkrijgen hebben wij daarom veelvuldig ‘dieper’ in de (interne) bedrijfsvoering moeten duiken.

Ook hier past een waarschuwing bij de interpretatie van onze onderzoeksresultaten. Het onderzoek is uitdrukkelijk beperkt tot de financiële planning en control. De dagelijkse werkplanning – zoals bijvoorbeeld bij SodM voor wat betreft het toezicht op de installaties als zodanig - bleef daarin buiten beschouwing. Tussen de financiële of ‘management’ control en het primair proces (de eigenlijke activiteiten) is echter geen rechtstreekse relatie te leggen. Beperkingen die wij in de resultaatgerichtheid van de aansturing van een organisatie menen aan te treffen mogen derhalve niet als uitspraken over de kwaliteit of productiviteit van de activiteiten van die organisaties worden uitgelegd.

In dit onderzoek staat ook niet de inrichting van de planning en control als zodanig ter discussie, maar alleen haar samenhang met de resultaatverantwoordelijkheid zoals die in de vorige paragrafen aan de orde is gesteld.

In deze paragraaf presenteren we dus onze bevindingen voor wat betreft de ‘doorvertaling’ van de resultaatverantwoordelijkheid naar de planning en control van de bedrijfsvoering. Vanuit ons theoretisch kader gaan we daarbij eerst op de planning in, daarna komt de control aan de orde waarmee de planuitvoering wordt bewaakt.

### 5.3.1 Planning

Een resultaatgerichte sturing behelst allereerst, dat binnen het kader van de vastgelegde resultaatverantwoordelijkheid plannen worden opgesteld om de relevante resultaten te optimaliseren. Deze plannen zullen daartoe taakstellingen – ‘targets’ - voor die resultaten dienen te specificeren, waarop de sturing van de bedrijfsvoering (bij de uitvoering van de plannen) zich kan richten. Deze taakstellingen moeten gericht zijn op de werkprocessen en zullen daartoe in beginsel niet alleen het karakter van ‘streefcijfers’ voor beoogde effecten van de bedrijfsvoering mogen bezitten: in dat geval stuit de sturing op exogene factoren die de normatieve werking ervan ondergraven. Om dezelfde reden mogen zij evenmin uitsluitend ‘ervaringscijfers’ uitdrukken: willekeurige buitengewone omstandigheden kunnen dergelijke verwachtingen immers doorkruisen.

Vanuit deze stellingname hebben wij het taakstellend karakter van de planning bij de onderzochte organisaties pogen te beoordelen. Op elk van de drie onderscheiden dimensies hebben wij de aard en (normatieve) status van de planning gezien.

#### Financiële resultaten

Voor wat betreft de financiële resultaten wordt het taakstellend karakter van de te verwerven opbrengsten bepaald door targets voor de prijzen en voor de volumina van de afzet. De sturing op deze beide grootheden kan zowel op een toereikende concurrentie als op expliciete afspraken worden gebaseerd. Voor overheidsorganisaties zal een resultaatgerichte sturing veelal niet uitsluitend op concurrentie kunnen steunen (als het optreden van die organisaties op de markt al niet juist met het oog op concurrentievervalsing aan banden wordt gelegd). Monopolieposities – al dan niet ten gevolge van gedwongen winkelnering – kunnen aan die concurrentie afbreuk doen. Van daaruit hebben wij enerzijds de mate van concurrentie gezien en anderzijds de mate waarin de sturing door regelgeving of overeenkomsten wordt aangevuld:

- concurrentie: bij RGD vormt de gedwongen winkelnering vanouds een punt van discussie; deze impliceert echter niet dat de huisvestingsactiviteiten aan geen enkele ‘tucht van de markt’ blootstaan: vergelijking met tarieven en service van private aanbieders,

leegstandsrisico in geval het aanbod onvoldoende aansluit bij de behoefte en benchmarking tussen de regionale directies leveren wel degelijk prikkels voor de bedrijfsvoering op. Voor RDW en Kadaster daarentegen biedt concurrentie nauwelijks aangrijpingspunten voor een resultaatgerichte sturing. Bij MD speelt concurrentie wel een beperkte rol; opdrachtgevers kunnen voor een deel van de opdrachten gebruik maken van externe opdrachtnemers (veelal blijkt dat opdrachtgevers in samenspraak met MD hun voorkeur voor een externe opdrachtnemer kenbaar kunnen maken, waarna MD de formele opdrachtgever/uitbesteder wordt. Bij Laser werkt concurrentie weer anders, voor opdrachtgevers van het moederdepartement is nagenoeg geen sprake van concurrentie. Laser zal zoals gezegd overigens wel moeten voldoen aan de toelatingseisen voor een Europees betaalorgaan. Laser zelf kan onder voorwaarde van instemming door de eigenaar (LNV) wel de ‘overheidsmarkt’ op gaan om opdrachten van andere departementen te verwerven.

- prijsstelling: bij RDW en Kadaster wordt een onbeperkte kostendoorberekening in de prijzen bemoeilijkt door de maatschappelijke weerstanden tegen tariefsverhogingen. Deze beperkingen doen zich voor RGD in mindere mate voor: met name de in verhouding tot de projectkosten relatief geringe apparaatskosten van RGD zelf kunnen gemakkelijk worden doorbelast (een interne benchmarking tussen de regionale directies lijkt hier van belang). De tariefstelling van RGD zou op een meer marktconforme grondslag kunnen worden gebaseerd. Voor Laser en MD heeft tariefstelling vooral een interne functie. Maatschappelijke weerstand tegen tariefsverhogingen zoals bij RDW en Kadaster zijn niet aan de orde. Het moederdepartement c.q. de moederorganisatie stellen de (integrale) tarieven vast waardoor onbeperkte kostendoorberekening door de opdrachtnemers kan worden voorkomen.
- afzetvolume: voor RDW en Kadaster is in het algemeen sprake van een door regelgeving bepaalde – en dus niet door de organisatie zelf geïnduceerde – vraag naar haar dienstverlening. RGD en in mindere mate Laser en MD beschikken over meer mogelijkheden de afzet door een ‘klantgericht aanbod’ te vergroten.

Voor gebudgetteerde (economisch onzelfstandige) organisaties beperkt de verantwoordelijkheid zich tot de kostenzijde van het financiële resultaat. Bij die organisaties beperkt het taakstellend karakter van de financiële resultaten zich tot de gebudgetteerde uitgavenlimieten dan wel de kostenniveaus.

Als algemene conclusie willen wij aan deze aantekeningen verbinden, dat de voorwaarde van een toereikende concurrentie voor economische verzelfstandiging niet al te gemakkelijk met de ‘vrije markt’ moet worden vereenzelvigd. Ten eerste kunnen ook binnen de collectieve sector vormen van vrije concurrentie worden aangetroffen, zoals het voorbeeld van Prisma laat zien. Ten tweede kunnen de relevante vrijheidsgraden van afnemers ook deelaspecten van de uitgeoefende koopkrachtige vraag betreffen: bijvoorbeeld de alternatieven van zelf doen of achterwege laten van opdrachten in plaats van uitbesteden bij gedwongen winkelnering.

### Prestatienormen

De prestatienormering omvat in beginsel zowel kwantitatieve als kwalitatieve kenmerken van de geproduceerde output. Van een eigenlijke prestatiemeting kan alleen worden gesproken indien die output kan worden gekwantificeerd, maar de normering kan ook op louter kwalitatieve eisen aan het product worden gebaseerd.

Bij de prestatiemeting kunnen we onderscheiden naar de aard van de daarvoor gehanteerde indicatoren en hun bindende werking. Naar hun aard zijn prestatie-indicatoren in te delen in input-, throughput-, output- en effectindicatoren. Een resultaatgerichte sturing grijpt idealiter

bij outputindicatoren aan: inputs en throughputs weerspiegelen immers niet noodzakelijk de daadwerkelijk geleverde prestaties, terwijl de effecten vaak eerder als resultante dan als resultaat van de verrichte activiteiten moeten worden opgevat. De bindende werking van indicatoren zal afhangen van de mate waarin deze als valide worden beschouwd. De prestatienormering in de cases is naar beide aspecten onderzocht.

- *Kwantitatieve of kwalitatieve prestatienormering*: een prestatienormering in termen van min of meer concrete ‘opdrachten’ treffen we in beperkte mate bij Mechbrig aan, naast gekwantificeerde indicatoren voor – met name – de operationele gereedheid. Deze concretisering maakt weliswaar nog geen prestatiemeting mogelijk, maar wel een beoordeling achteraf of de beoogde prestatie wel of niet is geleverd. Voor DLG levert de planvorming voor landinrichtingsprojecten een toetsingskader voor de beoordeling van de planuitvoering op. Die toetsing kan daarbij zowel de inhoudelijke kwaliteit als de projectvoortgang betreffen. De concrete plannen zijn in dit geval overigens zelf mede het product van activiteiten van DLG (i.t.t. de opdrachten van Mechbrig).
- *Aard van de indicatoren*: ondubbelzinnige outputindicatoren kunnen met name bij RDW en Kadaster worden gevonden. De productie biedt in het algemeen goede aangrijpingspunten voor een prestatiemeting in termen van aantallen eenheden product (verrichte keuringen, afgegeven documenten enz.). De beoordeling van die eenheden in kwalitatieve zin steunt niet alleen op technische kenmerken, maar ook op servicekenmerken voor de klant (met name wachttijden). Door de diversiteit van die eenheden is daaruit echter moeilijk een valide overall maatstaf voor de output af te leiden. Bij Mechbrig treffen we enerzijds input- en procesindicatoren (aantallen manschappen en oefenmandagen), anderzijds effectindicatoren aan (met name voor sommige ondersteunende eenheden, zoals beschikbare uren voor onderhoud bepaald door de verzorgingsomvang gekoppeld aan een norm voor de materiële inzetbaarheid). De normering in termen van aantallen manschappen - de ‘vulling’ van de eenheden van de brigade – stuit wel op het bezwaar, dat de vullingsgraad tussen eenheden sterk uiteen kan lopen. Met name als die vullingsgraad voor de gevechtseenheden beneden het gemiddelde blijft, kan de prestatiemeting op basis van dat gemiddelde een te rooskleurig beeld van de operationele gereedheid geven. KMAR presenteert procesindicatoren in de vorm van bijvoorbeeld aantallen grenscontroles en normen voor de pakkans, de feitelijke toepassing ervan in 2000 is nog zeer beperkt. Bij de scholen vormen aantallen leerlingen en groepsgrootten procesindicatoren, maar ontbreken kenmerken van de leerlingen en leerdoelen in de planning. In beide gevallen kan het taakstellende karakter van de planning worden versterkt door waar mogelijk tegenover de gespecificeerde procesindicatoren ook effectindicatoren te preciseren en omgekeerd (effectindicatoren voor het onderwijs aan specifieke doelgroepen van leerlingen, procesindicatoren voor de werklast van het onderhoud). Ook MD hanteert voornamelijk procesindicatoren waarvan indicatoren gericht op declarabiliteit, arbeidsmix en tijdigheid van ontvangsten de belangrijkste zijn. Het karakter van de werkzaamheden brengt met zich mee dat nacalculatie op geleverde inspanningen wenselijk zou zijn. Een indicator die inzicht verschaft in opdrachten die volgens de planning zijn verlopen ontbreekt echter. De onzekerheid die hierdoor ontstaat belemmert tot op heden volgens respondenten het hanteren van fixed price afspraken. Er zij nog opgemerkt dat Rijkswaterstaat als geheel een intern benchmark instrument “De Balans” hanteert waarin prestaties van de afzonderlijke dienstonderdelen met elkaar worden vergeleken. Dit document heeft ook voornamelijk een input- en proceskarakter. CBIN is een specifiek geval: er wordt gebruik gemaakt van (intern taakstellende)

procesindicatoren als aantallen klantcontacten en bezoeken aan Nederland aangevuld met de in de ogen van CBIN allesbepalende - taakstellende - effectindicatoren over gerealiseerde investeringen. Laser werkt nog vooral met proces- en input indicatoren (doorlooptijden en aantallen uren). Er is een eerste ontwerp voor een balanced scorecard gemaakt waarin outputindicatoren, zowel naar prestatie als kwaliteit voorkomen.

- *Bindende werking van de indicatoren:* bij SodM is sprake van inputindicatoren (tijdsbeslag) voor flexibele werkprogramma's, gekoppeld aan een risico-analyse. Door de risicobeoordeling zelf in de normering te betrekken kan het taakstellend karakter van de programma's worden versterkt (het gebruik dat van de flexibiliteit van die programma's wordt gemaakt kan dan op basis van die beoordeling mede worden geëvalueerd). Hoewel de prestatiemeting bij SodM ook diverse outputindicatoren omvat (inclusief daarvoor becijferde 'kosten per eenheid'), worden daarvoor in het geheel geen bindende afspraken gemaakt. De als zodanig gepresenteerde kengetallen voor de onderscheiden deelactiviteiten (aantallen gemonitord, beoordeeld, gerapporteerd e.d.) blijven dus louter 'indicatief' voor de productie. De procesindicatoren van Kadaster kennen expliciete normstellingen die door de betrokkenheid bij de vaststelling ervan door de Gebruikersraad ook externe betekenis hebben. Ook de procesindicatoren (bevindingen van de onderwijsinspectie) bij de onderwijsinstellingen hebben in potentie externe betekenis, zij het dat deze informatie niet zondermeer leidt tot aanpassingen in de vraag naar onderwijs op een instelling.

Als algemene conclusie kunnen we aan deze uitkomsten verbinden, dat het gebruik van indirecte indicatoren voor de output – dus van input- en throughputindicatoren enerzijds en effectindicatoren anderzijds – enigszins in balans moet zijn om die indicatoren als taakstellingen te legitimeren. Een eenzijdige toepassing van op zich onvoldoende valide prestatie maatstaven levert geen daadwerkelijk bindende taakstellende planning op.

### Kostenstandaarden

Kostenstandaarden in de arbeidsintensieve collectieve sector hebben in het algemeen vooral betrekking op het tijdsbeslag van activiteiten. Een normering van dit tijdsbeslag kan aangrijpen bij op enigerlei wijze bepaalde standaardtijden of bij een vorm van 'tijdschrijven'. In beide gevallen kunnen indirecte kosten wel of niet in de standaarden worden opgenomen. Het onderzoek leverde op dit punt de volgende resultaten op:

- *standaardtijden:* RDW hanteert voor zijn productieprocessen standaardtijden op basis waarvan de directe kosten kunnen worden bepaald. De toerekening van indirecte kosten berust vooralsnog voornamelijk op een versleuteling daarvan. Kadaster hanteert normtijden voor zijn productieprocessen die leiden tot een (directe) kostprijs per product. Deze kostprijs is samen met de productiemix bepalend voor de bepaling van de begrotingen van de uitvoerende directies. De indirecte kosten (en ook investeringen) worden taakstellend gebudgetteerd. Bij Laser beschikt men intern wel over standaardtijden voor de productieprocessen. De gehanteerde declaratiesystematiek naar de opdrachtgevers is echter op uren in plaats van op aantallen producten gebaseerd. Indirecte kosten worden via een verdeelmethodiek verwerkt in de uurtarieven. Hierbij doet zich de bijzonderheid voor dat een deel van de indirecte kosten rechtstreeks door het ministerie van LNV wordt betaald, hetgeen leidt tot uurtarieven LNV en uurtarieven overige opdrachtgevers.
- *tijdschrijven:* MD kent geen standaardtijden voor de productie en leidt tarieven af uit de totale kosten van de organisatie. Er bestaat een tijdschrijfsysteem, aangevuld met tijd klokken. Integraal tijdschrijven als zodanig staat niet ter discussie, wel maakt de organisatie zelf kanttekeningen bij de (zichzelf opgelegde) detaillering van het

tijdschrijfsysteem. SodM hanteert tijdschrijven, maar de betekenis daarvan voor de planning van de werkzaamheden is beperkt gegeven de autonomie van de inspecteurs bij hun toezichthoudende taken. Voor DLG is tijdschrijven een instrument voor de planning en wordt het gehanteerd als basis van een norm voor productieve uren. Indirecte kosten kunnen vervolgens op basis van die norm worden toegerekend. Voor de scholen is tijdschrijven van minder belang gelet op de noodzakelijkheid van verrooistering van activiteiten. Ook bij CBIN is tijdschrijven geen issue.

Bij de economisch verzelfstandigde organisaties zijn standaardtijden voor de productie zoals te verwachten veel een relevant issue. Uit de casus van Laser blijkt dat er nog spanning kan bestaan tussen de beheersing van het productieproces enerzijds en de daarbij behorende bekostigingsstructuur. Bij de gebudgetteerde organisaties die wij hebben onderzocht blijkt dat, met uitzondering van SodM, tijdschrijven – indien toegepast - ook wordt gebruikt als sturingsinstrument.

De gesignaleerde beperkingen in het taakstellend karakter van de planning in de onderzochte organisaties zijn niet zonder meer als tekortkomingen op te vatten (ook al zijn zij veelal wel in de interviews door onze respondenten als zodanig naar voren gebracht). Wij als onderzoekers onthouden ons van een oordeel daarover: de daarvoor vereiste doorlichting van de interne bedrijfsvoering hebben wij niet uitgevoerd. Het doel van ons onderzoek op dit punt was ook niet eventuele feilen in de financiële planning op te sporen. Wij hebben slechts gepoogd de resultaatgerichtheid van de sturing in die planning in beeld te brengen. Daaraan te verbinden conclusies betreffen vooral die onderliggende resultaatverantwoordelijkheid zelf: als de planning onvoldoende concrete taakstellingen bevat, dan kan ook de vraag worden gesteld in hoeverre nog van een expliciete resultaatverantwoordelijkheid sprake kan zijn.

### 5.3.2 Control

Het onderzoek heeft zich vervolgens gericht op de control van de bedrijfsvoering, wederom vanuit de vraag in hoeverre deze is afgestemd op de (beoogde) resultaatverantwoordelijkheid van organisaties. Als tegenhanger van de planning waarin de taakstellingen voor de productie zijn vastgelegd, dient de control de ‘rechten en plichten’ bij de uitvoering van de overeengekomen taken te preciseren.

Vanuit het oogmerk van een resultaatgerichte sturing bij de ‘governance’ is de afstemming van – ook - de control op de onderliggende resultaatverantwoordelijkheid van wezenlijke betekenis: tekortschietende bevoegdheden en oneigenlijke interventies in de bedrijfsvoering zullen aan die verantwoordelijkheid immers afbreuk doen. Zo impliceert een – veel voorkomend – vereiste van voorafgaande goedkeuring voor uitvoeringsbeslissingen, dat de verantwoordelijkheid voor die beslissingen geheel of gedeeltelijk aan het uitvoerend management wordt onttrokken. Tussentijdse aanvullende verlangens ten aanzien van de te leveren prestaties vragen om een herbezinning op de middeleninzet, willen eerder vastgestelde prestatienormen en kostenstandaarden hun bindende werking behouden. En achteraf zal het uitvoerend management ook daadwerkelijk op haar eerder overeengekomen taakstellingen ter verantwoording moeten worden geroepen – en niet zonder meer op ‘resultaten’ die op dat moment toevallig van belang worden geacht.

Bij deze afstemming hebben we in ons theoretisch kader drie beslissingsmomenten onderscheiden: (1) de autorisatie, waarin de beschikkingsmacht over de benodigde middelen wordt bepaald, (2) het beheer tijdens de uitvoering, met de regelingen daarin omtrent



informatievoorziening, bevoegdheden en mogelijke interventies daarin en (3) de evaluatie en verantwoording, op basis van een vooraf overeengekomen toetsing aan de taakstellingen. In het onderzoek zijn deze beslissingsmomenten ieder afzonderlijk in beschouwing genomen. In eerste aanleg – bij de opstelling van de casusbeschrijvingen - hebben wij ons daarbij op de interne control geconcentreerd, omdat deze zoals gezegd een meer omvattend beeld van het mogelijk instrumentarium van de ‘governance’ kan geven. Uit de onderzoeksuitkomsten worden in deze paragraaf mogelijkheden en beperkingen van de externe control gedestilleerd. Bij de vergelijking met de casusbeschrijvingen in de bijlagen diene men echter te bedenken, dat de systematiek van interne en externe control met name voor economisch verzelfstandigde diensten zal verschillen (uit de externe verantwoordelijkheid voor financiële resultaten kunnen intern budgetverantwoordelijkheden worden afgeleid).

### 5.3.2.1 Autorisatie

Bij de autorisaties van de middeleninzet die aan de uitvoering vooraf gaan kunnen we onderscheiden tussen

- *budgetverantwoordelijkheid*: deze betreft de beslissingsbevoegdheden ten aanzien van de middeleninzet in relatie tot de taakstelling, de afbakening van voor de budgethouder beheersbare kosten (‘werkbudgetten’). Hierbij gaat het ten eerste om de begrenzing van procesafhankelijke tegenover capaciteitafhankelijke kosten met het oog op de gehanteerde kostenstandaarden. Procesafhankelijke kosten variëren daarbij met de bedrijfsdrukte (het activiteitsniveau), capaciteitafhankelijke niet. Ten tweede gaat het om de afbakening van productiegebonden tegenover periodegebonden kosten met het oog op de eventuele prestatienormen. Productiegebonden kosten worden daarbij door de daadwerkelijke productie gedetermineerd, periodegebonden kosten liggen onafhankelijk daarvan voor de (budget)periode vast.
- *verantwoordelijkheid voor financiële resultaten*: deze betreft mede de bevoegdheden tot de verwerving van inkomsten, oftewel tot afzet van de productie voor eigen rekening.

Achtereenvolgens zullen beide typen autorisaties de revue passeren.

#### 1. *Budgetverantwoordelijkheid*

Bij Mechbrig worden beheersbare en niet-beheersbare kosten (uitgaven) niet systematisch onderscheiden. Het zichtbaar maken van de ‘integrale’ kosten van de brigade lijkt op de voorgrond te staan (inclusief toeleveringen van andere eenheden van de landmacht die afzonderlijk als ‘trekkingsrechten’ worden gebudgetteerd). De afhankelijkheid van middelentoewijzingen buiten het beperkte eigen uitgavenbudget om reduceert daarbij de betekenis van de budgetverantwoordelijkheid van Mechbrig zelf. Wel worden – vanaf 2001 – activiteits- en capaciteitsgebonden kosten in de budgetten gescheiden, maar deze tweedeling brengt niet het onderscheid tussen wel en niet beheersbare kosten tot uitdrukking. Vanuit de indeling van het (uitgaven)budget naar kostensoorten betreft de beheersbaarheid van kosten de middeleninzet zelf (zoals voor representatie of opleidingen), niet de samenhang met in de planning vastgelegde taakstellingen. Bij KMAR is sprake van een klassieke inputbegroting, waarbij op decentraal niveau slechts marginale vrijheidsgraden bestaan. De beslissingsbevoegdheden liggen in het algemeen bij de leiding van het wapen.

Bij de scholen treffen we een lump-sum budget aan, dat in theorie in zijn geheel als beheersbaar kan worden aangemerkt (met name ook bij de aanstelling en het ontslag van personeel door de schoolleiding, uiteraard afhankelijk van natuurlijk verloop en vaak ook gerelateerd aan het einde van het schooljaar). Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat de vrijheidsgraden van de schoolleiding kunnen worden beperkt indien er sprake is van

een onevenwichtige personeelsopbouw (vergrijzing). Voor Gelders zijn de vrijheidsgraden om die reden kennelijk kleiner dan die bij Prisma. In samenhang met de lessentabel kunnen de kosten voor een groot deel als productiegebonden worden opgevat. De procesafhankelijkheid van de kosten wordt echter niet expliciet gemaakt, hoewel dat in beginsel wel mogelijk zou zijn (omdat het budget – de rijksbijdragen - op de volumemaatstaven voor de gerealiseerde productie in het voorgaande jaar is gebaseerd). Het lump-sum karakter van het budget is van toepassing voor de reguliere vergoedingen van het ministerie van OCW. Voor ouderbijdragen, maar ook voor doelgroepenbeleid kunnen aanvullende budgetten bestaan met specifieke regels waardoor de vrijheidsgraden van de schoolleiding worden beperkt.

Bij SodM is de input (de personeelsformatie met name) gegeven. De taakstelling wordt daarbinnen door een uren-toedeling in- en aangepast. Op basis daarvan kunnen productiegebonden kosten (uren) worden onderscheiden, al wordt daarop niet expliciet gestuurd. MD lijkt op SodM met de kanttekening dat gegeven die input opdrachten door andere dienstonderdelen van RWS worden gegeven, waardoor meer dan bij SodM sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Voor DLG geldt mutatis mutandis hetzelfde (de vaststelling van normbedragen per formatieplaats voor de materiële uitgaven zou daar overigens ten onrechte kunnen suggereren dat deze kosten als periodegebonden worden beschouwd). De budgetverantwoordelijkheid van CBIN past bij de kenmerken van de taakbudgettering, waarbij kostentoekening in relatie tot de geleverde prestaties geen rol van betekenis speelt. Overigens zijn de kosten van CBIN wel productiegebonden. Ook bij MD blijft de resultaatverantwoordelijkheid beperkt tot budgetsturing, waarbij binnen de organisatie de resultaatverantwoordelijkheid voor de gewone bedrijfsvoering naar financiële resultaatverantwoordelijkheid tendeert omdat het management wel op de opdrachtenportefeuille en de financiële gevolgen daarvan wordt beoordeeld. Bij Laser moet een onderscheid worden gemaakt naar de verantwoordelijkheid voor de organisatie als geheel en de verantwoordelijkheid voor de onderscheiden opdrachten per opdrachtgever. Voor het agentschap Laser als geheel is in beginsel sprake van financiële resultaatverantwoordelijkheid waarbij de kapitaalinkomsten en uitgaven (zoals bij alle agentschappen) aan parlementaire autorisatie onderworpen zijn. De verantwoordelijkheid voor de onderscheiden opdrachten heeft veeleer het karakter van een budgetverantwoordelijkheid. Met de opdrachtgevers zijn declaratiemarges afgesproken waarbinnen voor- en nadelen voor rekening en risico van Laser zijn. Bij (dreigende) overschrijding van die marges dient met de opdrachtgever te worden onderhandeld. Beslissingen om werk voor derden aan te nemen worden uiteindelijk door de eigenaar (ministerie LNV) genomen, zodat de conclusie gerechtvaardigd is om bij Laser van budgetverantwoordelijkheid in plaats van financiële resultaatverantwoordelijkheid te spreken.

In het algemeen kan worden opgemerkt, dat de beheersbaarheid van de kosten voor de afbakening van budgetten zelden het doorslaggevend criterium vormt. Veelal wordt er bij de budgettering naar gestreefd alle directe kosten in het budget op te nemen. De vraag naar de beheersbaarheid komt dan pas bij het budgetbeheer aan de orde. Omdat deze beheersbaarheid niet vooraf expliciet is gemaakt, rijzen dan bij dat beheer vragen over de mate waarin eventuele budgetoverschrijdingen aan gedragingen van de budgethouder zijn toe te schrijven en over de mogelijkheden om verwachte overschrijdingen alsnog te voorkomen. Een duidelijke onderscheiding van gebudgetteerde middelen, waarvan de aanwending uitdrukkelijk ter discretie van de budgethouder staat, tegenover de begrote middelen (de voor de productie benodigde middelen) in ruimere zin is door ons vrijwel nergens aangetroffen.

## *2. Verantwoordelijkheid voor financiële resultaten*

Financiële resultaatverantwoordelijkheid is, zoals op basis van de theorie mocht worden verwacht, aan te treffen bij de economisch verzelfstandigde organisaties. Voor Laser blijkt zoals gezegd echter dat die resultaatverantwoordelijkheid wordt ingeperkt door enerzijds de noodzaak van autorisatie van nieuwe opdrachten door de eigenaar en anderzijds de budgettaire beperkingen bij de opdrachtgevers die in voorkomende gevallen kunnen leiden tot afwijkingen van de vooraf afgesproken inhoud van werkprocessen. Ook bij RDW is de verantwoordelijkheid voor financiële resultaten bij de uitvoering beperkt, in dit geval omdat daarbij de uitgavenbeheersing als zodanig centraal wordt gesteld.

RGD is een organisatie waarbij investeringen een centrale rol spelen. Investeringsbeslissingen voor de kerntaak van RGD worden op decentraal niveau genomen. Aan deze investeringsbeslissingen liggen opdrachten ten grondslag die hetzij op grond van gedwongen winkelnering, hetzij via opdrachten van marktpartijen zijn verkregen. Bij Kadaster zijn investeringen en begrotingen van stafafdelingen gebudgetteerd en worden uiteindelijk door de Raad van Bestuur (het topmanagement) geautoriseerd. Voor de exploitatiekosten geldt dat de integrale financiële verantwoordelijkheid bij de verantwoordelijke lijnmanagers ligt. Binnen de wettelijk toegestane activiteiten is daarmee sprake van financiële resultaatverantwoordelijkheid.

In het algemeen geldt, dat de feitelijke verantwoordelijkheid voor de verwerving van inkomsten in de onderzochte organisaties noodzakelijkerwijs begrensd blijft. Deze organisaties worden immers niet geacht vrijelijk op de markt naar lucratieve afzetmogelijkheden te zoeken. Ook als zij zelfstandig opdrachten van derden kunnen aannemen, zijn de keuze van die opdrachten en de wijze van tarifiëring aan nadere voorwaarden onderworpen.

### 5.3.2.2 Beheer

Daadwerkelijke resultaatverantwoordelijkheid bij de uitvoering van geplande taakstellingen legt beperkingen op aan het beheersregime waarmee die uitvoering bij de aansturing van de organisatie wordt bewaakt. In het ideaaltypische geval van resultaatgerichte sturing kunnen de bevoegdheden van de uitvoerende leiding de gedaante van 'integraal management' aannemen. De sturing beperkt zich dan tot de vaststelling van de taakstellingen en de beoordeling achteraf in welke mate die zijn gerealiseerd en welke oorzaken tot eventuele afwijkingen hebben geleid. Vanuit een tekortschietende explicitering van de beoogde resultaten zullen in het algemeen echter beperkingen aan de beslissingsvrijheid bij de uitvoering worden opgelegd. Die beperkingen hebben wij naar een viertal aspecten van de mogelijke interventie in de bedrijfsvoering onderzocht: (a) voor wat betreft de eisen die aan de tussentijdse informatievoorziening worden gesteld, (b) voor wat betreft de afstemming tussen taakrealisatie en middelenbeslag bij de uitvoering, (c) voor wat betreft de instrumentatie van een eventuele directe bemoeienis met de bedrijfsvoering en (d) voor wat betreft de motivatoren die met het oog op de beoogde resultaten worden ingezet.

#### *a. Informatie*

In vrijwel alle gevallen treffen wij periodieke tussentijdse rapportages aan. De frequentie daarvan liep wel uiteen: per kwartaal, per trimester of per half jaar. De rapportages blijken soms met name op de financiële (exploitatie)resultaten gericht, soms vooral op de taakuitvoering, soms op beide afzonderlijk.

Het eerste is het geval bij de scholen, waar de tussentijdse (kwartaal)rapportage de vorm van een exploitatierekening heeft (bij Prisma wordt daarnaast intern de lesuitval gemonitord). Het tweede doet zich voor bij SodM en CBIN, waar de tussentijdse rapportages op de projectvoortgang zijn gericht. Bij Mechbrig worden enerzijds maandstaten opgesteld waarin de budgetuitputting wordt weergegeven, anderzijds gaan uitvoeringsrapportages per trimester op de verrichte activiteiten in. In de samenhang tussen exploitatieresultaten en taakuitvoering wordt daarbij echter weinig inzicht geboden.

In de periodieke rapportages bij Kadaster wordt informatie verstrekt over zowel de financiële gegevens als de zogenaamde controlvariabelen en kwaliteitstargets. De Raad van Bestuur krijgt primair een rapportage met beleidsissues en een samenvatting van de belangrijkste bedrijfsvoeringsgegevens. Laser en MD maken voor de interne besturing eveneens rapportages die zowel financiële als niet-financiële gegevens betreffen. Laser rapporteert daarnaast op regelingniveau één keer per jaar aan de opdrachtgever over zowel procesmatige als financiële gegevens van de uitvoering van de regeling.

#### *b. Taakrealisatie en middelenbeslag*

In hoeverre hebben de ontwikkeling van de exploitatieresultaten en die van de taakrealisatie invloed op elkaar? Bij een resultaatgerichte sturing zullen afwijkingen tot enigerlei aanpassing van middelen aan taken of vice versa moeten leiden, willen de nagestreefde resultaten hun taakstellend karakter behouden.

In vrijwel alle gevallen bleken budgetaanpassingen zich alleen op grond van ad hoc naar voren komende knelpunten voor te doen. Systematische aanpassingsmechanismen – met een periodieke herijking van de middeleninzet op basis van wijzigingen in de te verrichten activiteiten – hebben wij - met uitzondering van Kadaster - niet aangetroffen. Wel worden in sommige gevallen (SodM DLG, Laser en MD met name) expliciete veranderingen in activiteitenprogramma's aangebracht, als de realisatie ervan met de gegeven middelen in gevaar komt.

Waar een uitdrukkelijke tussentijdse herbezinning op de afstemming van de feitelijke taakuitvoering (ten opzichte van al dan niet gewijzigde taken) en het verloop van kosten of uitgaven achterwege wordt gelaten, kan het taakstellend karakter van de beoogde resultaten niet onverkort overeind blijven. In die gevallen – ons inziens aan de orde bij Mechbrig en de scholen, omdat maandstaten en uitvoeringsrapportages nauwelijks aan elkaar worden gekoppeld - zal de betekenis van eventuele prestatie-indicatoren dan ook tot een loutere 'signaleringsfunctie' verwateren. Bij Mechbrig speelt de beperkte beheersbaarheid van de kosten hier een belangrijke rol. De uitvoering is in hoge mate afhankelijk van de weinig flexibele planharmonisatie binnen de krijgsmacht. De koppeling van de uitvoering aan het uitgavenverloop van de brigade levert daarbij slechts beperkt inzicht op. Bij de scholen blijken de gebrekkige afstemming tussen taakrealisatie en middelenbeslag (de financiering is gerelateerd aan het leerlingenaantal van het vorige schooljaar) tot exploitatietekorten of -overschotten te kunnen leiden. Bij Gelders is mede om die reden sprake van exploitatietekorten.

#### *c. Instrumentatie*

De eventuele bemoeienis met de taakuitvoering kan op drie manieren worden geïnstrumenteerd. Via input controls, die beperkingen opleggen aan de mideleninzet als zodanig (veelal onderscheiden naar de zogeheten PIOFAH-functies), via behaviour controls in de vorm van enigerlei monitoring van de activiteiten (bijvoorbeeld middels inspectiebezoeken en visitaties) en via output controls gericht op de behaalde resultaten. De laatste vormen

uiteraard het eigenlijk oogmerk van de resultaatgerichte sturing. De mate waarin niettemin op input of behaviour controls wordt teruggegrepen geeft daarom een indicatie van de beperkingen in die resultaatgerichte sturing zelf.

Input controls hebben we met name bij Mechbrig en KMAR aangetroffen. De beheersing van de bedrijfsvoering steunt daar op een indeling van het budget naar kostensoorten, enerzijds voor de middelen die in de brigade zelf worden aangewend anderzijds voor de middelen van andere eenheden waarop bij de bedrijfsvoering een beroep wordt gedaan (zoals voor informatiesystemen, opleidingen en vervoer). Behaviour controls via inspecties zijn bekend in het onderwijs, maar worden niettemin slechts in beperkte mate uitgevoerd. Door de scholen wordt ook betwijfeld of de inspectierapporten feitelijk een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde (middelbare) school.

In sommige gevallen is de inzet van alle drie typen controls beperkt. In het bijzonder bij SodM – en in mindere mate bij CBIN - lijkt de bedrijfsvoering op de werkvloer door een grote mate van autonomie te worden gekarakteriseerd.

#### *d. Motivatoren*

In een resultaatgerichte sturing zullen activatoren in het algemeen een belangrijker rol spelen dan stabilisatoren. In de door ons onderzochte organisaties zijn de laatste echter het meest zichtbaar, met name door de regelgeving die met de ambtelijke aanstelling gepaard gaat. Omdat slechts in zeer beperkte mate van directe financiële incentives gebruik wordt gemaakt, zijn de eventuele ‘succesprikkels’ moeilijker aanwijsbaar – ook als deze in feite wel degelijk aanwezig zijn. In de interviews kwamen deze activatoren vooral in samenhang met een directe leverancier-klantrelatie naar voren. Bij het merendeel van de onderzochte organisaties (RGD, DLG, Laser, Kadaster, MD en CBIN en de scholen) vormt de klanttevredenheid ook ‘op de werkvloer’ een wezenlijk aandachtspunt.

In het algemeen constateren wij dat met de vormgeving van het beheer in relatie tot de nagestreefde resultaatgerichte sturing met name bij de gebudgetteerde organisaties slordig wordt omgegaan. Zo worden aan de informatievoorziening eisen gesteld die niet of nauwelijks vanuit de resultaatverantwoordelijkheid worden onderbouwd en waarmee bij de control ook feitelijk weinig wordt gedaan (met de veel gehoorde klacht dat met de opgestelde managementrapportages alleen maar papier wordt geproduceerd). Decentrale bevoegdheden om de beschikbare middelen een alternatieve aanwending te geven worden onduidelijk afgebakend, zodat daarover naar aanleiding van willekeurige incidenten discussies kunnen ontstaan. Of er wordt te onpas geëist dat uitvoeringsvoornemens ter goedkeuring worden voorgelegd, ook al wordt daarmee de decentrale resultaatverantwoordelijkheid grotendeels ondergraven. Voorts worden in veel gevallen budgetwijzigingen doorgevoerd zonder dat daarmee nieuwe onderhandelingen over de relevante taakstellingen gepaard gaan, dan wel worden omgekeerd uit beleidswijzigingen onvoldoende budgettaire consequenties getrokken.

#### 5.3.2.3 Evaluatie

Voorzover de evaluatie achteraf nog een wezenlijke betekenis voor de bedrijfsvoering heeft – vaak is de aandacht na afloop van de cyclus daarvoor al teveel op de volgende gericht – is daarin in de onderzochte organisaties voornamelijk de doelbereiking aan de orde. Door bijna alle respondenten wordt deze met zoveel woorden genoemd. Bij Prisma is deze doelbereiking aan concrete benchmarks gekoppeld (landelijke gemiddelden voor in- en uitstroom en slagingspercentages). Bij Gelders worden dergelijke benchmarks nog niet gehanteerd. In

sommige gevallen (Prisma, Kadaster, Laser en MD voor wat betreft het ziekteverzuim, SodM voor de gebruikte kantoorruimte) worden ook aspecten van ‘economy’ genoemd. Een nadere analyse van de evaluatie van de doelbereiking naar deelaspecten – zoals de welbekende drie e’s van ‘economy’, ‘efficiency’ en ‘effectiveness’ – wordt in het algemeen niet systematisch uitgevoerd. Vanuit het onderscheid tussen personele en materiële inzetbaarheid en operationele gereedheid worden daartoe bij Mechbrig wel aanzetten gegeven. Met name door voor de beoogde operationele gereedheid concrete ‘opdrachten’ te specificeren, wordt de doelbereiking toetsbaar gemaakt (de effectiviteitscomponent komt daar specifiek in het ‘commander’s assessment’ tot uitdrukking). Bij DLG wordt de intercollegiale toetsing als methode voor de effectiviteitsbeoordeling toegepast. Bij Laser komt effectiviteitstoetsing wel voor, maar is afhankelijk van de uitgevoerde regeling (bijvoorbeeld opkopen mestrechten). Bij RGD kunnen effectiviteitsbeoordelingen vanuit de gebruikseisen worden onderscheiden van efficiencybeoordelingen vanuit ervaringscijfers met betrekking tot de projectkosten. Bij RDW zijn planning/realisatie-evaluaties per taakcluster in termen van financiële resultaten en in termen van productievolumina aan te treffen, waaruit bezettingsverschillen en verschillen in de kosten per eenheid bij de productie zijn te onderscheiden.

#### **5.4 Conclusies**

Tot besluit van dit hoofdstuk vatten wij onze bevindingen in een aantal algemene conclusies samen. In het algemeen worden wel resultaatverantwoordelijkheden benoemd en – voorzover mogelijk – in concrete prestatie-indicatoren geoperationaliseerd. Ook de afstemming van de bekostiging op die verantwoordelijkheid krijgt ruime aandacht. Maar de governance schiet in het algemeen tekort: de instrumentatie van een resultaatgerichte sturing in termen van de beoogde resultaatverantwoordelijkheid is meestal onderontwikkeld, wellicht met uitzondering van Kadaster. Bij deze organisatie troffen wij het meest ontwikkelde systeem van kostencalculatie (met bijbehorende verschillenanalyses) aan.

Naar ons idee wordt de wenselijke sturing teveel in ideaaltypische zin als sturing op de output opgevat: de Soll-situatie wordt geacht te bestaan in ‘integraal management’ met beoordeling achteraf van de behaalde resultaten. Dat de operationalisatie van de beoogde resultaten daarvoor te weinig aangrijpingspunten bevat, wordt als een feitelijke tekortkoming van die operationalisatie opgevat: het streven blijft er daardoor op gericht die tekortkomingen te verhelpen in plaats van onvermijdelijke tekortkomingen door een aangepaste planning en control te ondervangen. Vaak wordt de inrichting van de informatievoorziening dan alvast op de Soll-situatie afgestemd, al heeft de geproduceerde informatie niet de bijbehorende status. In plaats daarvan zou naar onze mening daarom de nadruk moeten liggen op herbezinning op de Soll-situatie: de sturingsprincipes moeten aansluiten bij de karakteristiek van de werkzaamheden die de organisatie verricht. Op de schaal van centraal budgetbeheer naar integrale financiële resultaatverantwoordelijkheid zijn vele tussenfasen denkbaar; het is de taak van management en eigenaren om dat sturingsprincipe te zoeken dat het meest recht doet aan de haalbare verantwoordelijkheden van het management. De planning en control-cyclus degenerereert echter tot papierproductie, als de elementen van een resultaatgerichte sturing zonder meer van bedrijfsorganisaties worden nageaapt (of ontleend aan de bedrijfskundige literatuur, waarin een omvattende – financiële - resultaatverantwoordelijkheid meestal zonder meer is voorondersteld).

Over de mogelijkheden van maatwerk in de vormgeving van de ‘governance’ wordt derhalve onvoldoende nagedacht. Dat blijkt met betrekking tot alle vier facetten van governance die wij in het onderzoek hebben onderscheiden:

- voor de taakstellingen in de planning worden soms wel prestatie-indicatoren geformuleerd, maar pogingen om deze geheel of gedeeltelijk naar prestatienormen en kostenstandaarden te expliciteren worden nauwelijks gedaan (voor eventueel nagestreefde financiële resultaten is de voor de hand liggende precisering als kostendekking wel terug te vinden)
- de autorisaties worden nauwelijks vanuit de alternatieve aanwendbaarheid van de middelen onderbouwd; in slechts een enkel geval hebben wij een onderbouwing in termen van procesafhankelijke of productiegebonden kosten aangetroffen
- bij het budgetbeheer is zelden sprake van een systematische wederzijdse afstemming van (veranderingen in) de uit te voeren taken en (veranderingen in) de daarvoor beschikbaar te stellen middelen waarmee het taakstellend karakter van de budgettering wordt behouden
- bij de evaluatie ontbreekt een systematische analyse van afwijkingen in de doelrealisatie naar daarvoor te onderscheiden verklarende factoren.

Ook de onderlinge samenhang van deze facetten komt in het algemeen onvoldoende uit de verf. Planning en control worden zelden consistent op elkaar afgestemd: (1) autorisaties worden niet verantwoord in termen van beheersbaarheid van de bij de planning geraamde kosten, (2) bevoegdheden bij het budgetbeheer (zoals substitutievrijheden) zijn niet afgestemd op in de geautoriseerde begroting geëxpliciteerde verantwoordelijkheden, en (3) evaluaties van de bedrijfsvoering betreffen veelal 'outcomes' zonder transparante koppeling met eigen verantwoordelijkheden. Daarmee samenhangend komen verschillen in de resultaatverantwoordelijkheid van de onderzochte overheidsorganisaties ook niet of nauwelijks tot uitdrukking in belonings- of sanctiemechanismen gekoppeld aan die evaluaties.





## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Algemene conclusies

Voor de onderzochte uitvoerende diensten kunnen in het algemeen beperkte resultaatverantwoordelijkheden in termen van financiële resultaten, prestatienormen en/of kostenstandaarden worden aangewezen. Meestal is daarbij derhalve van enige resultaatgerichte sturing sprake: de aansturing van de bedrijfsvoering is niet louter op de input gericht. Deze uitkomsten kunnen echter niet zonder meer naar de overheid als geheel worden gegeneraliseerd. Bij de selectie van cases voor het onderzoek is uitdrukkelijk naar vertegenwoordiging van uiteenlopende typen van resultaatverantwoordelijkheid gestreefd, hetgeen beperkingen oplegt aan de representativiteit van de onderzoeksresultaten. De door ons bij de selectie uitgevoerde (globale) screening van organisaties binnen de rijksoverheid lijkt erop te wijzen dat met name de vele onderdelen van de kerndepartementen in het algemeen toch tot het type 'input gebudgetteerd' blijven behoren.

Bij de onderzochte diensten bleek vooral ten aanzien van de kostenstandaardisatie de resultaatgerichtheid (op efficiëntie) beperkt. De benchmarking van de kosten wordt veelal door monopolieposities of door geplafonneerde budgetten belemmerd. Voor economisch zelfstandige diensten wordt het doelmatigheidsstreven daarbij gerelativeerd omdat de bekostigingsgrondslag vaak onvoldoende is doordacht, waardoor de kosten te gemakkelijk aan de afnemers zijn door te belasten, voor gebudgetteerde diensten doordat de voorwaarde van kostenbeheersing tegenover die van kostenefficiëntie voorop wordt gesteld.

Meestal is sprake van een specifieke mix van de onderscheiden elementen van de resultaatverantwoordelijkheid, die voorts op elk element aan specifieke beperkingen onderworpen is. Dat impliceert in de eerste plaats maatwerk: de theoretisch onderscheiden typen zijn niet in zuivere vorm aan te treffen, zodat algemene conclusies voor sectoren van de overheid niet op basis van die typologie getrokken kunnen worden. In de tweede plaats maken de aangetroffen beperkingen duidelijk, dat de specificatie van beoogde resultaten nog geen ondubbelzinnige resultaatverantwoordelijkheid aan organisaties of onderdelen daarvan oplegt. Bij de vormgeving van resultaatgerichte sturing worden vaak voorbehouden gemaakt, die deze verantwoordelijkheid tot op zekere hoogte ontkrachten.

Bij de bedrijfsvoering is daarmee samenhangend dan een verwatering van de resultaatverantwoordelijkheid te constateren, die in elke van de onderscheiden fasen van de planning en control-cyclus tot uitdrukking kan komen (waarbij beperkingen in eerdere fasen van die cyclus uiteraard doorwerken in de volgende):

- bij de planning: de beoogde resultaten worden niet ondubbelzinnig in taakstellingen voor de organisatie(eenheid) vertaald. De gespecificeerde targets hebben dan het karakter van 'outcomes' – die de eigen verantwoordelijkheid voor de realisatie van die targets in het midden laten – of zij worden zonder nadere verantwoording in termen van de te verrichten activiteiten aan een gefixeerde middeleninzet gebonden (waarmee de bewijslast voor de uitvoering naar de beschikbaar gestelde middelen verschuift).
- bij de autorisatie: bij de toewijzing van middelen wordt de daadwerkelijke beslissingsruimte bij de uitvoering onvoldoende expliciet gemaakt. De budgetten bakenen dan niet zozeer de beheersbare als wel de directe of integrale kosten van de productie af.

- bij het beheer: de wijze waarop met (tussentijdse) verantwoordingsrapportages wordt omgegaan – zoals de eventuele besluitvorming naar aanleiding daarvan - blijft soms onduidelijk, in de samenhang van de exploitatiekosten of middeleninzet met de taakuitvoering wordt door de opdrachtnemer te weinig inzicht geboden, interventies in de taakuitvoering (toegevoegde prioriteiten) door opdrachtgever dan wel de middeleninzet (bezuinigingen) door eigenaar en of opdrachtgever gaan niet met een expliciete herijking van de initiële resultaatverantwoordelijkheid gepaard (hetzelfde kan gelden voor exogene verstoringen) en vanuit ‘hogere’ (algemene) regelgeving kunnen input controls worden opgelegd, die niet met de beoogde resultaatverantwoordelijkheid sporen.
- bij de evaluatie: de verslaglegging en verantwoording achteraf bevatten onvoldoende verklarende analyses voor afwijkingen van planning en realisatie, meestal omdat de focus daarbij uitsluitend op de doelbereiking is gericht dan wel omdat aan die verantwoording achteraf sowieso weinig aandacht wordt geschonken.

Door deze verwatering van de resultaatverantwoordelijkheid blijven organisaties veelal rechtstreeks afhankelijk van het aansturend gezag, zowel voor wat betreft de nadere inhoudelijke concretisering van de taakstellingen bij de uitvoering als voor de beheersinstrumenten die bij die uitvoering kunnen worden ingezet. Deze afhankelijkheid houdt in wezen in, dat de verantwoordelijkheid wordt gedeeld. Op de vraag wie uiteindelijk op de behaalde resultaten kan worden aangesproken, kan dan geen eenduidig antwoord meer worden gegeven.

## **6.2 Conclusies naar type organisatie**

### *6.2.1 Economisch zelfstandige organisaties*

Het onderzoek baseert zich in eerste instantie op het onderscheid tussen economisch zelfstandige en economisch onzelfstandige (gebudgetteerde) organisaties. Een economisch zelfstandige organisatie wordt geacht om via de verkoop van goederen en/of diensten inkomsten te genereren en op die wijze zorg te dragen voor de continuïteit van de organisatie. Binnen de overheid brengt deze zelfstandigheid met zich mee, dat de rollen van aansturend gezag en directe opdrachtgever zijn gescheiden. Het aansturend gezag legt daarbij met name randvoorwaarden voor de bedrijfsvoering vast. Alhoewel elke economisch zelfstandige organisatie gebonden is aan (wettelijke) randvoorwaarden, zijn de randvoorwaarden voor publieke economisch zelfstandige organisaties in het algemeen wat stringenter, vanwege de na te streven maatschappelijke doelen en het in het algemeen hanteren van een doelstelling van kostendekkendheid in plaats van een expliciete winstdoelstelling.

Bij de explicitering van de resultaatverantwoordelijkheid van economisch zelfstandige organisaties bleek het onderscheid tussen externe en interne organisatorisch-juridische verzelfstandiging van betekenis. Externe verzelfstandiging leidt – vanwege de ontbrekende hiërarchische relatie – tot de noodzaak de resultaatverantwoordelijkheid bij voorbaat zo ondubbelzinnig mogelijk af te bakenen. Dat geldt in het bijzonder als het motief voor de externe verzelfstandiging ook in het streven naar een doelmatige bedrijfsvoering is gelegen. Het ideaaltype van de resultaatgerichte sturing kan in extern verzelfstandigde organisaties dan ook het dichtst worden benaderd.

De door ons onderzochte extern verzelfstandigde organisaties worden in hun resultaatverantwoordelijkheid vooral beperkt door voorwaarden die aan de gehanteerde tarieven worden gesteld. Deze zijn veelal niet alleen door de eis van kostendekking en daaruit

voortvloeiende restricties op ‘kruissubsidiëring’ ingegeven, maar ook door maatschappelijke overwegingen ten aanzien van prijsniveaus en prijsstijgingen, alsmede door bepalingen omtrent reserveposities en te treffen voorzieningen. Deze overwegingen kunnen met zich meebrengen dat aan het criterium van bedrijfseconomische doelmatigheid een minder zwaarwegende betekenis wordt gehecht. Tegen de achtergrond van de beperkte werking van de ‘tucht van de markt’ voor deze organisaties blijft de doelmatigheidsbevordering die de verantwoordelijkheid voor het financiële resultaat geacht wordt te bewerkstelligen ons inziens echter wel een aandachtspunt.

De beperkte marktwerking is voor intern verzelfstandigde organisaties echter nog nadrukkelijker relevant voor de bedrijfsvoering. Ook daar is met name de tariefstelling in het geding, waarbij het niet alleen of niet zozeer om de hoogte van de tarieven gaat, maar vooral ook om de grondslagen waarop die tarieven zijn gebaseerd. Het lijkt erop dat de kostenstandaarden vaak nog onvoldoende scherp zijn gedefinieerd, waardoor enerzijds de efficiëntieprikkels bij de opdrachtnemer en anderzijds het doorzicht op de geleverde diensten bij de opdrachtnemer onvoldoende is. De bekostiging uit prijzen kan dan gemakkelijk tot een loutere doorbelasting van de kosten degenereren. Die mogelijkheid doet zich bijvoorbeeld nadrukkelijk voor in contracten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers die op uurtarieven zonder een directe - transparante - koppeling met productieaantallen zijn gebaseerd.

Bij deze conclusies dient nog te worden aangetekend dat economische zelfstandigheid niet altijd met de mogelijkheid van zowel kostenstandaardisatie als prestatienormering gepaard gaat. Beperkingen in de resultaatverantwoordelijkheid ten aanzien van het financiële resultaat kunnen dus niet altijd door outputbudgettering bij de planning en control – met de daaruit voortvloeiende doelmatigheidsbeoordeling - worden ondervangen. Tekortkomingen bij die kostenstandaardisatie en prestatienormering bleken zich vooral bij de onderzochte intern verzelfstandigde organisaties voor te doen. Overigens kwam al uit de door ons verrichte voorstudie naar de agentschappen binnen de rijksdienst naar voren dat slechts 4 van de 14 beoordeelde agentschappen activiteiten ondernemen waarbij sterk geconcretiseerde kostenstandaarden en prestatienormen zijn te verwachten. Waarbij we wel moeten opmerken, dat van de overige agentschappen slechts een beperkt deel als economisch zelfstandig kan worden opgevat.

### *6.2.2 Economisch onzelfstandige organisaties*

In ons theoretisch kader zijn economisch onzelfstandige (dus gebudgetteerde) organisaties in vier hoofdgroepen – ‘budgettypen’ - ingedeeld. In het onderzoek zijn wij echter geen organisatie tegengekomen waarbij kostenstandaarden en prestatienormen beide onverkort als basis voor de budgettering worden gehanteerd. Wellicht zou bij een toereikende explicitering van dergelijke standaarden en normen de dienstverlening zonder bezwaar uit prijzen in plaats van budgetten kunnen worden bekostigd. Ook als aansturend gezag en opdrachtverlening bij dezelfde overheidsinstantie berusten, kunnen beide rollen dan toch door verzelfstandiging worden gescheiden.

De budgetverantwoordelijkheid van de onderzochte economisch onzelfstandige organisaties (en vermoedelijk met hen vele anderen) lijkt uiteindelijk in de eerste plaats de kostenbeheersing te betreffen, waarbij het onderscheid tussen de eis van kostendekking (zoals voor de scholen) dan wel de vaststelling van een bepaald toegestaan uitgavenniveau (departementsonderdelen, onafhankelijk van hun plaats in de budgettypologie) van

ondergeschikt belang is. Dit is opvallend, aangezien er op een aantal terreinen toch meer aandacht ontstaat voor geleverde prestaties. Blijkbaar prevaleren de beheerstechnische functies van de budgettering boven de bedrijfseconomische ervan. Dat komt ook in de planning en control tot uitdrukking: voorop staat dat de organisatie in termen van de omvang van haar budget 'in control' dient te zijn, het gehanteerde beheersinstrumentarium is primair daarop gericht.

Vanuit dit gezichtspunt kan men zich afvragen in hoeverre gebudgetteerde organisaties binnen de rijksoverheid in hun resultaatverantwoordelijkheid door het gehanteerde administratieve (kas-verplichtingen-)stelsel worden belemmerd. In beginsel wordt met name de kostenstandaardisatie door dit stelsel bemoeilijkt. Voor organisaties wier resultaatverantwoordelijkheid zich beperkt tot een ordentelijk budgetbeheer voegt het baten-lastenstelsel echter niet veel toe.

Resultaatverantwoordelijkheid kan slechts tot haar recht komen, als naast de uitgavenbeheersing ook de doelmatigheid een volwaardige plaats bij de beoordeling van de bedrijfsvoering wordt toegekend. Of die verantwoordelijkheid nu wordt uitgedrukt in kostenstandaarden en prestatienormen gezamenlijk, dan wel in slechts één van beide resultaatbegrippen, de beoordelingscriteria voor de realisatie moeten in de planning volgens zowel opdrachtnemer als opdrachtgever toereikend zijn geoperationaliseerd. Daarbij is ook essentieel dat de opdrachtnemer in staat is en wordt gesteld zijn interne planning en control adequaat op die beoordelingscriteria af te stemmen. Resultaatverantwoordelijkheid voor een norm kan niet worden waargemaakt wanneer de realisatie ervan te zeer van externe (omgevings)factoren en beslissingen van hogerhand afhankelijk is gesteld. Evenmin kan resultaatverantwoordelijkheid worden waargemaakt in gevallen waarin de hiërarchisch bovengeschiede gedurende de beoordelingsperiode de uitgangspunten voor de opdracht(en) eenzijdig wijzigt.

### **6.3 Aanbevelingen**

Voordat we naar meer algemene aanbevelingen overgaan, volgt een inschatting van de mogelijkheden tot versterking van de resultaatverantwoordelijkheid op het niveau van de sectorale indeling van de overheid (bijlage IV). Daarbij moet worden bedacht dat deze inschatting gebaseerd is op een globale indeling van de sectoren binnen het systeem van de typologie.

#### *6.3.1 Aanbevelingen naar sectoren*

In het bovenstaande is al aangegeven dat in veel gevallen op het niveau van individuele organisaties naar maatwerk moet worden gezocht, waarbij met name het aspect van prestatienormen en een sterke(re) scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer van belang zijn. Een rechtstreekse vertaling van de bevindingen naar sectoren is niet te maken, wel zijn indicaties te geven waar bij aansturing binnen sectoren aandacht aan kan worden besteed. Gelet op onze algemene bevindingen lijkt het erop dat de sectoren in termen van resultaatverantwoordelijkheid in enkele clusters te zijn samen te voegen. Cluster 1 omvat Rijk, Provincies en Gemeentes waarin een veelheid van taken met verschillende karakteristieken te onderkennen zijn. Hier is het hele spectrum van economisch onzelfstandige 'input gebudgetteerde' organisatie tot 'extern economisch zelfstandige' organisatie aan de orde.

Cluster 2 omvat het Onderwijs (basis en middelbaar onderwijs). Deze organisaties zijn van het type 'proces gebudgetteerd' en zijn in principe onderling vergelijkbaar. De opmerkingen naar aanleiding van de twee door ons onderzochte cases kunnen als handvatten dienen voor de aansturing van onderwijsorganisaties, waarbij evenwel rekening moet worden gehouden met de bestuurlijke context en het feit dat hier het reguliere (dus niet speciaal) onderwijs is onderzocht. Ook voor de ROC's gelden wellicht andere criteria dan voor de overige vormen van onderwijs, aangezien de bekostiging daar in sommige gevallen meer lijkt op die van WO en HBO. Versterking van resultaatverantwoordelijkheid kan hier plaatsvinden door de externe kwaliteitsbeoordelingen naast de budgetverantwoordelijkheid een meer prominente plaats te geven.

Cluster 3 omvat de onderwijsactiviteiten van WO en HBO. In principe zijn gelden voor deze activiteiten de karakteristieken van 'proces gebudgetteerde organisaties', met de kanttekening dat de scheiding tussen onderwijs en onderzoeksactiviteiten tot afbakeningsproblemen bij de bekostiging van de instellingen leidt. Daar zouden dus specifieke sturingsmechanismen voor moeten worden ontwikkeld. De oriëntatie in de huidige bekostiging op outputindicatoren (diploma's) lijkt ons gezien de problemen bij de prestatienormering minder passend.

Cluster 4 omvat Gemeenschappelijke regelingen en Waterschappen. In veel gevallen is hier sprake van een tamelijk concreet afgebakend takenpakket waaraan prestatienormen kunnen worden gekoppeld. In sommige gevallen kan op basis van benchmarking wellicht een financiële resultaatverantwoordelijkheid in termen van prijzen worden uitgedrukt.

Cluster 5 is defensie en politie. In deze organisaties lijkt kostenstandaardisatie te functioneren als een verdeelmechanisme. Concretere sturing zou kunnen worden gerealiseerd wanneer de lokale managers slechts zouden worden aangesproken op de voor hen beheersbare kosten respectievelijk de geleverde prestaties gegeven de werkelijk beschikbare capaciteit.

Cluster 6 tenslotte, omvat onderzoeksinstellingen, Rechterlijke macht en de onderzoeksactiviteiten van WO en HBO. Dergelijke instellingen zijn vanuit de budgettypologie te beschouwen als 'taakgebudgetteerd'. Aansturing die verder gaat dan het binnen de gestelde budgetplafonds blijven zal zich, gelet op de theorie, moeten richten op kwaliteit in termen van klanttevredenheid waarbij met name ook de kwaliteitseisen in de autorisatiefase voldoende expliciet moeten zijn gemaakt om tot een 'objectieve' beoordeling te komen. Voor de onderzoeksactiviteiten van WO en HBO geldt dat sturingsmechanismen moeten passen bij de gehanteerde sturingsmechanismen voor de andere kernactiviteit; bij de rechterlijke macht is de onafhankelijkheid van dit instituut een belangrijke randvoorwaarde die in de te autoriseren prestatie-eisen moet zijn opgenomen.

### *6.3.2 Aanbevelingen naar typen organisaties*

In het algemeen kan op basis van ons onderzoek voor een resultaatgerichte sturing een versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij de aansturing van (uitvoerende) overheidsdiensten worden bepleit. Naarmate de bedrijfsvoering sterker op een contractuele grondslag is gebaseerd, zal van de mogelijkheden tot explicitering van de resultaatverantwoordelijkheid meer gebruik worden gemaakt. Voorzover de verrichte activiteiten die explicitering sowieso toelaten, kan de resultaatverantwoordelijkheid in principe worden gemaximaliseerd door organisaties zowel in economische als in organisatorisch-juridische zin te verzelfstandigen. Uiteraard blijft de wenselijkheid van een dergelijke maximalisering van de resultaatverantwoordelijkheid op zich hier in het midden. Met name politieke risico's kunnen een zuiver contractuele relatie bij de beleidsuitvoering immers in de weg staan.

Vanuit het streven naar een versterkte resultaatverantwoordelijkheid is economische verzelfstandiging ook te overwegen in gevallen waarin de mogelijkheden voor concurrentie beperkt zijn. Als de rollen van aansturend gezag en betalende opdrachtgever gescheiden zijn, wordt die resultaatverantwoordelijkheid in elk geval transparanter ten opzichte van het budgetteringsalternatief. Zoals gezegd schieten de te hanteren kostenstandaarden (door het ontbreken van een prijsmechanisme) daarbij wellicht tekort, maar vooral ten aanzien van de prestatienormering kan dan op basis van de klanttevredenheid rekenschap worden afgelegd. Waar mogelijk zou naar onze mening dan ook moeten worden gezocht naar prijzen per eenheid (deel)product - ondanks het gegeven dat het merendeel van de kosten veelal is te herleiden tot de inzet van (vast) personeel. In relatie tot die eenheidsprijzen kunnen bezettingsverschillen worden geanalyseerd, die anders binnen het geheel van de vaste kosten onzichtbaar blijven. Voor de opdrachtnemer ontstaat langs die weg een prikkel voor verdere doelmatigheidsbevordering, voor de opdrachtgever ontstaat de mogelijkheid om de kosten van (deel)producten af te zetten tegen de verwachte baten ervan. Daarmee zou bijvoorbeeld de vraag kunnen worden beantwoord of bepaalde aanvullende controls baten opleveren (becijferd als prijs maal hoeveelheid product) die de geraamde extra kosten ervan overstijgen. Bij deze werkwijze worden de alternatieve kosten van de inzet van het vaste personeel zichtbaar gemaakt, die anders onder het motto 'die ambtenaar zit er toch' buiten beschouwing dreigen te blijven.

Voor economisch onzelfstandige organisaties houdt de versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie het streven naar expliciete prestatienormen en kostenstandaarden in. Wezenlijk is daarbij dat concrete taakstellingen bij de planning worden ondersteund door afspraken over de bijbehorende instrumentatie van de control. Zonder die afspraken verwateren die taakstellingen tot een loutere prestatiemeting door indicatoren, die alleen een signaleringsfunctie bezitten. Bij de vaststelling van prestatie-indicatoren ligt de verantwoordelijkheid voor de gerealiseerde indicatorwaarden nog niet vast, omdat die pas bij de afbakening van de beheersbevoegdheden inhoud kan krijgen.

Planning en control dienen derhalve in onderlinge samenhang – consistent – te worden ingericht, zodat vooraf onderkende tekortkomingen in de planning (voor wat betreft de validiteit en betrouwbaarheid van de grootheden waarin de resultaatverantwoordelijkheid wordt uitgedrukt) door daarop toegesneden aanpassings- en interventiemechanismen kunnen worden ondervangen. Als voor concreet benoemde gebreken in de planning – bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteitsborging van de overeengekomen productie – even concrete bepalingen voor de control worden gesteld – bijvoorbeeld ten aanzien van de inspecties die met het oog op die kwaliteit zullen worden uitgevoerd – kunnen de als zodanig wel overeengekomen taakstellingen hun relevantie behouden.

Een resultaatverantwoordelijkheid door economische verzelfstandiging of taakstellende budgettering vereist een resultaatbepaling in termen van baten en lasten, waarbij de baten samenhangen met de productie en dus niet zonder meer aan 'inkomsten' gelijk zijn te stellen. In het algemeen vereist deze verantwoordelijkheid de toepassing van het baten-lastenstelsel, waarin die resultaatbepaling door matching van baten en lasten wordt gerealiseerd. Binnen de rijksdienst brengt deze toepassing dus een administratieve verzelfstandiging van organisaties tot baten-lastendiensten met zich mee.

Tenslotte pleiten wij nogmaals voor maatwerk: een samenhangende uitwerking van de beoogde resultaatverantwoordelijkheid in een consistente resultaatgerichte sturing bij de 'governance'. Planning en control kunnen daarbij niet op een uniform 'format' worden gebaseerd.

Dit maatwerk is ook in algemene zin een voorwaarde de transparantie, die in de VBTB operatie nagestreefd. De onderscheiden WWW-vragen kunnen slechts adequaat worden beantwoord, als de samenhang tussen doelen, activiteiten en middelen voldoende doorzichtig is gemaakt. Een loutere operationalisatie van abstracte beleidsdoelstellingen in prestatie-indicatoren biedt daarvoor nog geen houvast. Alleen een vertaling van het beleid in prestatie-overeenkomsten met normen voor de financiële resultaten, voor de te leveren prestaties en voor de benodigde middeleninzet levert de beoogde transparantie op.





## Bijlagen

Bijlage I: Selectie Cases

Bijlage II: Vragenlijst

Bijlage III: Casusbeschrijvingen

Bijlage IV: Sectorale indeling

Bijlage V: Afkortingen geselecteerde cases



## Bijlage I: Selectie Cases

### Selectie van agentschappen en ZBO's

Om tot een selectie van mogelijk te onderzoeken agentschappen te komen zijn, op basis van de begrotingen 2001 van de onderscheiden departementen gegevens over omzet, personeel en vermoedelijke producttypologie ontleend. Verder is gekeken naar toelichtingen op de methodiek van kostprijsbepaling. Belangrijke selectiecriteria zijn vervolgens personeelsomvang (ivm de relevantie voor arbeidsvoorwaarden) en de bekostiging van de agentschappen geworden. Aangenomen wordt dat agentschappen die door meer dan één departement worden bekostigd ook in een verder gevorderd stadium zullen zijn met hun modellen van kostprijsbepaling, vooral omdat zij transparant dienen te maken waarom welke kosten in rekening worden gebracht voor een specifieke dienst. Senter (en in mindere mate Laser) hebben in ieder geval in de loop van de tijd hun tarieven neerwaarts kunnen aanpassen. In de voorlopig geselecteerde lijst van 14 agentschappen zitten 4 diensten die gekarakteriseerd kunnen worden als diensten die massaproductie leveren. Het gaat dan om Senter, Laser, CFI en CJIB. Ideaaltypisch zou bij deze drie diensten een echte outputsturing te verwachten zijn, zij het dat de informatie over kostprijzen bij twee van hen anders suggereert. Verder zijn 3 agentschappen geselecteerd die op het vlak van toezicht actief zijn, en waarbij proces sturing danwel output sturing te verwachten is. Deze diensten zijn de directie college ter beoordeling geneesmiddelen, plantenziektenkundige dienst en inspectie gezondheidsbescherming.

Twee diensten zijn voornamelijk kapitaal intensief (RGD en DGW&T) en zullen, gezien het arbeidsproces eerder als een proces georiënteerde organisatie kunnen worden beschouwd. De IND en DJI zijn twee grote organisaties die output-georiënteerd lijken te zijn maar gelet op het karakter van de productie wellicht eerder een taakbudget (IND; vanwege de kwaliteitsbeoordeling) en een procesbudget (DJI; vanwege de het onbepaald zijn van de output) toegedacht zouden kunnen krijgen.

Het bureau ITO en Bur. Heffingen moeten als proces georiënteerd worden beschouwd vanwege het beheer van de informatiesystemen die tot de kerntaak van deze organisaties behoren. De KLDP tenslotte heeft vooral een beschikbaarheidsstaak, die zich uit in diverse producten. Deze organisatie zou derhalve als taak-organisatie kunnen worden beschouwd:

Samenvattend:

		identificeerbare output	
Homogene output	ja		
	Ja	Senter, Laser, Cfi, CJIB	RGD, DGW&T CBG, Pl.Z.D en Insp. Gezondheidsbesch. DJI ITO, Bur Heffingen
	Nee	IND KLPD	nvt

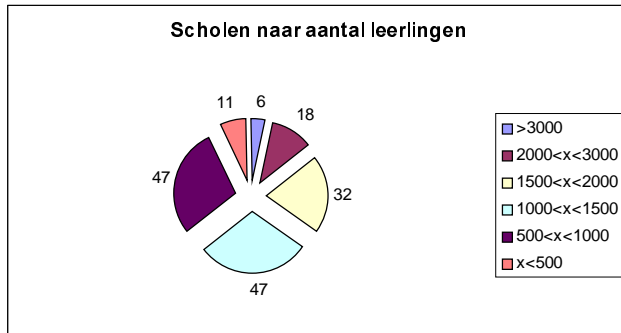
Voor de ZBO's zijn 10 potentiële kandidaten geselecteerd. In een aantal gevallen is nog niet duidelijk of die binnen de relevante clusters van arbeidsvoorwaarden vallen. De onderverdeling naar de typologie van producten is als volgt:

		identificeerbare output	
Homogene output		ja	nee
	Ja	Kadaster, IBG, RDW	SBB, Huurcommissies, Kinderbescherming, COA
	Nee	Politieregio's	CvZ, COTG

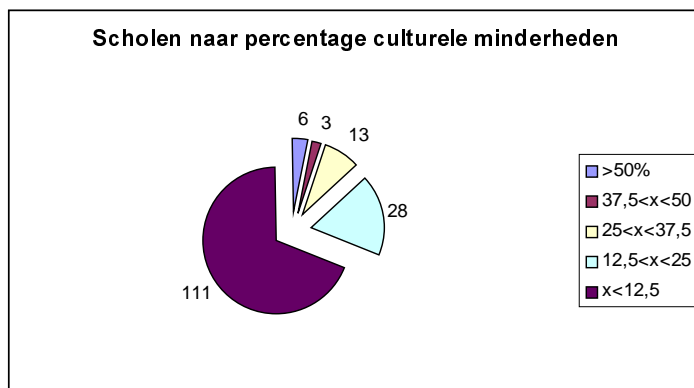
## Selectie Scholen

Op basis van een bestand van CFI met 161 scholen gemeenschappen Havo+ is een selectie gemaakt van 6 mogelijke kandidaten voor het onderzoek. De selectie heeft als volgt plaatsgevonden.

1. Ordenen van scholen naar grootte. Gelet op de verdeling van het aantal scholen is gekozen voor scholen met een leerlingenpopulatie tussen 500 en 2000 leerlingen.



2. Ordenen van scholen naar percentage culturele minderheden. Eerst is een onderverdeling gemaakt in blokken van telkens 12,5%. Daaruit komt een beeld naar voren dat de overgrote meerderheid van scholen (68%) minder dan 12,5% van het leerlingenaantal tot culturele minderheden (90% daarvan is overigens redelijk evenwichtig te verdelen over groepen van telkens 2,5%).



3. Vervolgens zijn alle scholen geselecteerd die aan beide voorwaarden voldeden. Daarmee resteerden 87 van de 161 scholen uit de populatie.
4. De resterende selectie is arbitrair, namelijk gebaseerd op bereikbaarheid voor de onderzoekers, rekening houdend met een zekere vergelijkbaarheid tussen de scholen. Op grond daarvan zouden de volgende 6 scholen kunnen worden benaderd, waarbij de vetgedrukte scholen uiteindelijk zijn geselecteerd:

Naam	Plaats	Aantal Leerlingen	Percentage culturele minderheden
<b>PRISMA COLLEGE</b>	<b>Breda</b>	<b>1360</b>	<b>9,2%</b>
KON WILLEM II COLLEGE	Tilburg	1551	5,3%
BEATRIX COLLEGE	Tilburg	1039	1,1%
EDISON COLLEGE	Apeldoorn	1222	6,6%
<b>GELDERS COLLEGE</b>	<b>Arnhem</b>	<b>1066</b>	<b>7,5%</b>
THORBECKE SGM	Zwolle	1857	3,7%



**Bijlage II: Vragenlijst**

<i>Vraag</i>	<i>Bevinding</i>	<i>vindplaats</i>	<i>Opmerkingen voor interview 1. Controller en 2. lijnmanager</i>
<b>Onderzoeksubject</b>	<b>Documentatie</b>		
	1.	2.	
<b>Deel 1</b>	<b>Beoordeling resultaatverantwoordelijkheid op basis van de bekostiging van de activiteiten</b>		
1 welke activiteiten zijn te onderscheiden in het primair proces?			?
2 in hoeverre zijn de baten (opbrengsten) en lasten (kosten) naar die activiteiten uit te splitsen?			
3 welke resultaatverantwoordelijkheid heeft de onderzochte organisatie mbt de (kwantitatief belangrijkste) activiteiten in termen van het saldo van baten en lasten?			
4 en welke in termen van prestatienormen?			
5 en welke in termen van kostenstandaarden?			
6. Zijn er specifieke bepalingen opgenomen over het accepteren van werk voor derden?			

<i>Vraag</i>	<i>Bevinding</i>	<i>vindplaats</i>	<i>Opmerkingen voor interview 1. Controller en 2. lijnmanager</i>
<b>Conclusies deel 1</b>	<b>Vaststelling van het (de) relevante type(n) van resultaatverantwoordelijkheid</b>	<b>Kanttelingen bij de typekeuze</b>	
<b>Deel 2</b>	<b>Beschrijving van de planning en control-cyclus</b>		
<b>2A. Planning</b>			
1 betreft de financiële planning mede te realiseren opbrengsten? (zo ja, nader te bezien hoe de opbrengsten worden geraamd)	1.		
2 hebben de geraamde kosten betrekking op identificeerbare outputs?	1.		
3 zo ja, hoe worden de kosten aan die outputs toegerekend? (onderscheiding van productiegebonden kosten)	1.		
4 hebben de geraamde kosten betrekking op homogene activiteiten?	1.		
5 Zo ja, welke kosten worden als variabel gezien? (onderscheiding van procesafhankelijke kosten)	1.		
6a. In hoeverre is opdrachtnemer afhankelijk van gedwongen winkelnering	1.		
6b. Hoeveel 'vrije' opdrachtgevers kent de opdrachtnemer en wat is inhoudelijk of financieel hun belang?			



<i>Vraag</i>	<i>Bevinding</i>	<i>vindplaats</i>	<i>Opmerkingen voor interview 1. Controller en 2. lijnmanager</i>
<b>Conclusies mbt 2A</b>	<b>Samenhang van de financiële planning met de vastgestelde resultaatverantwoordelijkheid</b>		
<b>2B. Autorisatie</b>			
1 betreft de autorisatie naast de uitgaven/kosten ook de inkomsten/baten? (zo ja, na te gaan waarop die autorisatie zich richt)	1.		
2 zo ja, in hoeverre komen resultaten ten bate/laste van de organisatie?	1.		
3 in hoeverre omvat het (eventuele) geautoriseerde budget de integrale kosten van de organisatie?	1.		
4 welke machtigingen worden aan de organisatie verleend mbt investeringsbeslissingen?	1.		
5 welke goedkeuringsprocedures (vooraf) gelden voor andere niet gebudgetteerde uitgaven/lasten?	1.		
6 is het budget lump-sum of gecompartmenteerd? (in het laatste geval: welke substitutievrijheden worden geautoriseerd)			
7 welke beperkingen worden aan de bestedingsvrijheid van het budget (c.q. de deelbudgetten) gesteld?	1.		

<i>Vraag</i>	<i>Bevinding</i>	<i>vindplaats</i>	<i>Opmerkingen voor interview 1. Controller en 2. lijnmanager</i>
8. Welke voorwaarden worden gesteld voor meerjarenbegrotingen			
9. Hoe wordt omgegaan met meer- en minderwerk bij individuele opdrachten.			
<b>Conclusies mbt 2B</b>	<b>Samenhang van de verleende autorisaties met de financiële planning en de onderliggende resultaatverantwoordelijkheid</b>		
<b>2C. Control</b>			
1 welke preventieve controls worden toegepast? (activiteiten die vooraf moeten worden gemeld c.q. goedgekeurd)			
2 op welke wijze wordt tussentijds gerapporteerd? (zoals frequentie van managementrapportages)	1.		
3 welke inhoudelijke eisen worden aan deze rapportages gesteld? (zijn managementrapportages vooral op financieel beheer danwel op productie gericht)	1.		
4 Welke afspraken zijn er over tussentijdse aanpassingen (top down en bottom up)?	1.		

<b>Vraag</b>	<b>Bevinding</b>	<b>vindplaats</b>	<b>Opmerkingen voor interview 1. Controller en 2. lijnmanager</b>
5 Welk uitgangspunt is uiteindelijk leidend: halen van productie of het binnen de begroting blijven?	1.		
6 Welke incentives zijn aanwezig voor eigen resultaatverantwoordelijkheid?	1.		
<b>Conclusies mbt 2C</b>	<b>In hoeverre stemmen de bevoegdheden bij het beheer overeen met de geautoriseerde middelen en de beoogde resultaatverantwoordelijkheid</b>		
<b>2D. Evaluatie</b>			
1. Wordt gebruik gemaakt van relevante indicatoren bij evaluatie van werkzaamheden (input, proces, output en effect-indicatoren). Per type indicator te benoemen.			
2. Moet beoordeling meer kwalitatief danwel meer kwantitatief worden gekarakteriseerd	1.		
3 Welke aspecten van de doelmatigheid (de drie e's) worden in de beoordeling betrokken? Nb: gaat over werkproces niet over inhoud	1.		
3. Is het oordeel over de prestaties overwegend objectief of op basis van subjectieve waarnemingen tot stand gekomen	1.		

<i>Vraag</i>	<i>Bevinding</i>	<i>vindplaats</i>	<i>Opmerkingen voor interview 1. Controller en 2. lijnmanager</i>
<b>Conclusie mbt 2D</b>	<b>In hoeverre mondt de planning en control in een daadwerkelijke beoordeling van de realisatie van de resultaatverantwoordelijkheid uit?</b>		
<b>Deel 3</b>	<b>Implicaties van de resultaatverantwoordelijkheid voor de interne bedrijfsvoering: <i>Vragen naar aanleiding van de bevindingen</i></b>		
<b>Conclusies mbt 2A</b>	<b>Beoordeling door geïnterviewde lijnmanager</b>	<b>Implicaties voor typekeuze resultaatverantwoordelijkheid</b>	
<b>Idem mbt 2B</b>			
<b>Idem 2C</b>			
<b>Idem 2D</b>			
<b><i>Andere informatie; nog niet afgedekt met andere vragen</i></b>			
1.			

## **Bijlage III: Casusbeschrijvingen**

### **Casusbeschrijving 41 Mechbrig**

#### **Gesprekspartners**

Gesprek met de heren majoor H.J. Paape, plv commandant en hoofd sectie operatiën van 41 Herstelcompagnie, majoor R. van Putten, hoofd controller 41 Mechbrig en kapitein W.M. van Melis, hoofd FEZ van de sectie controller 41 Mechbrig op woensdag 19 september 2001

#### **Bronnen:**

1. Aanschrijvingen voor Managementcontracten 2000 en 2001-2002
2. Uitgaven Ramingsmatrix (U.04.20)
3. Jaarplannen 2000 en 2001
4. Commandantenovereenkomst Mechbrig/TKBat 2000 en 2001
5. Aanwijzingen uitvoeringsrapportage 2000 en 2001
6. Uitvoeringsrapportages 2000-1 en 2000-2

#### **Activiteiten**

De activiteiten van 41 Mechbrig zijn te onderscheiden in daadwerkelijke inzet voor operaties en de instandhouding van de operationele gereedheid ten behoeve daarvan. De eerste betreffen op dit moment (september 2001) met name de uitzendingen van eenheden in het kader van SFOR-11 (een gemechaniseerd bataljon plus een 'support element'). De bij deze uitzendingen te verrichten taken worden vrijwel geheel zelf uitgevoerd, in beperkte mate (minder dan 5%) wordt een beroep op andere eenheden gedaan. Commandant Mechbrig bezit een beperkte beslissingsruimte ten aanzien van de uit te zenden eenheden: voor UNFICYP verrichtte een compagnie luchtdoelartillerie in 2000 bijvoorbeeld lichte infanterietaken, waarvoor ook andersoortige compagnieën zouden kunnen zijn ingezet.

Voor de instandhouding van de operationele gereedheid worden oefenprogramma's uitgevoerd, met als doelstelling een vooraf bepaald niveau daarvan (opklimmend van het individuele niveau I tot met name het bataljonsniveau V, dat op dit moment het politiek belangrijkste is).

#### **Organisatie**

De gevechtstaken worden uitgevoerd door (met name) de gemechaniseerde (tank- en pantserinfanterie-)bataljons, met gevechtssteun van onder meer artillerie en genie. Ondersteunende eenheden – voor onderhoud, bevoorrading, mobiliteit enz. – dragen bij tot de personele en materiële inzetbaarheid.

Aan de onderscheiden organisatie-eenheden binnen 41 Mechbrig worden decentrale budgetten toegewezen (die naast toegerekende personeelslasten een beperkte uitgavenruimte omvatten voor representatie, verplaatsingen en dienstreizen e.d.).

#### **Bekostiging**

De brigade wordt bekostigd uit een uitgavenbudget, dat in beginsel de directe kosten ervan omvat (personele en materiële uitgaven). Voor enkele kostensoorten (zoals brandstoffen en munitie) worden wel zogenoemde kostenbudgetten becijferd, maar deze representeren geen bindende toewijzing van middelen (met name door de gebrekkige afstemming van de kostenramingen op de feitelijke behoeften en door tekortkomingen van de informatiesystemen t.a.v. de realisatie). Voor toegeleverde diensten van andere landmachteenheden worden 'trekkingsrechten' bepaald, die in geld of volumina het beroep op die diensten begrenzen

(zonder dat die dienstverlening ten laste van het budget van de brigade wordt verrekend). Deze diensten omvatten feitelijk (op dit moment) onderhoudswerkzaamheden door het Nationaal Commando (voorzover het onderhoud niet door de brigade zelf wordt uitgevoerd), vervoer door de Defensieervoersorganisatie DVVO en opleidingen door het Commando Opleidingen van de landmacht (COKL).

Het budget betreft niet de daadwerkelijke inzet van eenheden, maar alleen de uitgaven 'tot aan de vliegtuigtrap'. Eventuele declaraties voor die inzet – zoals in VN verband – hebben ook geen betekenis voor de bekostiging op brigadeniveau.

### **Resultaatverantwoordelijkheid**

Binnen de landmacht zijn de brigades aangewezen als zogeheten resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE'en). Dat houdt met name in, dat de budgetverantwoordelijkheid op het niveau van deze eenheden is geconcentreerd. De bevelhebber van de landstrijdkrachten sluit daartoe – via de divisie als tussenliggend niveau - met de RVE een managementcontract af (sinds 2001 als Jaarplan aangeduid).

Het uitgavenbudget van de brigade is – afgezien van de toeleveringen - ingedeeld in vier kostensoorten (ambtelijk burgerpersoneel, militair personeel, overige personele uitgaven en materiële uitgaven). Prestatienormen betreffen de niveaus van operationele gereedheid. Met name de lagere niveaus kunnen daarbij in concrete normen worden uitgedrukt (bijvoorbeeld op individueel niveau I geldt dat iedereen de vaardigheden van 'basisschutter' bezit, terwijl op pelotonsniveau III preciese eisen zijn geformuleerd voor activiteiten als 'lokatie betrekken'). Op hogere niveaus betreffen concrete prestatienormen de personele en materiële gereedheid. Deze zijn echter niet altijd ondubbelzinnig geoperationaliseerd (bij de materiële inzetbaarheid kan de gevechtsinzetbaarheid worden onderscheiden van relevante kenmerken in vreedstijd, als norm geldt feitelijk met name de zogeheten oefeninzetbaarheid, inhoudend dat het materieel voor de geplande oefeningen steeds 'tijdig gereed moet kunnen worden gemaakt'). De eigenlijke operationele gereedheid wordt daarbij op basis van een subjectieve beoordeling ('commanders assessment') vastgesteld.

Kostenstandaarden ontbreken, al worden de budgetramingen wel gedeeltelijk door normen onderbouwd (bijvoorbeeld urennormen voor onderhoud ten grondslag liggend aan de personeelsformatie).

### **Planning**

De begrotingsopstelling voor de brigade is gebaseerd op een onderscheiding van capaciteitsgebonden uitgaven (zoals voor de personeelsformatie) en activiteitsgebonden uitgaven (bijvoorbeeld de uitgaven voor legering die direct samenhangen met het oefenprogramma). Dit onderscheid wordt vanaf 2001 ook in de begrotingsindeling expliciet gemaakt. De laatste bedragen daarin ca. Mf 33 op een budgettotaal van Mf 160.

Voor de decentrale (deel)budgetten van de brigade worden de ramingen voor beide soorten uitgaven gebaseerd op normbedragen (m.b.t. het personeel bijvoorbeeld voor opleidingen, maar niet voor de centraal gebudgetteerde salarissen). De capaciteitsgebonden uitgaven voor personeel zijn in het algemeen op het aantal manschappen gebaseerd, de activiteitsgebonden uitgaven op het aantal oefenmandagen. Aan de normbedragen liggen soms ook kostenstandaarden ten grondslag, maar deze vertonen veel tekortkomingen en zijn dus slechts in beperkte mate taakstellend. Voor operationele eenheden van de brigade gaan die normen bijvoorbeeld uit van een naar omvang en niveau – 'basisopgeleid' – bepaalde instroom, die feitelijk niet altijd bekend is. Voor het onderhoud van het materieel geldt een productiviteitstaakstelling – het aantal productieve uren gerelateerd aan de

verzorgingsomvang – gebaseerd op nieuw materieel, die met de feitelijke noodzaak van correctief onderhoud aan het bestaande materieel onvoldoende rekening houdt (daarnaast wordt ook de benodigde opleidingstijd onvoldoende op de productiviteitstaakstelling in mindering gebracht).

### **Autorisatie**

De budgetverantwoordelijkheid vanuit de onderscheiding van capaciteits- en activiteitsgebonden uitgaven betreft zowel beïnvloedbare als niet-beïnvloedbare uitgaven. Bevoegdheden tot de zelfstandige aanschaf (van materieel) of uitbesteding (van onderhoud) hebben bijvoorbeeld op capaciteitsgebonden uitgaven betrekking. Bij de activiteitsgebonden uitgaven zijn met name de uitgaven die van een eigen beoordeling van de oefenterreinen afhankelijk zijn beïnvloedbaar (zoals de eventuele noodzaak van de inhuur van aanvullend sanitair).

### **Control**

Tussentijdse rapportages omvatten de maandstaten – gericht op de budgetuitputting – en uitvoeringsrapportages per trimester. Tussen beide bestaan nauwelijks koppelingen (de uitvoeringsrapportages bevatten geen financiële analyses). De uitvoeringsrapportages monitoren met name de operationele gereedheid onderscheiden in indicatoren voor de personele gereedheid (vulling boven 90% geldt als volledig inzetbaar), materiële gereedheid (eveneens boven 90% volledig inzetbaar), geoefendheid (volgens commandant behaald niveau van de operationele gereedheid) en moreel & discipline (eveneens beoordeeld door commandant).

Binnen de decentrale uitgavenbudgetten bestaat beperkte substitutievrijheid: in het algemeen voor uitgaven beneden kf 25, maar niet tussen salarissen voor militaire en burgerpersoneel en alleen met toestemming tussen personele en materiële exploitatie. Formeel kan alleen op het RVE-niveau – de brigade zelf – tussen de vier posten van het uitgavenbudget worden geswitcht. Op divisieniveau wordt ook een reserve aangehouden voor tussentijdse suppletie, die op basis van erkende knelpunten ter beschikking wordt gesteld.

Automatische aanpassingen aan uitvoeringsvariabelen vinden niet plaats. Afwijkingen in de vulling van de personeelsformatie en in het oefenplan worden in het tussentijdse uitvoeringsoverleg betrokken.

### **Evaluatie**

De evaluaties betreffen met name de beoordeling van de personele, materiële en operationele gereedheid in de uitvoeringsrapportages. Deze zijn zowel kwantitatief – t.a.v. de volumina, die de personele en materiële gereedheid uitdrukken – als kwalitatief – t.a.v. het niveau van die gereedheid. De uiteindelijke beoordeling van de operationele gereedheid door commandanten resulteert zelden in een hard negatief oordeel: in het algemeen worden op basis van de oefeningen slechts specifieke tekortkomingen geïnventariseerd, zonder dat daaraan de consequentie wordt verbonden dat het vereiste niveau als zodanig niet is gehaald. Evaluaties van de daadwerkelijke inzet richten zich in het algemeen op eventuele incidenten.





## **Casusbeschrijving Koninklijke Marechaussee**

### **Gesprekspartners**

Gesprek op 10 januari 2002 met kolonel mr. B.W. Hopperus Buma (commandant OC KMAR; tot 1 december commandant District Zuid Holland en Zeeland) en op 31 januari 2002 met drs. P. Jongejan, hoofd Afdeling Economisch Beheer Staf KMAR.

### **Bronnen**

3. .Begrotingsaanschrijving 2000
4. Kaderbrief Operationele planning 2000/2001 (pilot!)
5. APB 2000-2004
6. Aanvullend APB 2000-2004
7. Toprapportages feb/jun/okt 2000
8. Slotwet ministerie van Defensie 2000
9. Financiële verantwoording ministerie van Defensie 2000.

### **Activiteiten**

De taken van de KMAR vallen uiteen in 7 hoofdgroepen, waaronder Beveiligingstaken Koninklijk Huis, handhaving Vreemdelingenwet en Politietaken Burgerluchtvaartterreinen. Naast deze kerntaken beschikt de KMAR over een eigen opleidingscentrum, waar zowel de initiële opleiding tot Marechaussee als vervolgopleidingen voor het personeel plaatsvinden. Taken worden voor het overgrote deel uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie (Vreemdelingenwet, burgerluchtvaart). De rol van het ministerie van Defensie beperkt zich tot de beheersverantwoordelijkheid alsmede de verantwoordelijkheid voor militaire politietaken. Uitvoering vindt plaats door de Districten van de KMAR, die regionaal zijn ingedeeld. Voor Schiphol is een afzonderlijk district ingericht.

### **Organisatie**

De KMAR is een onderdeel van het ministerie van Defensie. Naast de uitvoerende districten bestaat de organisatie uit een centrale staf, alsmede een eigen opleidingscentrum. De organisatiestructuur is in hoge mate hiërarchisch van opzet, waarbij Districtscommandanten binnen de gegeven opdrachten en taakstellingen met name bij de inzet van personeel vrijheidsgraden hebben. Hierbij dient te worden opgemerkt dat tussentijdse herschikking van personeel over de districten op last van hogerhand kan plaatsvinden. Door de bijzondere functie van het personeel (opsporingsambtenaar) is aanvulling of vervanging van personeel in de regel dan niet mogelijk.

### **Bekostiging**

Bekostiging vindt plaats op basis van een formatieplan per taakveld. Begrotingsdocumenten geven aanzetten tot gedetailleerde onderbouwing van het formatieplan, maar de implementatie daarvan is nog niet afgerond. Dit mondt uit in een formeel begrotingsvoorstel dat, gespecificeerd naar een aantal begrotingsartikelen wordt opgenomen in het begrotingshoofdstuk Defensie. Ook de activiteiten die worden verricht ten behoeve van het ministerie van Justitie komen als uitgaven (en niet als inkomsten en uitgaven) voor op de begroting van de KMAR.

### **Resultaatverantwoordelijkheid**

Er zijn aanzetten tot outputsturing op centraal niveau, waarbij wordt beoogd kengetallen over bijvoorbeeld de aantallen te controleren objecten of personen te hanteren. Vooralsnog is het

input georiënteerde formatieplan echter nog de basis voor de verdeling van in te zetten personeel. Ook ten aanzien van de materiële middelen geldt dat – deels op basis van normen, deels op basis van behoeften – centraal beslissingen worden genomen.

## **Planning**

De door de Bestuursraad vastgestelde prioritering in taken leiden tot formatieplannen per district. Er is geen sprake van integrale tarieven, materiële uitgaven worden afzonderlijk geraamd, hetgeen ook voor investeringen geldt. De centrale staf is bij de begrotingsramingen leidend. Het opleidingscentrum krijgt een taakstelling in aantallen op te leiden personeel, zowel initieel als terzake vervolgoopleidingen, rekening houdend met een bepaald percentage uitval.

## **Autorisatie**

Autorisatie verloopt langs de lijnen van de procedure van de comptabiliteitswet, de begroting wordt via FEZ en de minister door het parlement goedgekeurd. Herverdeling gebeurt in de regel binnen de geldende budgettaire kaders en komt in het algemeen neer op verschuiving tussen activiteiten op basis van de normen die gelden voor de inzet van operationeel personeel. Ter illustratie: naar aanleiding van de gebeurtenissen in New York en Washington zijn de veiligheidsmaatregelen en controles op Schiphol versterkt. Het daarvoor benodigde personeel wordt voor de korte termijn vrijgemaakt door op andere taken zoals Mobiel Toezicht Vreemdelingen Toezicht de inzet te reduceren. Dergelijke verschuivingen zijn in financiële documenten niet rechtstreeks terug te vinden, aangezien de begroting één verzamelartikel voor personele uitgaven kent. Ook voor materiële uitgaven is sprake van een sterk gebudgetteerd regime; door de onderverdeling naar begrotingsartikelen zijn wijzigingen onderhevig aan parlementaire goedkeuring. Voorzover hierdoor nog vrijheidsgraden bestaan, zijn die van lokale KMAR-commandanten ten opzichte van hun Landmachtcollega's aanzienlijk geringer.

## **Control**

Begrotingsbeheersing en uitvoering gebeuren eveneens volgens de regels van de comptabiliteitswet. In 3 periodieke rapportages (naar de minister) worden de gerealiseerde prestaties vooral kwalitatief beschreven, waarbij per onderwerp wordt aangegeven of en zo ja welke knelpunten er zijn. Terugkoppeling op basis van de gehanteerde normen voor te leveren prestaties (een vorm van nacalculatie) wordt niet toegepast. Voor het OC geldt dat kwaliteit een belangrijk aspect van de control zou moeten zijn.

## **Evaluatie**

In het P&C-proces (zoals opgezet vanaf het jaar 2000) zouden consultatierondes over de te leveren prestaties door de diverse eenheden moeten plaatsvinden. De organisatie ontbreekt het nog aan capaciteit om de daarvoor benodigde analyses te kunnen maken. Sturing van de organisatie vindt daarom vooral nog op incident-basis plaats.

## **Casusbeschrijving Prisma College**

### **Gesprekspartners**

Gesprek met de heren J. Stigter, rector van het college, en R. Hamers, administrateur van het college, op maandag 8 oktober 2001

### **Bronnen:**

1. Mandaatsbeschikking directies OV(S)O
2. Strategisch beleidsplan d.d. 28 mei 1999
3. Centrale integrale planning 1999-2003
4. Planning 2000-2001 d.d. 4 juli 2001
5. Arbobeleidsplan d.d. 15 november 2000
6. Financieel verslag 2000
7. Sociaal Jaarverslag schooljaar 1999-2000
8. Financieel overzicht april 2001 (MARAP-1-2001)

### **Activiteiten**

Het Prisma College is een brede scholengemeenschap voor openbaar voortgezet onderwijs. Het omvat de schooltypen MAVO, HAVO, Atheneum en VMBO.

### **Organisatie**

Namens de gemeente Breda vormt de Bestuurscommissie van het openbaar voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs het bevoegd gezag voor het college, samen met het Stedelijk Gymnasium en de openbare scholengemeenschap voor voortgezet speciaal onderwijs in Breda. De rector legt op strategisch niveau tegenover de bestuurscommissie verantwoording af (naast de financiële verantwoording met name voor het onderwijs- en personeelsbeleid). De uitvoering is door de bestuurscommissie in ruime mate gemandateerd. In verband met de bevoegdheden van de commissie voor onderwijs- en personeelsbeleid (aanstellingen) wordt door de schoolleiders (rectoren en directeuren) gezamenlijk een bestuursformatieplan opgesteld.

### **Bekostiging**

Het college wordt voornamelijk bekostigd uit de rijksbijdragen, die door het bevoegd gezag naar het college worden doorgesluisd (afgezien van een beperkte overhead voor de bestuurscommissie zelf). In het algemeen gaat bij deze bekostiging echter de 80/20 regel op: voor 20% moet de school in eigen inkomsten voorzien.

De voornaamste daarvan vormen de deelnemersbijdragen. Hoewel het daarbij volgens de wet vrijwillige ouderbijdragen betreft, zijn zij voor de school in wezen onmisbaar. Het college pleegt daarbij een onderscheid te maken tussen een (beperkte) algemene bijdrage en deelbijdragen die aan specifieke verstrekkingen zijn gekoppeld (en daarmee in wezen een verplicht karakter hebben, zoals voor materiaalgebruik in het onderwijs). De hoogte van de bijdragen wordt met name bewaakt door de ouderraden, vanuit het bevoegd gezag worden eraan geen beperkingen gesteld.

Aanvullende inkomsten worden verkregen uit de exploitatie van het opleidingsrestaurant (bijdragen van gasten) en uit de verhuur van accommodaties buiten schooltijd (mede noodzakelijk omdat de schoolgebouwen naar de huidige bekostigingsnormen te groot zijn).

## **Resultaatverantwoordelijkheid**

Het college is verantwoordelijk voor een kostendekkende bedrijfsvoering. Deze betreft zowel de personeels- als de huisvestingskosten. Alleen over uitbreidingsinvesteringen en groot onderhoud wordt door de gemeente beslist.

Aan de gemandateerde budgetverantwoordelijkheid worden geen concrete prestatienormen gekoppeld. Het bevoegd gezag stelt het onderwijsbeleid alleen op hoofdlijnen vast, de kwaliteitsbewaking wordt geheel aan de school overgelaten.

De door de school opgestelde lessentabellen worden door de onderwijsinspectie geaccordeerd. Daarbij gelden minimum aantallen voor de lessen per week (in de eerste drie leerjaren gezamenlijk 96 uur, voor de vier leerjaren als geheel 120), waar het college bovenuit komt. De daadwerkelijke realisatie van de tabellen wordt in het reguliere schooltoezicht door de inspectie niet bewaakt.

De school ervaart een sterke concurrentie met andere scholen in de regio. Deze concurrentie is van invloed op de vaststelling van de ouderbijdragen (met name door het beperkt houden van de algemene basisbijdrage). Daarnaast tracht de school zich te profileren door de aangeboden begeleiding van de leerlingen (kleine groepen, veel gedifferentieerde opleidingsmogelijkheden – ‘maatwerk’ – voor de leerlingen).

## **Planning**

De lessentabel vormt de grondslag van de planning. Daarbij wordt de school geconfronteerd met een tekortschietend formatiebudget om de tabel te vullen, mede vanwege de door de school gehanteerde (kleine) groeps grootte in het onderwijs (ook de invoering van het studiehuis heeft extra personeel gevergd voor het studiehuisbeheer, terwijl de contacttijd van de leraren ondanks de oogmerken van het studiehuis niet is afgenomen). Tot nu toe kon het tekort worden opgevangen uit de naijlende fusiewinst voortvloeiend uit het samengaan in 1998 van twee scholengemeenschappen in het Prsima College. In 2001 wordt echter een negatief exploitatiesaldo verwacht, dat door een onttrekking aan het personeelsfluctuatiefonds zal moeten worden gedekt.

Bij de planning speelt met name de differentiatie naar opleidingen een rol. De groeps grootte – als kostenstandaard - varieert naar onderwijssoort (voor technische lessen in het vmbo is bijvoorbeeld een kleine groeps grootte vereist in verband met de veiligheid).

Leerlingkenmerken (zoals behoren tot culturele minderheden) zijn daarbij niet van betekenis. Bij de toekomstige integratie van het speciaal onderwijs zal dat overigens wel het geval moeten zijn. Voor de onderwijsprestaties wil de school zelf met behulp van het INK model naar kwaliteitsverbeteringen streven.

Voor de huisvestingskosten (onderhoud e.d.) stelt de school zelf een meerjaren investeringsplan op.

## **Autorisatie**

Voor de schoolleiding vormen de verkregen middelen een lump sum budget. Alleen aan de overheveling van personeel naar materieel zijn beperkingen gesteld (maximaal 10%, met name bedongen door de vakbonden om personeelsreductie door automatisering tegen te gaan). Die budgetten zijn in hun geheel als beïnvloedbaar aan te merken. Dat geldt ook voor de personeelskosten: niet alleen omdat het personeel door de schoolleiding zelf wordt aangesteld, maar ook omdat het natuurlijk verloop een toereikende beslissingsruimte oplevert. Met name dient de schoolleiding daarbij de vervangingskosten te bewaken, mede met het oog op de premiehoogte voor het vervangingsfonds (voorts zijn soms dure oplossingen via

uitzendbureaus noodzakelijk, die tenminste opwegen tegen de vrijvallende middelen uit de vacatureruimte).

Intern worden voor materiële uitgaven deelbudgetten toegekend (aan conrectoren, vaksecties, administraties). Deze mogen – binnen zekere grenzen – naar volgende jaren worden overgeheveld.

### **Control**

Tussentijdse rapportages naar het bevoegd gezag betreffen met name de financiële kwartaalrapportages (Maraps), waarmee de bestuurscommissie het exploitatiesaldo bewaakt. Intern wordt met name de lesuitval en de ziektevervanging gemonitord.

### **Evaluatie**

De evaluatie van de onderwijsprestaties geschiedt door de school zelf. Daarbij staat met name het slagingspercentage en –niveau centraal, waarvoor de school als norm (per sectie) het landelijk gemiddelde hanteert. Ook uitstroom en bevordering worden als indicatoren gebruikt. Voor de kosten zijn met name ziekteverzuimpercentages en vervangingskosten van betekenis.



## **Casusbeschrijving Gelders College Arnhem**

### **Gesprekspartners**

Gesprek op 16 oktober 2001 met mevrouw Y.T.M. van Opstal-van de Veerdonk (controller/hoofd financiële zaken van het verantwoordelijke schoolbestuur AVOA) en op 29 oktober 2001 met mevrouw Th. de Wit, locatiedirecteur locatie Warnsbornlaan.

### **Bronnen**

1. Bestuursfilosofie AVOA 27-6-1996
2. Statuten AVOA
3. Begroting 2000 Gelders College
4. Jaarrekening 2000 Gelders College
5. Financiële aansturing 2001
6. Financiële procedures.

### **Activiteiten**

Kernactiviteit is het verzorgen van regulier voortgezet onderwijs. Deze school kent een afdeling Topsport voor vmbo, havo en vwo en sportklassen in de onderbouw (klas 1 t/m 3) De havo-vwo-locatie kent ook in de onderbouw een expressieklas. Tevens is er een aparte afdeling (determineerklas) voor leerlingen na de basisschool die nog niet naar het reguliere VO willen of kunnen.

Voor de profielactiviteiten voor de onderbouw is sprake van een inhoudelijk aangepast lesprogramma (bijvoorbeeld meer uren gymnastiek) en een koppeling met de andere verplichte vakken en de specialisatie (voorbeeld coopertest doen en vervolgens grafische analyse maken). Voor dit aangepaste programma wordt een kleine bijdrage per leerling per jaar gevraagd, te financieren door de ouders.

De topsportklas kent ook aanpassingen in het programma, maar anders georganiseerd. Een topsportcoördinator plant het inhalen van uitgevallen lessen en toetsen voor die gevallen waar door het meedoen aan een evenement regulier onderwijs komt te vervallen. In dergelijke gevallen worden gewone leraren additioneel ingezet om achterstanden in te lopen. Dit komt veelal neer op maatwerk per leerling. Verder is een belangrijk verschilpunt met regulier onderwijs dat de mogelijkheid bestaat om een aantal vakken uit het verplichte curriculum niet te volgen en om het eindexamen gespreid over twee jaar te doen, waar in andere gevallen expliciete toestemming van OCW voor nodig is. De hier beschreven procedure geldt voor alle LOOT-scholen in Nederland.

Sinds augustus 2001 is de overstap van individueel onderwijs voor topsportleerlingen naar maatwerk binnen het reguliere onderwijs gemaakt, omdat voorheen onvoldoende zicht bestond op de didactische voortgang van de leerling. Deelname aan de topsportklas wordt op dit moment een bijdrage van f 3000,- gevraagd, hetgeen wordt opgebracht door Vitesse (betaald voetbal) - of bij andere sporten NOC\*NSF en de ouders.

### **Organisatie**

Het Gelders College is onderdeel van de stichting Algemeen Voortgezet Onderwijs Arnhem e.o. (AVOA). Deze stichting omvat meerdere scholen in Arnhem en heeft ter ondersteuning van bestuur een bestuurssecretariaat en een facilitaire afdeling waarin onder andere de administratie voor de individuele scholen wordt bijgehouden. Het Gelders College is een

school in Arnhem Noord, met twee vestigingen. Per 1 januari 2002 zal een organisatorische fusie met een andere school van de stichting AVOA plaatsvinden.

De in de inleiding genoemde specifieke onderwijsactiviteiten vinden zo veel mogelijk binnen het reguliere onderwijsproces plaats, er is derhalve geen sprake van afzonderlijke afdelingen voor die taken. Uitzondering hierop is de determineerklas, die een eigen afdelingsleider heeft. De locatiedirecteur wordt in haar taken bijgestaan door twee afdelingsleiders die deels zijn vrijgesteld van onderwijstaken. Het ondersteunend personeel valt onder de verantwoordelijkheid van de locatie directeur.

Aangetekend moet worden dat de beschrijving van de organisatie van het Gelders College specifiek is, binnen de stichting AVOA is (nog) geen sprake van een uniform organisatiemodel en uniforme managementfilosofie. Bij andere scholen kunnen zich dus afwijkingen voordoen van hetgeen hieronder wordt beschreven.

### **Bekostiging**

Basis van de bekostiging is het leerlingenaantal per 1 oktober (t-1; voorafgaande schooljaar). Dit leerlingenaantal bepaalt de hoogte van de bijdragen van het ministerie van OC&W voor de school. De financiering door OC&W is op lump sum basis, dat wil zeggen er is sprake van normatieve bijdragen waarbij geen nacalculatie plaatsvindt. De stichting AVOA roomt van de bijdrage van het ministerie een klein deel af, ter financiering van haar activiteiten. Er zijn volgens de respondenten ook stichtingsbesturen die de door OC&W beschikbaar gestelde middelen beleidsmatig herverdelen over de aangesloten scholen. Voor het overige staan alle middelen ter beschikking van de school.

Naast de rijksbijdrage zijn de vergoedingen voor de (Top)sport- en Expressieklassen een bron van inkomsten. Deze vergoedingen zouden kostendekkend moeten zijn. Zeker is dat er in het verleden sprake was van tekorten op deze activiteiten, of de huidige tarifiering kostendekkend is, is niet met zekerheid vast te stellen. Tenslotte is de ouderbijdrage een inkomstenbron voor specifieke dienstverlening. Opbrengsten uit detacheringen en kantines completeren de inkomstenkant van de begroting.

### **Resultaatverantwoordelijkheid**

De besturingsfilosofie van de stichting AVOA is zodanig dat alle beslissingen decentraal worden genomen, tenzij er aanleiding is voor centraal ingrijpen. In termen van resultaatverantwoordelijkheid vertaalt dit zich in het uitgangspunt dat zolang er sprake is van een sluitende begroting, de school zelf kan beslissen. In de casus van het Gelders College, waar in het verleden financiële problemen zijn ontstaan, is het bestuur zich actiever met de financiën gaan bezighouden door onder andere controle op de formatie toe te passen.

Bij het vraagstuk van resultaatverantwoordelijkheid moet de kanttekening worden gemaakt dat de schoolleiding ervaart dat zij door de wijze van aansturing en de bijbehorende informatievoorziening onvoldoende in staat is om de eigen resultaatverantwoordelijkheid waar te maken. Dat blijkt met name uit het ontbreken van inzicht in de relatie tussen kosten die worden gemaakt voor specifieke dienstverlening ([top]sport-en expressieklassen en ouderbijdragen) en de daarvoor gegenereerde opbrengsten.

Verder zij opgemerkt dat resultaatverantwoordelijkheid voor de kernactiviteit slechts in beperkte mate kan worden waargemaakt. Wanneer het schoolrooster en daarmee de formatie voor een schooljaar is vastgesteld, is er op het punt van de personeelskosten feitelijk geen



stuurruimte meer over omdat tussentijdse mutaties in de personeelsbezetting tot de uitzonderingen behoren. Resultaatsturing beperkt zich daarmee eigenlijk tot de beheersing van de materiële uitgaven alsmede - in theorie - tot kostendekking van de specifieke dienstverlening.

## **Planning**

Het op basis van leerlingenaantallen door OC&W vastgestelde budget is bepalend bij de begroting indien sprake is van een stabiel leerlingenaantal. In een situatie van groei moet de school een beroep doen op reserves of accepteert het AVOA-bestuur een tijdelijk tekort. Omgekeerd zou bij krimp een reserve moeten worden gevormd voor toekomstige tegenvallers. Aan de kostenkant wordt met input gegevens en daaruit voortvloeiende normen voor onderwijscapaciteit en salarisschalen een kostenbegroting gemaakt, waarbij niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met de discrepantie tussen werkelijk te maken kosten voor personeel (uitgaven) en de op basis van de normen te verwachten bedragen. Deze bedragen liggen vervolgens voor het hele schooljaar vast. Het materiële budget is wel beheersbaar, maar omvat slechts circa 5% van de totale uitgaven van de school. De begroting en ook de personeelsaanstellingen worden vastgesteld op het niveau van de school. Beleidsmatige bijsturing door het bestuur van AVOA past volgens de respondenten niet in de geformuleerde besturingsfilosofie. Er wordt aangegeven dat hierdoor problemen op het niveau van individuele scholen kunnen ontstaan.

Meerjarenbegrotingen in de strikte zin ontbreken. Op het niveau van de stichting wordt op basis van demografische gegevens geprobeerd een inschatting te maken van de verwachte aantallen leerlingen. Op de onderzochte locatie wordt geëxperimenteerd met het inzichtelijk maken van (didactische) meerjarenplannen op vakgroepniveau om een zekere basis voor toekomstige meerjarenplannen op te bouwen.

Bij de planning spelen prestatie-indicatoren geen rol. Eén respondent gaf aan dat het de vraag is of beoordelingen van de onderwijsinspectie en slagingspercentages wel relevante aspecten zijn in de het keuzeprocess voor een bepaalde school.

## **Autorisatie**

Formeel stelt het stichtingsbestuur zich op het standpunt dat een sluitende begroting voldoende voorwaarde is voor autorisatie. Dit berust op een filosofie van 'decentraal, tenzij...' Het bestuur van AVOA kan bij structureel gebrekkige resultaten de beslissingsbevoegdheid van een schooldirecteur intrekken (formatieplan en of investeringen), hetgeen in deze casus voor het jaar 2001 is gebeurd. Het gerealiseerde financieel resultaat blijft beschikbaar voor de school, er vindt door dit schoolbestuur geen herverdeling onder de aangesloten scholen plaats. Wel oefent het stichtingsbestuur invloed uit op de bestemming van het resultaat door te stimuleren dat een egalisatiereserve voor de ontwikkelingen in leerlingenaantallen wordt opgebouwd.

De wijze waarop de begrotingen thans worden opgesteld biedt onvoldoende doorzicht op de financiële prestaties van de school, met name daar waar het gaat om geormerkte budgetten. Bovendien zou het gelet op organisatiestructuur volgens een respondent wenselijk zijn om (ook bij de begroting) zicht te krijgen op de financiële resultaten per locatie in plaats van op de resultaten per school. Zo ontstaat meer inzicht op de plekken waar zich knelpunten voordoen.

Gegeven een vastgestelde begroting zijn de beslissingsbevoegdheden gemandateerd naar het niveau van de schooldirectie. Alleen voor investeringen (vanaf circa f 25.000) is sprake van beslissingsbevoegdheid van het stichtingsbestuur. In de praktijk lijkt het zo te zijn dat deze regels niet al te strak worden toegepast. Verder geldt dat op schoolniveau nadere invulling aan de beslissingsbevoegdheid kan worden gegeven. De beslissingsbevoegdheid van de schooldirectie beperkt zich overigens tot een bestelbevoegdheid, administratie en betaling vindt plaats door het administratiekantoor bij AVOA.

### **Control**

Er worden periodiek rapportages ten behoeve van schoolleiding en bestuur opgesteld. Formeel is de schoolleiding verantwoordelijk voor de rapportages, maar het is de vraag of zij door de wijze waarop de administratie wordt gevoerd en de beperkte stuurmogelijkheden die zij heeft (inkomsten en personeelskosten zijn vrijwel niet beïnvloedbaar), ook materieel die verantwoordelijkheid kan dragen. Er is nog sprake van een discrepantie tussen het gewenste niveau van tijdige en juiste informatievoorziening en de thans opgestelde rapportages. Specifiek voor de onderzochte locatie speelt de historische context, waarin het besef dat activiteiten geld kosten, ook een rol bij het vraagstuk van betrouwbare informatievoorziening. Daardoor ontbreken ook incentives voor resultaatverantwoordelijkheid. Tussentijdse wijzigingen in de begroting vanuit de school komen nauwelijks voor omdat de aansturing eigenlijk is gebaseerd op het lesrooster. Indien aanpassingen in de inkomstenstroom van OC&W voorkomen, heeft de school de gelegenheid om aanvullende plannen in te dienen, dan wel de middelen te reserveren voor het volgende schooljaar. Het stichtingsbestuur dient een voorstel daartoe dan te fiatteren.

### **Evaluatie**

Binnen AVOA-verband wordt geen relatie gelegd tussen rapporten van Onderwijsinspectie of slagingspercentages, hetgeen niet volgens respondenten niet zondermeer representatief is voor alle schoolbesturen. Ook interne benchmarks (waarom heeft docent X meer succes dan docent Y) worden niet gebruikt. Het bestuur van AVOA heeft nog geen stappen gezet om tot een beleidsmatige verandering in de sturing van de betrokken scholen te komen. Er zijn wel voornemens om de op dit terrein opgelopen achterstanden in te halen, maar op korte termijn is dat voor het Gelders College gezien de voorgenomen fusie niet aan de orde. Op andere scholen binnen AVOA-verband is men soms ook al een stapje verder. Het stichtingsbestuur probeert via aansluiting met OC&W-projecten waar scholen meer vrijheidsgraden krijgen ook aansluiting te vinden bij meer prestatie-gerichte sturing, zij het dat de regelgeving van OC&W in het algemeen geen stimulans is om andere stuurindicatoren dan het budget te gebruiken.

## **Casusbeschrijving Staatstoezicht op de Mijnen**

### **Gesprekspartners**

Gesprek met de heren ir. J.W. de Jong (Plv. Inspecteur-Generaal der Mijnen), ing. C. Vellekoop (Hoofd afdeling Planning en control) en ing. R. van de Lint (Hoofd sector Operaties) op vrijdag 6 juli 2001

### **Bronnen:**

1. Jaarwerkplan 2000
2. 'Plannen worden doorgekruist', Strategisch beleid 2000-2005
3. Notitie werkverantwoording d.d. 13-1-2000
4. Managementrapportage 1e halfjaar 2000
5. Jaarverslag 2000
6. Jaarwerkplan 2001
7. Sector Operaties jaarwerkplan 2001
8. Handhavingsprogramma 2001-2005 en 2002
9. Projectmatige inspectie 'concurrent operations' d.d. 2-4-2001

### **Activiteiten**

SodM is belast met de handhaving van de mijnwetgeving alsmede andere wetten m.b.t. de aspecten veiligheid, gezondheid en milieu in hun toepassing op de mijnbouwsector. Daarnaast adviseert SodM de minister van EZ en andere ministers aangaande de genoemde aspecten. De handhavingstaken zijn te onderscheiden in toezicht en opsporing (met daarnaast nog te onderscheiden voorlichtingsactiviteiten). De nadruk ligt daarbij op het toezicht, dat met name als integraal (gericht op alle relevante aspecten in de ondernemingen in de sector) en systeemgericht (op de wijze waarop de ondernemingen zelf op die aspecten toezien) kan worden gekarakteriseerd. Het streven van SodM is daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de ISO 9000/2000 normering.

Het toezicht kan naar intensiteit worden onderscheiden in de deelactiviteiten monitoring (ten kantore), verificatie (ter plekke) en audit. Voor deze activiteiten zijn interne richtlijnen ontwikkeld. Bij opsporingsonderzoek (n.a.v. incidenten of klachten) wordt in het algemeen ook het door de ondernemingen zelf uitgevoerde onderzoek getoetst.

### **Organisatie**

De activiteiten in de primaire processen van SodM zijn ingedeeld in de afdelingen Operaties, Enigineering en Geo-engineering. De in die afdelingen werkzame inspecteurs kennen een hoge mate van autonomie bij de uitvoering van hun werkzaamheden.

### **Bekostiging**

SodM wordt bekostigd door EZ budgetten voor personeel en materieel. Het personeelsbudget is gebaseerd op een normformatie. Het materieelbudget omvat mede toegerekende kosten voor huisvesting.

### **Resultaatverantwoordelijkheid**

De Mijnwet legt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid bij de onderneming zelf. De exploitatievergunning (concessie) heeft geen betrekking op de installaties, maar op het exploitatiegebied (SodM adviseert wel over milieuvergunningen m.b.t. de individuele platforms). Niettemin ervaart SodM wel een aanmerkelijke verantwoordelijkheid, omdat SodM als enige (en integrale) toezichthouder op de sector optreedt.

De voor SodM gegeven beschikbare capaciteit (personeelsformatie) legt wel beperkingen op aan de werklast die het toezicht met zich meebrengt. De voor 5 jaar opgestelde handhavingsprogramma's verschaffen van jaar op jaar overigens enige flexibiliteit.

De activiteiten van SodM zijn niet aan een externe prestatienormering onderworpen. Wel vindt internationaal informatie-uitwisseling plaats en worden bij internationaal opererende ondernemingen multinationale audits uitgevoerd.

Van kostenstandaardisatie is geen sprake. Budget-realisatieverschillen worden wel aan projecten toegerekend, maar op de daarvoor opgestelde overzichten wordt niet gestuurd. Op de inrichting van het planning en control-systeem van SodM wordt door de accountantsdienst van EZ toegezien.

## **Planning**

Het Jaarplan is taakstellend, maar wel flexibel (in samenhang met het 5 jaarlijks handhavingsprogramma). Op basis van de vaste bezetting worden per sector werkplannen in uren vastgesteld. Incidenteel is extra personeelsinzet mogelijk (bijvoorbeeld bij de instroom van veel nieuw personeel t.b.v. begeleiding).

Sectorplannen zijn gebaseerd op een algemene risico-analyse, van waaruit activiteiten worden bepaald met een bijbehorende raming van benodigde uren en een tijdfasering. Het toezicht op de afzonderlijke ondernemingen wordt integraal aan een bepaalde inspecteur toegewezen.

## **Autorisatie**

De budgetverantwoordelijkheid is nauwelijks naar sectorniveau gedelegeerd, maar daaraan bestaat ook weinig behoefte. De planning en prioritering van de werklast – op deeltaakniveau - is daarentegen in hoge mate flexibel op dat niveau. Afgezien van incidenten is de werklast niet in dominerende mate extern bepaald.

Voor SodM als zodanig worden de beperkte vrijheidsgraden bij de beloning van het personeel wel als knelpunt ervaren (de veelal specialistische vacatures zijn daardoor soms moeilijk te vervullen).

## **Control**

Tussentijdse (halfjaarlijkse) rapportages hebben slechts een beperkte signaleringsfunctie (voor- of achterlopen van projecten). Op deeltaakniveau wordt wel tijd geschreven, maar de autonomie bij de prioritering kan tot een afwijkende tijdfasering t.o.v. het sectorplan leiden. Bij onderbezetting worden intern wel minimum normen voor de te verrichten activiteiten gehanteerd (zoals t.a.v. het minimale aantal uit te voeren inspecties en de waarneming ter plekke van unieke installaties).

## **Evaluatie**

Evaluatie betreft allereerst de outcomes (maatschappelijke effecten). Er is wel een streven om meer proactief te werken en daarvoor indicatoren (kritische succesfactoren) te ontwikkelen. Aan de zuinigheid bij de bedrijfsvoering wordt wel aandacht besteed (met name door zoveel mogelijk van al beschikbare EZ diensten en faciliteiten gebruik te maken).

## **Casusbeschrijving Commissariaat voor Buitenlandse Investerings in Nederland (CBIN)**

### **Gesprekspartners**

Gesprek gevoerd op 24 oktober met de heren ir. J.P. Hanse (Commissaris) en H.C.P. Jacobs (Deputy Director Marketing)

### **Bronnen:**

1. Werkplan CBIN2001
2. Notitie Werving voor werk en Welvaart
3. Jaarbeeld 1999
4. Jaarbeeld 1998

### **Activiteiten:**

CBIN ziet als zijn kernactiviteit het verschaffen van informatie aan (buitenlandse) ondernemingen waarmee de onderneming een adequate vestigingsbeslissing kan nemen. Hierbij zij opgemerkt dat die beslissing niet per definitie moet leiden tot vestiging in Nederland; betrouwbaarheid van informatie en goede reputatie gaan boven feitelijke vestiging in een individuele casus.

De activiteiten zijn in drie hoofdgroepen onder te verdelen:

- a. Buitendienst (buitenlandse vestigingen), onderhouden van lopende contacten (prestatie-indicator 100 contacten per jaar); organiseren van bezoeken aan Nederland.
- b. Binnendienst: projectbegeleiding, begeleiding bij bezoeken aan Nederland. Deze activiteiten worden beoordeeld op feitelijk plaatsingsresultaat en kwaliteit van de gevoerde correspondentie; indirect verder op klantonderzoek en feedback van de buitendienst.
- c. Ondersteuning: draagt zorg voor strategische informatie, onderhoud van ICT en bijbehorende contents, bedrijfsvoering en informatievoorziening naar het departement toe. Voorts de functie van signalering van relatieve wijzigingen in het Nederlandse vestigingsklimaat en de coördinatie van acquisitie- en promotieactiviteiten van regionale/lokale partners.

### **Organisatie**

CBIN is een organisatie die hiërarchisch ondergeschikt is aan de Directeur Generaal van Ondernemingsklimaat van het ministerie van Economische Zaken. Materieel gezien opereert de organisatie als een zelfstandige eenheid met vergelijkbare bevoegdheden als een agentschap. Naast de (hoofd)vestiging in Den Haag zijn er regionale vestigingen in Noord Amerika (6) en Azië (5) alsmede een vestiging in het Verenigd Koninkrijk. Deze vestigingen zijn de ogen en oren van de organisatie, zij dragen de potentiële investeerders aan. Door de fysieke afstand opereren de regionale vestigingen in hoge mate zelfstandig, en wordt onder andere door een jaarlijkse bijeenkomst in Nederland met vertegenwoordigers van alle vestigingen afstemming van activiteiten gerealiseerd.

### **Bekostiging**

Er is geen rechtstreekse relatie tussen kosten en activiteiten. In die zin is de bekostiging te karakteriseren als een input budget. De prestaties van CBIN (zeker over een periode van 3 à 4 jaar) zijn naar het oordeel van de organisatie echter bepalend voor het voortbestaan ervan.

Indien de doelstelling van 'fair share' van investeringen en werkgelegenheid (fair share komt overeen met 7% van de buitenlandse investeringsprojecten in N-W Europa en 7% aandeel in de gerealiseerde werkgelegenheid) gedurende een aantal jaren niet zou worden gerealiseerd, zou de vraag naar toegevoegde waarde - en daarmee de continuïteit - van de organisatie nadrukkelijk aan de orde komen. Het komt voor dat minder succesvolle vestigingen worden gesloten zoals recentelijk in Singapore is gebeurd.

Verder zij opgemerkt dat ervaring heeft geleid tot een zekere marketing mix van typen inspanningen dat bij regionale vestigingen moet worden verricht. Daarop is het budget afgestemd.

Budgettaire beperkingen spelen voor de organisatie geen rol, de afgelopen 10 jaar is sprake geweest van groei, ook in periodes waarin op rijksniveau werd bezuinigd. Verkrijgen van aanvullend budget levert volgens de organisatie geen probleem op zolang het tot extra prestaties leidt. Naar het oordeel van het management is met de huidige inzet van middelen min of meer een evenwicht tussen ingezette middelen en geleverde prestaties gerealiseerd.

### **Resultaatverantwoordelijkheid**

Financiële resultaatverantwoordelijkheid is voor CBIN van ondergeschikt belang. Resultaten worden beoordeeld op basis van de fair share in investeringen. Op het niveau van de organisatie zelf wordt de prestatie eveneens beoordeeld in termen van niet - financiële indicatoren als aantallen klantencontacten, bezoeken aan Nederland en de gerealiseerde investeringen.

### **Planning**

De begroting is gebaseerd op ervaringsgegevens en heeft - in technische zin - een input karakter. De mix van in te zetten instrumenten bepaalt per vestiging de raming van de kosten. Valutaverschillen en kostenverschillen voor in te huren lokaal personeel spelen verder een rol bij grote fluctuaties in de hoogte van budgetten. Voor de volledigheid zij vermeld dat begrotingen in lokale valuta worden opgesteld en dat de veronderstellingen over wisselkoersen in het werkplan ook zijn geëxpliciteerd.

### **Autorisatie**

CBIN is gehouden aan de algemene regels die voor de rijksoverheid gelden, zoals geformuleerd in de comptabiliteitswet en daarop gebaseerde nadere instructies als HAFIR. De bevoegdheden zijn - gelet op de afstanden - deels doorgemandateerd aan de regionale vestigingen. In afwijking van de gebruikelijke rekening courantverhoudingen is bij CBIN sprake van het gebruik van eigen bankrekeningen en administraties. Hieruit vloeit vervolgens voort dat het werkplan voor CBIN vòòr 1 januari moet zijn goedgekeurd, opdat de geautoriseerde middelen ook tijdig ter plaatse zijn.

### **Control**

Managementrapportages zoals bij andere overheidsorganisaties kunnen worden aangetroffen, worden bij CBIN niet toegepast. Prestatiebeoordeling vindt daarentegen wel plaats (zie onder evaluatie en activiteiten). De hoogte van de budgetten per vestiging ligt in het werkplan vast. De beschikbare middelen zijn vrij inzetbaar (op vestigingsniveau). Afwijkingen boven + of -/ -10% moeten worden gemeld en worden gerapporteerd aan de verantwoordelijke Directeur Generaal. Zolang de inhoudelijke prestaties zich bewegen rond de afgesproken doelstellingen heeft budgetoverschrijding geen gevolgen. Deze overschrijdingen zijn vanzelfsprekend alleen mogelijk met goedkeuring door heer DG Ondernemingsklimaat.

## Evaluatie

Primair vindt afrekening en evaluatie plaats op basis van de genoemde prestatie-indicatoren (op totaal en op vestigingsniveau), die op totaal niveau worden beoordeeld op het concept van fair share.

Tussentijds vinden 2 regionale ontmoetingen (VS en Azië) per jaar plaats en is er jaarlijks een bezinningsbijeenkomst met alle betrokkenen.

In het algemeen hebben mensen voldoende drive om goed te presteren, omdat er a) harde targets zijn en b) men sterk klantgeoriënteerd is. Indien sancties noodzakelijk blijken te zijn, is er voor de buitendienst een zeer effectief middel, te weten het terugroepen naar Den Haag. Het management is van mening dat voor deze maatregel, gelet op de resultaatgerichtheid in de organisatie ook nadrukkelijk draagvlak in de organisatie aanwezig is. Maatregelen in deze zin zijn in het verleden toegepast en ook komt het daadwerkelijk voor dat een niet succesvolle vestiging wordt gesloten.

Aanvullend op deze prikkels wordt soms gebruik gemaakt van het instrument van doorlichting, zowel door internen als door externe consultants. Doel van deze doorlichtingen is om de organisatie een spiegel voor te houden en het creëren van een interne benchmark.

Bij de beoordeling van de organisatie weegt uiteindelijk het objectieve criterium van investeringsniveau en werkgelegenheid zwaarder dan subjectieve beoordelingen over mensen of klantcontacten. Mocht de performance van de organisatie een aantal jaren achtereen achterblijven bij de doelstellingen, dan komt volgens de directie daarmee het voortbestaan rechtstreeks ter discussie te staan.





## **Casusbeschrijving Dienst Landelijk Gebied**

### **Gesprekspartners**

Gesprek met de heren W.A.J. Bouman, hoofd bedrijfsvoering van de dienst, en ir. G. Bakker, manager Regio Zuid, d.d. 26 juni 2001

Opmerking: de toekomstige overgang van DLG naar de status van baten-lastendienst (per 1 januari 2003) blijft buiten beschouwing.

### **Bronnen:**

1. Rol en positie DLG (concept juni 2000)
2. Leidraad planning en control uitvoerende diensten LNV d.d. 1-3-1996
3. Jaarbrief 2000 (met aanbiedingsbrief)
4. Jaarverslag en Sociaal jaarverslag 2000
5. Jaarplan 2000 Centrale eenheid
6. Jaarplannen 2000 regio West, Noord en Oost
7. Brief d.d. 3-11-1999 over Jaarplan regio Zuid
8. Bijlage 3-4-2001 over CCS format
9. 2e CCS rapportage regio Zuid
10. Jaarverslag 2000 Bureau Beheer Landbouwgronden
11. Jaaroverzicht 2000 DLG in de provincie Overijssel
12. Ontwerp landinrichtingsplan Nijkerk-Putten, december 2000

### **Activiteiten**

De activiteiten van DLG zijn in te delen in grondverwerving, inrichting en natuurbeheer. De grondverwerving betreft de aankoop van gronden ten behoeve van met name landinrichtingsprojecten, reservaatvorming en natuurontwikkeling, alsmede de overdracht van die gronden bij de afwikkeling van landinrichtingsprojecten respectievelijk de bestemming van de gronden voor Staatsbosbeheer en particuliere beheerders. De inrichting betreft de planvorming van landinrichtingsprojecten (in samenspraak met belanghebbenden) en de begeleiding van de uitvoering (die als zodanig wordt uitbesteed). De natuurbeheerstaak betreft met name de toekenning van beheersvergoedingen voor agrarisch natuurbeheer. Met de grondverwerving zijn de grootste geldbedragen gemoeid (Mf 950 resp. Mf 500 voor aankoop en verkoop), de inrichting brengt de grootste werklast met zich mee. De toekenning en uitbetaling van beheersvergoedingen hebben een relatief beperkte omvang in het takenpakket (Mf 66) en worden in de toekomst aan Laser overgedragen. Het agrarisch natuurbeheer gaat daarbij over in programmabeheer, waarvoor DLG ondersteuning (technische kennis) zal inbrengen. Daartegenover wordt de rol van DLG als Nederlands betaalorgaan voor de Europese subsidies in de toekomst van meer belang. Het personeelsbestand van DLG omvat circa 920 personen, waarvan (naast de centrale organisatie) 120 voor de grondverwervingstaak, 620 voor de inrichtingstaak en 80 voor de natuurbeheerstaak.

### **Organisatie**

DLG is ingedeeld in vier regionale eenheden: Noord, Zuid, West en Oost. Elke regio omvat een aantal provincies waarvoor met het betrokken provinciaal bestuur prestatie-overeenkomsten worden aangegaan. Per provincie treedt daartoe binnen de regio's een accountmanager op.

## **Bekostiging**

Bij de bekostiging van DLG worden tot op heden programma- en apparaatsuitgaven gescheiden. De LNV bijdragen voor de programma-uitgaven worden aan de provincies toebedeeld, die voor de apparaatsuitgaven worden rechtstreeks bij DLG gebudgetteerd (het ligt in de bedoeling in de toekomst integrale budgetten te koppelen aan contracten tussen LNV en de provincies).

LNV bekostigt de grondverwerving en bepaalt daarbij taakstellingen voor DLG zowel ten aanzien van de omvang als ten aanzien van het te voeren prijsbeleid. Bij de overdracht wordt voor bos- en natuurgebieden een waardering op basis van historische kosten gehanteerd. In beperkte mate wordt door DLG ook voor rekening van derden (andere overheidsdiensten) aangekocht. Deze aankopen worden verrekend op basis van de werkelijke kosten.

De inrichting wordt grotendeels bekostigd uit - juridisch verplichte - rijksbijdragen per project. De projectplannen zelf worden vastgesteld door het provinciaal bestuur, dat daarbij tevens de prioriteiten bepaalt (voor de realisatie worden geen harde termijnen opgelegd). Aanvullende betaalde overheidsopdrachten hebben een relatief geringe omvang.

## **Resultaatverantwoordelijkheid**

Voor de grondverwerving is de resultaatverantwoordelijkheid van DLG zelf t.o.v. LNV (dat omvang en prijsbeleid bepaalt) beperkt. Discretionaire beslissingen betreffen toleranties van afwijkingen van de richtprijzen (waarbij zich mee- en tegenvallers kunnen voordoen). Verschuivingen binnen het jaarbudget voor aankopen tussen provincies komen door afspraken van de provincies zelf tot stand.

Voor wat betreft de inrichting is DLG verantwoordelijk voor de opstelling van de projectbegrotingen, waarvan de elementen op (jaarlijks geactualiseerde en gebenchmarkte) standaardeenheidsprijzen zijn gebaseerd. Deze standaardisatie betreft echter de projectuitvoering, niet de activiteiten van DLG zelf. De verantwoordelijkheid van DLG voor het financieel resultaat is daarbij gering: het provinciaal bestuur beslist over de te produceren hoeveelheden (waaruit de subsidiebedragen voortvloeien), het prijsrisico bij de projectuitvoering berust bij de opdrachtnemer. Omdat DLG bij de planvorming en –uitvoering een begeleidende rol vervult, is de resultaatverantwoordelijkheid van de dienst niet in concrete prestatienormen te specificeren. DLG bezit alleen een met belanghebbenden gedeelde verantwoordelijkheid voor de projectrealisatie.

De (toekomstige) resultaatverantwoordelijkheid bij de uitvoering van subsidieregelingen zou van meer betekenis kunnen zijn (vanuit de beoordeling van de geleverde prestaties door de klant).

## **Planning**

De planning van de primaire processen bij de regio's van DLG verloopt langs twee lijnen. Enerzijds worden door de regio's jaarplannen opgesteld, anderzijds worden daarbinnen door de provinciale accountmanagers prestatie-afspraken met de provincies gemaakt.

De regionale activiteitenplanning berust voornamelijk op tijdschrijven, met normen voor de productieve uren in de primaire en ondersteunende processen. In beginsel kan de arbeidsbehoefteplanning leiden tot reallocatie tussen regio's. Het tijdschrijven is gekoppeld aan een toerekening van indirecte kosten aan de productieve uren.

## **Autorisatie**

De geautoriseerde budgetten voor de apparaatsuitgaven zijn ingedeeld naar personeel en materieel. Voor het personeel is sprake van een gebudgetteerde formatie, voor het materieel

wordt uitgegaan van een normbedrag per formatieplaats (m.u.v. huisvesting) aan bestedingsruimte.

### **Control**

Per trimester worden tussentijdse rapportages zowel in de lijn als naar de provincies uitgebracht. Op basis van deze rapportages kunnen de taakstellingen voor DLG t.a.v. grondverwerving en inrichtingsprojecten worden bijgesteld. Die bijstelling komt door onderlinge afspraken van de provincies (c.q. tussen provincies en LNV dan wel door andere opdrachtgevers) tot stand.

De taakuitvoering door DLG is aan nauwe voorschriften onderworpen, zowel v.w.b. de grondverwerving als v.w.b. de eisen aan de inrichtingsprojecten. De control d.m.v. de tussentijdse rapportages heeft voornamelijk het karakter van een voortgangsbewaking. De incentives voor een doelmatige bedrijfsvoering worden geacht uit de behoeftestelling door de provincies voort te vloeien (die de overeengekomen prestaties zo hoog mogelijk trachten op te schroeven).

### **Evaluatie**

Voor de vergelijking van de prestatie-overeenkomsten m.b.t. de inrichtingsprojecten worden geen vaste kengetallen gehanteerd. Het volume van de aanvullende betaalde opdrachten geldt informeel wel als een prestatie-indicator (zonder dat deze overigens is genormeerd).

Voor de kwaliteitsbewaking voeren de regiomanagers met de provincies klanttevredenheidsgesprekken. Daarnaast verzorgen de regio's onderling audits als een vorm van intercollegiale toetsing. Met name tijdens de uitvoering blijvende onduidelijkheden in de (provinciale) opdrachten kunnen aanleiding tot discussie over de geleverde prestaties geven. In het algemeen richt de oordeelsvorming van de provincies zich vrijwel uitsluitend op de effectiviteit, vooral in termen van het moment waarop projecten zijn gerealiseerd. De efficiency – de prijs-prestatieverhouding – krijgt weinig aandacht.



## **Casusbeschrijving Meetkundige Dienst Rijkswaterstaat**

### **Gesprekspartners**

Gesprek met de heer drs. K. Kusters (lijnmanager) en mw. drs. E.C.M. Tummers, controller op 28 augustus 2001

### **Bronnen:**

1. Strategisch bedrijfsplan 2001-2005
2. Contract 2000
3. Verantwoordingsrapportage 2000 (A&B)
4. Delen uit afstudeerscriptie: Op output sturen is geen sinecure

### **Activiteiten**

De taken van de Meetkundige Dienst (MD) vallen uiteen in drie hoofdgroepen. Ten eerste het verzamelen en beheren van Geo-informatie, in hoofdzaak ten behoeve van de andere dienstonderdelen van Rijkswaterstaat (RWS). De tweede taak, hier enigszins mee verwant is het beheer en de normering van de ICT rondom het Rijkswegennet. Deze taak is met name gericht op de hardware-matige kant van de informatievoorziening hieromtrent en omvat circa 30% van het budget voor ICT-activiteiten. De derde taak is het beheer van de kantoorautomatisering t.b.v. het ministerie. Dit is een traditioneel in deze dienst uitgevoerde taak, die (eigenlijk) niet tot de kerncompetenties behoort.

De activiteiten worden in hoofdzaak uitgevoerd voor de regionale directies van RWS zij het dat een deel van de taken, die een directieoverstijgend karakter hebben, wordt verricht door tussenkomst van het hoofdkantoor van RWS.

Als al van producten zou kunnen worden gesproken dan is dat in een driedeling langs de hierboven beschreven lijnen. Elke activiteit die wordt verricht is te beschouwen als een project, waarbij in meer of mindere mate sprake is van maatwerk.

De ontwikkeling in de organisatie is zodanig dat meer en meer taken die het karakter van standaardproductie kennen worden uitbesteed aan derden en het 'echte' maatwerk in huis wordt uitgevoerd.

### **Organisatie**

De MD is één van de 17 dienstonderdelen van RWS. In financiële zin is de MD relatief van minder belang voor de hoofddirectie RWS. De MD is opgedeeld in drie hoofdafdelingen (Topografische Geo-informatie, Geo-advisering en Informatietechnologie en beleid). Het geheel wordt ondersteund door vier stafafdelingen. De hoofdafdelingen kennen, binnen de grenzen van het kasstelsel, een vrij grote mate van autonomie in bedrijfsvoering en opdrachtverwerving.

### **Bekostiging**

Basis van de bekostiging is een jaarplan, dat op basis van overleg tussen regionale directies en MD c.q. hoofddirectie RWS en MD voor de directie overstijgende opdrachten wordt opgesteld. Dit jaarplan wordt vervolgens uitgewerkt in contracten per project - die op uniforme wijze tot stand komen - en uitgedrukt in (declarabele) uren \* tarief. Fixed price contracten komen niet voor, wegens het ontbreken van betrouwbaar inzicht in de oorzaken van afwijkingen in de doorlooptijd van projecten.

## **Resultaatverantwoordelijkheid**

In de externe sturing is primair het begrotingssaldo leidend, naast een RWS-brede benchmark-systematiek op een veelheid van prestatie-indicatoren. Gezien het relatief beperkte financiële belang van de MD geldt dat zo nodig knelpunten moeten worden aangemeld bij de hoofddirectie.

In de interne sturing wordt gewerkt met een tiental prestatie-indicatoren, waarbij declarabiliteit, tijdigheid ontvangsten en arbeidsmix zeer belangrijk zijn. Een manager bij de MD heeft zeer grote vrijheidsgraden, ook waar het gaat om het aannemen van nieuwe opdrachten. Bijsturing vindt plaats wanneer voor het totaal van de MD belangrijke afwijkingen t.o.v. de begroting dreigen te ontstaan. Er zijn geen prestatie-indicatoren in termen van kostenstandaarden, aangezien offertes worden opgesteld in termen van declarabele uren en uurtarieven.

Intern wordt met een aangepaste versie van het kas/verplichtingenstelsel gewerkt. Teneinde goed zicht te kunnen blijven houden op declarabiliteit wordt in de resultaatbeoordeling ook rekening gehouden met nog te factureren bedragen. Extern (dwz naar hoofddirectie RWS) is het kassaldo leidend. Positieve financiële resultaten komen niet ten goede aan de MD.

## **Planning**

Begrotingen worden opgesteld op basis van de wensen van de regionale directies tegen integrale tarieven (dwz personeelskosten, investeringslasten en kosten werkplek) en de eventueel benodigde inhuur, verhoogd met een opslag voor de kosten van een werkplek. De vraag van de regionale directie is leidend, zo nodig coördineert de hoofddirectie. Formeel is gedwongen winkelnering losgelaten en moet de MD haar toegevoegde waarde voor de opdrachtgevers bewijzen. Mede daardoor ontstaat een beweging om de min of meer standaard taken uit te besteden en zich als organisatie te richten op maatwerk dienstverlening. Een strict onderscheid homogene en niet homogene taken is - wellicht behoudens voor kantoorautomatisering - niet te maken.

Door het gehanteerde kas-verplichtingenstelsel dienen ook investeringen binnen de begrotingsruimte te worden geraamd.

## **Autorisatie**

De begroting wordt vastgelegd door de hoofddirectie, waarbij de inventarisatie van de vraag van de regionale directies leidend is. In budgettaire zin wordt aan het begin van het jaar 90% van het budget ter beschikking gesteld, dit met het oog op eventuele herverdelingen tijdens de begrotingsuitvoering in de loop van het jaar. In de praktijk blijkt dat de MD, indien er om wordt gevraagd, het volledige budget ter beschikking krijgt gesteld. Contractueel heeft de hoofddirectie RWS de bevoegdheid om tussentijds in te grijpen, maar volgens de MD is deze bevoegdheid materieel van weinig betekenis.

Intern hebben managers grote vrijheidsgraden, afwijkingen van de begroting leiden pas tot ingrijpen indien er in substantiële zin afwijkingen dreigen voor het geheel van de begroting van de MD. Voor zover er capaciteitstekorten bij projecten dreigen wordt via onderling overleg geprobeerd allereerst de regionale directies te bedienen en vervolgens, de veelal meer lange termijn georiënteerde, projecten in opdracht van de hoofddirectie uit te voeren. Dergelijke verschuivingen komen weinig voor.

## **Control**

Begrotingsuitvoering en beheersing zijn onderhevig aan de regels van HAFIR en het daarop gebaseerde Haplan (RWS). Op kwartaalbasis wordt intern gestuurd op financieel resultaat en de interne prestatie-indicatoren. Extern zijn met name rapportages in juni, september en de jaarverantwoording van belang, met het oog op het kassaldo ultimo boekjaar. Daarnaast bestaat er een RWS-brede benchmark met een veelheid van onderwerpen, die bij de besprekingen tussen hoofddirectie en HID/MD een rol kan spelen. Alhoewel intern declarabiliteit de sleutelvariabele lijkt te zijn is extern de begrotingsrealisatie de bepalende factor. Als gevolg daarvan zijn er ook geen expliciete (financiële) incentives aanwezig ter bevordering van de prestaties van de organisatie.

## **Evaluatie**

De interne prestatie-indicatoren worden nauwgezet beoordeeld en zijn eenduidig geformuleerd. Er komen indicatoren voor die zich richten op input, proces en output. Prestatie-indicatoren die inzicht geven in beleidseffecten ontbreken, vooral omdat de werkzaamheden van de MD een toeleverend karakter hebben. Opvallend is het ontbreken van verschillenanalyses bij de uitvoering van de diverse projecten, alhoewel de ingrediënten (tijdregistratie en facturering) daarvoor wel aanwezig zijn. Wel is bekend dat circa 10% van de projecten afwijkt van de oorspronkelijke begroting.

Opmerkelijk is dat de MD problemen heeft met tijdregistratie. Er bestaan twee systemen; de prikklok en een activiteitenregistratiesysteem. Met name de laatste veroorzaakt problemen, enerzijds omdat er sprake was van een hoge mate van detaillering waardoor schijnnaauwkeurigheid ontstond (inmiddels verholpen), anderzijds omdat de tijdigheid van de activiteitenregistratie te wensen overlaat.

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat een deel van de werkzaamheden (langer lopende projecten) van de MD vraagt om een baten-lasten stelsel. In het verleden is geprobeerd om dit zelfstandig op te zetten, maar door onderschatting van de complexiteit van de noodzakelijke administratieve aanpassingen is van implementatie afgezien. Thans wordt RWS-breed dit onderwerp opnieuw bezien.





## **Casusbeschrijving Rijksgebouwendienst**

### **Gesprekspartners**

Gesprek met de heren drs A.H. van Osch (clustermanager centrale directie control) en drs. H. Goorkate (plv. clustermanager) op vrijdag 22 juni 2001, en met de heren drs. R.C.T.H. Jeukens (directeur directie Oost) en drs. B.H.J. Drenth (hoofd managementcontrol directie Oost) op woensdag 27 juni 2001

### **Bronnen:**

1. Aanschrijving directieplannen 2000
2. Jaarplan 2000
3. Aanschrijving 1e tussenrapportage 2000
4. 1e tussenrapportage 2000
5. 1e, 2e en 3e managementrapportage 2000
6. Financiële verantwoording 2000
7. Directieplan Oost 2000
8. 2e tussenrapportage Oost 2000
9. Jaarverantwoording Oost 2000

### **Activiteiten**

De RGD verzorgt de huisvesting van de rijksdienst, door beheer van de gebouwen die bruikbaar aan de huurders ter beschikking worden gesteld en voor een belangrijk deel ook door de RGD worden gebouwd (grote projecten soms in PPS). Ca. 25% van de panden wordt door de RGD gehuurd. Onderhoud wordt uitbesteed.

Voor de rijksdienst geldt gedwongen winkelnering bij de RGD. In een beperkt aantal gevallen kan door de RGD ook aan derden worden verhuurd (alleen aan voor meer dan 50% door de overheid bekostigde diensten). Daarvoor wordt echter geen acquisitie gedaan. Daarnaast kan verhuur aan derden tijdelijk aan de orde zijn bij leegstand.

### **Organisatie**

Beheer en (voor kleinere projecten) bouw worden door regionale directies verzorgd. Deze sluiten de contracten met de gebruikers en beslissen over eventuele mutaties in hun gebouwenbestand. In de toekomst wordt echter een functionele organisatiestructuur ingevoerd – onderscheiden in accountmanagement, vastgoed, projectmanagement, beheer en adviezen – waarbij de regio's een meer ondersteunende rol gaan vervullen.

### **Bekostiging**

De RGD wordt (kostendekkend) bekostigd door bij de huurders in rekening gebrachte gebruiksvergoedingen. De normale contractduur bedraagt 15 jaar, de huur wordt tussentijds niet aan veranderingen in de rentestand aangepast. De tarieven worden niet marktconform bepaald maar zijn op doorberekening van de kosten gebaseerd. De tarieven zijn echter wel marktanalooq, aangezien de RGD dezelfde kostencomponenten (in de opbouw van de huurprijzen) hanteert als in de markt gebruikelijk is. De tarieven bevatten daarbij opslagen voor apparaatskosten van de RGD en voor risico's t.a.v. onderhoud en leegstand. Positieve verschillen worden aan de corresponderende voorzieningen toegevoegd (voor leegstand bijvoorbeeld bij een percentage beneden de norm van 2%).

## **Resultaatverantwoordelijkheid**

De RGD als geheel en de regionale directies daarbinnen dienen evenwicht tussen baten en lasten te bewaren. Prestaties worden genormeerd op basis van de gebruiksovereenkomsten. De kostenstandaardisatie met behulp van benchmarks met aanbieders van huisvesting op de markt wordt beperkt door de afwijkende calculatiemethodiek, intern zijn projectkosten voor een groot deel wel te benchmarken.

## **Planning**

Naast het beheer – voortvloeiend uit de gebruikscontracten – betreft de planning met name de investeringen. De directe kapitaallasten worden op basis van de actuele rentestand in de huurcontracten met nieuwe huurders vastgelegd. Investeringsprojecten worden gebaseerd op voorlopige aanbiedingen, de nacalculatie is echter bepalend voor de vast te stellen gebruiksvergoedingen (meerkosten bij uitvoering worden doorberekend).

## **Autorisatie**

Ten aanzien van investeringsprojecten beslissen de regionale directies over projecten tot Mf 35, grotere projecten worden voorgelegd aan een centrale investeringsraad. Bij de exploitatie – de opstelling van de gebruiksovereenkomsten – zijn de regionale directies gebonden aan gedetailleerde voorschriften v.w.b. de calculatiemethode voor de kostentoekening in de gebruiksvergoedingen.

## **Control**

Bedrijfsresultaten blijken in tussentijdse rapportages op regionaal niveau slecht zichtbaar te maken (vanuit deze overweging wordt een toekomstige centralisatie noodzakelijk geacht, al reduceert de lange looptijd van de contracten de met deze tekortkoming samenhangende risico's). De regionale resultaatverantwoordelijkheid in termen van die resultaten blijft daardoor van beperkte betekenis. De activa-administratie is – als 'shared service' - gecentraliseerd, maar een toereikend inzicht in het verloop van de (decentrale) apparaatskosten ontbreekt nog (mede overigens als gevolg van het tot voor kort gehanteerde kas-verplichtingenstelsel).

Prestaties worden gemonitord door metingen van de klanttevredenheid. Daarvoor wordt jaarlijks een beperkt Intomart onderzoek in de regio's uitgevoerd (naast de gesprekken met de klant door de eigen accountmanagers). Voorts is een klantenraad gevormd die viermaal per jaar bijeenkomt.

De kwaliteitsbewaking voor de verhuurde panden vindt plaats door inspecties (eenmaal per drie jaar). Voorts wordt op de afhandeling van storingen toegezien.

Het verloop van de leegstand vormt in het bilateraal overleg van de centrale directie met de regio een belangrijke variabele. Op positieve resultaten worden echter geen incentives gebaseerd (meevallers leiden tot dotaties aan voorzieningen).

## **Evaluatie**

De evaluatie richt zich in de eerste plaats op de doelbereiking als zodanig (voor de regio bijvoorbeeld ten aanzien van leegstand). Voor een effectiviteitsbeoordeling (per project of object, vanuit de gebruikseisen) zijn wel concrete aangrijpingspunten aan te geven. De efficiencybeoordeling kan met name steunen op de ervaring die in de loop der jaren met de (zeer uiteenlopende) huisvestingsprojecten van de RGD is opgedaan. Problemen doen zich bij die beoordeling vooral voor ten aanzien van de (decentrale) apparaatskosten, waarvoor de ontwikkeling van het kosteninzicht nog in een opbouwfase verkeert.

## **Casusbeschrijving Agentschap Laser**

### **Gesprekspartners:**

Twee afzonderlijke gesprekken gevoerd met de heer ir. E.J. van der Linden (Planning en Control, Laser-staf) en mevrouw ir. M.J.L.A. Langeslag-Linssen (unitmanager te Deventer) op 12 september, respectievelijk 16 oktober 2001

### **Bronnen:**

1. Mantelovereenkomst Bestuursraad LNV-Laser
2. Instellingsbeschikking Laser
3. Protocol dir. Landbouw en Laser
4. Jaarplan2000
5. Jaarverslag1999
6. Jaarrekening2000
7. Mgt-rapp 3<sup>e</sup> kwart (A+B)
8. Regelingsafpraak DL & Laser (akkerbouw)
9. Covernota ontwikkelingsoverleg POM
10. Bijlage K: overzicht uren regeling per calculatiecategorie

### **Activiteiten**

Laser voert in opdracht van verschillende beleidsdirecties van LNV een veelheid van (subsidie)regelingen uit. De organisatie is zodanig ingericht dat individuele regelingen bij één bepaalde regionale vestiging van Laser worden uitgevoerd. Op dit moment bestaat de uitvoering van een regeling bij een regionale vestiging uit drie analytisch te onderscheiden onderdelen, de implementatie van de regeling (uitvoeringstoets en opzetten van AO in brede zin), de feitelijke uitvoering inclusief betalingen en de afwikkeling van klachten/bezwaarschriften. In zogenaamde regelingsafspraken per beleidsdirectie van LNV wordt de opdracht aan Laser verleend om regelingen tegen een bepaalde prijs uit te voeren. De organisatie van Laser wordt enigszins aangepast zodat de ontwerp en ontwikkeltaak van Laser kan worden geconcentreerd, zodat enerzijds de opdrachtverlening helderder kan plaatsvinden en anderzijds intern schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. De precieze taakafbakening (waar eindigt regievoering en normering versus waar begint uitvoering) tussen de regionale vestigingen en de afdeling projectontwikkeling is onderwerp van gesprek

Alhoewel de hoeveelheid regelingen en de concentratie van de uitvoering wijzen op een min of meer stabiel product, blijkt in de praktijk toch vaak dat invloeden van buiten af (nieuwe wensen, aanpassingen, controlebevindingen) de stabiliteit van het geleverde product verstoren. Met name instabiliteit binnen een begrotingsjaar is problematisch aangezien er geen mechanismen worden gebruikt die de (financiële) gevolgen van dergelijke aanpassingen voor de opdrachtgever zichtbaar maken. De gehanteerde systematiek met begrotingsmarges versterkt dat nog een keer.

### **Organisatie**

Laser is een Agentschap van het Ministerie van LNV. Laser bestaat uit 6 regionale vestigingen en een centrale staf in Den Haag. De regionale directies zijn verantwoordelijk voor de te leveren producten en worden in financiële zin primair op declarabele uren (lees: omzet) afgerekend. Behoudens de stafafdeling POM (i.o.) die zich bezighoudt met

accountmanagement en productontwikkeling leveren de onderdelen van de centrale staf geen declarabele output.

## **Bekostiging**

Laser sluit met de Bestuursraad van LNV een raamcontract af waarin de randvoorwaarden voor de te verlenen diensten zijn opgenomen. Dit raamcontract wordt nader ingevuld door zogenaamde Regelingsafspraken tussen Laser en de beleidsdirecties waarin per beleidsdirectie de te uit te voeren regelingen (= producten) en de bijbehorende kosten zijn opgenomen. De Regelingsafspraken kennen o.a. een bepaling dat afwijkingen tot 7% van de begrote omzet voor risico van Laser zijn, grotere afwijkingen leiden tot afrekening met de desbetreffende beleidsdirectie. De regelingsafspraken zijn gebaseerd op geraamde (declarabele) uren \* tarief; waarbij het tarief is gekoppeld aan een clustering van functiegroepen. Er is daarmee sprake van een kostenstandaard, uitgedrukt in uurtarieven, waar eigenlijk sprake zou moeten zijn van een prijs per afgegeven beschikking.

Voor de opdrachtgever, die financiert op basis van het kasstelsel bestaat door de methode van bekostiging geen zicht op de efficiëntie van de door Laser geleverde diensten, danwel de voortgang van de opdracht.

## **Resultaatverantwoordelijkheid**

Extern is de realisatie van de begrote omzet en integrale kostendekking leidend. De afspraken over de 7% marge leiden ertoe dat op het niveau van beleidsdirectie de vraag naar output van Laser minder belangrijk wordt dan zou mogen worden verwacht. Dit wordt versterkt door de wijze waarop Laser feitelijk door het Ministerie wordt bekostigd

Intern is op dit moment kostendekking het sleutelbegrip in de resultaatverantwoordelijkheid voor de regionale vestigingen. Dit betekent dat declarabele uren een belangrijke stuurvariabele zijn en dat daadwerkelijke output indicatoren bijvoorbeeld over gerealiseerde productie nog onderbelicht blijven.

Echte prestatienormering ontbreekt door de wijze van financiering. Waar voor Laser de voortgang van het productieproces en efficiëntie belangrijke stuurvariabelen zouden moeten zijn, wordt door het sturen op kasstromen c.q. verlaging van betalingen door beleidsdirecties, gestuurd op de inhoud van de te leveren diensten.

Vrijheidsgraden voor de gewone bedrijfsvoering zijn vrij groot, alleen voor investeringen en de incidentele opdrachten van derden moet men naar de Algemene Directie.

## **Planning**

Integrale tarieven zijn een punt van besluitvorming tussen algemene directie en Bestuursraad. De raming van de benodigde personele capaciteit voor de uit te voeren regelingen is onderwerp van gesprek tussen beleidsdirecties en Laser, waarbij de regionale directeuren betrokken worden. De combinatie van tarieven en benodigde declarabele uren leidt tot de vaststelling van de begroting voor de regionale vestigingen. Per beleidsdirectie gesommeerd leidt deze procedure tot de zogenaamde regelingsafspraken. Meerjarenbegrotingen is in de relatie met de opdrachtgever geen serieus punt van overleg, terwijl zaken als onderhanden werk en regelingen die doorlooptijden van meer dan een jaar kennen wel effecten kunnen hebben op toekomstige uitgavenniveaus.

Tot 2000 werden begrotingen centraal door de staf vastgesteld en niet op het niveau van de regionale vestigingen. Vanaf 2001 is dat wel gebeurd, waarbij vervolgens door centraal middels kaasschaaf operaties het beoogde kostenniveau werd opgelegd. Gevolg is dat begrotingen niet volledig realistisch beeld geven van de noodzakelijke kosten. Bovendien is

het lijnmanagement van de regionale vestigingen maar in beperkte mate verantwoordelijk (gemaakt) voor financieel management. Inmiddels zijn er wel tendensen in de richting van integrale verantwoordelijkheid voor decentrale lijnmanagers onder het niveau van unitmanager (=vestigingsdirecteur).

Personeelskosten kunnen als variabel worden beschouwd, een deel van het personeel werkt als flexkracht en kan indien noodzakelijk worden afgestoten. Dergelijke aanpassingen worden eerder ingegeven door budgettaire beperkingen dan door de ontwikkeling in het volume (subsidie)aanvragen.

### **Autorisatie**

Uiteindelijk bepaalt de mantelovereenkomst met de Bestuursraad de opdracht aan Laser voor een bepaald begrotingsjaar, waarbij voorcalculatorisch sprake moet zijn van kostendekking. Intern is de vestigingsdirecteur verantwoordelijk voor zijn budget, majeure afwijkingen moeten worden besproken. Voor externe opdrachten moet tenminste de algemene directie zijn fiat geven. Regionale vestigingen hebben grote vrijheidsgraden in besteding budget, bij enkele secundaire personeelskosten als opleidingen en reiskosten zijn in zekere zin wel bestedingsbeperkingen aanwezig, maar die zijn van relatief ondergeschikt belang.

### **Control**

Intern wordt maandelijks voortgang inclusief prognose besproken. Centraal staat dan kostendekking. Extern vindt op kwartaalbasis voortgangsgesprek plaats, waarbij materiële afwijkingen een centrale plaats behoren in te nemen. Op kwartaalbasis overlegt centraal Laser met beleidsdirecties en langzamerhand ontstaat de tendens om bij de interne maandrapportages de lijnmanagers verantwoording te laten afleggen bij de unitmanager (vestigingsdirecteur)

Zaken die expliciet gemeld moeten worden zijn in de regelingsafspraken en of de mantelovereenkomst expliciet opgenomen (o.a. nieuwe contracten, grote investeringen en verwachte verliezen).

Intern wordt de uitvoerbaarheid van de regelgeving c.q. relevante wijzigingen wel gemonitord en zo nodig voorgelegd aan de beleidsdirectie. Voor de beoordeling van het financieel resultaat speelt dit echter nauwelijks een rol.

### **Evaluatie**

Laser gebruikt een verzameling van indicatoren voor de beoordeling van prestaties, zowel inzake input, proces als output. Op vestigingsniveau wordt geprobeerd zicht te krijgen op financiële gevolgen van wijzigingen in regelgeving. Outcome leeft in de vestiging Deventer nauwelijks, omdat het merendeel van de uitgevoerde regelingen betrekking heeft op inkomenscompensatie. In andere vestigingen, waar doelstellingen als meststoffenreductie aan de orde zijn komen deze punten soms wel aan de orde.



## **Casusbeschrijving RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie**

### **Gesprekspartners**

Gesprekken met de heer drs. H. van Santen, directeur bedrijfsvoering, respectievelijk de heren drs. W.D. Koppel, manager divisie voertuigtechniek, en C. Oudendijk RA, controller voertuigtechniek, d.d. 5 september 2001

### **Bronnen:**

1. Financieel Meerjaren Beleidsplan 2000-2004
2. Strategisch Plan 2000-2003
3. INK Targets TW en K&T
4. Bedrijfsplan en managementafspraken I&D
5. Bedrijfsplan en managementafspraken AUT
6. Jaarverslag 2000
7. Jaarverslag VT 2000
8. Maandrapportages regio West en Noord aan MTVT augustus 2001
9. Overzicht productiecijfers afdeling K&T d.d. 7-9-2001

### **Activiteiten**

RDW voert uitsluitend wettelijke taken of opdrachten van de minister van Verkeer en Waterstaat uit. De activiteiten van RDW omvatten twee kerntaken. De eerste is vooral administratief van aard: zij betreft de registratie van gegevens van voertuigen en voertuighouders en de daarop gebaseerde informatievoorziening (waaronder met name de afgifte van kentekenbewijzen). De tweede betreft de toelating van wegvoertuigen, met de daarin te onderscheiden taken van typegoedkeuring, individuele keuring en verlening van ontheffingen voor exceptionele transporten en toezicht (met name op procedures en inrichting in verband met de APK door daarvoor erkende bedrijven).

De eerste kerntaak is in financiële zin de meest omvangrijke (ca. Mf 180 per jaar, tegen ca. Mf 90 voor de tweede), de tweede brengt de meest omvangrijke personeelsformatie met zich mee.

### **Organisatie**

De RDW is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De kerntaken in de primaire processen ervan worden uitgevoerd door twee divisies, de divisie Registratie en Informatie en de divisie Voertuigtechniek. De laatste viel in 2000 nog uiteen in twee afzonderlijke afdelingen, de afdeling Toelating Wegvoertuigen (gericht op de typekeuringen en op de toelating van exceptionele transporten) en de afdeling Keuring en Toezicht (gericht op de individuele keuringen en op de APK toezichtstaken).

### **Bekostiging**

De kosten van RDW worden gedekt door tariefheffing over de dienstverlening. De tarieven zijn onderworpen aan goedkeuring door de minister van VenW (deze heeft met name een maximum stijgingspercentage vastgesteld). Bij de verzelfstandiging van de RDW is bepaald dat de dienst per wettelijk taakcluster kostendekkend dient te produceren. Met het oog op de bestaande over- en onderdekking (kruissubsidiëring) zijn de afgelopen jaren tariefaanpassingen doorgevoerd (zoals een verlaging van de tarieven voor kentekenbewijzen).

## **Resultaatverantwoordelijkheid**

In het algemeen bezit de RDW bij haar dienstverlening een monopoliepositie. Alleen bij activiteiten die in Europese context worden verricht (zoals bij typegoedkeuringen, die binnen de EU of ook wereldwijd worden erkend) kan van concurrentie sprake zijn.

Vanuit de verantwoordelijkheid van RDW voor haar financieel resultaat worden eventuele positieve exploitatiesaldi toegevoegd aan het eigen vermogen. Dat eigen vermogen is echter begrensd tot maximaal 20% van het balanstotaal plus een bedrag van Mf 8 ter afdekking van het conjunctuurrisico bij de inkomsten. Overreserves zullen moeten leiden (en hebben geleid) tot tariefsverlagingen.

Voor wat betreft het toezicht op erkende APK bedrijven is wettelijk een norm voor steekproefsgewijze controles vastgesteld (3% per jaar). In het verleden werd deze norm echter niet onverkort bindend toegepast (in samenhang met het streven de wachttijden te beperken kunnen onderschrijdingen worden getolereerd). De laatste jaren wordt steeds meer gestuurd op het behalen van deze norm. Voor andere relevante aspecten van de dienstverlening (zoals de wachttijden) bestaan geen wettelijke taakstellingen. De RDW heeft beleid ingezet om met derden afspraken te maken, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van wachttijden voor bedrijfsauto's en kwaliteit van informatieverstrekking en dienstverlening. Dergelijke afspraken worden vastgelegd in Service Level Agreements (SLA's).

De RDW dienstverlening is op hoofdlijnen aan extern toezicht onderworpen van Verkeer en Waterstaat.

De kwaliteitsbewaking is een zaak van RDW zelf ; sommige onderdelen zijn ISO gecertificeerd, zoals toelating exceptioneel transport en typegoedkeuring.

## **Planning**

Aan de tariefstelling ligt een kostprijscalculatiemodel ten grondslag, waarin de indirecte kosten (gemiddeld ongeveer 50% van de totale) via verdeelsleutels worden toegerekend. Voor de – qua omzet - belangrijkste producten van RDW zijn de verdeelsleutels aan de geleverde producten gekoppeld. Binnen de afdeling ICT worden de algemene kosten toegerekend aan "costdrivers" en vervolgens aan de producten. De algemene kosten van ICT worden in een opslag op de kostendragers toegerekend. De algemene stafkosten van RDW (niet zijnde de divisies) worden volgens verdeelsleutels zo goed mogelijk toegerekend aan de kostendragers. Daarbij is het oorzakelijk verband leidend.

De tarieven zijn aan goedkeuring door de minister van VenW onderworpen. Specifieke politieke aandacht is er met name voor de tarieven van kentekenbewijzen (deel I en II) en APK. Bij de tariefsvoorstellen door RDW wordt overleg met organisaties van belanghebbenden gevoerd.

Kostenstandaarden in de vorm van normtijden worden gehanteerd voor de APK keuringen bij de 16 keuringsstations van RDW (onderscheiden naar lichte – 1 uur - en zware – 1,5 uur). Voor tal van activiteiten worden momenteel input- en outputanalyses ontwikkeld. Voor de toezichtstaken zijn per activiteit normen bepaald. In het kader van APK heeft het APK toezicht bijvoorbeeld de norm dat elke twee jaar een bedrijfsbezoek wordt afgelegd. Verder worden ook verschillenanalyses uitgevoerd op basis van deze cijfers.

## **Autorisatie**

Vanuit haar zelfstandigheid beslist RDW over haar exploitatie en investeringen. Omvangrijke investeringen worden aan de Raad van Toezicht voorgelegd. Leningen boven Mf 20 behoeven de goedkeuring van de minister van VenW.



De interne budgettering van de RDW richt zich op de begroting van opbrengsten en kosten per afdeling/divisie. De budgetten, die betrekking hebben op de directe kosten, zijn kostenbudgetten, ingedeeld naar kostensoorten. Zij zijn niet aan (integrale) kostprijscalculaties gekoppeld.

De kostenbeheersing bij de budgettoewijzing wordt vooral op algemene kortingspercentages gebaseerd. Op divisieniveau vindt de budgettoewijzing plaats; hierin wordt dus gedifferentieerd per divisie.

### **Control**

In de control bij RDW staat de beheersbaarheid van de uitgaven centraal. De uitvoering van de wettelijke taken kan onvermijdbare overschrijdingen met zich meebrengen, die echter alleen op basis van onderhandelingen tussen divisie en directie tot bijstelling van budgetten kunnen leiden (afgezien van de verwerking van CAO-maatregelen in het personeelsbudget). De divisies zijn vrij financiële verplichtingen aan te gaan tot een bedrag van Mf 0,5. Bij de beheersing van het personeelsbudget wordt alleen (bij vaststelling van het budget) op de omvang van de personeelsformatie gestuurd. Er bestaat geen decentrale vrijheid om personeel in te huren. Tussen deelbudgetten is alleen in overleg substitutie mogelijk.

### **Evaluatie**

De dienstverlening door RDW wordt voor de meeste taakclusters in output- of procesindicatoren gekwantificeerd (zoals aantallen keuringen, kentekenonderzoeken, steekproeven en documenten).

In toenemende mate worden efficiencybeoordelingen gebaseerd op normen (bijvoorbeeld aantallen steekproeven en bedrijfsbezoeken in relatie tot het personeelsbudget). In beperkte mate worden systematische verschillenanalyses uitgevoerd.

De kwaliteitsbeoordeling heeft aangrijpingspunten in gemelde klachten (zoals ten aanzien van wachttijden) en mogelijke aansprakelijkheden van RDW. RDW is voor die aansprakelijkheid verzekerd, maar er zijn geen gevallen bekend waarin daarop daadwerkelijk een beroep moest worden gedaan. Door toepassing van het INK model streeft RDW ernaar de kwaliteitszorg en de onderlinge samenhang in de bedrijfsvoering in de toekomst te versterken en te borgen.



## **Casusbeschrijving Kadaster**

### **Gesprekspartners**

Gezamenlijk gesprek met drs. R.J.W.M. Frerix MBA (Dir. Financiën & Control), J.H. C. Beij (Plv dir. F&C), ing. H.B. Holtkamp MBA (Directeur Regio Oost) op 2 juli 2001

### **Bronnen:**

1. Handboek bedrijfseconomische besturing
2. Handleiding per. Verantw. Regio's
3. Jaarverantwoording dir. Oost
4. Meerjarenbeleidsplan 2001-2005

### **Activiteiten**

Het Kadaster is primair belast met het verzamelen en beheren van vastgoedinformatie, op basis van de daarvoor bestaande wettelijke grondslag. Daarnaast voert zij aanverwante taken uit ten behoeve van Landinrichting en de niet-wettelijke activiteiten t.b.v. de GBKN (Grootschalige Basiskaart Nederland). Met name de wettelijke taken zijn gedetailleerd omschreven en genormeerd. De overige activiteiten vinden plaats op basis van afspraken met de opdrachtgevers.

### **Organisatie**

Het Kadaster kent 6 regionale directies, waar de wettelijke en niet-wettelijke taken worden uitgevoerd. Voor Landinrichting bestaat een afzonderlijke directie. Het geheel wordt ondersteund door een centrale staf, waarin ICT een belangrijke positie inneemt. De directies kennen voor de uitvoering van hun taken autonomie op met name de keuzes in de bedrijfsvoering, aangezien de werkprocessen zelf sterk zijn gestandaardiseerd.

### **Bekostiging**

Van de omzet van 396 mln (2001) is ruim 80% afkomstig uit - wettelijk vastgelegde - tarieven voor de wettelijke taken. Het resterende deel is m.n. afkomstig uit contracten die verband houden met Landinrichting en GBKN. Deze contracten zijn gebaseerd op uren en tarieven.

### **Resultaatverantwoordelijkheid**

Bekostiging en resultaatverantwoordelijkheid zijn voor de wettelijke taken twee gescheiden trajecten. Dit wordt veroorzaakt door de wettelijke vaststelling van de tarieven. Als gevolg daarvan neemt de resultaatverantwoordelijkheid een 'budgetachtig' karakter aan. De directe kosten die verband houden met de wettelijke taken worden in veel gevallen genormeerd aan de hand van tijdsbesteding (een vorm van kostenstandaardisatie) per product. Samen met een prognose van de vraag (= werkaanbod) en de verwachte verhouding tussen de aantallen (deel)producten per regionale directie leidt dit tot een kostenraming. De desbetreffende directeur is verantwoordelijk voor het resultaat, waarbij in de analyse rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen in de vraag naar producten. Daarnaast heeft de regionale directeur de beschikking over 3 taakstellende budgetten, waaronder een budget voor investeringen. Achteraf wordt er verantwoording afgelegd, waarbij overigens de informele afspraak bestaat dat bij materiële afwijkingen het hogere echelon, waar dit voorzienbaar is, reeds vooraf wordt geïnformeerd.

De stafdirecties eveneens kennen taakstellende budgetten; voor Landinrichting en GBKN zijn de opgestelde contracten in uren \* tarief leidend.

Extern zijn prestatienormen vastgelegd die niet altijd hoeven te sporen met de wijze waarop de organisatie intern wordt aangestuurd. Dit wordt m.n. veroorzaakt doordat intern kostensturing van belang is naast de kwaliteitssturing waarvoor extern afspraken zijn gemaakt.

Het niet of in geringe mate bestaan van een koppeling tussen kosten en tarieven, maakt dat directe resultaatverantwoordelijkheid voor de primaire processen slechts in beperkte mate mogelijk is.

## **Planning**

Voor de wettelijke taken wordt een raming van de te verwachten vraag gemaakt. Samen met de normen per eenheid product leidt dit tot een planning/kostenraming voor het komende jaar. De onzekerheden in de vraag maken dat geen sprake is van een taakstellende planning voor deze budgetten, wel wordt op basis van de gerealiseerde vraag een norm voor de beoordeling achteraf bepaald, waaraan de werkelijke prestaties van de regionale directie worden beoordeeld. Voor de overige activiteiten wordt op basis van ervaringsgegevens een raming van de benodigde tijdsinzet gemaakt. De regionale directeur heeft de vrijheid om tijdelijk personeel in te huren indien noodzakelijk gegeven de vraag (confrontatie tussen beschikbare en benodigde capaciteit).

De overige budgetten (productie-onafhankelijk) worden deels ingevuld op basis van ervaringen en specifieke behoeften voor investeringen en specifieke incidentele projecten en worden aan de hogere echelons voorgelegd.

## **Autorisatie**

Voor de wettelijke taken en daaraan gerelateerde productiekosten is autorisatie - behoudens de gestelde prestatienormen per eenheid product - niet aan de orde. Voor de overige budgetten vindt autorisatie plaats op het niveau van de Raad van Bestuur (RvB), en voor taken waar derden als (mede) opdrachtgever zijn betrokken, in de vorm van contracten. De feitelijke budgetverantwoordelijkheid ligt bij de directeur van de regionale directie danwel de stafdienst. Schuiven tussen (hoofd)budgetten is niet toegestaan.

De budgettering van ICT wijkt enigszins af. Dit is een verantwoordelijkheid van de desbetreffende directie in de centrale staf, waar afnemers op decentraal niveau nagenoeg geen invloed op hebben. Gezien het karakter van de kernactiviteiten van het Kadaster ligt deze verantwoordelijkheidsverdeling bij ICT voor de hand.

## **Control**

Er bestaat een stelsel van periodieke rapportages, volgens een vast format. Op directieniveau dient intern op maandbasis een rapportage te worden opgesteld, die slechts (directie-)intern werking heeft. Rapportages naar het Hoofdkantoor (RvB) vinden op kwartaalbasis achteraf plaats. Er zijn geen formele regels voor het melden van afwijkingen ten opzichte van de planning. De basis is verantwoording achteraf met de informele afspraak dat 'materiële' afwijkingen zo veel mogelijk worden gemeld wanneer zij bekend zijn.

Bijsturen tussentijds is maar beperkt mogelijk, de ervaring leert dat er een vertraging van circa 6 maanden zit tussen bijsturen in de productie en de daadwerkelijke effecten van een ingreep. Bij de niet productiegebonden budgetten is kostensturing op kortere termijn wel denkbaar.

## **Evaluatie**

Met name over de kwaliteit van de productie zijn interne afspraken. Deze afspraken hebben nog geen externe werking. Over het financieel resultaat zijn er - als gevolg van de wettelijke

bepalingen - wel afspraken, die doorwerken in de tariefstelling. Voor input en proces geldt dat intern wel indicatoren zijn opgesteld, waarover moet worden gerapporteerd bij de jaarverantwoording per directie.

Het ontbreekt in dit geval aan indicatoren over de gerealiseerde effecten. Omdat het Kadaster vooral informatie levert, wordt dit door de organisatie zelf niet als probleem ervaren.



## **Bijlage IV: Sectorale indeling overheid**

Sector	Aantal werknemers
Onderwijs	292.249
Rijk	113.602
Defensie	74.504
Wetenschappelijk Onderwijs	51.774
Politie	47.402
Hoger Beroeps Onderwijs	28.474
Gemeenten	174.953
Gemeenschappelijke regelingen	16.789
Provincies	12.776
Waterschappen	9.076
Onderzoeksinstellingen	3.916
Rechterlijke macht	2.518





## Bijlage V: Lijst van gehanteerde afkortingen

Afkorting	Volledige naam	Verantwoordelijk orgaan
MechBrig	41. Gemechaniseerde Brigade Seedorf	Defensie
KMAR	Koninklijke Marechaussee	Defensie
Prisma	Prisma College Breda	OV(S)O (Bestuurscommissie Openbaar Voortgezet en Voortgezet Speciaal Onderwijs te Breda)
Gelders	Gelders College Arnhem	AVOA (Bestuur Algemeen Voortgezet Onderwijs Arnhem e.o.)
SodM	Staatstoezicht op de mijnen	Economische Zaken
CBIN	Commissariaat voor Buitenlandse Investeringen in Nederland	Economische Zaken
DLG	Dienst Landelijk Gebied	Landbouw
MD	Meetkundige Dienst Rijkswaterstaat	Verkeer en Waterstaat
RGD	Rijksgebouwendienst	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Laser	Laser	Landbouw
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer, centrum voor voertuigtechniek	Verkeer en Waterstaat
Kadaster	Kadaster	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

